

La citoyenneté

Synthèse des dossiers du participant

Pour la huitième édition de son cycle de conférences¹, le Conseil d'État a choisi de retenir le thème de son étude annuelle 2018 : la citoyenneté.

La finalité de ce cycle a été de faire intervenir, sous la forme d'un débat public, des personnalités qualifiées, françaises et étrangères, dont les échanges ont enrichi ses réflexions au-delà du champ juridique qui est le sien, en direction par exemple de la sociologie, de la philosophie ou de l'histoire des idées politiques. L'objectif a aussi consisté à donner au public assistant aux conférences l'opportunité de contribuer à la réflexion du Conseil d'État au travers de la participation de chacun sur la citoyenneté, au travers de la participation de chacun lors des débats.

Les sept thèmes suivants ont été traités :

- **Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ?**
Mercredi 18 octobre 2017
- **La citoyenneté dans la tradition républicaine**
Mercredi 29 novembre 2017
- **L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens ?**
Mercredi 17 janvier 2018
- **Que reste-t-il des devoirs du citoyen ?**
Mercredi 14 février 2018
- **La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?**
Mercredi 28 mars 2018
- **Que veut-dire « citoyen du monde » ?**
Mercredi 16 mai 2018
- **La citoyenneté, un idéal pour aujourd'hui ?**
Mercredi 20 juin 2018

Sont ici rassemblés les principaux éléments de présentation des conférences du cycle.

¹ *Régulation de crise, régulations en crise ? (2009-2010) ; Droit européen des droits de l'Homme (2010-2011) ; La démocratie environnementale (2010-2011) ; Enjeux juridiques de l'environnement (2012-2013) ; Où va l'État ? (2013-2015) ; Droit comparé et territorialité du droit (2015-2016) ; Entretiens sur l'Europe (2015-2017).*

Conférence inaugurale : 18 octobre 2017

Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ?

Discours d'ouverture :

■ **Jean-Marc Sauvé,**

vice-président du Conseil d'État

La modératrice :

■ **Martine de Boisdeffre,**

présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Monique Canto-Sperber,**

philosophe, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique

■ **Erik Orsenna,**

économiste, écrivain, membre de l'Académie française, conseiller d'État honoraire

■ **Dominique Schnapper,**

directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, membre honoraire du Conseil constitutionnel, présidente de l'Institut d'études avancées et du Musée d'art et d'histoire du judaïsme

Présentation de la conférence

Il ne se passe guère de semaine sans qu'un média évoque la crise de la citoyenneté dans notre pays. Ce thème est même abordé sur les sites officiels de la République française². Les plus hautes institutions représentatives³ se sont d'ailleurs efforcées d'en comprendre les causes et de proposer des solutions. Parallèlement, on assiste à un bouillonnement de la société civile en quête d'une renaissance citoyenne. Après avoir rappelé à quel point la citoyenneté est indissociable de notre idéal républicain, il faut s'interroger sur l'existence même d'une crise et, le cas échéant, explorer les pistes d'un possible renouveau. L'étymologie⁴ du terme « crise » nous rappelle en effet opportunément qu'une crise est aussi un moment de diagnostic et de renouveau possible.

Selon l'idéal hérité des Lumières, à vocation universelle, les vertus civiques fondent la République et l'école a pour mission fondamentale de les inculquer aux futurs citoyens **(I)**. La crise de la citoyenneté, qui se manifesterait par un affaiblissement du civisme, reflèterait une perte de confiance dans les institutions représentatives et leur capacité à prendre en compte les aspirations des citoyens **(II)**⁵. En réaction à ce risque de délitement de l'idéal républicain, il y a une réaffirmation des valeurs civiques dans l'espace public et un foisonnement d'initiatives apparaissent pour renouveler la citoyenneté à l'heure du numérique, de l'Union européenne et de la mondialisation **(III)**.

I- Selon l'idéal hérité des Lumières, à vocation universelle, les vertus civiques fondent la République et l'école a pour mission fondamentale de les inculquer aux futurs citoyens.

La Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948⁶ a donné une portée planétaire aux idéaux de 1789, même si l'effectivité de ces droits est très loin d'être atteinte dans un grand nombre de pays. Il est donc important de préciser que la « citoyenneté libérale »⁷ d'inspiration largement anglo-saxonne, qui peut se définir comme « l'espace à l'intérieur duquel un homme peut agir sans que d'autres l'en empêchent »⁸, n'est aujourd'hui que très rarement remise en cause. L'accès à la citoyenneté a été étendu à des catégories de la population qui n'en bénéficiaient pas ou que partiellement. Si l'on prend l'exemple de la France, il a fallu attendre 1944 pour que le droit de vote⁹, composante essentielle de la citoyenneté, soit reconnu aux femmes ! Et les droits civils, politiques et sociaux des citoyens sont aujourd'hui garantis avec un haut degré de protection dans tout l'espace européen¹⁰. Ce qui peut sembler le plus en état de crise aujourd'hui, c'est l'idéal hérité des Lumières et notamment du *Contrat social* de Rousseau qui fonde la citoyenneté républicaine¹¹. Dans cette conception, la loi votée par les représentants exprime la volonté générale : la norme qui s'impose à tous est légitime parce qu'elle traduit les aspirations des citoyens. La citoyenneté républicaine n'est donc pas réductible à un ensemble de droits. Son exercice repose en définitive sur le civisme et la participation active de tous à la vie de la cité. Elle suppose l'éducation aux vertus civiques et la primauté du bien commun¹², sans lesquelles il n'y a pas de République possible.

Les citoyens doivent d'ailleurs être prêts à prendre les armes pour défendre la République quand celle-ci est menacée par les ennemis de la liberté. C'est le sens même des paroles de notre hymne national, la Marseillaise¹³, née lorsque la Révolution était en péril et qui a été entonnée avec ferveur

² V. Direction de l'information légale et administrative - Vie publique : « [Une citoyenneté en crise](#) ».

³ V. le rapport de G. Larcker, président du Sénat, « [La Nation française, un héritage en partage](#) » (avril 2015) ; le rapport de C. Bartolone, président de l'Assemblée Nationale, « [Libérer l'engagement des français et refonder le lien civique](#) » (avril 2015) ; le rapport du Conseil économique, sociale et environnementale « [Réfléchir ensemble à la démocratie de demain](#) » de M. Gratacos d'octobre 2013.

⁴ Le sens étymologique du mot crise est « décider », « faire un choix » ([du latin crisis et du grec krisis](#)).

⁵ V. par ex. Direction de l'information légale et administrative, Vie publique : « [Une citoyenneté en crise](#) ».

⁶ [Déclaration universelle des droits de l'Homme](#), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

⁷ T. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press (1949) ; T. Marshall, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational Publishers (1981).

⁸ I. Berlin, *Éloge de la liberté*, Calmann-Lévy (1988), p. 171.

⁹ Le 21 avril 1944, le droit de vote est accordé aux femmes en France par une ordonnance du Comité français de la Libération nationale, signée par Charles de Gaulle depuis Alger.

¹⁰ V. Dossier du participant de la dixième conférence du cycle du Conseil d'État « Entretiens sur l'Europe », intitulée « [Peut-on parler d'une démocratie européenne ?](#) ».

¹¹ J.J. Rousseau, *Du contrat social*, Éd. Flammarion, 2011.

¹² B.S. Turner, "Outline of a Theory of Citizenship", in *Sociology*, vol. 24, n°2 (1990), pp.189-217.

¹³ Art. 2 de la Constitution de Ve République de 1958 : « *La langue de la République est le français. L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. L'hymne national est la "Marseillaise". La devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité". Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.* ».

depuis sur tous les champs de bataille, quand l'existence de la Patrie était en jeu. Dès l'origine, le combat pour la République a une dimension universelle : il s'agit de défendre le droit des peuples à disposer d'eux mêmes et d'abattre toutes les tyrannies. En 1790, l'Assemblée nationale donne ainsi la possibilité à tous les étrangers établis en France depuis cinq ans d'accéder à la qualité de citoyen actif à la seule condition de prêter le serment civique¹⁴. Et en 1792, la citoyenneté d'honneur est inventée pour permettre aux « amis du genre humain » de devenir citoyens français¹⁵. Enfin, la constitution de 1793 institue un droit d'asile pour ceux qui sont « *bannis de leur patrie pour la cause de la liberté* »¹⁶. Cette visée universelle a pu d'ailleurs dans le passé conduire à des prises de position contestables pour un regard contemporain : c'est au nom de la vocation particulière de la France en charge du devoir de répandre la civilisation que Jules Ferry, alors président du Conseil, justifie en 1885 devant l'Assemblée nationale l'expédition coloniale en Cochinchine au cours d'un débat célèbre l'opposant à Georges Clémenceau¹⁷. Les fondateurs de la IIIe République ne doutaient pas de la mission de la Grande Nation, dont l'histoire se confondait avec celle de la liberté. Cette vision est magistralement incarnée dans l'œuvre de Victor Hugo, érigé en prophète de la République¹⁸. Plus d'un siècle plus tard, le fondateur de la Ve République, pour sa part, en rédigeant ses *Mémoires*, expliquera qu'il a été guidé toute sa vie par une certaine idée de la France¹⁹.

Ce détour par l'histoire et la culture est indispensable pour éclairer l'enracinement en France d'une vision singulière et exigeante de la citoyenneté. Les fondateurs de la IIIe République en avaient d'ailleurs une perception très claire : la loi du 18 mars 1882 confie l'instruction morale et civique à l'enseignement primaire. Il s'agit de « *préparer à notre pays une génération de bons citoyens* », selon les termes de la célèbre lettre aux instituteurs de Jules Ferry²⁰. Le civisme se fonde sur une morale républicaine qu'il appartient aux instituteurs, les « hussards noirs de la République »²¹, de transmettre. De même, l'histoire de France enseignée à l'école doit exalter les « gloires communes » qui permettent de cimenter la Nation²². L'enseignement de l'histoire a donc des finalités civiques et les manuels scolaires jouent à cet égard un rôle déterminant : le « Petit Lavisse »²³ devient « l'évangile de la République » selon l'expression de Pierre Nora²⁴. Et l'apprentissage de la citoyenneté inclut la transmission aux nouvelles générations de la flamme patriotique. Le choix par la IIIe République, dès 1872, d'une armée de conscription a été un tournant majeur dans la formation du sentiment national même s'il a fallu attendre les lois de 1889 et 1905 pour que le service militaire devienne égal pour tous.²⁵ On ne peut pas comprendre autrement l'ampleur des sacrifices consentis durant la Grande guerre de 1914-1918. Les conscrits ne doutaient pas de la justesse de la cause pour laquelle ils combattaient : la lutte des démocraties contre les Empires.

La défaite de 1940, puis l'Occupation et le régime de Vichy, ont fissuré profondément le « catéchisme républicain »²⁶. La tentative de la IVe République, dans le sillage des travaux du Conseil national de la résistance, pour restaurer les valeurs républicaines, a pris fin avec les drames de la décolonisation qui troublent l'image d'une France au service de l'émancipation des peuples. Si la fondation de la Ve République par le général de Gaulle a permis de renouer avec la stabilité en dotant la France d'institutions solides et légitimes, elle n'a pas suffi à rétablir durablement le consensus implicite qui était le ciment de la citoyenneté républicaine.

¹⁴ Entretien avec S. Wahnich, « *L'étranger et la révolution française* », La revue du projet PCF (2011).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Art. 120 de la Constitution de 1793 – « Il [le Peuple français] donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans. ».

¹⁷ Journal officiel, *Débats parlementaires, Compte rendu in extenso de la 90e séance de la chambre des députés* (29 juillet 1885).

¹⁸ « *Aimer la beauté, c'est vouloir la lumière. C'est ce qui fait que le flambeau de l'Europe, c'est-à-dire de la civilisation, a été porté d'abord par la Grèce, qui l'a passé à l'Italie, qui l'a passé à la France.* », V. Hugo, *Les Misérables*, Ed. Hetzel et Lacroix, 1869, p. 678.

¹⁹ « *Il y a un pacte vingt fois séculaire entre la grandeur de la France et la liberté du monde.* », extrait du discours prononcé à la réunion des Français de Grande-Bretagne (1^{er} mars 1941) ; « *Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France* », Ch. de Gaulle, *Mémoires de guerre – L'Appel : 1940-1942* (tome I), Ed. Plon, 1954, p.6.

²⁰ J. Ferry, « *Lettre aux instituteurs* », 27 novembre 1883.

²¹ Selon l'expression de Charles Péguy dans *L'argent*, FV Editions (1913).

²² E. Renan, « *Qu'est-ce qu'une nation ?* », 11 mars 1882.

²³ Manuel scolaire d'Ernest Lavisse, utilisé à partir de 1884.

²⁴ P. Nora, « Lavisse, instituteur national. Le "Petit Lavisse", évangile de la République », in : *Les Lieux de mémoire. I – La République*, Gallimard, 1984.

²⁵ V. Documents du musée de l'armée.

²⁶ JC. Buttier, « Les trois vies du Catéchisme républicain, philosophique et moral de la Chabeaussière », in : *Annales historiques de la Révolution française* (364 | 2011), pp. 163-192. – V. à titre d'illustration le manuel de *Catéchisme républicain* par P. de La Chabeaussière.

II- La crise de la citoyenneté qui se manifesterait par un affaiblissement du civisme, reflèterait une perte de confiance dans les institutions représentatives et leur capacité à prendre en compte les aspirations des citoyens.

À partir des années 1960, le consensus implicite sur les devoirs du citoyen est remis en cause, parfois de façon radicale. Trois exemples de ce procès en légitimité des institutions républicaines sont révélateurs. Le premier concerne le devoir d'exercer son droit de vote²⁷ : il est significatif que ce rituel civique, au cœur du pacte républicain, ait été tourné en dérision par un slogan célèbre des années 60 et 70 : « Élections, piège à cons ! »²⁸. Le vote est dénoncé comme un simulacre, masquant le processus de reproduction sociale des démocraties « bourgeoises ». Cette thèse est étayée par de nombreux travaux sur la sociologie électorale qui contribuent à déconstruire l'alchimie du suffrage universel en soulignant l'importance des clivages socio-économiques²⁹. Le deuxième exemple concerne la contestation croissante dont a fait l'objet le service militaire avec notamment le mouvement des objecteurs de conscience³⁰, contestant le principe selon lequel tout citoyen doit être prêt à défendre la Patrie par les armes. Le problème ne se pose plus depuis la suspension du service national actif³¹ décidée pour tirer les conséquences de la professionnalisation de nos armées, qui rendait l'appel au contingent inutile, mais cette évolution a entériné *de facto*, la fin d'un des piliers de la formation civique. Le consentement à l'impôt, un des fondements de la citoyenneté républicaine depuis la Révolution française³², a été également très fragilisé par la contestation grandissante du poids des prélèvements obligatoires, pouvant aller jusqu'aux choix de l'exil fiscal³³ !

Cet affaiblissement du sens civique se reflète dans la baisse de la participation électorale. Un rapport consacré à la refondation du lien civique, remis par le président de l'Assemblée nationale en 2015³⁴ soulignait ainsi que « *l'enracinement d'un abstentionnisme croissant* » est une manifestation de la crise de la citoyenneté, alors même qu'il ressort de l'enquête sur les représentations de l'engagement citoyen, annexée à ce rapport, que l'acte de voter continue d'être jugé essentiel pour faire partie de la République française par 89% des personnes interrogées. Il est au demeurant important de souligner que les élections municipales et surtout présidentielles continuent de mobiliser les électeurs. Les taux de participation aux élections présidentielles sont même sensiblement supérieurs à ceux que connaissent les élections générales dans les pays de l'Union européenne à l'exception de l'Italie³⁵. En réalité, la désaffection des électeurs concerne surtout les élections législatives : l'abstention n'a cessé de progresser depuis 1993, s'est amplifiée en 2002 et a atteint un nouveau plafond en 2017³⁶. Cette évolution semble traduire une perte de confiance envers la Représentation nationale³⁷ ainsi qu'un rejet des partis qui concourent à l'expression du suffrage universel³⁸. Moins d'un électeur sur deux déclare avoir confiance dans son député³⁹ et une très large majorité de français est en faveur d'une réduction du nombre de parlementaires⁴⁰. Les électeurs, désormais informés en continu par les médias et les réseaux sociaux, exigent une transparence totale et ne comprennent plus que les garde-fous et les règles qui encadrent les débats parlementaires ont pour objet de garantir une délibération approfondie et démocratique.

Plus fondamentalement, si le citoyen juge inutile de se déplacer pour aller voter, c'est parce qu'il doute de la possibilité qu'il a d'influencer par son vote les choix du législateur⁴¹. À la racine de cette

²⁷ Le vote est un droit et non une obligation, v. article L. 2 du code électoral.

²⁸ J.-P. Sartre, « Élections, piège à cons », in *Les Temps modernes* (1973).

²⁹ V. notamment D. Gaxie, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Édition du Seuil (1978) et P. Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », in : *Questions de sociologie*, Minuit (1980).

³⁰ Le statut légal « d'objecteur de conscience » est reconnu par la loi n°63-1255 du 21 décembre 1963, modifiée par la loi n°83-605 du 8 juillet 1983.

³¹ En vertu de la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

³² Article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* ».

³³ V. Le Monde 15 octobre 2013 « *Les Français et les impôts : le grand désarroi* ».

³⁴ Rapport de C. Bartolone « *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique* », *op. cit.*

³⁵ La comparaison avec la Belgique n'est pas pertinente, le vote y étant obligatoire.

³⁶ V. infographie sur *l'évolution des taux d'abstention au second tour des élections législatives depuis 2002*.

³⁷ V. *l'enquête de décembre 2015 du CEVIPOF*.

³⁸ Art. 4 de la Constitution de 1958 : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. / Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.* (...) ».

³⁹ V. *l'enquête de décembre 2014 du CEVIPOF*.

⁴⁰ Selon un sondage BVA du 6 octobre 2017, 86% des Français sont favorables à la baisse du nombre de Parlementaires.

⁴¹ Rapport « *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique* », *op. cit.*

désaffection des électeurs-citoyens, il y a finalement le sentiment d'être laissé pour compte. De nombreux travaux scientifiques se sont efforcés de prendre la mesure de ce que l'on a appelé la « fracture » culturelle, économique ou/et sociale, en s'interrogeant en particulier sur les raisons du désintérêt de l'électorat populaire pour la vie politique qui se traduit par une forte abstention, une chute du militantisme et la montée du vote extrême⁴². Effondrement de la culture ouvrière⁴³, sentiment d'abandon de la France « périphérique »⁴⁴, éloignement des institutions⁴⁵, autant d'explications complémentaires du malaise profond qui sape le fondement même de la citoyenneté républicaine. Celle-ci repose précisément sur la possibilité donnée à chaque citoyen en exerçant ses droits, de s'arracher à ses enracinements particuliers⁴⁶. Ce phénomène est aggravé par la crise de l'école de la République, à qui est fait le procès de ne plus être en mesure de garantir l'égalité des chances et d'échouer à transmettre les valeurs civiques et morales. Ces inquiétudes se nourrissent aussi des doutes sur la capacité d'assimilation de la Nation en raison de la montée des fractures communautaires contraires à l'individualisme républicain. L'enlisement depuis trente ans du projet de donner le droit de vote aux élections locales aux étrangers extracommunautaires⁴⁷, qui nécessiterait une réforme de la Constitution, est emblématique de la difficulté à trouver un consensus sur les questions liées à l'accès à la citoyenneté des étrangers.

En même temps, de plus en plus de Français s'inquiètent d'un risque de remise en cause de la souveraineté nationale et d'affaiblissement de la citoyenneté républicaine, en raison de la montée en puissance de l'Union européenne et de la globalisation⁴⁸.

III- En réaction à ce risque de délitement de l'idéal républicain, il y a une réaffirmation des valeurs civiques dans l'espace public et un foisonnement d'initiatives apparaissent pour renouveler la citoyenneté à l'heure du numérique, de l'Union européenne et de la mondialisation.

Après la disparition de l'instruction civique à la fin des années soixante en tant que discipline enseignée dans le cadre des programmes scolaires obligatoires⁴⁹, des cours d'éducation civique sont réintroduits dès 1985 à l'école primaire⁵⁰, puis étendus aux collèges en 1996⁵¹ et aux lycées en 1999⁵², sous l'appellation d'éducation civique, juridique et sociale. Plus récemment, la loi du 8 juillet 2013 pour la « Refondation de l'école de la République » a instauré un enseignement moral et civique, bénéficiant d'horaires propres tout au long de la scolarité⁵³. De même, afin de pallier le vide créé par la suppression du service militaire, sans qu'aucun dispositif n'ait été prévu pour permettre l'apprentissage du civisme par les nouvelles classes d'âge, un service civique est instauré en 2010⁵⁴ qui permet aux jeunes de 16 à 25 ans de consacrer 6 à 12 mois à une mission d'intérêt général. Cet engagement citoyen a connu un vrai succès avec près de 100 000 participants en 2016⁵⁵, et ce dispositif est appelé à monter encore en puissance avec un objectif théorique de 350 000 jeunes par an en service civique d'ici 2018⁵⁶. Dans le même esprit, des propositions ont été formulées pour aboutir à la création d'une réserve citoyenne⁵⁷. Il est intéressant de noter que ces sujets ont été très débattus pendant la campagne présidentielle notamment avec la proposition du Président de la République d'instaurer un service militaire obligatoire d'un mois dans les trois ans suivant le dix-huitième anniversaire. D'une façon générale, on assiste à un retour en force des symboles de la

⁴² V. chapitre 7 de *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Armand Colin (2015) ; E. Todd et H. Le Bras, *L'invention de la France : Atlas anthropologique et politique*, Gallimard (2012).

⁴³ R. Hoggart, *La culture du pauvre, étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Minuit (1970).

⁴⁴ C. Guilluy, *La France périphérique*, Editions Champs (2014).

⁴⁵ D. Gaxie, *Le cens caché, op. cit.*

⁴⁶ D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, Gallimard (1994), p. 92.

⁴⁷ En 1981 déjà, F. Mitterrand, candidat à la présidence de la République, s'engageait à accorder le droit de vote aux étrangers pour les élections locales « après cinq ans de présence sur le territoire français ».

⁴⁸ La victoire du « Non » au référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a révélé la montée de l'euro-scepticisme en France. – v. [le site du Conseil constitutionnel](#).

⁴⁹ A. Bergougnoux, « L'École et l'éducation civique », in : *Revue de l'inspection générale* 03, pp. 53-60.

⁵⁰ V. vidéo « [Réforme des programmes de l'enseignement en 1985 – Archive INA](#) ».

⁵¹ Les programmes sont [renovés en 1995](#) à l'initiative du ministre François Bayrou.

⁵² [Arrêté du 9 août 2000](#) fixant le programme de l'enseignement obligatoire d'éducation civique, juridique et sociale en classe de première des séries générales à partir de l'année scolaire 2000-2001.

⁵³ [Arrêté du 12 juin 2015](#) relatif à l'enseignement moral et civique au lycée d'enseignement général et technologique et au lycée d'enseignement général et technologique agricole.

⁵⁴ [Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010](#) relative au service civique.

⁵⁵ V. notamment *Le Monde*, « [Les jeunes reprennent du service](#) » du 30 mars 2012.

⁵⁶ V. les objectifs officiels sur [le site gouvernemental du service civique](#)

⁵⁷ Rapport au Président de la République par C. Onesta et J.-M. Sauvé « Pour que vive la fraternité : propositions pour une réserve citoyenne » (juillet 2015).

citoyenneté⁵⁸ dans l'espace public, dont l'affichage a d'ailleurs été rendu obligatoire sur la façade des établissements scolaires⁵⁹. On constate depuis une quinzaine d'années un regain de ferveur pour le drapeau tricolore et l'hymne national. L'émoi suscité par les sifflets venus d'une partie du public assistant en 2001 et 2002 à des rencontres de football au Stade de France⁶⁰ lors de l'interprétation de la Marseillaise a conduit le législateur à créer le délit d'outrage au drapeau ou à l'hymne national⁶¹. Ce mouvement s'est amplifié après la tragédie des attentats de 2015 qui a entraîné des manifestations de patriotisme et de soutien aux forces de l'ordre⁶². Dans ce contexte de réaffirmation des valeurs de la République, 2016 a été proclamée l'année de La Marseillaise⁶³.

Si l'on constate un déclin des formes traditionnelles de militantisme notamment au sein des partis et des syndicats⁶⁴, on assiste en revanche à l'essor de nouvelles formes d'engagement ou de participation à la vie de la cité : vitalité associative⁶⁵, développement des ONG... Beaucoup d'initiatives sont prises, notamment à l'échelle communale, pour encourager l'engagement citoyen et faire vivre la fraternité républicaine⁶⁶. Depuis une dizaine d'années, le mouvement des « *civic tech* » ou « technologies civiques » est en plein essor : les plateformes mises en place par des collectivités locales en concertation avec des ONG, pour que les citoyens puissent être associés en amont aux décisions prises, y compris sur les choix budgétaires, en sont un bon exemple⁶⁷. L'éducation nationale est désormais en charge de transmettre les bases nécessaires à l'exercice de la citoyenneté numérique⁶⁸, l'accès au numérique étant devenu indispensable à la participation à la cité. Dans le cadre de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique⁶⁹, toute une série de dispositions ont été adoptées pour répondre à l'exigence de transparence accrue dans les relations entre les citoyens et la collectivité, notamment en élargissant l'ouverture des données publiques. La capacité donnée à chacun de participer à la société en ligne, que ce soit sous forme de journaux personnels, de blogs ou forums ou à travers les réseaux sociaux selon des modes souvent collaboratifs, modifie en profondeur les conditions de formation de l'opinion publique, sans que l'on puisse encore en prédire toutes les conséquences. Le débat est vif entre ceux qui s'inquiètent des risques d'une fragmentation civique, avec l'essor d'une cyberdémocratie cultivant l'entre-soi et dans laquelle un simple clic tiendrait lieu d'engagement citoyen⁷⁰ et ceux qui saluent, au contraire, une réappropriation de la délibération collective par des citoyens vigilants, militants engagés pour une « contre-démocratie »⁷¹.

L'avènement de médias globaux contribue aussi à favoriser les échanges transnationaux et à donner aux citoyens de nouveaux outils pour peser sur les décisions internationales qui les concernent. L'aspiration à un ordre international plus respectueux du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas nouvelle⁷². Et le procès en légitimité des organisations internationales qui décideraient à l'insu des citoyens et des peuples est instruit depuis longtemps, comme en témoigne la récurrence des campagnes pour la remise en cause de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou des institutions financières internationales. Des ONG ont su d'ailleurs de longue date s'organiser pour mobiliser l'opinion publique internationale, par exemple pour la défense des droits de l'Homme et du

⁵⁸ Art. 2 de la Constitution de la Ve République, *supra* (note 8).

⁵⁹ Art. L.111-1-1 du code de l'éducation créé par l'art. 3 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 qui dispose que : « *La devise de la République, le drapeau tricolore et le drapeau européen sont apposés sur la façade des écoles et des établissements d'enseignement du second degré publics et privés sous contrat. La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 est affichée de manière visible dans les locaux des mêmes écoles et établissements* ».

⁶⁰ À l'occasion des matchs France-Algérie (6 octobre 2001) et Lorient-Bastia (11 mai 2002).

⁶¹ Article 433-5-1 créé par loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 113 JORF 19 mars 2003.

⁶² V. la vague CEVIPOF de janvier 2017 (page 29).

⁶³ Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République, annonce des 11 mesures du 22 janvier 2015, B.O.

⁶⁴ V. « Le militantisme est mort, vive le militantisme », site de Liegey Muller Pons.

⁶⁵ Plus de vingt millions de français étaient impliqués dans une structure associative en 2016, soit une augmentation de plus de 11% par rapport à 2012.

⁶⁶ Collectif pacte civique, *Penser, agir, vivre autrement en démocratie*, Ed. Chroniques sociales, 2012 ; A. Jardin, *Une Révolution*, Grasset, 2002.

⁶⁷ Par. ex., v. le budget participatif de la ville de Paris ; les « ateliers citoyens participatifs » de Nantes Métropole.

⁶⁸ Site Internet Éduscol, « Identité et citoyenneté numérique » (2016).

⁶⁹ Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁷⁰ V. la pétition contre la loi Travail du printemps 2016 qui a réuni 1,3 millions de signataires.

⁷¹ L'Internet est « *un espace généralisé de veille et d'évaluation du monde. Loin de constituer un simple "instrument", il est la fonction même de surveillance* », P. Rosanvallon, *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*, Ed. du Seuil, 2006, p. 75 ; v. aussi F. Greffet et S. Wojcik, Greffet, « La citoyenneté numérique : Perspectives de recherche », in *Réseaux*, vol. 184-185, (2/2014), pp. 125-159.

⁷² E. Kant, *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, commentaire de JM. Muglioni, Bordas ; V. Hugo, *Les Châtiments, Lux*, Ed. J.Hetzel & Cie, 1853, pp.352-361 ; M. Canto-Sperber, *La morale du monde*, PUF, 2010, p. 222 et s.

citoyen⁷³. Mais l'accélération de la globalisation et le sentiment très largement répandu, particulièrement en France, selon lequel le simple citoyen n'aurait aucun moyen de peser sur le cours des choses⁷⁴, donnent à cette question une acuité nouvelle. On assiste d'ailleurs à un renouveau de l'utopie d'une citoyenneté universelle : la ratification des traités de libre-échange donne ainsi systématiquement lieu à des débats transfrontières et à des pétitions internationales « citoyennes » en ligne⁷⁵.

L'exemple le plus frappant est celui du combat pour l'écologie et la survie de la planète. La préparation de la COP 21 et le suivi des engagements pris ont suscité une mobilisation citoyenne sans précédent à l'échelle du globe. Cette nécessité d'une approche transnationale pour peser sur les enjeux globaux milite, selon les avocats d'une Europe fédérale, en faveur d'une démocratie supranationale qui aurait un poids suffisant pour que ses citoyens regagnent une part de contrôle démocratique des orientations de la mondialisation⁷⁶. À l'inverse, les adversaires d'une Europe souveraine qui mettrait sous tutelle les États s'inquiètent d'une citoyenneté post-nationale en l'absence d'une vraie communauté politique⁷⁷. Le caractère passionnel de ce débat démontre que le lien entre citoyenneté et Nation demeure très enraciné et que la citoyenneté européenne est encore inachevée⁷⁸.

Si la crise de la citoyenneté républicaine est une réalité, l'idéal qui inspire la citoyenneté et l'aspiration qu'elle incarne sont plus vivants que jamais aujourd'hui. Il suffit pour s'en convaincre de mesurer le nombre d'occurrences du vocable *citoyen* dans le discours politique, social et même économique, au risque d'ailleurs d'un éclatement de la notion de citoyenneté. Au-delà du vocabulaire, il faut se réjouir de cette effervescence qui traduit le souhait de renouer avec l'idéal de la fraternité. Au cœur de ces interrogations, il y a la question de la transmission aux nouvelles générations de nos racines républicaines mais aussi des richesses de la langue française, de notre histoire et plus largement d'une culture sans laquelle il n'y a pas de citoyenneté vivante. La volonté de concilier la préservation de cet héritage commun avec la construction d'une citoyenneté universelle afin de répondre aux enjeux de la globalisation, est au cœur des débats sur la finalité de l'Union européenne.

⁷³ Dès les années 1960, *Amnesty international* mobilise l'opinion publique internationale pour la défense des droits de l'Homme, ce qui lui vaudra le Prix Nobel de la paix en 1977.

⁷⁴ Enquête de la fondation pour l'innovation politique, mars 2007.

⁷⁵ Par ex., v. une pétition concernant l'opposition au TAFTA et au CETA recueillant à ce jour plus de 235 000 signatures.

⁷⁶ Selon J. Habermas, une démocratie supranationale européenne a besoin avant tout « d'individus éclairés, ayant appris qu'ils sont à la fois citoyens d'un État et citoyens européens » et pouvant participer à la fois à la vie publique nationale et à la formation de la volonté politique à l'échelle européenne - V. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997, p.394.

⁷⁷ D. Schnapper, « Nationalité et citoyenneté », in *Pouvoirs*, 160/2017, pp.61-71.

⁷⁸ V. Conseil d'État, cycle des « Entretien sur l'Europe » conférence 11 « Quels droits pour les citoyens européens ? ».

Deuxième conférence : 29 novembre 2017

La citoyenneté dans la tradition républicaine

Le modérateur :

■ **Christian Vigouroux,**

président adjoint de la section sociale du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Philippe Bas,**

sénateur, président de la Commission des lois

■ **Marie-France Monéger-Guyomarc'h,**

directrice, cheffe de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN)

■ **Pierre Nora,**

historien, membre de l'Académie française

Présentation de la conférence

La citoyenneté est indissociable de l'appartenance à une communauté politique. Dans l'Antiquité, le citoyen est celui qui jouit du droit de cité, et à qui incombe des devoirs civiques, au premier rang desquels la participation à la vie de la cité, à son financement et à sa défense. Inspirée des Lumières, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose les fondements modernes de la citoyenneté en lui donnant une portée universelle.

La « tradition républicaine » ne se laisse pas aisément définir, bien qu'elle soit fréquemment invoquée dans le débat public et que le juge administratif ou constitutionnel y fasse référence, souvent implicitement, notamment lorsqu'il invoque des principes généraux du droit et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.⁷⁹ Elle a cristallisé, au fil de l'histoire tourmentée des Républiques, des points de repère essentiels.

La citoyenneté en tant qu'idéal toujours perfectible est une des valeurs fondatrices de ce corps de doctrine républicain. Et symétriquement, la tradition républicaine donne une assise historique et constitutionnelle au régime de la citoyenneté.

La citoyenneté incarne une conception exigeante de la République, indissociable de la nation, qui assigne à l'éducation un rôle fondamental. **(I)**

La tradition républicaine exprime les principes et les valeurs qui fondent les droits et les devoirs du citoyen. **(II)**

I- La citoyenneté incarne une conception exigeante de la République, indissociable de la nation, qui assigne à l'éducation un rôle fondamental.

La République ne se réduit pas à une forme de gouvernement⁸⁰, qui se définirait par opposition à la monarchie ou au gouvernement d'un seul. Depuis la Révolution, la République incarne un projet politique, celui d'être une association librement consentie d'individus autour d'idéaux partagés⁸¹. Conformément à l'idéal inspiré par le modèle de la cité antique⁸², le citoyen se définit d'abord comme celui qui participe à la communauté politique notamment en exerçant son droit de vote⁸³. À travers l'élection de ses représentants, il concourt à la formation de la loi et consent librement à la contribution publique⁸⁴. C'est ce que résume la célèbre formule « la loi exprime la volonté générale », selon une terminologie inspirée du contrat social de Rousseau⁸⁵. C'est la source de la « foi dans le suffrage universel », qui est une constante de la tradition républicaine. Cette vision a traversé cinq Républiques et a résisté à bien des épreuves. Au fil du temps, elle n'a cessé d'être actualisée et de s'enrichir d'apports constitutionnels successifs. Chaque génération a apporté sa pierre à l'édifice, notamment en élargissant progressivement l'accès à la citoyenneté et en renforçant les droits des citoyens.

En France, le projet républicain est inséparable de l'idée de nation. Les Constitutions des I^{ère} et II^{ème} Républiques affirment ainsi que « l'universalité des citoyens français » est et compose le peuple souverain⁸⁶. Seule la Constitution de 1793, qui n'a jamais été appliquée, fait exception en ouvrant largement l'accès des étrangers à la citoyenneté⁸⁷. À partir de l'instauration du suffrage universel en 1848, la tradition républicaine fait coïncider la citoyenneté avec la nationalité. Les constitutions des

⁷⁹ C. Vimbert, *La tradition républicaine en droit public français*, 1992, Publications de l'Université de Rouen ; Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

⁸⁰ Constitution de 1958, art. 89 alinéa 5 : « La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. »

⁸¹ Rapport remis au Président de la République par C. Onesta et J.-M. Sauvé, « [Pour que vive la fraternité](#) », (juillet 2015).

⁸² C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976. C. Nicolet, *L'idée républicaine en France : essai d'histoire critique (1789-1924)*, Paris, Gallimard, coll. "Bibliothèque des histoires", 1982.

⁸³ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), art. 6 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

⁸⁴ DDHC, art. 14 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

⁸⁵ P. Brunet, *Le concept de République dans le droit public français*, B. Krulic, *La République en perspective*, Presses universitaires de Laval, pp. 99-130, 2009 ; R. Carré de Malberg, [La loi, expression de la volonté générale](#), Librairie du Recueil Sirey, 1931.

⁸⁶ M. Agulhon, « La République française : vision d'un historien », in *Colloque de Nice*, 1985.

⁸⁷ Constitution du 24 juin 1793, art. 4. : « Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français. »

IVème et Vème Républiques emploient sur ce point des termes identiques : « la souveraineté nationale appartient au peuple »⁸⁸.

Il en découle que l'exercice du droit de vote est réservé aux « nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques »⁸⁹. La seule exception contemporaine résulte de la possibilité donnée par le traité de Maastricht⁹⁰ aux ressortissants d'un état membre de l'Union européenne de voter aux élections locales. L'adoption de cette réforme a d'ailleurs suscité des débats nourris et exigé une révision de la Constitution⁹¹. Et aucune des nombreuses propositions destinées à donner le droit de vote aux étrangers non communautaires aux élections locales n'a abouti jusqu'à maintenant en raison de la sensibilité de ce sujet dans l'opinion publique⁹². Dès lors que les Français seuls sont citoyens, la question des modes d'acquisition de la nationalité est cruciale. En cette matière, la République s'est toujours montrée accueillante : elle s'honore d'être une terre d'asile et les étrangers qui font la preuve de leur assimilation peuvent acquérir la nationalité française et devenir citoyens⁹³. La conception républicaine de la Nation se fonde sur un désir d'appartenance plutôt que sur des critères déterministes tels que l'origine ou le territoire. Le principe du *jus soli* en vigueur sous l'Ancien Régime depuis le XVIème siècle⁹⁴ a été confirmé sous la Révolution. Et depuis 1889, toute personne née en France acquiert automatiquement la nationalité française⁹⁵. La nation est donc ouverte : selon la célèbre formule de Renan⁹⁶, son « existence est un plébiscite de tous les jours ». Et si pour faire vivre ce « principe spirituel » qu'est la nation, « la possession en commun d'un riche legs de souvenirs » est nécessaire, il faut surtout « le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage.. »⁹⁷.

La primauté du suffrage universel qui est le fondement de la République nécessite la mise en place d'une éducation du citoyen afin qu'il puisse mesurer les conséquences de son vote. Cette question était déjà centrale pour les Lumières : pour que le contrat social soit possible, il faut que les choix des citoyens soient éclairés par la raison. Dès 1791, c'est le sens du projet d'instruction publique présenté par Condorcet à l'Assemblée nationale législative⁹⁸. Pour les fondateurs de la IIIème République, le rôle de l'école est essentiel pour émanciper les citoyens. Les célèbres lois de Jule Ferry sur l'école primaire⁹⁹ et l'instruction obligatoire¹⁰⁰ complétées par la laïcisation de l'enseignement public¹⁰¹ sont à la base de la « République des instituteurs »¹⁰². L'instruction morale et civique confiée à l'enseignement primaire a pour but de « préparer à notre pays une génération de bons citoyens »¹⁰³. Le civisme se fonde sur une morale républicaine qu'il appartient aux « hussards noirs de la République »¹⁰⁴ de transmettre. L'école a aussi comme finalité d'encourager la promotion au mérite par opposition à la sélection par l'origine¹⁰⁵. L'école joue historiquement un rôle essentiel dans la consolidation de l'État-Nation : l'enseignement se fait exclusivement en Français aux dépens des « patois » dont l'usage régresse fortement¹⁰⁶. Et l'apprentissage de la citoyenneté inclut la transmission aux nouvelles générations de l'amour de la patrie. Depuis la victoire de Valmy en 1792,

⁸⁸ Constitutions de la IVème et de la Vème Républiques, art.3.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Traité du 7 février 1992, approuvé en France par le référendum du 20 septembre 1992.

⁹¹ Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 et Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 qui modifie l'article 88-3 de la Constitution comme suit : « art. 88-3. - *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.* »

⁹² Cf. dossier du participant, « [Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ?](#) », conférence inaugurale du cycle citoyenneté du Conseil d'État, 18 octobre 2017.

⁹³ Code civil, art. 21-24 : « *Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante (...)* ».

⁹⁴ Rapport de la commission de la nationalité, M. Long, « Être français, aujourd'hui et demain » (1988).

⁹⁵ Loi du 26 juin 1889.

⁹⁶ E. Renan, « Qu'est-ce qu'une nation ? », conférence à la Sorbonne, 1882.

⁹⁷ Rapport remis au Président de la République, G. Larcher, « La Nation française, un héritage en partage » (avril 2015), p.7.

⁹⁸ Rapport et projet de décret relatifs à l'organisation générale de l'instruction publique, Présentation à l'Assemblée législative, 20 et 21 avril 1792.

⁹⁹ Loi du 16 juin 1881.

¹⁰⁰ Loi du 28 mars 1882.

¹⁰¹ Loi du 30 octobre 1886.

¹⁰² M. Ozouf et J. Ozouf, *La République des instituteurs*, Paris, Gallimard, 1989.

¹⁰³ Lettre aux instituteurs, 27 novembre 1883.

¹⁰⁴ Selon l'expression de C. Péguy dans *L'argent* (1913).

¹⁰⁵ V. DDHC, art. 6.

¹⁰⁶ V. M. de Certeau, D. Julia, J. Revel, *Une politique de la langue. La révolution française et les patois : l'enquête de Grégoire*, Gallimard, 2002, p. 472 ; V. P. Vigier, *Diffusion d'une langue nationale et résistance des patois en France au XIXe siècle. In Romantisme*, 1979, n°25-26. Conscience de la langue. pp. 191-208.

la défense de la liberté se confond dans la « mystique républicaine » avec celle de la patrie¹⁰⁷. Le choix dès 1872 d'une armée de conscription par la III^e République afin de tirer les leçons de la défaite de 1871 a été un tournant majeur qui a contribué puissamment à l'intégration des citoyens à la communauté nationale. Avec les lois de 1889 et 1905, le service militaire devient égal pour tous.¹⁰⁸ Le devoir de chaque citoyen de prendre les armes pour défendre la République, si celle-ci est menacée, est un des éléments constitutifs de la tradition républicaine¹⁰⁹.

L'œuvre des fondateurs de la III^e République a permis de cristalliser le socle de la « tradition républicaine ». Si celle-ci a été approfondie et enrichie par la jurisprudence, actualisée et renouvelée notamment lorsque l'idéal républicain était en crise, elle n'a jamais cessé d'être invoquée dans le débat juridique et politique comme un repère, un corpus exprimant les principes et les valeurs qui fondent les droits et les devoirs du citoyen.

II- La tradition républicaine cristallise un idéal et des principes qui fondent les institutions et les droits et devoirs du citoyen.

La tradition républicaine s'efforce de définir les conditions concrètes qui permettent de se rapprocher de l'idéal républicain. Elle est fondée sur le principe électif¹¹⁰ qui fonde la légitimité des représentants des citoyens. Voter est un droit et c'est aussi le premier des devoirs civiques¹¹¹. Et les institutions sont conçues pour protéger la souveraineté du Parlement, seule garante de la souveraineté du peuple. C'est le fondement historique de l'immunité parlementaire destinée à protéger l'indépendance des députés et des sénateurs dans l'exercice de leur mandat¹¹². Après le Second Empire, les républicains se défient du césarisme. Le référendum est assimilé à un plébiscite personnel : les représentants du peuple sont seuls à pouvoir incarner la souveraineté nationale. Pour la même raison, le pouvoir exécutif dépend du pouvoir législatif devant lequel il est responsable et le droit de dissolution est tombé en désuétude. Le principe de la neutralité de l'administration garantit à la fois le droit des administrés à l'impartialité du service public et le respect de la volonté du législateur. Et il ne peut y avoir de norme supérieure à la loi : il faudra attendre 1958 pour qu'apparaisse un contrôle de constitutionnalité. Enfin, la tradition républicaine se méfie des corps intermédiaires. Si les libertés locales ont été reconnues dès les débuts de la III^e République¹¹³ et si l'autonomie des collectivités locales a été affirmée par les lois sur la décentralisation¹¹⁴, la République même décentralisée¹¹⁵, demeure une et indivisible¹¹⁶. Et tout au long de l'histoire républicaine, l'unicité du peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion, n'a cessé d'être réaffirmée¹¹⁷.

La devise de la République -liberté, égalité, fraternité- inscrite à l'article 2 de la Constitution, résume les valeurs qui fondent la citoyenneté¹¹⁸, transmises depuis 1789 par la tradition républicaine. La liberté est première, car c'est elle qui permet au sujet de devenir citoyen. C'est pourquoi elle est au cœur de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹¹⁹. Elle est universelle : tous les êtres humains naissent et demeurent libres et égaux en droits. Elle peut se définir comme consistant à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Elle se décline dans toute une série de principes constitutionnels dont la portée est bien identifiée et qui font partie du patrimoine commun des sociétés démocratiques. Ils sont d'ailleurs garantis dans tout le territoire européen par la Convention européenne des droits de l'homme¹²⁰ et la Charte des droits fondamentaux¹²¹.

L'égalité est d'abord celle du suffrage, même s'il faut rappeler que, si le caractère universel et égal du vote a toujours été défendu par les républicains, il a fallu attendre 1944 pour que les femmes

¹⁰⁷ V. P. Nora « Lavis, instituteur national » in *Les lieux de mémoire*, Gallimard, 1984.

¹⁰⁸ Cf. V. Documents du musée de l'armée, notamment [fiche](#) sur le service militaire.

¹⁰⁹ V. Déclaration de W. Rousseau, Président du Conseil, J.O. Déb. Ch. Dép., 12 avril 1900, p. 1217.

¹¹⁰ V. C. Renouvier, *Manuel républicain de l'homme et du citoyen (1848)*, p. 80.

¹¹¹ La mention « Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique » figure sur les cartes électorales.

¹¹² C. Vimbert, *La tradition républicaine en droit public français*, 1992, Publications de l'Université de Rouen.

¹¹³ Loi départementale du 10 août 1871 ; Loi municipale du 5 avril 1884.

¹¹⁴ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹¹⁵ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹¹⁶ V. art. 1er (al.1) de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible (...) Son organisation est décentralisée. »

¹¹⁷ V. notamment, Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 à propos de la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

¹¹⁸ V. Charte des droits et devoirs du citoyen français, décret n°2012-127 du 30 janvier 2012.

¹¹⁹ DDHC, art 4 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. »

¹²⁰ La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

¹²¹ V. Traité sur l'Union européenne, art.6.

aient le droit de vote¹²² et accèdent donc à la pleine citoyenneté politique. Et pour favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, l'adoption en 1999 d'une réforme de la constitution¹²³ a été nécessaire. De même, ce n'est qu'en 1974 que les jeunes ont acquis le droit de voter à partir de 18 ans¹²⁴.

L'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction de sexe, d'origine, de race ou de religion est au cœur du pacte républicain. Il en découle l'interdiction de toute discrimination et il appartient au juge constitutionnel et administratif d'apprécier le bien fondé des différences de traitement en fonction de différences de situation ou de motifs d'intérêt général. L'égalité d'admission aux emplois publics et plus généralement l'égalité des chances, consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹²⁵, revêt une place à part dans l'idéal républicain.

Ce n'est que sous la deuxième république que le principe de fraternité a été ajouté pour compléter le triptyque de la devise républicaine¹²⁶. Il n'a jamais été véritablement défini mais si sa portée juridique n'a pas été consacrée, il donne toute sa portée à l'idéal républicain en permettant de concilier les principes d'égalité et de liberté qui peuvent être potentiellement contradictoires. Il n'est pas sans intérêt de noter que la charte des droits et devoirs du citoyen français, que doit signer toute personne souhaitant être naturalisée¹²⁷ mentionne au titre de la fraternité l'obligation de concourir à la défense et à la cohésion de la nation ainsi que de contribuer selon ses capacités financières aux dépenses de la nation. En contrepartie, la nation garantit à tous des droits sociaux : la fraternité se traduit ainsi concrètement par la solidarité¹²⁸ même si elle ne s'y réduit pas. Plus généralement, la fraternité fonde l'égalité des dignités des personnes humaines¹²⁹.

Le Préambule de la Constitution de la IV^{ème} république a ajouté une nouvelle génération de principes politiques, économiques et sociaux, proclamés « comme particulièrement nécessaires à notre temps ». Cette formulation, si elle exprime la volonté des constituants de 1946 de faire renaître l'idéal républicain après les heures sombres de l'Occupation, illustre aussi le fait que la tradition républicaine est vivante et nécessite d'être actualisée et enrichie en fonction des nouveaux défis qui se présentent. Renouant avec l'héritage des constitutions de 1791¹³⁰, 1793¹³¹ et celle du 4 novembre 1848, le Préambule en affirmant avec force la dimension sociale de la République élargit le champ de la citoyenneté qui n'est plus seulement politique. Il consacre notamment les droits des travailleurs et le droit à la protection sociale de tous ceux qui sont dans le besoin¹³². La sécurité Sociale mise en place par les ordonnances de 1945 acquiert ainsi une assise constitutionnelle. La citoyenneté sociale liée au développement de l'État-providence est devenue une composante essentielle de la citoyenneté démocratique comme en atteste l'attachement des Français aux conquêtes de la sécurité Sociale¹³³.

La Constitution de 1958 s'inscrit dans la même ligne: son article 1^{er}, après avoir défini la République, comme « indivisible, laïque, démocratique et sociale », lui assigne comme finalité d'assurer « l'égalité de tous les citoyens devant la loi... »¹³⁴. L'indivisibilité, la laïcité, la démocratie et la dimension sociale sont ainsi les quatre piliers de la République indispensables à l'exercice de la citoyenneté.

L'indivisibilité et le caractère démocratique de la République sont inséparables de la souveraineté nationale qui « appartient au peuple (...) » et « aucune section du peuple ni aucun individu ne peut

¹²² V. Ordonnance du 21 avril 1994, art. 17.

¹²³ Loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui a complété l'article 3 de la Constitution par l'alinéa suivant : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. »

¹²⁴ Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

¹²⁵ V. art. 6 DDHC susmentionnée.

¹²⁶ V. Préambule de la Constitution du 4 novembre 1848, IV « Elle a pour principe la Liberté, l'Égalité et la Fraternité (...) »

¹²⁷ V. note 40.

¹²⁸ M. Ozouf, *De Révolution en République*, Gallimard, 2015, p. 895.

¹²⁹ V. Conseil constitutionnel, décision n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Rec. p 100, cons. 2 et 18. ; voir aussi décision n° 94 - 359 DC du 19 janvier 1995 Rec. p.176, cons. 6 et 7. ; *Collectif pacte civique, Penser, agir, vivre autrement en démocratie*, Ed. Chroniques sociales, 2012.

¹³⁰ Constitution des 3 et 4 septembre 1791, alinéa 8 du titre 1er.

¹³¹ Constitution du 24 juin 1793, cf art. 122 et art. 21 et 22 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui la précédait.

¹³² V. notamment alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

¹³³ V. Enquête d'opinion (Ifop), « [Les Français et les 70 ans de la Sécurité sociale](#) » ; Pour une théorie de la citoyenneté sociale, V. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, in *Class, citizenship and social development*, Chicago University Press (1963).

¹³⁴ V. Constitution du 4 octobre 1958, art.1^{er} : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. (...) »

s'en attribuer l'exercice ». La Constitution de La Vème République introduit cependant une innovation fondamentale lorsqu'elle dispose que le peuple exerce sa souveraineté « par ses représentants et par la voie du référendum »¹³⁵. En légitimant le référendum, dont se méfiait la doctrine républicaine par crainte du césarisme, le gaullisme rompt avec la tradition républicaine qui considérait que seule la loi votée par le Parlement exprimait la volonté générale. L'usage du référendum joint à l'élection du Président de la République au suffrage universel, en donnant aux citoyens le pouvoir de décider par eux-mêmes lors des consultations majeures, renoue avec l'idéal d'une démocratie directe au risque d'affaiblir la démocratie représentative.

Avec la laïcité, la République garantit la liberté de conscience et de culte tout en imposant une stricte neutralité dans l'espace public. Cet équilibre délicat a été gravé dans le marbre par la grande loi de 1905 sur la séparation des églises et de l'État¹³⁶. Cette exigence de neutralité vaut en particulier pour l'école de la République, qui ayant pour mission d'enseigner la morale civique¹³⁷ et d'œuvrer à l'émancipation des futurs citoyens, doit demeurer un sanctuaire « à l'abri de tout prosélytisme et de toute pression »¹³⁸. C'est d'ailleurs ce qui a justifié, après des débats passionnés, l'adoption en 2004 d'une loi sur les signes religieux à l'école publique¹³⁹.

S'agissant de la dimension sociale de la République, nombreux sont ceux de nos concitoyens qui s'inquiètent des conséquences de la montée du chômage et de la précarisation et du risque de voir la citoyenneté sociale profondément fragilisée¹⁴⁰. Et une floraison d'initiatives « citoyennes », encouragées par le législateur¹⁴¹, témoigne de la volonté de revivifier les valeurs de solidarité et de fraternité¹⁴².

La tradition républicaine et l'idéal d'une communauté politique fondée sur la citoyenneté sont aujourd'hui confrontés à de nouveaux défis. Les développements de la citoyenneté communautaire et la recherche de l'équilibre à trouver entre souveraineté nationale et souveraineté européenne sont au centre du débat sur l'avenir de l'Union. Les développements du numérique et des réseaux sociaux à l'échelle planétaire modifient profondément les modes d'expression et de participation des citoyens, qui s'inquiètent notamment des conséquences de l'accélération de la mondialisation et demandent à être mieux associés aux décisions politiques concernant les enjeux de la globalisation. Ainsi, plus de 250 ans après la publication du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau¹⁴³, la question des fondements de la citoyenneté et des conditions de son exercice reste au cœur des interrogations des sociétés démocratiques.

¹³⁵ V. Constitution de 1958, art. 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. (...) ».

¹³⁶ V. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, art. 1^{er} : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

¹³⁷ J. Ferry, « Lettre aux instituteurs », 17 novembre 1883 et Loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire.

¹³⁸ V. Charte de la laïcité à l'école, [B.O. du 12 septembre 2013, Ministère de l'Éducation nationale](#).

¹³⁹ Article L.141-5-1 du code de l'éducation créé par la loi du 15 mars 2004 sur les signes religieux dans les écoles publiques françaises.

¹⁴⁰ R. Castel, « La citoyenneté sociale menacée », *Cités*, vol. 35, no. 3, 2008, pp. 133-141.

¹⁴¹ V. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

¹⁴² *Collectif pacte civique, Penser, agir, vivre autrement en démocratie*, Ed. Chroniques sociales, 2012 ; A. Jardin, *Une Révolution*, Grasset, 2002.

¹⁴³ Le titre complet est *Du contrat social ou Principes du droit politique* (1762).

Troisième conférence : 17 janvier 2018

L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens ?

Le modérateur :

■ **François Weil,**

conseiller d'État, ancien recteur de l'Académie de Paris

Les intervenants :

■ **Jean-Michel Blanquer,**

ministre de l'Éducation nationale

■ **Anne Muxel,**

sociologue, directrice de recherches CNRS en science politique au centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)

■ **Pierre Vermeren,**

professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Présentation de la conférence

Il ne peut y avoir de communauté politique durable si les citoyens ne partagent pas les valeurs qui la fondent: telle était déjà la conviction des philosophes grecs lorsqu'ils s'interrogeaient sur les conditions de la pérennité de la Cité¹⁴⁴. Les fondateurs de la République, nourris des exemples antiques, de l'humanisme de la Renaissance et des Lumières, avaient pleinement conscience que la « fabrique du citoyen »¹⁴⁵ par l'école était la condition de l'enracinement du projet républicain. Ils étaient animés par la conviction que l'accès à l'instruction est la condition de l'émancipation du citoyen à qui doit être transmis l'amour et les valeurs de la République. Elle ne peut le faire que si elle dispose de l'autorité nécessaire, ce qui suppose, dans une société démocratique, un consensus implicite sur les valeurs à transmettre. Si elle s'enracine dans notre tradition républicaine et notre histoire nationale, la « fabrique du citoyen » par l'école n'a donc cessé de se transformer et d'être traversée de débats multiples, en fonction des transformations économiques, sociales et politiques de notre démocratie.

Héritière des Lumières et des idéaux de 1789, la Troisième République assigne à l'école la mission fondamentale de former de « bons citoyens » en transmettant les valeurs républicaines et le « roman national » sur l'histoire et la vocation de la France (I). Confrontée à de nouveaux défis et aux critiques des années soixante, la formation du citoyen à l'école a été fortement contestée avant d'être progressivement rétablie au fil de réformes successives qui reflètent les difficultés à trouver un consensus (II).

I- Héritière des Lumières et des idéaux de 1789, la Troisième République assigne à l'école la mission fondamentale de former de « bons citoyens » en transmettant les valeurs républicaines et le « roman national » sur l'histoire et la vocation de la France.

La question de l'instruction est centrale pour les Lumières et suscite des débats passionnés tout au long du XVIII^e siècle. Les académies, les sociétés savantes et les encyclopédistes sont animés par la conviction commune que la diffusion des connaissances est la source du progrès moral et humain. Voltaire mène au nom de la Raison un combat incessant contre le fanatisme et la superstition¹⁴⁶. Les plus grands esprits se passionnent pour les questions pédagogiques comme en témoignent l'*Émile* de Rousseau¹⁴⁷ qui développe les principes d'une éducation idéale ou encore la volonté de d'Alembert et Diderot de fournir avec les planches scientifiques de l'*Encyclopédie* « un matériel pour changer la façon commune de penser »¹⁴⁸. En proclamant que l'ignorance des droits de l'Homme est une des principales causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements¹⁴⁹, les auteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) donnent le fondement philosophique et constitutionnel de ce que doit être une instruction publique permettant l'émancipation des citoyens dont la vigilance est le seul rempart contre la tyrannie. L'Assemblée Constituante transfère aux autorités administratives les pouvoirs de l'église sur l'école¹⁵⁰, astreint les maîtres à prêter un serment civique¹⁵¹ et affirme le droit de tous à une instruction élémentaire¹⁵². Tout au long de la période révolutionnaire, la question de l'école suscite de nombreuses propositions et débats législatifs¹⁵³. Le projet le plus célèbre est celui présenté par Condorcet, en 1792, à l'Assemblée nationale législative¹⁵⁴ : s'il ne sera jamais mis en œuvre, il affirme déjà le droit de tous les individus à

¹⁴⁴ Pour prendre un exemple illustre, l'école en charge de former les citoyens a une fonction essentielle dans la Cité idéale gouvernée par les philosophes, décrite par Platon, notamment au livre III de *La République*.

¹⁴⁵ J.-M. Dijan, *L'Utopie citoyenne, Une histoire républicaine de la Ligue de l'enseignement*, 2016 ; documentaire « La fabrique du citoyen », voir :

<https://www.youtube.com/watch?v=DdsjvVZdnrs> .

¹⁴⁶ V. Voltaire, *Traité sur la tolérance*, 1763.

¹⁴⁷ V. Rousseau, *Émile ou De l'éducation*, 1762.

¹⁴⁸ V. « *La fabrique de l'Encyclopédie* » - site BNF.

¹⁴⁹ Préambule de la DDHC : « *Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements (...).* »

¹⁵⁰ *Loi du 22 décembre 1789* relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives – Section 3, article 2, 3^e.

¹⁵¹ Décret relatif à la prestation de serment civique du 22 mars 1791, article 3 : « *Nul individu ne sera appelé à exercer et nul professeur ne pourra continuer aucune fonction ou remplir aucune place dans les établissements appartenant à l'instruction publique dans le royaume qu'auparavant il n'ait prêté le serment civique (...).* »

¹⁵² Constitution de 1791, titre Ier « *Dispositions fondamentales garanties par la constitution* » : « *Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes (...).* »

¹⁵³ V. *Rapport sur l'instruction publique*, fait au nom du Comité de constitution, par M. Talleyrand, 1791.

¹⁵⁴ Rapport et projet de décret relatifs à l'organisation générale de l'instruction publique, Présentation à l'Assemblée législative, 20 et 21 avril 1792.

une instruction nationale qui, pour établir l'égalité entre les citoyens doit être gratuite, mixte et enseigner une morale fondée sur « les seuls principes de la raison ». Les constitutions du 24 juin 1793¹⁵⁵ et du 4 novembre 1848¹⁵⁶ proclament le droit à l'instruction publique. Au cours de sa courte existence, la Deuxième République fait de la scolarisation des enfants une priorité pour en faire des citoyens¹⁵⁷. D'une façon plus générale, tout au long du XIXe siècle, fleurissent les « catéchismes républicains¹⁵⁸ », qui ont pour ambition de se substituer aux catéchismes religieux en s'adressant à la raison des futurs citoyens sous la forme la plus pédagogique possible.

L'œuvre scolaire fondatrice de la Troisième République est toute entière inspirée par la conviction que l'accès à l'instruction publique est la condition de l'émancipation du citoyen¹⁵⁹. Achevant une mutation commencée sous la monarchie de Juillet¹⁶⁰, poursuivie par la Deuxième République¹⁶¹ et le Second Empire¹⁶², l'école républicaine se veut universelle : gratuite et obligatoire, elle accueille tous les enfants, à qui elle dispense un enseignement identique. Les célèbres lois de Jules Ferry sur l'école primaire¹⁶³ et l'instruction obligatoire¹⁶⁴ s'accompagnent d'une politique de généralisation et de renforcement du maillage scolaire sur tout le territoire. Les instituteurs étant désormais exclusivement rémunérés par l'État, l'école est devenue un service public national¹⁶⁵. Si, au nom de la liberté de l'enseignement, l'instituteur est libre de choisir le manuel qui lui convient, il doit respecter scrupuleusement les programmes élaborés par le Conseil supérieur de l'instruction publique. Ainsi, l'uniformisation des programmes scolaires sur l'ensemble du territoire est devenue effective. L'école a joué sous la Troisième République un rôle essentiel dans la consolidation de l'État-Nation. Un exemple bien connu est celui de la langue : l'enseignement se fait exclusivement en français aux dépens des « patois » dont l'usage régresse fortement¹⁶⁶. L'homogénéisation du système de formation se heurte néanmoins à une limite importante¹⁶⁷ : les garçons et les filles ne sont pas scolarisés dans les mêmes écoles et ne reçoivent pas exactement les mêmes enseignements dans le secondaire¹⁶⁸. De même, l'affirmation du principe selon lequel l'école ne reconnaît que le mérite par opposition à la sélection par l'origine¹⁶⁹ ne suffit pas à lever la barrière sociale et culturelle entre le primaire et le secondaire qui reste difficilement franchissable par les enfants des classes populaires¹⁷⁰. Dès l'entre-deux-guerres, un projet « d'école unique »¹⁷¹ a été défendu sans aboutir. Enfin, pour permettre une éducation fondée sur la raison, l'école doit être laïque. La laïcisation de l'école a été un combat qui a nécessité une œuvre législative importante pour que l'administration scolaire ne fasse plus place aux représentants des églises¹⁷², que les programmes ne comprennent plus d'instruction religieuse¹⁷³ et que les personnels enseignants soient nécessairement des laïcs¹⁷⁴. Laïque, la République garantit la liberté de conscience et de culte tout en imposant une stricte neutralité dans l'espace public. L'exigence de neutralité vaut en particulier pour l'école de la République, ce qui n'a pas toujours été simple dans la période où la défense de la laïcité était encore un combat contre le cléricalisme¹⁷⁵. Cet équilibre délicat a été gravé dans le marbre par la grande loi

¹⁵⁵ Constitution du 24 juin 1793, article 22 : « L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens. »

¹⁵⁶ Constitution du 4 novembre 1848 : Préambule, VIII : « La République doit (...) mettre à la portée de chacun l'instruction indispensable à tous les hommes (...) » ; article 9 : « L'enseignement est libre. - La liberté d'enseignement s'exerce selon les conditions de capacité et de moralité déterminées par les lois, et sous la surveillance de l'État. ».

¹⁵⁷ V. par exemple circulaire aux recteurs d'Hippolyte Carnot, Ministre de l'Instruction publique, du 6 mars 1848.

¹⁵⁸ J.C. Buttier, « Les trois vies du Catéchisme républicain, philosophique et moral de la Chabeaussière », in : *Annales historiques de la Révolution française*, n°364, pp. 163-192, 2011.

¹⁵⁹ Voir note 145.

¹⁶⁰ Loi sur l'instruction primaire, dite « loi Guizot », du 28 juin 1833.

¹⁶¹ Loi sur l'enseignement confessionnel, dite « loi Falloux », du 15 mars 1850.

¹⁶² Loi sur l'enseignement primaire du 10 avril 1867, portée par Victor Duruy.

¹⁶³ Loi du 16 juin 1881.

¹⁶⁴ Loi du 28 mars 1882.

¹⁶⁵ La Constitution du 27 octobre 1946 lui a donné un ancrage constitutionnel : Préambule : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

¹⁶⁶ V. M. de Certeau, D. Julia et J. Revel, *Une politique de la langue. La révolution française et les patois : l'enquête de Grégoire*, Gallimard, 2002, p. 472 ; V. P. Vigier, *Diffusion d'une langue nationale et résistance des patois en France au XIXe siècle. In Romantisme*, n°25-26, 1979. Conscience de la langue. pp. 191-208.

¹⁶⁷ V. A. Ashworth, « L'école républicaine », in *Libertés Mélanges Jacques Robert*, Éd. Montchrestien, p. 7, 1998.

¹⁶⁸ Loi du 9 août 1879 relative à l'instauration des écoles normales primaires, dite « loi Paul Bert » ; loi du 21 décembre 1880 sur l'enseignement secondaire des jeunes filles, dite « loi Camille Sée ».

¹⁶⁹ V. DDHC, art. 6.

¹⁷⁰ V. A. Bergougnieux, « L'école et l'éducation civique », *Revue de l'inspection générale*, septembre 2006, p. 55.

¹⁷¹ V. A. Prost, *Histoire de l'enseignement et de l'éducation IV. Depuis 1930*, Éditions Perrin.

¹⁷² Voir note 22.

¹⁷³ Loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire.

¹⁷⁴ Loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire.

¹⁷⁵ C. Vimbert, *La tradition républicaine en droit public français*, 1992, Publications de l'Université de Rouen.

de 1905 sur la séparation des églises et de l'État¹⁷⁶. Il est à noter que dans un souci d'apaisement, après la victoire de 1918, cette loi n'a pas été étendue aux départements restitués à la France (le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle), qui ont conservé leur régime concordataire¹⁷⁷.

Pour former « une génération de bons citoyens »¹⁷⁸, qui soient à même d'exercer leur droit de suffrage en toute conscience, l'école publique a comme première mission de donner aux enfants une instruction morale et civique. Jules Ferry insiste sur l'impératif d'enseigner la morale républicaine « dont les règles sont aussi universelles que le calcul »¹⁷⁹. Érigés en « auxiliaires du progrès moral et social », les instituteurs, chargés de transmettre la « morale commune » et « la sagesse du genre humain », sont invités à faire preuve de pédagogie. Pour parvenir à inculquer aux enfants l'obéissance aux lois et le respect des institutions, il faut leur « faire aimer la Révolution et la République »¹⁸⁰. Un grand soin est accordé aux illustrations afin de faciliter l'apprentissage des notions de droit et de devoir qui fondent l'éducation nationale. Et l'enseignement doit être adapté à l'âge et à la maturité de l'élève, en distinguant clairement les contenus à enseigner aux cours élémentaire, cours moyen et cours supérieur. Les plus grands savants et intellectuels sont associés à cette entreprise comme en témoigne le monumental *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*.¹⁸¹ La mission des « hussards noirs »¹⁸² a été exaltée par toute une tradition littéraire et philosophique durant presque un siècle¹⁸³. Dans la *République des instituteurs*¹⁸⁴, l'autorité du maître ne souffre guère de contestation dans la classe ; si les élèves en blouse noire chahutent, ils sont réprimandés et punis. Le passage d'un niveau à l'autre est strictement déterminé par le niveau des apprentissages des élèves évalué par un examen de passage et l'usage du redoublement est massif¹⁸⁵. L'apprentissage de la citoyenneté est indissociable pour les républicains de la transmission aux nouvelles générations de l'amour de la France, célébrée en parcourant la diversité de ses paysages, sa littérature et ses savants, mais avant tout à travers son histoire qui lui assigne une vocation universelle. Dans le sillage d'une école historique inspirée de Michelet¹⁸⁶, les manuels d'histoire décrivent la France comme la Grande Nation : le « Petit Lavisser »¹⁸⁷ devient « l'évangile de la République »¹⁸⁸. Cette vision « messianique » a même justifié aux yeux d'une partie des républicains l'entreprise coloniale¹⁸⁹. Toute l'histoire de France est réinterprétée dans cette perspective : le « roman national »¹⁹⁰ enseigné à l'école a ainsi joué un rôle essentiel dans la formation du sentiment patriotique ainsi que dans l'intégration des enfants étrangers qui sont tous soumis à l'obligation scolaire. Cet effet d'assimilation a été renforcé par l'association combinée de la scolarité et du service militaire obligatoire¹⁹¹ ainsi que par la loi de naturalisation de 1889. La République est en effet ouverte à tous : elle ne se fonde ni sur la race, ni sur la communauté ou la religion : elle ne connaît que des citoyens qui doivent être reconnaissants à la patrie quelles que soient leurs racines. Et le devoir de chaque citoyen de prendre les armes pour défendre la République, si celle-ci est menacée, est enseigné systématiquement dans les écoles¹⁹².

Les principes guidant l'apprentissage de la citoyenneté tels qu'ils avaient été mis en place par les « pères fondateurs » de la Troisième République sont restés en application sans grands changements

¹⁷⁶ V. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, art. 1^{er} : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. » Pour un résumé de la jurisprudence constitutionnelle cf. : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/bilan_99/libreq.pdf.

¹⁷⁷ CE, 24 janvier 1925 – n° 188.150, Sections réunies ; CC, 21 février 2013 « Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle] ».

¹⁷⁸ J. Ferry, « Lettre aux instituteurs » du 17 novembre 1883.

¹⁷⁹ *ibid.*

¹⁸⁰ *ter.*

¹⁸¹ *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, sous la direction de Ferdinand Buisson, 1887, rubrique *Instruction civique*, p. 400.

¹⁸² Selon l'expression de Charles Péguy dans *L'argent* (1913) qui évoque les hussards noirs de la République.

¹⁸³ [A. Daudet, Les Contes du lundi, La dernière classe Paris : A. Lemerre, 1880](#) ; Alain, *L'instituteur et le sorbonnais*, 1906, Fayard/Mille et une nuits, rééd 2011 ; [Lettre d'Albert Camus à son premier instituteur, Louis Germain, à la suite de son Prix Nobel de littérature](#), 1957 ; *La Gloire de mon père*, M. Pagnol, Éditions Fallois, 1957.

¹⁸⁴ M. Ozouf et J. Ozouf, *La République des instituteurs*, Paris, Gallimard, 1989.

¹⁸⁵ C. Nique et C. Lelièvre, *La République n'éduquera plus : la fin du mythe Ferry*, Plon, 1993.

¹⁸⁶ J. Michelet, *Histoire de France, 1833-1841*.

¹⁸⁷ *Manuel scolaire d'Ernest Lavisser*, utilisé à partir de 1884.

¹⁸⁸ « Lavisser, instituteur national. Le « Petit Lavisser », évangile de la République », in P. Nora (éd.) : *Les Lieux de mémoire*. I – La République, Gallimard, 1984.

¹⁸⁹ [La marche de l'histoire, Le débat colonial entre Clemenceau et Ferry, 8 septembre 2014](#).

¹⁹⁰ V. P. Nora « Lavisser, instituteur national » in *Les lieux de mémoire*, Gallimard, 1984.

¹⁹¹ [46 | 2011 : Accueil et formation des enfants étrangers en France de la fin du XIX^e siècle au début de la Deuxième Guerre mondiale](#).

¹⁹² A. Bourzac, *Les bataillons scolaires, 1880-1891 : l'éducation militaire à l'école de la République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Espaces et temps du sport », 2004.

jusqu'aux années cinquante, si l'on excepte la triste parenthèse du régime de Vichy¹⁹³. S'il ne faut pas idéaliser à l'excès l'école de Jules Ferry qui demeurait très inégalitaire¹⁹⁴, elle est restée comme « un âge d'or » dans la mémoire nationale parce qu'elle incarne dans notre histoire le consensus républicain sur les valeurs civiques qui fondent la République et la Nation. Dans une école confrontée aux nouveaux défis de l'après-guerre et aux critiques des années soixante, la formation du citoyen a été profondément remise en cause, avant d'être remise à l'honneur progressivement au fil des réformes successives de l'instruction civique.

II- Confrontée à de nouveaux défis et aux critiques des années soixante, la formation du citoyen à l'école a été fortement contestée avant d'être progressivement rétablie au fil de réformes successives qui reflètent les difficultés à trouver un consensus.

Le premier défi auquel fait face l'enseignement dans l'après-guerre est celui de la hausse très rapide des effectifs scolaires qui ne s'explique que pour un tiers par la croissance démographique. Cette « explosion scolaire »¹⁹⁵ résulte, d'une part, de l'allongement de la scolarité, en amont (avec l'essor de l'enseignement-préscolaire) et en aval (la scolarité obligatoire est prolongée jusqu'à 16 ans en 1959¹⁹⁶) et, d'autre part, de l'augmentation massive des taux de scolarisation. En une génération, de 1950 à 1980, les effectifs de l'enseignement périscolaire ont été multipliés par 2,6, ceux des formations professionnelles par 5, du second cycle des lycées par 4,8 et des universités par 5,7. L'autre mutation fondamentale est celle de la généralisation de la mixité, qui devient la règle dans les années soixante à l'école primaire et au collège et se généralise dans les lycées au cours des années 70. Le mouvement général de démocratisation de l'école, la libéralisation des mœurs, l'émancipation des adolescents, l'irruption de la télévision dans les foyers et l'avènement de la société de consommation ne pouvaient pas ne pas avoir de conséquences sur la formation du citoyen. Les attentes des élèves et des familles ne sont plus les mêmes en face d'un corps enseignant rajeuni par des recrutements massifs et féminisés, surtout dans l'enseignement primaire.

À la Libération, s'il était apparu essentiel de refonder les valeurs républicaines mises à mal sous l'Occupation, la continuité l'avait emporté : l'instruction civique et morale avait été rétablie et étendue aux lycées, dans lesquels cet enseignement était confié aux professeurs d'histoire et de géographie.¹⁹⁷ Il y avait toutefois déjà la volonté de mettre l'accent sur une pédagogie à base de méthodes actives et d'instaurer une représentation des élèves à travers l'élection de délégués. Mais les événements de 1968 vont révéler le décalage grandissant entre le fonctionnement de l'institution scolaire et l'évolution de la société. Les fondements mêmes du rôle de l'école dans la « fabrique » de « bons citoyens » sont profondément ébranlés :

- Le magistère de l'élite académique à qui il appartenait de définir les programmes scolaires et le contenu de l'instruction civique est affaibli par la contestation des « mandarins » et la critique des humanités classiques et de la culture générale¹⁹⁸ ;
- Les valeurs qui fondent la citoyenneté et l'engagement au service de la patrie sont fragilisées : les compromissions avec l'occupant sous Vichy et les blessures héritées des conflits liés à la décolonisation conduisent à un réexamen critique de l'enseignement de l'histoire et de l'instruction civique ;
- L'universalité des idéaux de 1789 est remise en cause par la reconnaissance de la diversité des cultures et des sociétés humaines¹⁹⁹ ;
- La pédagogie traditionnelle et le mode d'enseignement de la « morale républicaine » sont critiqués au nom des droits de l'enfant et comme n'étant plus en phase avec le style de vie et les aspirations des adolescents, et plus radicalement encore par l'assimilation de l'école à une « prison »²⁰⁰.

Le consensus implicite sur lequel se fondait la « fabrique » des « bons citoyens » a donc volé en éclats et l'école a cessé d'être un « sanctuaire » à l'abri des débats culturels, politiques et sociaux²⁰¹. Dans ce contexte, il est devenu très difficile aux enseignants, dont l'autorité morale est fragilisée et

¹⁹³ Le régime de Vichy avait remplacé l'instruction civique par une action morale, enseignée une heure par semaine dans tout le système scolaire.

¹⁹⁴ Cf. note 187.

¹⁹⁵ *Histoire de l'enseignement et de l'éducation IV. Depuis 1930*, A. Prost, Éditions Perrin.

¹⁹⁶ [Ordonnance du 6 Janvier 1959](#).

¹⁹⁷ Cf. note 168.

¹⁹⁸ P. Bourdieu et J.-C. Passeron, *Les Héritiers*, Les Éditions de Minuit, 1964 ; M. Foucault, *Surveiller et punir*, Éditions Gallimard, 1975 ; « *Quand Jacques Derrida parlait de l'école « d'autrefois »...* », Cahiers Pédagogiques, n° 270 et 272, janvier et mars 1989.

¹⁹⁹ C. Lévi-Strauss, *Anthropologie structurale*, 1958.

²⁰⁰ I. Illitch, *Une société sans école*, Seuil, 1971.

²⁰¹ Pour une vision critique de « l'école sanctuaire », cf. le « [Dictionnaire personnel](#) » de Philippe Meirieux, à l'article « sanctuaire ».

qui sont en outre nombreux à avoir vécu les drames de l'Occupation et de la décolonisation, de faire abstraction des fractures qui divisent en profondeur le corps social et de continuer à enseigner comme avant le « roman national » et l'idéal patriotique. Dès 1969, l'instruction civique disparaît en tant que discipline autonome dans l'enseignement primaire et est diluée dans les activités d'éveil. Au-delà de la terminologie, la rupture est réelle : il s'agit désormais « d'éveiller » l'enfant à la vie sociale et non plus de « fabriquer » le futur citoyen. En 1975, une évolution analogue intervient dans l'enseignement secondaire : avec l'introduction du collège unique²⁰², un « enseignement d'initiation à la vie économique et sociale » tient lieu désormais de formation civique. Cette orientation traduit la préoccupation première des jeunes -et de leurs parents- qui est plus de trouver sa place dans la société et un emploi que d'apprendre à devenir un bon citoyen...

Mais dès les années 80, le débat ressurgit, alimenté par les inquiétudes sur l'enseignement des bases de la langue française, des mathématiques et de notre histoire nationale, qui jettent un doute sur la capacité de l'école à transmettre les savoirs fondamentaux et une mémoire commune. L'éducation civique est ainsi réintroduite à l'école primaire et au collège en 1985²⁰³, avec un retour à des thématiques classiques privilégiant l'étude des institutions et l'apprentissage des valeurs républicaines. Entre 1993 et 1996, les programmes du collège ont été rénovés dans le même sens. Au lycée, à la suite du mouvement lycéen de 1998, est créé un enseignement « d'éducation civique, juridique et sociale »²⁰⁴. Ainsi, l'éducation civique est à nouveau présente à tous les niveaux du système éducatif depuis vingt ans, même si les modules horaires qui lui sont réservés sont limités. À l'école primaire, elle est liée aux apprentissages fondamentaux et a pour but de faire découvrir progressivement les droits universels de la personne humaine, et de présenter aux enfants les principes d'organisation de la République dans le dernier cycle. Au collège, l'enseignement est assuré par les professeurs d'histoire et de géographie et permet d'étudier les droits et les devoirs de la personne, les droits de l'homme et les enjeux relatifs à la citoyenneté et à la démocratie, en s'appuyant notamment sur des études de cas et la connaissance des textes fondateurs. Et au lycée, la réforme de 2010²⁰⁵ s'est efforcée de compléter les programmes centrés sur l'étude de la citoyenneté dans le monde contemporain avec la création des Maisons des Lycéens et du Conseil de la vie lycéenne²⁰⁶ afin que le lycéen soit incité à devenir un citoyen actif qui s'engage. Afin d'assurer la cohérence des enseignements tout au long de la scolarité, le législateur a complété récemment cet édifice en inscrivant le « parcours citoyen » de l'élève²⁰⁷ au lycée, dans un projet global de formation destiné à lui permettre d'apprendre ses droits et ses devoirs et de les expérimenter concrètement à l'intérieur ou en dehors de l'institution scolaire²⁰⁸.

Pour autant, les réformes successives n'ont pas suffi à éteindre les passions : la place de l'instruction civique à l'école n'a pas cessé de faire débat depuis trente ans comme en témoigne la refonte continue des programmes et le fait que, depuis 1989, trois lois différentes ont œuvré à la réorganisation de l'enseignement moral et civique²⁰⁹. Cette inflation réglementaire et législative est révélatrice : à chaque fois que les valeurs communes qui fondent la citoyenneté sont ébranlées, les regards se tournent vers l'école, foyer de tensions et, en même temps, lieu de réaffirmation des repères essentiels. Ainsi, pour répondre aux inquiétudes suscitées par les atteintes à la laïcité qui résulteraient du port de signes religieux à l'école, quinze ans après l'avis rendu par le Conseil d'État²¹⁰ en 1989, le législateur est intervenu pour interdire à l'école publique le port d'un signe ou d'une

²⁰² Loi n°75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation.

²⁰³ Circulaire n°85-009 du 8 janvier 1985 de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'éducation nationale.

²⁰⁴ Réforme dite « Allègre », 1998. Voir : <http://www.liberation.fr/societe/1998/07/02/allegre-s-attaque-aux-horaires-des-lycees-le-ministre-a-donne-les-grandes-lignes-de-sa-reforme-pour-242925>

²⁰⁵ [Bulletin officiel spécial n° 1 du 4 février 2010 : principaux textes sur la réforme du lycée général et technologique, Ministère de l'éducation nationale.](#)

²⁰⁶ Circulaire n°2010-128 du 20 août 2010.

²⁰⁷ [Circulaire n° 2016-092 du 20 juin 2016.](#)

²⁰⁸ Un exemple intéressant est celui du dispositif des « Junior association » : <https://juniorassociation.org/>

²⁰⁹ Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 ; Loi du 24 mars 2005 : les « *compétences sociales et civiques* » font partie du socle fondamental ; Loi du 8 juillet 2013, art L.111-2 du Code de l'éducation : « *La formation scolaire favorise l'épanouissement de l'enfant, lui permet d'acquérir une culture, le prépare à la vie professionnelle et à l'exercice de ses responsabilités d'homme et de citoyen... Elle développe les connaissances, les compétences et la culture nécessaires à l'exercice de la citoyenneté dans la société contemporaine de l'information et de la communication. Elle favorise l'esprit d'initiative. Les familles sont associées à l'accomplissement de ces missions* ».

²¹⁰ Cet avis a rappelé que le principe de la laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'État et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect d'une part de cette neutralité par les programmes et par les enseignants et d'autre part de la liberté de conscience des élèves. La liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires... Son exercice peut -être limité, dans la mesure où il ferait obstacle à l'accomplissement des missions dévolues par le législateur au service public de l'éducation, lequel doit notamment, outre permettre l'acquisition par l'enfant d'une culture et sa préparation à la vie professionnelle et à ses responsabilités d'homme et de citoyen... » (CE, Ass., n°346.893, 27 novembre 1989).

tenue qui manifeste ostensiblement une appartenance religieuse²¹¹. Plus généralement, le principe selon lequel l'école délivre un enseignement identique à tous les enfants et ne saurait être tenue d'aménager son dispositif pour tenir compte des particularismes communautaires ou religieux a été constamment réaffirmé. Cette conception exigeante de la citoyenneté à l'école, qui s'enracine dans notre tradition républicaine, singularise la France²¹² et lui vaut même parfois d'être critiquée dans les instances internationales²¹³. Dans un tout autre domaine, à la suite de la prise de conscience de l'importance des préjugés sexistes et des violences faites aux femmes, le législateur a renforcé la mission de l'école dans ce domaine, notamment dans le cadre de l'instruction morale et civique²¹⁴. De même, en réponse à la montée des identités communautaires et des inquiétudes sur la capacité d'assimilation de l'école, les pouvoirs publics ont tenu à réaffirmer l'importance des symboles républicains dont l'affichage a été rendu obligatoire sur la façade des établissements scolaires²¹⁵. Et, à la suite des attentats tragiques de 2015 qui mettaient en cause les fondements de la citoyenneté républicaine, une grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République a été décidée²¹⁶, ainsi que la création de la réserve citoyenne de l'éducation nationale²¹⁷.

Mais cette permanence des principes enracinés dans la tradition républicaine ne signifie pas que l'école soit une forteresse immuable. Les débats multiples sur les programmes et les méthodes pédagogiques ainsi que les efforts faits par l'éducation nationale pour partager les innovations en termes de contenus et d'outils avec la communauté éducative en témoignent.²¹⁸ Un des sujets les plus débattus, y compris au plan européen et international²¹⁹, est celui de la recherche du meilleur équilibre à trouver entre, d'un côté, la reconnaissance des droits et de la personnalité de l'enfant²²⁰ et, de l'autre, le respect de l'autorité de l'enseignant et de la discipline, pour faire en sorte que les élèves apprennent à respecter les règles collectives et le pluralisme des opinions et découvrent ce que peut être une citoyenneté consciente et active, y compris dans le milieu scolaire.²²¹ En ce qui concerne les programmes, la querelle sans fin sur l'enseignement de l'histoire est emblématique des difficultés auxquelles se heurte la communauté éducative. L'inflation des revendications et des lois mémorielles²²² suscite des inquiétudes chez les historiens, au motif qu'elle risquerait de porter atteinte à l'objectivité de la recherche historique²²³. Chaque nouvelle mouture des manuels déchaîne les passions, ce qui ne facilite pas la tâche des enseignants confrontés à des élèves, qui en raison notamment de la diversité de leurs origines, n'ont pas forcément le même regard sur les événements passés²²⁴. Enfin et surtout, malgré les efforts réels déployés depuis de longues années pour rendre effective l'égalité des chances et répondre aux critiques sur les limites de la méritocratie républicaine²²⁵, en consacrant davantage de moyens aux élèves culturellement et socialement

²¹¹ Art. L. 145-5-1 du Code de l'éducation, issu de la loi du 15 mars 2004.

²¹² Conseil d'État, SSR., 27 novembre 1996, Ministre de l'éducation nationale c/ Khalid, requête numéro 172787, et CE, 5 décembre 2007 Ghazal, Singh, etc. (n° 285394 et n° 295671).

²¹³ CEDH 30 juin 2009, Aktas, Ghazal, Singh et a. Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, communication n° 1852/2008, publié le 4 décembre 2012.

²¹⁴ Art. L 121-1 et L 311-4 du Code de l'éducation.

²¹⁵ Cf. article n°3 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, créant l'article L.111-1-1 du Code de l'éducation qui dispose que : « La devise de la République, le drapeau tricolore et le drapeau européen sont apposés sur la façade des écoles et des établissements d'enseignement du second degré publics et privés sous contrat. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 est affichée de manière visible dans les locaux des mêmes écoles et établissements ».

²¹⁶ Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République - annonce des 11 mesures du 22 janvier 2015, B.O.

²¹⁷ <http://www.education.gouv.fr/reserve-citoyenne/cid94074/la-reserve-citoyenne.html>

²¹⁸ Réseau de création et d'accompagnement pédagogique : <https://www.reseau-canope.fr/>; café pédagogique : <http://www.cafepedagogique.net>.

²¹⁹ Textes adoptés sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, Édition du Conseil de l'Europe, 2003.

²²⁰ Pour une présentation des enjeux liés à l'enseignement par l'école de la Convention internationale des droits de l'enfant : <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant>

²²¹ Revue Française de Pédagogie, n° 121, octobre-novembre-décembre 1997, 57-77.

²²² Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe ; Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 ; Loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité. Voir aussi le débat suscité par l'article 4 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, qui a été modifié par le décret n°2006-160 du 15 février 2006 portant abrogation du deuxième alinéa qui concernait précisément les programmes scolaires.

²²³ P. Nora, *Présent, nation, mémoire*, Gallimard, 2011.

<https://tempsreel.nouvelobs.com/histoire/20171121.OBS7624/napoleon-colbert-robepierre-et-les-autres-faut-il-deboulonner-nos-grands-hommes.html>

²²⁴ Sur le débat général sur les droits des minorités ethniques et culturelles dans l'apprentissage de la citoyenneté : F. Gagnon, M. Mc Andrew et M. Page, *Pluralisme, citoyenneté et éducation*, coll. « Ethikè », L'Harmattan, 1996 ; Textes adoptés sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, Édition du Conseil de l'Europe, 2003 ; Y. Lenoir, C. Xypas, et C. Jamet, *École et citoyenneté : un défi multiculturel*, Éd. Armand Colin, 2006.

²²⁵ F. Dubet, *L'école des chances : qu'est-ce qu'une école juste ?*, Seuil, 2004 ; M. Duru-Bellat et E. Charbonnier, « Qu'est-ce qu'une école juste ? », sur *inegalites.fr*, 19 avril 2010 ; Y. Michaud, *Qu'est-ce que le mérite ?*, Gallimard, 2011.

défavorisés²²⁶, le phénomène des « décrocheurs » qui sortent de l'école, orphelins d'une République dont ils ne se sentent pas citoyens, demeure préoccupant, même si leur nombre serait en diminution²²⁷. La baisse des compétences acquises en lecture par les enfants au CP au cours des quinze dernières années²²⁸ est un autre signal d'alarme, car la maîtrise des savoirs de base par l'enfant est le préalable indispensable à la formation du citoyen.

Héritière du projet des Lumières, l'école demeure le lieu de l'émancipation du citoyen par l'éveil de son esprit critique et l'apprentissage de ses droits et de ses devoirs. Les Français continuent d'entretenir un lien passionnel avec l'école de la République : ils en attendent qu'elle fasse découvrir aux élèves les richesses de notre langue, de notre histoire et, plus largement, de notre culture, sans lesquelles il n'y a pas d'accès à une citoyenneté vivante et qu'elle transmette aux nouvelles générations nos valeurs républicaines. Et face à des classes d'une grande diversité socioculturelle, les enseignants s'efforcent, parfois dans des conditions difficiles²²⁹, de tenir les promesses d'une école fondée sur le principe d'égalité de tous les enfants, quelle que soit leur origine.

Mais l'éducation nationale est amenée à repenser ses méthodes pour les adapter aux nouveaux défis qui résultent d'un environnement en profonde mutation. Les professeurs doivent intégrer dans leurs programmes les questions nouvelles posées par les développements de la citoyenneté européenne et faire découvrir les enjeux globaux à leurs élèves pour les préparer à leurs responsabilités de « citoyens du monde ». Surtout, les enseignants n'ont plus le monopole du savoir et c'est en ce sens que la « fabrique du citoyen » a le plus profondément changé au cours des trente dernières années. Les enfants et adolescents vivent désormais à l'heure du numérique et accèdent à la connaissance et aux informations sur les nouveaux médias et les réseaux sociaux. L'éducation nationale est confrontée au défi de faire découvrir les potentialités immenses, les dangers aussi de ces nouveaux outils à des élèves qui les maîtrisent souvent mieux que leurs enseignants. Au-delà de l'apprentissage de la « citoyenneté numérique »²³⁰, il faut aider l'école à prendre la mesure de cette nouvelle ère pour que, fidèle à sa mission, elle continue de former des esprits libres et éclairés, citoyens du XXI^e siècle²³¹.

²²⁶ Circulaire n°81-238 du 1^{er} juillet 1981 créant les Zones d'éducation prioritaire ; Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ; Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (1), Section 4 : Dispositions relatives à l'éducation.

²²⁷ « Les élèves décrocheurs moins nombreux », *Journal Le Monde*, 9 décembre 2017, p. 15.

²²⁸ Voir <http://www.institutdiderot.fr/crise-de-lecole-francaise-2/> et les résultats du dernier classement du PIRLS (Programme international de recherche en lecture scolaire) avec le commentaire de Roger-Pol Droit, « Tu as vu ? L'école s'effondre », *Les Échos*, 14 décembre 2017.

²²⁹ Voir le film de Laurent Cantet, « Entre les Murs », Palme d'Or du Festival de Cannes en 2008.

²³⁰ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

²³¹ M. Serres, *Éduquer au XXI^e siècle*, https://www.ac-paris.fr/portail/jcms/p2_1011475/eduquer-au-xxieme-siecle

Quatrième conférence : 14 février 2018

Que reste-t-il des devoirs du citoyen ?

Le modérateur :

■ **Bruno Lasserre,**

président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Catherine Denis,**

procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nanterre

■ **Raphaël Enthoven,**

professeur de philosophie

■ **Martin Hirsch,**

directeur général de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris,
président de l'Institut de l'engagement

Présentation de la conférence

Déjà dans la « Polis » grecque, le citoyen avait comme premiers devoirs d'obéir aux lois qu'il votait²³² et de défendre par les armes la Cité. Et le citoyen romain, s'il était électeur, était aussi soldat et contribuable²³³. Inspirées par ces exemples illustres, ainsi que par les expériences des cités italiennes de la Renaissance, les Lumières avaient cependant conscience que le modèle de la démocratie directe qui était celui de la cité antique n'était pas transposable à l'échelle des États-nations. Dans les démocraties modernes, le citoyen doit déléguer sa volonté à ses représentants : l'exercice libre du droit de vote lors des élections est désormais le fondement du contrat social. Autre différence majeure avec les cités antiques, la citoyenneté moderne a un caractère potentiellement universel qui se réalise au fur et à mesure de l'extension du droit de suffrage. Il n'en reste pas moins que pour les fondateurs de la République, fidèles en cela à l'héritage d'Athènes et de Rome, la pérennité de la démocratie repose sur l'accomplissement par les citoyens de leurs devoirs, contrepartie nécessaire de leur droit de vote.

Si les devoirs du citoyen sont au cœur de l'idéal hérité des Lumières et de 1789, leur contenu et leurs conditions d'exercices ont fait l'objet de vifs débats avant que se cristallise la tradition républicaine **(I)**. Aujourd'hui, les inquiétudes nées de l'érosion des devoirs classiques du citoyen suscitent un regain des valeurs civiques et la recherche de formes nouvelles d'engagement citoyen, que les pouvoirs publics s'efforcent d'encourager et d'accompagner **(II)**.

I- Si les devoirs du citoyen sont au cœur de l'idéal hérité des Lumières et de 1789, leur contenu et leurs conditions d'exercice ont fait l'objet de vifs débats avant que se cristallise la tradition républicaine.

La réflexion sur les vertus ou les devoirs civiques est centrale dans la pensée des Lumières, qui en font la condition nécessaire à l'édification d'une société libre. Dans son célèbre traité, Voltaire fait de la tolérance à la fois une vertu et la condition des libertés individuelles et de la paix civile²³⁴. Pour Montesquieu, l'amour des lois et de la patrie est la vertu propre aux démocraties, dans lesquelles le gouvernement est confié à chaque citoyen²³⁵. Et chez Rousseau, le contrat social n'est possible que si le citoyen fait passer l'intérêt commun avant son intérêt individuel²³⁶ : la volonté particulière doit être conforme à la volonté générale, exprimée par la loi²³⁷. Et même si la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'énonce pas expressément de devoirs²³⁸, la mise en œuvre effective des droits consacrés nécessite que les citoyens soient conscients de leurs devoirs envers la société, comme le rappelle d'ailleurs son Préambule²³⁹ qui précise aussi que les réclamations des citoyens doivent contribuer au maintien de la Constitution et au bonheur de tous²⁴⁰. Les devoirs civiques qui incombent au citoyen sont le pendant de ses droits politiques, au premier rang desquels le droit d'élire ses représentants. L'Assemblée Constituante fixe les conditions requises pour être un « citoyen actif »²⁴¹ : il est nécessaire d'être contribuable, de servir dans la garde nationale et de prêter un serment civique²⁴². Cet édifice est complété par l'obligation pour tout citoyen désigné par

²³² <http://www.cndp.fr/archives-musagora/citoyennete/textes/platon-prosopopee-des-lois-50.htm>

²³³ C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Éditions Gallimard, p.15 et s.

²³⁴ Voltaire, *Traité sur la tolérance*, 1763.

²³⁵ « On peut définir cette vertu, l'amour des lois et de la patrie. Cet amour, demandant une préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre, donne toutes les vertus particulières ; elles ne sont que cette préférence. Cet amour est singulièrement affecté aux démocraties. Dans elles seules, le gouvernement est confié à chaque citoyen. (...) Tout dépend donc d'établir dans la République cet amour ; et c'est à l'inspirer que l'éducation doit être attentive. » Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Éditions G.F. Flammarion, Première partie, Livre IV, chapitre V, 1748, p.160.

²³⁶ « Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance ». Rousseau, *Le contrat social*, 1762, I, VI, p. 361, Éditions G.F. Flammarion.

²³⁷ Rousseau, « La vertu n'est que cette conformité de la volonté particulière à la générale », *Économie Politique*, p 252.

²³⁸ Sur les raisons pour lesquelles les auteurs de la déclaration de 1789, après en avoir débattu, ont écarté l'idée de faire une déclaration des devoirs : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC8/BragaTXT.pdf>

²³⁹ « Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, ... ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs. »

²⁴⁰ « [...] afin que les réclamations des Citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. »

Voir également : *Le préambule de la Déclaration de 1789*. In : *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, G. Conac, M. Debene et G. Teboul (Dir.) Économica, 1993. p. 62.

²⁴¹ <https://www.histoire-image.org/etudes/citoyens-actifs?language=de>

²⁴² Serment prêté lors de la Fête de la Fédération le 14 juillet 1790 : « Nous jurons de rester à jamais fidèles à la nation, à la loi et au roi, de maintenir de tout notre pouvoir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le roi (...) ».

tirage au sort de siéger dans un « jury citoyen »²⁴³. Enfin le code pénal crée une peine de dégradation civique applicable au citoyen jugé « indigne d'être citoyen français »²⁴⁴, ce qui induit *a contrario* que le citoyen se doit de respecter des critères de dignité²⁴⁵. À l'inverse, l'accès à la citoyenneté est ouvert aux étrangers qui font preuve de civisme : l'Assemblée nationale introduit dès 1790 la possibilité pour un étranger établi depuis cinq ans de devenir « citoyen actif »²⁴⁶. Et en 1792, une citoyenneté d'honneur est même instituée pour les « amis du genre humain ».²⁴⁷ Au-delà de la définition juridique des devoirs du citoyen, se met en place tout au long de la période révolutionnaire une symbolique civique (Marianne, le drapeau tricolore, la cocarde, le bonnet phrygien...) ²⁴⁸ appelée à tenir une place durable dans l'imaginaire de la République, en incarnant la figure du citoyen vigilant prêt à se mobiliser pour la défendre. Avec la montée des périls qui menacent la Révolution, le devoir de prendre les armes pour défendre la patrie est exalté par la Marseillaise qui deviendra l'hymne national²⁴⁹. Sous la Terreur, on s'efforce même d'instituer des cultes civiques, le culte de la Raison²⁵⁰, puis le culte de l'Être suprême²⁵¹, avec l'institution d'un nouveau calendrier de fêtes civiques²⁵². Si ces tentatives de créer une religion civique fondée sur les lumières naturelles, inspirées des Lumières, n'ont pas prospéré, elles sont révélatrices de la recherche d'une « transcendance » républicaine²⁵³.

Tant que la République n'est pas stabilisée, il est frappant de constater que le débat sur l'étendue des devoirs qui incombent aux citoyens reste très vif, même s'il y a un accord sur le socle commun : respecter la loi et satisfaire à ses obligations de contribuable et de soldat. En témoigne le fait que d'une constitution républicaine à l'autre, le contenu du serment civique²⁵⁴ et la liste des devoirs varient sensiblement selon le contexte politique, social et militaire. Ainsi, la Première République, alors qu'elle est menacée dans son existence même par la guerre civile et la coalition des monarchies européennes, proclame que « *quand les droits du peuple sont violés* », l'insurrection est « *le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs* »²⁵⁵. À l'inverse, la longue liste des devoirs proclamés par la Constitution de 1795, reflète la volonté du Directoire de restaurer l'ordre social²⁵⁶. De même, le constituant de la Deuxième République, qui est le premier à ajouter la fraternité dans la devise nationale et à mentionner « *le devoir des citoyens de concourir au bien-être commun en s'entraidant fraternellement ..., et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites..* »²⁵⁷, s'efforce de refléter les aspirations nées des événements de 1848.

Ce n'est qu'à partir des années 1880, avec l'enracinement de la République dans la durée, que se cristallise la tradition républicaine²⁵⁸, inspirée directement par les idéaux de 1789 : le citoyen n'a d'autres devoirs que ceux qui sont nécessaires pour garantir à chacun le libre exercice de ses droits.²⁵⁹ Ainsi, la loi votée par les représentants exprimant la volonté générale, la norme qui s'impose à tous est légitime et il s'en déduit que le citoyen se doit de respecter la loi. De même, en faisant usage de son droit de vote, le citoyen accomplit le premier de ses devoirs civiques²⁶⁰ par lequel il manifeste son appartenance à la communauté politique nationale. Et pour garantir la sérénité et la sincérité du

²⁴³ Lois du 16-29 septembre 1791. Plus de détail sur : <http://www.justice.gouv.fr/histoire-et-patrimoine-10050/la-justice-dans-l-histoire-10288/oeuvre-revolutionnaire-les-fondements-de-la-justice-actuelle-11909.html>

²⁴⁴ La peine de dégradation civique introduite dans le code pénal du 16-29 septembre 1791 entraîne la privation des droits politiques pendant 10 ans.

²⁴⁵ Sur ce point, voir A. Simonin, *Le déshonneur dans la République*, 2008.

²⁴⁶ « *L'étranger et la révolution française, entretien avec Sophie Wannich* » : en ligne sur <http://projet.pcf.fr/9767>.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ <https://www.amis-robespierre.org/IMG/pdf/les-symboles-revolutionnaires.pdf>

²⁴⁹ <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/dossier-historique-la-marseillaise/la-marseillaise-hymne-national>

²⁵⁰ Marqué par la transformation des églises en temples de la Raison, de l'automne 1793 au printemps 1794.

²⁵¹ Préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) : « *L'Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen* ».

²⁵² Décret du 18 floréal an II (7 mai 1794).

²⁵³ H. Arendt, *De la Révolution*, 1963, chapitre V.

²⁵⁴ <http://www.france-republicaine.fr/salut-et-fraternite.php>

²⁵⁵ Cf. article 35 de la Constitution de 1793.

²⁵⁶ Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen du 22 août 1795. Devoirs, articles 1 à 9 en ligne sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-5-fructidor-an-iii.5086.html>

²⁵⁷ Constitution de 1848, IIe République. Préambule III, VI, VII, en ligne sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html>

²⁵⁸ <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Le-Conseil-d-Etat-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-vidéos/La-citoyennete-dans-la-tradition-republicaine>

²⁵⁹ Article 4 DDHC : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.* »

²⁶⁰ La mention « *Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique* » figure sur les cartes électorales. V. C. Nicolet, « Pour faire votre métier de citoyen », chapitre XVI - *Histoire, Nation, République*, Éditions Odile Jacob (2000).

vote, il est essentiel que le citoyen accomplisse scrupuleusement ce rituel marqué notamment par le passage dans l'isolement, car le vote pour être libre doit être secret. La « sacralisation » du vote²⁶¹, qui reflète la foi des républicains dans le suffrage universel, conduit aussi à la nécessité de garantir la neutralité de l'espace public tout en respectant la liberté de conscience et de culte. C'est ce qui a justifié les luttes menées par les républicains pour imposer le respect de la laïcité : au terme de combats difficiles, un équilibre a été trouvé par la grande loi de 1905 sur la séparation des églises et de l'État²⁶². Les autres devoirs du citoyen sont également le pendant de leurs droits politiques. Ainsi, le consentement à l'impôt²⁶³, fondateur de la démocratie représentative²⁶⁴, a pour corollaire que le citoyen doit s'acquitter scrupuleusement de ses obligations fiscales. Le « civisme fiscal » a revêtu une dimension très concrète avec la création de l'impôt sur le revenu²⁶⁵ qui a nécessité que le citoyen remplisse une déclaration. Enfin, le citoyen doit être prêt à prendre les armes pour défendre la liberté et la République : la citoyenneté accordée à tous, entraîne la conscription²⁶⁶, comme c'était d'ailleurs le cas dans la Cité antique. L'obligation d'accomplir le service national, rendue égale pour tous, a joué un rôle décisif dans la formation du citoyen : les conscrits de la Grande guerre de 14-18 ne doutaient pas de la justesse de la cause pour laquelle ils combattaient.

La citoyenneté républicaine n'est donc pas réductible à un ensemble de droits. Les fondateurs de la Troisième République avaient conscience de sa fragilité et savaient que sa consolidation reposait en définitive sur le civisme et la participation active de tous à la vie de la cité. Elle suppose l'éducation aux vertus civiques et la primauté du bien commun²⁶⁷, sans lesquelles il n'y a pas de République possible. Et les instituteurs, les « hussards noirs de la République »²⁶⁸, ont la mission essentielle de « fabriquer de bons citoyens »²⁶⁹ à travers notamment l'instruction morale et civique²⁷⁰. De même, l'histoire de France enseignée à l'école doit exalter les « gloires communes » qui permettent de cimenter la Nation²⁷¹. Parce que la République est fondée sur la possibilité donnée à chaque citoyen en exerçant ses droits, de s'arracher à ses enracinements particuliers, elle exige le respect d'une morale fondée sur la raison²⁷², un idéal partagé et même une « mystique » républicaine²⁷³.

Après la triste parenthèse du régime de Vichy, la Quatrième République s'inspirant des travaux du Conseil National de la Résistance, a voulu restaurer les valeurs républicaines au prix d'une épuration importante²⁷⁴ et surtout, en actualisant et en complétant l'œuvre des auteurs de la Déclaration de 1789 pour prendre en compte les nouvelles aspirations des citoyens : reconnaissance du droit de vote aux femmes²⁷⁵, élargissement du champ de la citoyenneté en affirmant avec force la dimension sociale de la République²⁷⁶. La Sécurité Sociale mise en place par les ordonnances de 1945 acquiert ainsi une assise constitutionnelle. Corrélativement, ces droits donnés au citoyen (santé, retraite) lui confèrent aussi de nouveaux devoirs avec l'obligation de s'acquitter de ses cotisations sociales. Si cet élan a été poursuivi sous la Cinquième République, cela n'a pas suffi à répondre aux aspirations

²⁶¹ Sur la « sacralisation » du vote, voir D. Schnapper, « La Transcendance par la Citoyenneté », Chapitre III de *La communauté des citoyens* (1994).

²⁶² V. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, article 1^{er} : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

²⁶³ Article 14 DDHC : « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

²⁶⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/consentement-impot.html>

²⁶⁵ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-dependances-etat/ressources/qu-est-ce-que-impot-revenu.html>

²⁶⁶ V. documents du musée de l'armée, notamment une fiche sur le service militaire, en ligne sur : http://www.musee-armee.fr/fileadmin/user_upload/Documents/Support-Visite-Fiches-Objets/Fiches-1914-1918/MA_fiche-objet-service-militaire.pdf

²⁶⁷ B. S. Turner, *Outline of a Theory of Citizenship*, mai 1990, in *Sociology*, vol. 24, n°2, pp.189-217.

²⁶⁸ Selon l'expression de Charles Péguy dans *L'argent* (1913).

²⁶⁹ Lettre aux instituteurs, 27 novembre 1883.

²⁷⁰ Sur le rôle fondamental de l'école de la République, voir le dossier du participant de la Conférence du 17 janvier 2018 : « [L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens](#) ».

²⁷¹ Cf. E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, 1882.

²⁷² E. Durkheim, *L'éducation morale*, 1925.

²⁷³ C. Péguy, *La mystique républicaine*.

²⁷⁴ En application d'une ordonnance du 26 août 1944, la peine de « dégradation nationale » des citoyens reconnus coupables du crime « d'indignité nationale » a été appliquée à plus de 100 000 Français condamnés pour des faits de collaboration ou de propagande raciste, fasciste ou antisémite. Pour une perspective historique qui dresse un parallèle avec les « peines infamantes » prévues dans le code pénal de 1791 et plus encore dans le code pénal de 1810, voir Anne Simonin, « Rétablir l'indignité nationale ? Une perspective historique », Fondation Jean Jaurès, janvier 2015.

²⁷⁵ Article 17 de l'ordonnance du 21 avril 1944. : « Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes. »

²⁷⁶ V. notamment alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

libertaires nées de l'avènement de la société de consommation conduisant à un désir de s'émanciper de la définition classique des devoirs du citoyen²⁷⁷.

II- Aujourd'hui, les inquiétudes nées de l'érosion des devoirs classiques du citoyen suscitent un regain des valeurs civiques et la recherche de formes nouvelles d'engagement citoyen, que les pouvoirs publics s'efforcent d'encourager et d'accompagner.

À partir des années soixante, le consensus implicite sur les devoirs du citoyen est remis en cause, parfois de façon radicale. De façon emblématique, le devoir d'exercer son droit de vote²⁷⁸ a été tourné en dérision par un slogan célèbre des années 60 et 70 : « Élections, piège à cons ! ».²⁷⁹ Les progrès de la sociologie électorale ont contribué aussi à affaiblir la confiance dans le suffrage universel en soulignant l'importance des clivages socio-économiques.²⁸⁰ Certes, il faut relativiser les effets sur le corps électoral de ces déconstructions théoriques : la très grande majorité des français ne remet pas en cause la légitimité du choix issu des urnes²⁸¹. Néanmoins, la montée de l'abstention, et plus encore, la perte de confiance des électeurs-citoyens envers leurs représentants sont des symptômes inquiétants²⁸². Le deuxième exemple concerne la contestation croissante dont a fait l'objet le service militaire avec notamment le mouvement des objecteurs de conscience²⁸³ auxquels le législateur a fini par reconnaître un statut légal. La suspension du service national actif²⁸⁴ décidée pour tirer les conséquences de la professionnalisation de nos armées, qui rendait l'appel au contingent inutile, a entériné *de facto*, la fin d'un des piliers de la formation civique. Toute aussi significative est la remise en cause de l'état de droit par des minorités agissantes²⁸⁵ qui se réfèrent au droit à la désobéissance civile²⁸⁶ ou même au droit de résistance à l'oppression²⁸⁷ en se prévalant de valeurs morales, sociales et/ou écologiques jugées supérieures à la loi positive²⁸⁸. Si cette revendication d'un droit à la désobéissance peut être légitime quand il s'agit de prévenir une illégalité²⁸⁹ ou une atteinte à l'intérêt général²⁹⁰, elle est évidemment hautement contestable lorsqu'il s'agit de contester la loi et les décisions de justice dans une démocratie²⁹¹. Le consentement à l'impôt, un des fondements de la citoyenneté républicaine depuis la Révolution française²⁹², a été également très fragilisé par les polémiques sur le poids des prélèvements obligatoires, justifiant des stratégies d'évitement pouvant aller jusqu'à choisir l'exil fiscal²⁹³. Et même si les jacqueries fiscales contre l'État ne sont pas nouvelles dans notre histoire²⁹⁴, cette montée des corporatismes fissure la solidarité nationale, comme en témoigne le florilège des noms de volatiles qui ont fleuri pour désigner telle ou telle catégorie de contribuables qui s'estiment plumés ! À cela s'ajoute le fait que le nombre de contribuables assujettis aux impôts directs n'a cessé de diminuer²⁹⁵, cette tendance se

²⁷⁷ G. Lipovetsky, *Le crépuscule du devoir: l'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, 1992 ; et V. aussi J. Baudrillard, *Cool memories*, 1987 : « La démocratie, c'est la ménopause des sociétés occidentales, la Grande Ménopause du corps social » (p. 25).

²⁷⁸ Le vote est un droit et non une obligation, cf. article L 2 du Code électoral.

²⁷⁹ Cf. J.-P. Sartre « Élections, piège à cons », *Les Temps modernes*, janvier 1973.

²⁸⁰ Voir notamment D. Gaxie, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Éditions du Seuil, 1978 et P. Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980.

²⁸¹ V. [dossier du participant, conférence du 18 octobre 2017 : « Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ? »](#).

²⁸² V. le rapport de G. Larcher, président du Sénat, « La Nation française, un héritage en partage » (avril 2015) ; le rapport de C. Bartolone, président de l'Assemblée nationale, « Libérer l'engagement des français et refonder le lien civique » (avril 2015).

²⁸³ Le statut légal « d'objecteur de conscience » est reconnu par la loi n°63-1255 du 21 décembre 1963, modifiée par la loi n°83-605 du 8 juillet 1983.

²⁸⁴ En vertu de la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

²⁸⁵ À titre d'exemples : les « Faucheurs volontaires », dans les années 1970, les appels à la « Désobéissance pédagogique » à la fin des années 2000, les « Zadistes » avec notamment l'occupation de Notre-Dame-des-Landes.

²⁸⁶ H. D. Thoreau, *La désobéissance civile*, 1849, G. Heyes et S. Ollitrat, *La désobéissance civile*, Éditions Contester, 2012 et J. Rawls, *Théorie de la justice*, 1987. J. Bové et G. Luneau, *Pour la désobéissance civile*, La découverte, 2004.

²⁸⁷ E. de La Boétie, *Le Discours de la servitude volontaire*, 1560 et article 2 DDHC : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ».

²⁸⁸ Sur la défense de l'aide aux migrants en situation irrégulière, cf. J. Derrida, sur le « délit d'hospitalité », *Plein Droit*, n°34, 1997.

²⁸⁹ Cf. le devoir de désobéissance du fonctionnaire à un « ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public », art 28 de la loi du 13 juillet 1983.

²⁹⁰ Cf. l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique qui définit le statut du lanceur d'alerte.

²⁹¹ H. Arendt, *Du mensonge à la violence*, 1972, p. 62 ; R. Dworkin, *Prendre le droit au sérieux*, 1995.

²⁹² Article 14 DDHC : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

²⁹³ V. à ce sujet Le Monde du 15 octobre 2013, « Les Français et les impôts : le grand désarroi ».

²⁹⁴ V. par exemple Y.-M. Bercé, *Croquants et nu-pieds*, Gallimard, mars 1991.

²⁹⁵ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfp/Rapport/2015/RA_2015_cahierstats_0607_web.pdf

confirmant avec la récente réforme de la taxe d'habitation²⁹⁶. Et la dématérialisation, qui a eu pour effet d'automatiser de plus en plus la déclaration par le citoyen de ses revenus, a sans doute affaibli la portée symbolique de son consentement, évolution qui sera parachevée par la prochaine mise en œuvre de l'impôt à la source.

Le sentiment d'un affaiblissement du respect des devoirs du citoyen, la montée des incivilités et des tensions communautaires dans l'espace public nourrissent à partir des années 1990 un débat de plus en plus vif sur les fondements du vivre ensemble et la nécessité de restaurer le sens civique. Ainsi, lorsqu'ils sont interrogés dans les enquêtes d'opinion sur les actes citoyens fondamentaux, les Français à une très large majorité placent depuis plus de 25 ans, en haut de la liste, les comportements civiques dans la vie quotidienne : respecter le code de la route, l'environnement ou les règles de vie de proximité et de bon voisinage, est estimé aussi important que de participer au vote²⁹⁷. Il est aussi intéressant de noter que les fraudes sociales et fiscales sont les comportements jugés les plus inciviques²⁹⁸. Parallèlement, si l'on constate un déclin des formes traditionnelles de militantisme notamment au sein des partis et des syndicats²⁹⁹, on assiste en revanche à l'essor de nouvelles formes de participation à la vie de la cité : vitalité associative³⁰⁰, développement des ONG..., avec une multitude d'initiatives notamment pour encourager l'accès des jeunes, des plus démunis ou des personnes d'origine étrangères à la citoyenneté³⁰¹, mais aussi pour inciter les habitants à s'engager, notamment à l'échelle communale.³⁰² Depuis une dizaine d'années, le mouvement des « *civic tech* » ou « technologies civiques » est en plein essor : les plateformes mises en place par des collectivités locales en concertation avec des ONG, pour que les citoyens puissent être associés en amont aux décisions prises, y compris sur les choix budgétaires, en sont une illustration.³⁰³ Ainsi, au-delà des devoirs traditionnels du citoyen, on assiste à une revalorisation des vertus individuelles indispensables à l'exercice concret de la citoyenneté : la civilité, entendue comme une attitude de respect des autres citoyens mais aussi des bâtiments et lieux publics³⁰⁴, et le civisme qui consiste, au-delà du respect de la loi, à agir pour que l'intérêt général l'emporte sur les intérêts particuliers³⁰⁵. Et très nombreuses sont les initiatives prises pour faire vivre concrètement la fraternité républicaine dans les domaines de la solidarité, de la justice, et encourager l'exercice de la tolérance et de la bienveillance³⁰⁶. Les pouvoirs publics s'efforcent d'ailleurs d'encourager ces nouvelles formes de citoyenneté comme en témoignent les créations récentes du compte d'engagement citoyen³⁰⁷ ou de la réserve citoyenne³⁰⁸. Il est également significatif de constater que depuis quelques années, les sites publics s'efforcent de définir les devoirs du citoyen avec une approche plus pédagogique en direction notamment des jeunes, en insistant sur la dimension morale avec notamment l'obligation de respecter les droits des autres, mais aussi le devoir d'assistance à une personne en danger ou encore le devoir de respecter l'environnement et le patrimoine commun³⁰⁹. Pour être un bon citoyen, il ne suffit donc pas de respecter la loi, de s'acquitter de ses obligations fiscales et de participer aux élections, mais il faut aussi faire preuve de « conscience citoyenne » en s'engageant au service de causes qui peuvent être très diverses. Cette évolution a été facilitée par la possibilité, donnée à chacun par l'essor du numérique, de contribuer sous des formes très diverses au débat en ligne. Pour prendre le seul exemple des pétitions en ligne, s'il est vrai qu'un simple clic ne saurait suffire à tenir lieu d'engagement citoyen³¹⁰, il est néanmoins incontestable qu'internet donne une puissance nouvelle au droit de pétition affirmé en 1789 qui permet aux

²⁹⁶ Sur les inquiétudes des maires concernant la fragilisation du lien fiscal entre les communes et le citoyen : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250279254007>

²⁹⁷ R. Cayrol, Chapitre 10, L'heure du citoyen, in B. Badie et P. Perrineau. *Le citoyen. Mélanges offerts à Alain Lancelot*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2000, p. 229 - 239.

²⁹⁸ *Ibidem* ; Les dispositions des articles 131-26 et 131-26-2 du code pénal relatives à l'interdiction des droits civiques sont applicables notamment en cas de fraude fiscale aggravée, de blanchiment, corruption et détournement des fonds publics.

²⁹⁹ <http://www.liegeymullerpons.fr/fr/le-militantisme-est-mort-vive-le-militantisme/>

³⁰⁰ Plus de vingt millions de français étaient impliqués dans une structure associative en 2016, soit une augmentation de plus de 11% par rapport à 2012.

³⁰¹ À titre d'exemple : <http://www.cidem.org/>

³⁰² *Penser, agir, vivre autrement en démocratie (Collectif pacte civique)*, Chronique sociale ; A. Jardin, *Une Révolution*, Grasset, 2002.

³⁰³ À titre d'exemples : le budget participatif de la ville de Paris est de 500 millions d'euros en 2017 ; [Nantes Métropole a créé des « ateliers citoyens participatifs » dans l'idée de co-produire des politiques publiques.](#)

³⁰⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/citoyennete/definition/definir/quelles-sont-valeurs-attachees-citoyennete.html>

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ R. Debray, *Le moment fraternité*, 2009 ; A. Bidar, *Plaidoyer pour la fraternité*, 2015.

³⁰⁷ <https://www.moncompteactivite.gouv.fr/cpa-public/le-compte-dengagement-citoyen-cec>

³⁰⁸ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000448.pdf>

³⁰⁹ <http://www.vie-publique.fr/>

³¹⁰ Cf. la pétition contre la loi travail du printemps 2016, qui a réuni 1,3 millions de signataires.

citoyens, en exerçant leur « devoir de veille »³¹¹ sur la toile, de renouer avec l'idéal du citoyen vigilant cher aux républicains³¹².

Les pouvoirs publics se sont efforcés d'accompagner et d'encourager ce renouveau des valeurs civiques. En tout premier lieu, après un quasi abandon à la fin des années soixante, des réformes successives³¹³ ont permis que l'instruction morale et civique retrouve toute sa place à l'école de la République qui a en charge la formation des futurs citoyens³¹⁴. Le législateur a complété cet édifice en inscrivant le parcours citoyen de l'élève³¹⁵, dans un projet global de formation destiné à lui permettre d'apprendre ses droits et ses devoirs et de les expérimenter concrètement à l'intérieur ou en dehors de l'institution scolaire (conseils municipaux des enfants, maison des lycéens, junior associations...). Pour aider les enseignants, confrontés souvent à des questions délicates, à transmettre les valeurs de la République, une réserve citoyenne a été mise en place³¹⁶. Le principe de laïcité qui est un des fondements de l'école républicaine depuis la Troisième République a été réaffirmé avec force³¹⁷. Et en réponse à la montée des identités communautaires et des inquiétudes sur la capacité d'assimilation de l'école, les pouvoirs publics ont tenu à réaffirmer l'importance des symboles républicains dont l'affichage a été rendu obligatoire sur la façade des établissements scolaires³¹⁸. Beaucoup d'efforts ont été faits également pour rappeler que le civisme fiscal est une composante essentielle de la citoyenneté et lutter contre les fraudes fiscales et sociales³¹⁹. Ce combat a une dimension internationale majeure avec la lutte contre les « paradis fiscaux » et l'évasion fiscale qui minent en profondeur le contrat social³²⁰ ainsi que les efforts pour aider les pays en développement à édifier une culture du civisme fiscal³²¹. En ce qui concerne le devoir de concourir à la défense de la Nation, afin de pallier le vide créé par la suppression du service militaire, un service civique a été instauré en 2010³²² qui permet aux jeunes de 16 à 25 ans de consacrer 6 à 12 mois à une mission d'intérêt général. Cet engagement citoyen a connu un vrai succès avec près de 100 000 participants en 2016, et ce dispositif est appelé à monter encore en puissance avec un objectif théorique de 350 000 jeunes par an en service civique d'ici 2018.³²³ Allant plus loin, le Président de la République a confirmé récemment son souhait de rétablir un service national universel sans en préciser les modalités³²⁴. La justice étant « rendue au nom du peuple français », tout citoyen depuis 1791 a le devoir de participer aux jurys d'assises³²⁵ s'il est tiré au sort³²⁶ et de témoigner s'il est cité par un tribunal³²⁷. Dans la période récente, de gros efforts ont également été déployés en direction du justiciable pour lui rappeler ses devoirs de citoyen. Ainsi, en concertation avec le monde associatif et les collectivités locales, dans le cadre notamment des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance³²⁸, des dispositifs d'éducation au respect des règles civiques sont mis en œuvre à destination des jeunes primo-délinquants pour prévenir le premier passage à la délinquance ou la

³¹¹ P. Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, 2006, p. 75 : L'Internet est « un espace généralisé de veille et d'évaluation du monde. Loin de constituer un simple "instrument", il est la fonction même de surveillance ». ; voir aussi F. Greffet et S. Wojcik. « La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche », Réseaux, vol. 184-185, no. 2, 2014, pp. 125-159.

³¹² Alain, *Le pouvoir d'interpellation*, in *Propos sur les pouvoirs*, 12 juillet 1910, p. 213.

³¹³ Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, loi du 24 mars 2005 et loi du 8 juillet 2013, art L.111-2 du Code de l'éducation.

³¹⁴ <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Le-Conseil-d-Etat-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-vidéos/L-ecole-de-la-Republique-fabrique-t-elle-encore-des-citoyens>

³¹⁵ [Circulaire n° 2016-092 du 20 juin 2016](http://www.leservecitoyenne.fr/)

³¹⁶ <http://www.leservecitoyenne.fr/>

³¹⁷ Art. L. 145-5-1 du Code de l'éducation, issu de la loi du 15 mars 2004 ;

http://classes.bnf.fr/laicite/telecharger/charte_de_la_laicite.pdf

³¹⁸ Article n°3 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, créant l'article L.111-1-1 du Code de l'éducation qui dispose que : « La devise de la République, le drapeau tricolore et le drapeau européen sont apposés sur la façade des écoles et des établissements d'enseignement du second degré publics et privés sous contrat. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 est affichée de manière visible dans les locaux des mêmes écoles et établissements ».

³¹⁹ Pour un bilan récent : <https://www.economie.gouv.fr/le-comite-national-de-lutte-contre-la-fraude-2016-adopte-son-plan-triennal>

³²⁰ À titre d'exemples : http://www.lemonde.fr/paradise-papiers/article/2017/11/05/les-paradise-papiers-nouvelles-revelations-sur-les-milliards-caches-de-l-evasion-fiscale_5210518_5209585.html

³²¹ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/edifier-une-culture-fiscale-du-civisme-et-de-citoyennete_9789264230163-fr#..Wm9YibWDPcs

³²² [Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique](http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/3/10/2010-241)

³²³ Voir les objectifs officiels sur [le site gouvernemental du service civique](http://www.service-civique.fr/)

³²⁴ <https://www.lesechos.fr/industrie-services/air-defense/0301180578162-lelysee-re lance-lidee-d-un-service-national-universel-2146711.php>

³²⁵ L'expérimentation conduite en application de la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a pris fin par arrêté du 18 mars 2013.

³²⁶ www.justice.gouv.fr/publication/guide_jures_assises.pdf

³²⁷ www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/.../devoirs/est-on-oblige-temoigner.html

³²⁸ Le CLSPD a été créé par le décret du 17 juillet 2002 et consacré par l'article 1er de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (article L. 132-4 du Code de la sécurité intérieure).

récidive. Dans le cadre de la politique d'individualisation des peines, parmi les alternatives à l'incarcération pour les jeunes ayant commis des délits, figurent désormais les peines de travail d'intérêt général³²⁹, les stages de citoyenneté sur la base du volontariat³³⁰ ou encore la proposition faite à l'intéressé de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en souscrivant un volontariat de service civique³³¹. Enfin, pour apaiser les polémiques sur l'intégration des étrangers, le législateur a précisé les conditions pour accéder à la nationalité et par voie de conséquence à la citoyenneté : « nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante (...) des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République »³³². Le postulant doit signer à l'issue du contrôle de son assimilation une charte qui présente de façon claire et synthétique les droits et devoirs du citoyen français³³³. Cette charte est remise aux intéressés à l'occasion de la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française³³⁴, instituée pour solenniser l'entrée dans la communauté nationale et qui donne souvent lieu à des témoignages émouvants³³⁵.

Les millions de citoyens³³⁶ qui ont défilé en silence, après les attentats tragiques de janvier 2015³³⁷, ont manifesté de façon spectaculaire leur attachement profond aux idéaux de 1789 et aux valeurs républicaines. Au cœur de ce que l'on a appelé « l'esprit du 11 janvier »³³⁸, il y a à la fois l'expression d'une vive inquiétude sur l'érosion des fondements du vivre ensemble et la volonté d'un sursaut citoyen. Ce rare moment de fraternité a été l'occasion d'une prise de conscience collective de la nécessité de se mobiliser pour défendre un idéal menacé : les devoirs qui s'imposent à tout citoyen revêtent dans ce contexte une portée très concrète. Et nombre de nos concitoyens ont d'ailleurs fait part de leur disponibilité pour contribuer sous des formes extrêmement diverses à la revivification des valeurs républicaines. Ce renouveau de « l'engagement citoyen » n'exprime pas seulement une nostalgie d'un âge d'or idéalisé de la République : il s'agit bien plus d'accomplir son devoir en agissant dans le monde d'aujourd'hui. Pour la nouvelle « génération citoyenne » qui vit à l'heure de l'Union européenne et de la globalisation, le défi est de trouver, à l'heure du numérique, les modes d'intervention et d'expression permettant au citoyen de contribuer à un monde plus juste et à la sauvegarde de notre planète. La crise que nous traversons nous fait redécouvrir la conviction qui inspirait les Lumières et la portée universelle de leur message : le bien commun repose en définitive sur la vertu des citoyens.

³²⁹ http://www.justice.gouv.fr/publication/guide_tig.pdf

³³⁰ Art. 131-5-1 du Code pénal, introduit par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

³³¹ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/gouvernance_locale.pdf

³³² Art 21-24 du code civil : « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'État, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République.

À l'issue du contrôle de son assimilation, l'intéressé signe la charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte, approuvée par décret en Conseil d'État, rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française. »

³³³ Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012, approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil - Journal officiel du 31 janvier 2012.

³³⁴ Art 21-28 du code civil créé par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

³³⁵ Pour un témoignage : <https://www.franceculture.fr/emissions/itineraire-bis-ete14/la-ceremonie-daccueil-dans-la-citoyennete-francaise>.

³³⁶ Entre 3,7 et 4 M de personnes selon les estimations qui ont été données.

³³⁷ Ces événements ont donné un regain d'actualité aux dispositions très rarement appliquées des articles 23-7, 23-8 et 25 du code civil concernant la perte et la déchéance de la nationalité française.

³³⁸ P. Nora « Retour sur un événement monstre l'avant et l'après » in Le débat (mai-août 2015).

Cinquième conférence : 28 mars 2018

La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?

Le modérateur :

■ **Jean-Claude Bonichot,**

conseiller d'État, juge à la Cour de justice de l'Union européenne

Les intervenants :

■ **Daniel Cohn-Bendit**

■

■ **Pascale Joannin,**

directrice générale de la Fondation Robert Schuman

■ **Jean-Jacques Kasel,**

ancien juge à la Cour de justice de l'Union européenne, ancien représentant permanent du Grand-Duché de Luxembourg auprès de l'Union européenne, ancien Maréchal de la Cour

Présentation de la conférence

Inspirée des Lumières, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose les fondements modernes de la citoyenneté en lui donnant une portée universelle. La citoyenneté est désormais liée à l'appartenance à la Nation, dans laquelle réside le principe de toute souveraineté³³⁹ et dont les citoyens jouissent des mêmes droits civils et politiques.

Au cœur du projet européen, il y a l'ambition de créer une communauté politique dans laquelle tous les citoyens partagent les mêmes valeurs et jouissent des mêmes droits. Sans remettre en cause le lien primordial entre l'accès à la citoyenneté et l'appartenance à la Nation, le nouvel ordre juridique communautaire fonde une citoyenneté européenne additionnelle à la citoyenneté nationale.

Au fur et à mesure des développements de la construction européenne, l'extension des droits communs à tous les ressortissants des États membres a conduit à l'affirmation d'une citoyenneté européenne au cœur du nouvel ordre juridique communautaire (I). Si l'institution de la citoyenneté de l'Union a été un tournant décisif, elle ne peut cependant à elle seule pallier les limites de la démocratie européenne ou fonder une communauté politique (II).

I- Au fur et à mesure des développements de la construction européenne, l'extension des droits communs à tous les ressortissants des États membres a conduit à l'affirmation d'une citoyenneté européenne au cœur du nouvel ordre juridique communautaire.

La création en 1957 de la Communauté économique européenne (CEE), afin de favoriser « une union toujours plus étroite entre les peuples européens »³⁴⁰, pose les fondements d'un espace régi par des règles communes applicables aux ressortissants des États-membres. En ce sens, même s'il n'est fait aucune référence aux citoyens européens dans le texte du traité de Rome, la vision des Pères fondateurs contient en germe un élargissement de la conception classique de la citoyenneté définie par l'appartenance à la Nation³⁴¹. La Cour de justice des communautés européennes³⁴² en tire très tôt les conséquences logiques. Dès 1963, dans l'arrêt *Van Gend en Loos*³⁴³, elle affirme que les traités communautaires fondent un « nouvel ordre juridique international » et que les citoyens européens étant directement et individuellement concernés par les normes communautaires, ils sont fondés à s'en prévaloir devant les juges. La Cour de Luxembourg a en outre estimé que le droit de recours ouvert aux citoyens européens était utile à la bonne application du droit communautaire car « la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits » conforte le contrôle exercé par les institutions communautaires³⁴⁴. Le « droit au juge » a ainsi pour conséquence de créer une dynamique qui échappe aux États dans la mesure où la jurisprudence communautaire précise et enrichit en permanence le contenu des droits ouverts aux citoyens européens par les traités. Cette interactivité entre les justiciables et le juge communautaire est essentielle car elle garantit l'effectivité des droits des citoyens européens. Ainsi, l'interprétation très libérale du principe d'interdiction des discriminations³⁴⁵ donne toute sa force à la communauté de droit qu'est l'espace européen. De même, en affirmant l'effet direct du droit communautaire, la Cour a permis aux particuliers de l'invoquer devant les juridictions nationales et de se prévaloir d'un grand nombre de droits individuels qui n'avaient pas été explicitement prévus par les traités.

L'ensemble de la législation qui accompagne les politiques communautaires est donc source de droits et d'obligations pour les ressortissants européens. Le citoyen est détenteur de droits qui le protègent dans sa vie quotidienne ou professionnelle au sein de l'espace européen. Certains de ces droits ne sont d'ailleurs pas réservés aux ressortissants des États membres : ils peuvent être ouverts aux résidents³⁴⁶ ou même à tous³⁴⁷. De même, l'espace qui est régi par ces droits est variable selon les conventions qui lient l'Europe aux États tiers. Ainsi, les dispositions concernant le droit à la libre

³³⁹ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 3 : « *Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ».

³⁴⁰ Préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 : « (...) *Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* (...) ».

³⁴¹ M.-J. Garot, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, 1999.

³⁴² Dénommée Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009.

³⁴³ CJCE, *Van Gend & Loos*, 1963, v. également CJCE, *Costa C/ Enel*, 1964; CJCE, *Schwarze*, 1965 (uniformité de l'application et de l'interprétation du droit de l'Union); CJCE, *Neumann*, 1985 (procédure préjudicielle, art. 267 TFUE).

³⁴⁴ O. Costa, « La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, n°6, 2001, pp. 881-902.

³⁴⁵ TFUE, art. 18 : « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations* ».

³⁴⁶ Tels le droit d'accès aux documents, de saisine du médiateur et de pétition.

³⁴⁷ Tel le droit à la bonne administration.

circulation et au séjour s'appliquent aussi aux ressortissants d'États qui n'appartiennent pas à l'Union³⁴⁸. Dans un autre domaine, toutes les dispositions prises pour encourager les échanges universitaires et la reconnaissance des diplômes et des qualifications à l'intérieur de l'espace européen sont ouvertes à tous les pays signataires de la convention culturelle du Conseil de l'Europe³⁴⁹. À l'inverse, en raison des clauses d'exemptions obtenues par les États, on compte nombre d'exceptions : un exemple bien connu est celui des contrôles aux frontières abolis dans l'espace Schengen mais maintenus en Grande Bretagne ou en Irlande³⁵⁰. À des degrés divers, ces droits qui ont des répercussions concrètes sur la vie quotidienne contribuent à donner une densité juridique à la qualité de citoyen de l'Union. Il est significatif que les obligations qui en résultent pour les États alimentent des tensions et même des oppositions pouvant aller jusqu'à la volonté de quitter l'Union. Ainsi, au cœur du Brexit, il y a l'exigence britannique de pouvoir déroger aux règles du marché unique afin que les migrants communautaires installés en Grande-Bretagne ne puissent pas bénéficier des mêmes avantages sociaux que les Britanniques³⁵¹. Et si l'Union ne peut faire droit à cette demande, c'est bien parce qu'une telle concession aurait conduit à remettre en cause l'égalité des droits des citoyens européens et donc à détricoter le pacte implicite qui fonde la construction européenne³⁵².

Dans leur vie quotidienne, les habitants de l'Union exercent le plus souvent leurs droits de citoyens européens sans en avoir pleinement conscience³⁵³. Ainsi, la possibilité donnée aux citoyens de l'Union de se déplacer avec les membres de leur famille sans aucune barrière dans toute l'Europe est devenue tellement usitée qu'on en oublie presque qu'elle est la conséquence du droit de circuler et de séjourner librement³⁵⁴. Une abondante jurisprudence, intégrée dans la législation communautaire, a précisé la portée de ce principe fondamental de l'Union européenne³⁵⁵, pour garantir notamment l'égal accès des travailleurs européens au marché de l'emploi ou encore préciser les conditions dans lesquelles les citoyens européens peuvent bénéficier des prestations sociales dans leur pays de résidence. Des dispositions ont également été prises afin de limiter les abus du droit à la libre circulation, par exemple pour lutter contre les mariages de complaisance³⁵⁶.

Pour l'enracinement et la pérennité du projet européen, il était essentiel de créer des symboles et des réalités perceptibles par tous afin de permettre aux ressortissants de l'Union de s'identifier consciemment comme citoyens européens. La création du drapeau et de l'hymne de l'Union³⁵⁷, du passeport unique européen³⁵⁸, de la journée de l'Europe³⁵⁹, sont autant d'initiatives qui procèdent de la volonté politique de rendre l'Europe plus visible pour les citoyens. Dans un tout autre domaine, la décision créant le programme Erasmus visant à encourager la mobilité étudiante en Europe, qui fixait parmi ses objectifs celui de « consolider le concept d'une Europe des citoyens »³⁶⁰, a beaucoup contribué depuis sa création en 1987 à populariser l'Union dans les milieux étudiants. Dans le même

³⁴⁸ V. Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 4, « *L'Europe des frontières : enjeux et défis* », [dossier du participant, p.4](#). Quatre pays non européens font partie de l'espace Schengen : l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Lichtenstein.

³⁴⁹ La Convention culturelle européenne a été signée à Paris le 19 décembre 1954. V. Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 7, « *Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?* ».

³⁵⁰ V. supra note 348. Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 4, « *L'Europe des frontières : enjeux et défis* », dossier du participant, p.5.

³⁵¹ V. par exemple CJUE, 10 mars 2011, *T. Borger / Deutsche Lufthansa c. G. Kumpan/ Maurits Casteels*.

³⁵² Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, conférence 2, « *Quelles institutions pour l'Europe de demain ?* ».

³⁵³ N. Moussis, « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2000, p. 153.

³⁵⁴ TFUE, art. 21 : « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour son application. 2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1. Il statue conformément à la procédure législative ordinaire. 3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ».

³⁵⁵ Directive n° 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

³⁵⁶ V. par exemple, Communication de la Commission au Parlement au Conseil « Aider les autorités nationales à réprimer les abus du droit à la libre circulation: Manuel relatif aux mariages de complaisance entre des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers, dans le cadre de la législation de l'UE concernant la libre circulation des citoyens de l'Union » / COM/2014/0604 final.

³⁵⁷ Le drapeau de l'Union créé par le Conseil de l'Europe en 1955, devient l'emblème officiel des institutions européennes en juin 1985. L'hymne européen a été adopté en 1970 par le Conseil de l'Europe, v. J. Pertek, « Citoyenneté de l'Union », fascicule 28, *Jurisclasseur*, 6 février 2013.

³⁵⁸ Délivré à partir du 1er janvier 1985.

³⁵⁹ Chaque année, le 9 mai, la Journée de l'Europe célèbre la paix et l'unité en Europe. Il s'agit de la date anniversaire de la «déclaration Schuman».

³⁶⁰ CJUE, affaires jointes C-523/11 et C-585/11 du 18 juillet 2013.

esprit, la création en 1996 du service volontaire européen (SVE) a permis à des jeunes volontaires d'accomplir une mission d'intérêt général dans un autre pays que le leur³⁶¹.

Les transferts à l'Union d'attributs essentiels de la souveraineté ont représenté un tournant majeur. À la suite de la création de l'espace Schengen, la suppression des postes frontières traditionnels remplacés par de simples panneaux indicateurs accueillant le visiteur dans un autre État de la Communauté a ainsi été un signe visible par tous de l'inscription de la construction européenne dans l'espace. De même, le transfert à l'Union de la monnaie avec la création de l'euro a fait beaucoup progresser dans les États membres de la zone euro, la conscience d'appartenir à une communauté économique et politique. D'ailleurs, la force de ces symboles est telle qu'ils ont suscité de très fortes résistances, et ces acquis ne sont pas irréversibles comme en témoigne la remise en cause du dispositif Schengen et de l'Euro par des courants politiques puissants en Europe.

Il ne suffit cependant pas d'empiler des droits et de créer des symboles pour forger une citoyenneté européenne. Logiquement, avec la montée en puissance de l'Union, il est devenu indispensable de renforcer la légitimité démocratique des décisions communautaires en donnant un contenu aux droits politiques et aux devoirs du citoyen européen. Dans l'affirmation de la dimension politique de la citoyenneté européenne, la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979 a marqué une étape importante : depuis cette date, les citoyens européens élisent directement leurs représentants et deviennent par conséquent acteurs de la construction européenne,³⁶² même si l'élection se tient dans un cadre national. À la suite de l'inscription de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht en 1992, celle-ci devient l'étendard de l'ambition de bâtir une Europe des citoyens complétant l'Europe des États.

II- Si l'institution de la citoyenneté de l'Union a été un tournant décisif, elle ne peut cependant à elle seule pallier les limites de la démocratie européenne ou fonder une communauté politique.

L'institution de la citoyenneté de l'Union est un tournant décisif : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité³⁶³ ». La consécration du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections locales³⁶⁴ introduit une rupture symbolique dans le lien entre nationalité et citoyenneté politique. L'adoption de cette innovation majeure qui concerne l'ordre juridique national et la vie démocratique de chacun des États membres a d'ailleurs entraîné des débats passionnés. En France, elle a nécessité une révision constitutionnelle³⁶⁵, qui a abouti à insérer dans la constitution un nouveau titre XV relatif à l'Union européenne³⁶⁶. Aux termes de l'article 9 du TUE³⁶⁷ et de l'article 20 du TFUE³⁶⁸, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État-membre, laquelle étant acquise selon les règles propres à chaque État. La citoyenneté

³⁶¹ D'après un bilan effectué en 2016, le SVE a permis d'envoyer 100.000 jeunes volontaires en 20 ans.

³⁶² TFUE, art 22 al. 2 : « Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, 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 droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient. ».

³⁶³ Article 8 du traité de Maastricht (version découlant du traité d'Amsterdam).

³⁶⁴ TFUE, art. 22 : « 1. 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 municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient ».

³⁶⁵ Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 et loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

³⁶⁶ Constitution du 4 octobre 1958, titre XV, art. 88-3 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

³⁶⁷ TUE, art. 9 : « Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

³⁶⁸ TFUE, Art.20 § 2 : « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres: a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres; b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci ».

européenne est donc une citoyenneté de « superposition » ou une citoyenneté « additionnelle »³⁶⁹, qui entraîne une série de droits spécifiques. La CJUE a très rapidement pris en compte les conséquences de la création de la citoyenneté de l'Union, jusqu'à affirmer « que le statut de citoyen de l'union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres ».³⁷⁰ Le travail jurisprudentiel réalisé par la Cour en étroite coopération avec les juges nationaux, lié notamment aux conséquences à tirer du retrait ou de la déchéance de la nationalité d'un État-membre, ou encore de l'accès à la nationalité³⁷¹, a permis de donner toute sa portée à la citoyenneté de l'Union³⁷², tout en laissant une marge de manœuvre aux États dont les ressortissants peuvent bénéficier de protections particulières résultant de conventions bilatérales, notamment en matière d'extradition³⁷³. Les citoyens européens se sont vus également attribuer un droit de pétition devant le Parlement européen³⁷⁴. Le chapitre V de la Charte des droits fondamentaux, adoptée dans sa version définitive par les présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, le 12 décembre 2007³⁷⁵, intitulé « citoyenneté », a ajouté le droit à une bonne administration défini de façon très circonstanciée³⁷⁶, le droit d'accès à l'ensemble des documents des institutions européennes³⁷⁷, le droit de s'adresser au médiateur européen³⁷⁸ et le droit à la protection diplomatique et consulaire sur tout le territoire de l'Union³⁷⁹. Plus récemment, le traité de Lisbonne a affirmé le droit de tout citoyen à participer à la vie démocratique de l'Union³⁸⁰. Surtout, il a élargi le rôle politique des citoyens en leur reconnaissant une nouvelle prérogative qu'ils peuvent exercer directement : le droit d'initiative citoyenne³⁸¹. Les citoyens acquièrent ainsi le droit

³⁶⁹ C. Withol de Wenden, *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Po, 1997, pp. 51-67.

³⁷⁰ CJUE, 20 septembre 2001, *Grzelcyk*, par. 31.

³⁷¹ CJUE, Gde Ch. 2011, C-34/09, *Ruiz-Zambrano*

³⁷² CJUE, Gde Ch., 2010, C-135/08, *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*

Pour une synthèse, cf. [Conclusions de l'avocat général M. Maciej SZPUNAR présentées le 8 septembre 2016 à propos de l'affaire CJUE, C-133/15, H.C. Chavez-Vilchez et autres, point 84](#)

³⁷³ CJUE, Gde Ch., 6 septembre 2016, *Petruhhin*, C-182/15

³⁷⁴ TFUE, art 21 : « (...) d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. » ; TFUE art 24 al. 2 « Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 227 » : TFUE Art. 227 : « Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement ».

³⁷⁵ TUE, art. 6 : « 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. (...) ».

³⁷⁶ Charte européenne des droits fondamentaux, Art. 41 : « Droit à une bonne administration 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment: le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. 3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. 4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue ».

³⁷⁷ Charte européenne des droits fondamentaux, art. 42 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

³⁷⁸ Charte européenne des droits fondamentaux, art. 43 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ».

³⁷⁹ Charte européenne des droits fondamentaux, art. 46 : « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État ».

³⁸⁰ TUE, art. 10 : « 1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. 2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. 3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. 4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union ».

³⁸¹ TUE, art. 11: « 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de

d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition législative appropriée au Parlement européen et au Conseil européen sur un sujet particulier³⁸². La démocratie représentative s'enrichit ainsi d'une dimension participative³⁸³.

Mais si au fil des textes, le citoyen européen est ainsi devenu électeur et citoyen actif, il est significatif qu'en dehors de l'obligation de respecter le droit communautaire, il n'ait pas d'autres devoirs spécifiques envers l'Union. Certes, il est bien fait une référence aux devoirs des citoyens de l'Union dans le Préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux³⁸⁴, mais la formulation est très générale : si la reconnaissance de devoirs à l'égard d'autrui ou des générations futures leur confère une portée universelle, il est difficile d'en déduire des obligations juridiques concrètes du citoyen européen envers l'Union. Et les devoirs associés à la définition classique du citoyen dans un cadre national ne sont guère transposables à l'échelle de l'Union. Ainsi le devoir de défendre sa patrie n'a pas d'équivalent à l'échelle de l'Union. S'il y a une politique de défense européenne, il n'y a pas d'armée européenne et chaque État reste seul décisionnaire pour déclarer la guerre ou engager des forces armées³⁸⁵. Il y a bien une clause d'assistance mutuelle,³⁸⁶ lorsqu'un État-membre est attaqué sur son sol, invoquée pour la première fois par la France à la suite des attentats de 2015. Mais, il n'est nulle part fait mention d'un devoir du citoyen européen de prendre les armes en cas de menace contre l'Union. De même, la notion de civisme fiscal demeure une abstraction à l'échelle européenne. Certes, il y a bien un consentement du citoyen aux prélèvements de l'Union, à travers d'une part l'approbation du budget européen par les parlementaires européens, et d'autre part, le vote par les parlements nationaux des budgets des États dans lesquels figurent les contributions destinées à l'Union. Mais, en l'absence de tout impôt direct prélevé par l'Union³⁸⁷ et en dépit des efforts incontestables qui ont été faits pour rendre plus lisibles les finances publiques de l'Union, il demeure très difficile pour le citoyen de faire le lien entre ses obligations de contribuable et le budget européen. Il est significatif que les catégories socioprofessionnelles qui perçoivent des aides directes du budget de l'Union, notamment les agriculteurs, soient beaucoup plus attentives aux conséquences des arbitrages financiers de l'Union. Ce n'est que dans l'hypothèse où un budget commun de la zone euro serait alimenté par un impôt spécifique sur les personnes, que la question du civisme fiscal des citoyens concernés se poserait en des termes nouveaux, une telle perspective étant au demeurant peu réaliste aujourd'hui.

Autre signe préoccupant, la baisse continue de la participation électorale lors des élections européennes qui constituent pourtant le rendez-vous majeur lors duquel les citoyens peuvent exprimer leurs préférences sur les orientations de l'Union, démontre qu'ils n'identifient pas complètement le vote aux élections européennes à un devoir civique. En 1979, la participation au sein des neuf États membres qui constituaient alors la Communauté était de 62%. Depuis, le taux de participation moyen n'a cessé de chuter pour atteindre son taux le plus bas en 2014 avec 42,5%, même s'il faut noter que la participation moyenne pour les neuf pays qui avaient participé au scrutin de 1979 était de 56% contre 33,5% pour les treize derniers arrivants. Et quels que soient les pays, le niveau de participation aux élections nationales est toujours nettement supérieur à celui enregistré pour les élections européennes³⁸⁸, ce qui conduit les commentateurs à les qualifier d'élections de « second ordre ». Certes la participation aux référendums sur l'intégration européenne³⁸⁹, quand les peuples sont consultés est nettement supérieure, mais d'une part ils se tiennent dans un cadre national et, d'autre part, ils se sont traduits à six reprises par des rejets³⁹⁰ reflétant une montée de

l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

³⁸² Règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (ICE) du 15 décembre 2010.

³⁸³ Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, [conférence 10 « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? »](#), dossier du participant, p.6.

³⁸⁴ TFUE, art 20, art. cit. ; Préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux, al 6 : « (...) La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ».

³⁸⁵ Voir Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, [conférence 5, « Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ? »](#).

³⁸⁶ Article 42§7 TUE : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ».

³⁸⁷ Le budget de l'UE est financé par des droits de douanes, prélèvements agricoles, contributions des États à partir de leur revenu national brut et d'une fraction de TVA d'un maximum de 0,3 %. [Source : vie-publique.fr : « Quelles sont les ressources de l'Union européenne ? »](#).

³⁸⁸ V. « Les citoyens et l'Europe : modes d'expression et perceptions », notice 7, *La Documentation française*, 4^{ème} édition, p.85.

³⁸⁹ Sur ce débat, voir Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, [conférence 10, « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? »](#).

³⁹⁰ Rejets par le Danemark du traité de Maastricht, par l'Irlande du traité de Nice, par la Suède de l'euro, par la France et la Hollande du traité constitutionnel et par l'Irlande du traité de Lisbonne.

l'euroscpticisme. Pour ce qui concerne l'usage du droit de vote et d'éligibilité des citoyens migrants intra-Union européenne, seule une minorité des citoyens concernés font usage de leurs droits. Les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants représentent moins de 2% de la population électorale européenne et en son sein, seuls 15% sont des électeurs communautaires effectivement inscrits³⁹¹. De même, seuls 6% des quelques 4,3 millions d'électeurs concernés se sont inscrits dans leur pays de résidence pour voter aux élections européennes de 1994 et 9% à celles de 1999. Enfin, le bilan des instruments de démocratie participative que sont le droit de pétition, le recours au médiateur européen et plus récemment l'initiative citoyenne européenne, est globalement modeste. De surcroît, c'est surtout un mode d'expression élitiste utilisé par des citoyens politisés, bien dotés en capital culturel, social et financier³⁹². Force est donc de constater que malgré des acquis positifs, la citoyenneté européenne n'a pas vraiment permis de remédier au déficit démocratique de l'Union.

L'évolution des perceptions de l'Union développées par les citoyens européens conduit à un diagnostic en demi-teinte. Certes, l'eurobaromètre mis en place par la Commission européenne depuis 1973 pour mesurer le soutien à l'Union montre que les citoyens se montrent, sur la longue durée, en moyenne majoritairement favorables à l'Union³⁹³. Mais, d'une part, depuis la difficile ratification du traité de Maastricht, on observe une sensible érosion de ce soutien qui s'est encore accélérée avec la crise économique et financière de 2008 et d'autre part, on observe de très fortes variations selon des paramètres sociologiques, politiques et nationaux. Il ne faut cependant pas dresser un tableau trop sombre : le sentiment d'appartenance à l'Union reste très majoritaire : c'est ainsi qu'en janvier 2014, deux tiers des personnes interrogées déclarent se sentir citoyens de l'Union européenne avec là encore de forts écarts nationaux. Mais seuls quatre Européens sur dix estiment que leur voix compte en Europe, ce qui renvoie au constat des limites de la démocratie européenne dont la complexité dérouté les citoyens³⁹⁴. La citoyenneté européenne ne suffit donc pas à elle seule à fonder une communauté politique : le degré d'identification à l'Europe reste faible et le sentiment d'appartenance à la nation demeure premier³⁹⁵. La question est d'autant plus complexe que les identités nationales et européennes s'emboîtent ; depuis plus de 20 ans, le pourcentage de personnes interrogées qui se déclarent seulement européennes n'a jamais atteint 5%, alors qu'un peu moins de 40% se sentent uniquement nationaux, la majorité se déclarant nationaux et européens. *In fine*, la question posée est donc bien de bâtir une citoyenneté commune à partir d'identités nationales différentes. Ceci signifie que la citoyenneté européenne ne peut pas se construire sur le modèle historique de la citoyenneté nationale indissociable de la construction des États-nations. Plus fondamentalement, la reconnaissance de droits aux citoyens ne suffit pas à enraciner leur sentiment d'appartenance à l'Union ni à forger une conscience européenne. En l'absence d'un État et d'un peuple européen et même d'une nationalité commune à l'Union³⁹⁶, la construction juridique qu'est la citoyenneté européenne est fondée sur les valeurs communes aux peuples qui composent l'Union. Il est donc essentiel de l'enraciner dans la transmission d'une histoire et d'une civilisation, ce qui passe par l'école et la culture, un chantier qui, pour l'essentiel, reste à ouvrir.

La citoyenneté européenne a fait la preuve de sa plasticité : ancrée dans la réalité des États-nations par son mode d'acquisition, son contenu n'a cessé de s'enrichir des apports de la jurisprudence et des traités successifs. L'extension continue des droits des citoyens européens singularise la construction communautaire et fonde un ordre juridique original. À partir de cette Europe des citoyens, qui garantit aux ressortissants de l'Union que la norme européenne est la même pour tous, s'édifie progressivement « une nouvelle forme de solidarité civique et politique à l'échelle européenne³⁹⁷ ».

³⁹¹ S. Strudel, « Citoyenneté européenne », in P. Perrineau, D. Réyné (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001.

³⁹² P. Magnette (dir.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*, De Boeck, 1997.

³⁹³ Eurobaromètres sur le soutien à l'Union européenne depuis 1973.

³⁹⁴ Conseil d'État, Cycle des Entretiens sur l'Europe, [conférence 10 « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? »](#).

³⁹⁵ S. Duchesne, « L'identité européenne : entre science politique et science fiction », *Politique européenne*, 2010.

³⁹⁶ Les instances européennes n'ont pas la compétence de conférer la citoyenneté de l'Union puisque celle-ci découle de l'acquisition de la citoyenneté d'un État-membre. La seule exception est relative à l'attribution de la citoyenneté d'honneur de l'Union qui a été décernée par le Conseil européen, à titre exceptionnel, à une poignée d'hommes d'États reconnus pour leur contribution éminente à la construction européenne : Jean Monnet, Helmut Kohl et Jacques Delors.

³⁹⁷ « La citoyenneté de l'Union présuppose l'existence d'un lien de nature politique entre les citoyens européens, bien qu'il ne s'agisse pas d'un lien d'appartenance à un peuple. Ce lien politique unit, au contraire, les peuples d'Europe. Il repose sur leur engagement mutuel d'ouvrir leurs communautés politiques respectives aux autres citoyens européens et de construire une nouvelle forme de solidarité civique et politique à l'échelle européenne. Il n'exige pas l'existence d'un peuple mais il est fondé sur l'existence d'un espace politique européen, duquel émergent des droits et des devoirs » ([conclusions de l'avocat général Maduro, 30/09/2009, affaire C-135/08, Rottmann c/ Freistaat Bayern, point 23](#)).

Cette « inter-citoyenneté fédérative »³⁹⁸ est un élément essentiel de la dynamique communautaire et une réponse aux défis auxquels la mondialisation confronte les États-nations pour faire vivre les idéaux démocratiques³⁹⁹. Néanmoins, force est de constater que la citoyenneté européenne telle qu'elle existe aujourd'hui ne suffit ni à combler le déficit démocratique de l'Union ni à créer un patriotisme européen. Il est vrai que la citoyenneté de l'Union n'existe que depuis un quart de siècle, un temps trop court pour enraciner la démocratie européenne dans des États-nations plurisécularisés légitimement attachés à leur identité linguistique, culturelle, sociale et politique⁴⁰⁰. La citoyenneté européenne demeure une utopie créatrice, celle d'une démocratie fondée sur le droit, un « patriotisme constitutionnel⁴⁰¹ », préfigurant la République universelle dont rêvaient déjà les Lumières⁴⁰².

³⁹⁸ O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Léviathan, 2007.

³⁹⁹ M. Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, 2002.

⁴⁰⁰ À titre de comparaison, aux États-Unis, la citoyenneté fédérale n'a été acquise qu'en 1868 avec l'adoption du XIV^e amendement à l'issue de la guerre de Sécession.

⁴⁰¹ J. Habermas, *L'Intégration républicaine : Essais de théorie politique*, Fayard, 1998

⁴⁰² A. Cloots, [La République universelle](#), 1793 ; Condorcet, [Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain](#), 1795 ; E. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, 1795

Sixième conférence : 28 mars 2018

Que veut dire « citoyen du monde » ?

Le modérateur :

- **Henri Plagnol,**
conseiller d'État

Les intervenants :

- **Yann Aguila,**
avocat au barreau de Paris, président de la commission environnement du Club des juristes

- **Axelle Lemaire,**
ancienne secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation,
responsable de Terra Numerata au sein du cabinet Roland Berger

- **Françoise Sivignon,**
médecin, présidente Médecins du Monde France

Présentation de la conférence

L'étymologie nous rappelle que les penseurs de la cité grecque s'interrogeaient déjà sur ce que pouvait signifier être *kosmopolitês*, c'est-à-dire « citoyen du monde »⁴⁰³. Il y avait en effet une contradiction apparente entre l'appartenance à la Cité qui fonde les droits et les devoirs du citoyen antique et la prétention à être citoyen du monde. Le citoyen contemporain est confronté aussi à un paradoxe : dans notre tradition républicaine, la citoyenneté est indissociable de la communauté politique qu'est la Nation. Dès lors, comment concilier le principe de la souveraineté nationale avec la défense des principes consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1946 ? La question de la définition du « citoyen du monde » revêt une portée nouvelle à l'heure de la mondialisation et des défis communs posés à l'humanité pour la sauvegarde de notre planète. Est-il possible, à l'heure de la révolution numérique, d'esquisser les contours d'une « citoyenneté mondiale », alors même que les peuples craignent déjà de perdre leur identité et leurs acquis démocratiques dans le contexte de la globalisation ?

L'interrogation sur ce que veut dire être « citoyen du monde » n'a cessé depuis la cité antique d'être reformulée, du cosmopolitisme des Lumières jusqu'à la réflexion sur un nouvel ordre juridique international à l'ère des États- Nations (I). À partir de 1945, les normes internationales sont débattues au sein des Nations Unies et de la société civile mondiale qui se constitue ; la globalisation, la révolution numérique et l'urgence écologique reposent la question d'une « citoyenneté mondiale » (II).

I- L'interrogation sur ce que veut dire être « citoyen du monde » n'a cessé depuis la Cité antique d'être reformulée, du cosmopolitisme des Lumières jusqu'à la réflexion sur un nouvel ordre juridique international à l'ère des États- Nations.

La célèbre exclamation de Socrate : « *Je ne suis ni Athénien, ni Grec, mais un citoyen du monde*⁴⁰⁴ », est d'autant plus paradoxale que l'illustre philosophe est resté dans l'histoire comme un citoyen modèle choisissant d'accepter sa condamnation à mort plutôt que d'enfreindre les lois de la Cité⁴⁰⁵. L'attitude socratique signifie qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'appartenance à la Cité, qui vous confère des droits et des devoirs, et le fait de s'intéresser à l'homme comme essence universelle⁴⁰⁶. Dans un tout autre contexte, Diogène le Cynique aurait, selon la tradition, répondu à Alexandre, alors roi de Macédoine, qui lui demandait de quelle cité il était originaire, « *Je suis un citoyen du monde*⁴⁰⁷ ». Être seulement citoyen du monde équivalait dans la conception grecque de la démocratie à être citoyen de nulle part. Ce refus par Diogène des classifications politiques, au-delà d'une boutade provocatrice, illustre les limites d'un cosmopolitisme radical qui conduit à s'abstenir d'intervenir dans les affaires de la cité⁴⁰⁸. Ce dilemme est au cœur de la doctrine stoïcienne qui a eu une grande influence sous l'empire romain et profondément marqué la pensée occidentale : si le citoyen se doit de respecter les règles de la communauté locale à laquelle il appartient, il n'en est pas moins citoyen du monde car il appartient à la communauté morale de tous les êtres doués de raison. Il s'en déduit un devoir d'humanité à respecter notamment en matière d'hospitalité à l'égard des étrangers, de justice et même dans la conduite de la guerre⁴⁰⁹. C'est dans cette perspective que doit être éduqué le citoyen notamment en lui faisant prendre conscience de la diversité et de la relativité des usages et des traditions culturelles⁴¹⁰. Mais cette approche stoïcienne a comme limite l'impossibilité de remettre en cause l'ordre politique : le citoyen du monde ne jouit d'aucun droit juridiquement opposable aux cités ou à l'empire. Les Pensées de Marc-Aurèle⁴¹¹, l'empereur philosophe, traduisent ce dilemme entre l'aspiration à être citoyen du monde et le recours à la force pour maintenir la suprématie de Rome.

⁴⁰³ V. la définition du mot cosmopolite dans le dictionnaire de l'Académie française (édition de 1986).

⁴⁰⁴ Plutarque, *Œuvres morales, traité 44 De l'exil*, Paris, Les Belles Lettres, 1980.

⁴⁰⁵ Platon, *Criton*, 50 a-c, *Prosopopée des Lois*.

⁴⁰⁶ P. Guenancia, « Le citoyen du monde », in *Études en hommage à Claude Courvoisier, Utopies entre droit et politique*, éd. Sociétés EUD, 2005, p.339-350.

⁴⁰⁷ Selon [Diogène Laërce Vies, doctrines et sentences des philosophes illustres](#), cette phrase aurait été prononcée en 335 av JC à Corinthe.

⁴⁰⁸ S. Payan, « Citoyenneté ou identité nationale : l'identité des citoyens du monde et des sans domicile fixe », *Topique* 2016/4, n° 137, p.57-67.

⁴⁰⁹ Cicéron, *Des devoirs (De Officiis)*.

⁴¹⁰ Sénèque, *De otio*, III.

⁴¹¹ Marc-Aurèle, *Pensées pour moi-même*, Flammarion, 1999.

Cet héritage gréco-latin est redécouvert par les humanistes de la Renaissance, à l'heure de ce que les historiens ont appelé la « première mondialisation⁴¹² » avec les grandes découvertes, la conquête du Nouveau Monde, l'essor des échanges maritimes et l'accélération de la diffusion des connaissances avec l'imprimerie. La confrontation brutale avec des civilisations et des peuples inconnus pose la question de l'unité du genre humain et des droits universels. Pour quelques rares esprits éclairés, la diversité des cultures et des mœurs ne fait pas obstacle à ce que le monde soit la patrie commune des hommes⁴¹³. Étant donné la place de l'Église dans la société, il faut souligner l'importance des controverses théologiques et de leurs enjeux pour penser l'unité du genre humain. Bartholomé de Las Casas invoque ainsi le « droit naturel⁴¹⁴ », pour défendre la cause des Indiens lors de la célèbre controverse de Valladolid en 1550 ou lorsqu'il écrit à Charles-Quint pour dénoncer leur exploitation⁴¹⁵. En affirmant l'universalité de la raison, le XVII^e siècle pose les fondements philosophiques⁴¹⁶ d'une approche renouvelée du droit international : l'œuvre de Grotius en tire les conséquences en construisant un droit de la paix et de la guerre⁴¹⁷ fondé sur le *jus gentium*.

Le cosmopolitisme des Lumières se traduit par une curiosité insatiable pour les récits de voyage et les richesses culturelles des autres civilisations. Voltaire, l'apôtre de la tolérance, considérait que le philosophe, citoyen de l'univers, devait choisir d'habiter là où il lui était loisible de défendre ses idées⁴¹⁸. Ce décentrement du regard conduit en comparant les coutumes et les mœurs à s'interroger sur les principes qui doivent guider le législateur⁴¹⁹. Le combat des Lumières contre l'esclavage qui conduira à son abolition par la Convention en 1794⁴²⁰ est emblématique de cette prise de conscience du droit à la dignité de tout être humain. Les conditions d'une paix perpétuelle entre les nations font aussi l'objet de réflexions très neuves⁴²¹. Dans son célèbre *Traité*⁴²², Kant fonde ainsi le statut de citoyen du monde sur l'exigence juridique de pacifier les relations entre les hommes : le « droit cosmopolitique » est nécessaire pour réguler les liens transnationaux et garantir les droits de l'étranger face aux États. Rousseau est méfiant à l'égard de ces constructions car il estime que l'humanité est trop générale pour servir de justification à l'action publique et que la citoyenneté ne peut se construire que dans le cadre d'une République au sein de laquelle tous peuvent participer à l'expression de la volonté générale⁴²³. C'est cette conception qui triomphe avec la Révolution française et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : la citoyenneté sera désormais-indissociable de la nationalité dans la tradition républicaine⁴²⁴. Seule la Constitution de 1793, qui n'a jamais été appliquée, fait exception en ouvrant largement l'accès des étrangers à la citoyenneté⁴²⁵. Ainsi, si dès l'origine, le combat pour la République a une dimension universelle avec la proclamation du droit des peuples à disposer d'eux mêmes et du devoir de combattre les ennemis du genre humain⁴²⁶, ce messianisme émancipateur n'a pas pour horizon une citoyenneté mondiale.⁴²⁷

L'héritage des Lumières est donc pluriel et tout au long du XIX^e siècle, coexistent deux modèles qui inspirent deux voies différentes pour faire progresser la liberté et l'égalité dans le monde. Dans la première, il s'agit d'exporter l'idéal républicain en encourageant l'accès des peuples à la souveraineté dans un cadre national permettant l'exercice de la démocratie. C'est le message porté avec constance par la France depuis les combats des premières Républiques contre les tyrannies. Si pour un regard

⁴¹² F. Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1949.

⁴¹³ Montaigne, *Essais III, IX, Œuvres complètes*, Bibl. de la Pléiade, 1962, p.950.

⁴¹⁴ Saint-Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, Cerf, 1984

⁴¹⁵ V. le film de Jean-Daniel Verhaeghe, *La controverse de Valladolid*, Keep Case, PAL, 1992 et « La très brève relation de la destruction des Indes » de Bartolomé de las Casas (publiée à Séville en 1552).

⁴¹⁶ Descartes, *Discours de la méthode* (1637), Éd. Le livre de poche, 2000.

⁴¹⁷ Grotius, *De iure belli ac pacis* (1625) ; *le droit de la guerre et de la paix*, PUF, 2012.

⁴¹⁸ Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, Patrie, Éd. Garnier, tome 20, 1878.

⁴¹⁹ Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Flammarion, 1993.

⁴²⁰ [Le décret d'abolition de l'esclavage dans les colonies françaises du 4 février 1794](#) (16 pluviôse an II)

⁴²¹ Abbé de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Hachette Livre - BNF, 2013

⁴²² E. Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Nathan, 2014

⁴²³ « (...) l'établissement des petites Républiques nous fait songer à la grande, et nous ne commençons proprement à devenir hommes qu'après avoir été citoyens. Par où l'on voit ce qu'il faut penser de ces prétendus Cosmopolites, qui justifiant l'amour pour la patrie par l'amour pour le genre humain, se vantent d'aimer tout le monde pour avoir le droit de n'aimer personne » (Rousseau, *Du contrat social*, 1^{ère} version, *Œuvres complètes*, tome III, Paris, La Pléiade, 1964, p. 287).

⁴²⁴ Sur ce point cf. le dossier de la deuxième conférence du cycle [La citoyenneté dans la tradition républicaine](#).

⁴²⁵ Constitution du 24 juin 1793 : Article 4. - *Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français.*

⁴²⁶ A. Cloots, [La République universelle](#), BNF.

⁴²⁷ Pour un regard critique : P. Rosavallon, « L'universalisme démocratique : histoire et problèmes », *Esprit*, 2008/I, janvier.

contemporain, cet idéal a parfois conduit à des excès - depuis la création des « Républiques sœurs »⁴²⁸ par Bonaparte, jusqu'à l'invocation de la vocation particulière de la République en charge du devoir de répandre la civilisation pour justifier les conquêtes coloniales⁴²⁹, il ne faut pas oublier qu'il a inspiré les combattants de la liberté dans le monde entier⁴³⁰. Dans la deuxième, d'inspiration plus directement cosmopolite, le but est de parvenir à une législation universelle qui garantisse les droits des personnes contre les abus des États. Pour convaincre les opinions publiques et les gouvernements, des associations ou des « Sociétés » sont constituées afin de mobiliser la société civile internationale en lançant des pétitions, des articles...Le mouvement abolitionniste pour interdire l'esclavage né à la fin du XVIIIème siècle en Grande-Bretagne, qui a joué un rôle déterminant tout au long du XIXème siècle pour faire triompher cette cause, est une bonne illustration de cette dynamique. De même, à l'origine du droit international humanitaire, il y a la mise en place, à l'initiative d'Henry Dunant en 1863, du Comité international de secours aux militaires blessés, relayé par des comités nationaux qui recueillent un très large soutien populaire. Cela conduira à la création du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) puis aux Conventions de Genève⁴³¹.

Bien évidemment, ces deux approches peuvent être complémentaires : Victor Hugo milite à la fois pour l'instauration du suffrage universel en France et pour la République universelle dès 1848⁴³². Il y a néanmoins un conflit potentiel entre ceux qui refusent toute construction supranationale qui porterait atteinte aux droits du peuple souverain et ceux qui placent les droits universels de la personne humaine au dessus des législations nationales. L'exacerbation des nationalismes qui conduira à la première guerre mondiale porte ainsi un coup d'arrêt provisoire au cosmopolitisme accusé de tous les maux. L'échec de la deuxième Internationale⁴³³ qui, malgré le plaidoyer pathétique de Jaurès⁴³⁴, est impuissante à faire prévaloir la solidarité entre tous les travailleurs sur leurs appartenances nationales, a valeur de symbole. Sur les ruines de la première guerre mondiale, la création de la Société des Nations (SDN), première organisation internationale créée pour le maintien de la paix, traduit la prise de conscience de ce que dans un monde de plus en plus interdépendant, la communauté des nations qui ont en partage des valeurs communes doit s'organiser pour garantir le respect du droit international⁴³⁵. Certes, les traités de paix reconfigurent l'Europe -et donc le partage du monde qu'elle domine encore- sur une base nationale en vertu du principe « wilsonien » du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁴³⁶, avec un redécoupage des frontières dicté par les vainqueurs. Et dans les faits, à la suite du retrait américain, les décisions de la SDN seront le fruit de compromis entre les puissances européennes. Cependant, la mise en place d'organes non étatiques pour traiter de grandes causes internationales atteste d'un renouveau de l'idéal cosmopolite comme en témoignent notamment la création de la Cour permanente de justice internationale⁴³⁷, du Comité de la santé⁴³⁸, du Bureau international du travail⁴³⁹, de la Commission pour les réfugiés⁴⁴⁰, de la Commission pour l'esclavage⁴⁴¹ et de l'Organisation de Coopération Intellectuelle⁴⁴². L'adoption du Protocole de Genève⁴⁴³, premier texte international à interdire l'utilisation des armes chimiques et des armes biologiques mérite également d'être mentionnée.

⁴²⁸ *Ibid.* p.9 Les Républiques sœurs » sont les Républiques « cisrhénane » (1797), « parthénoépéenne » (1799), « cisalpine » (1797), créées sous le Directoire à la suite des conquêtes de Bonaparte.

⁴²⁹ J. Ferry, [Discours devant la Chambre des députés](#), 28 juillet 1885. [Réponse de Clemenceau](#) le 31 juillet 1885.

⁴³⁰ Cf. *supra* note 23.

⁴³¹ La première Convention de Genève date de 1864, à laquelle ont succédé les 4 conventions du 12 août 1949 internationalement ratifiées et complétées par deux protocoles additionnels du 8 juin 1977 et un troisième de 2005.

⁴³² Discours du 2 mars 1848.

⁴³³ La Deuxième Internationale a été fondée en 1889 à Paris par l'Union des partis sociaux-démocrates et des syndicats lors du congrès qui a décidé de célébrer le 1^{er} mai, la journée internationale des travailleurs.

⁴³⁴ « *Les travailleurs n'ont pas de patrie ; il n'y a pas de socialisme français, ni allemand, ni belge : il n'y a qu'un socialisme prolétarien.* » Jean Jaurès, cinquième congrès de la II^e internationale en 1900.

⁴³⁵ V. Préambule du Pacte de la Société des Nations.

⁴³⁶ Le fameux discours en quatorze points de Wilson s'inscrit dans la tradition des projets de paix universelle avec notamment la proclamation de la liberté des mers et du commerce, la volonté d'une diplomatie transparente, le désarmement et même un début de reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples colonisés.

⁴³⁷ [Cour permanente de justice internationale](#).

⁴³⁸ [Comité de la santé](#).

⁴³⁹ [Bureau international du travail](#).

⁴⁴⁰ [Commission pour les réfugiés](#).

⁴⁴¹ [Commission pour l'esclavage](#).

⁴⁴² Henri Bergson a été le premier président de la Commission internationale de coopération intellectuelle.

⁴⁴³ Le Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques a été signé en 1925 ; il a été remplacé en 1993 par [l'adoption de la Convention sur les armes chimiques par l'Assemblée générale des Nations unies](#), à Genève, que l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques est chargée d'appliquer.

La montée des totalitarismes, face auxquels la SDN s'est avérée impuissante, a porté un coup terrible aux espoirs de ceux qui se voulaient « citoyens du monde ». Ils ont été d'ailleurs les cibles privilégiées de la propagande nazie ou fasciste dénonçant avec une extrême violence les « traitres cosmopolites » au nom de l'exaltation de la race ou de la nation. Et l'internationalisme affiché par l'Union Soviétique⁴⁴⁴ n'a pas empêché le régime de Staline de stigmatiser la « bourgeoisie cosmopolite »⁴⁴⁵. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la question de la reconstruction d'un ordre international qui prémunisse l'humanité d'un tel désastre est au cœur des débats sur la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU). La prise de conscience de l'ampleur des crimes commis oblige à reposer la question de ce qui définit notre humanité ainsi que celle des moyens de conjurer le risque d'une autodestruction de la civilisation humaine désormais rendue possible par les progrès de la science.

II- À partir de 1945, les normes internationales sont débattues au sein des Nations Unies et de la société civile mondiale qui s'organise ; la globalisation, la révolution numérique et l'urgence écologique reposent la question d'une « citoyenneté mondiale ».

La charte de San Francisco signée par 51 États le 24 octobre 1945, qui donne naissance à l'ONU, définit les principes du nouvel ordre mondial, fondé sur l'égalité des États représentés à l'Assemblée générale et le respect de leur souveraineté⁴⁴⁶. Cependant, dans un souci de réalisme et pour tirer les conséquences de l'impuissance de la SDN, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité est confiée au Conseil de sécurité – qui comprend quinze membres dont cinq permanents disposant d'un droit de veto – et dont les résolutions ont seules une valeur juridique contraignante. Avec la décolonisation et la reconnaissance du droit à l'autodétermination, le nombre d'États membres n'a pas cessé d'augmenter jusqu'à atteindre le chiffre de 193 aujourd'hui. En ce sens, il est incontestable que l'Assemblée générale représente la communauté internationale dans sa diversité humaine et culturelle. Le [Conseil économique et social](#) est le principal organe chargé de la coordination et du dialogue et de la prise de recommandations sur les questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que de la mise en œuvre des objectifs de développement adoptés au niveau international. Il joue un rôle central dans les activités du système des Nations Unies et de ses agences spécialisées qui succèdent aux organes qui avaient été mis en place par la SDN⁴⁴⁷. En revanche, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et le GATT⁴⁴⁸ ne sont pas placés sous le contrôle de l'AG de l'ONU et ont leur système de gouvernance propre, ce qui ne cessera de nourrir le procès d'une domination inéquitable des puissances occidentales.

Le double choc d'Hiroshima et de la découverte des atrocités des camps de la mort nazis et de la Shoah⁴⁴⁹ entraîne des questions fondamentales sur les moyens de garantir la survie de la civilisation et de l'humanité en fixant des principes universels qui s'imposent aux États. L'Accord de Londres du 8 août 1945 fixe le statut du Tribunal militaire international de Nuremberg et donne la première définition juridique du crime contre l'humanité⁴⁵⁰. Ce précédent n'a cessé d'alimenter la réflexion philosophique et juridique sur la légitimité d'une justice internationale pour se prononcer sur les atteintes aux droits de l'homme d'une gravité telle qu'elles remettent en cause les fondements mêmes de l'humanité prise dans son ensemble⁴⁵¹. Face à la perspective apocalyptique d'une autodestruction de l'humanité par une guerre nucléaire, de nombreuses personnalités parmi lesquelles de grands scientifiques emmenés par Einstein lancent un appel pour un gouvernement

⁴⁴⁴ La Troisième Internationale ou Komintern a été fondée à la suite de la révolution russe à Moscou en 1919.

⁴⁴⁵ P. Coulmas, *Les citoyens du monde*, Éd. Albin Michel Idées, 1995.

⁴⁴⁶ Charte des Nations Unies, cf. articles 1 (2), 2 (1), 2 (4) et 55.

⁴⁴⁷ À titre d'exemples, l'OIT, l'Unesco, l'OMS et la CIJ succèdent respectivement au BIT, à l'OCI, à l'Organisation de la Santé et à la Cour permanente de justice internationale.

⁴⁴⁸ General Agreement on Tariffs and Trade.

⁴⁴⁹ C. Lanzmann, « *Shoah* », 1985, Les Films Aleph, Historia Films, Ministère de la Culture.

⁴⁵⁰ Article 6-c du Statut du Tribunal de Nuremberg : « *Les Crimes contre l'Humanité : c'est-à-dire l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime* ». L'expression de « crime contre l'humanité » était apparue pour la première fois en 1915, lors des massacres en masse des Arméniens de Turquie.

⁴⁵¹ « *L'homme en tant qu'homme n'a qu'un droit qui transcende la diversité de ses droits de citoyen : le droit de ne jamais être exclu des droits que lui garantit sa communauté, exclusion qui ne se produit pas quand il est mis en prison, mais quand il est envoyé en camp de concentration.* » (H. Arendt, « En guise de conclusion » [chapitre XIII du *Système totalitaire*], 1951, trad. M. Leibovici, in *Les Origines du totalitarisme – Eichmann à Jérusalem*, Paris, Gallimard, 2002, p. 70.) ; M. Delmas-Marty, « Le Crime contre l'humanité, les droits de l'homme et l'irréductible humain », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 3, juillet-septembre 1994, p. 489.

mondial qui ne soit pas paralysé comme l'ONU par le principe de la souveraineté des États⁴⁵². Cette initiative n'a pas eu de suites et c'est l'entente entre les grandes puissances qui a permis de fixer des règles pour limiter le risque nucléaire avec la création de l'Agence Internationale de l'énergie atomique⁴⁵³ puis l'adoption du Traité de non-prolifération des armes nucléaires en 1968⁴⁵⁴. Et alors même que le mouvement fédéraliste mondial avait eu un écho certain dans l'immédiat après-guerre⁴⁵⁵, l'appel lancé à la tribune des Nations Unies en 1948 à Paris pour la convocation d'une Assemblée constituante planétaire est un échec en dépit du soutien de nombreuses personnalités⁴⁵⁶. En revanche, l'adoption en 1948 par l'assemblée générale des Nations-Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme rédigée par René Cassin est une étape fondamentale⁴⁵⁷. Dans une encyclique définissant les conditions de la paix universelle, parue en 1963, dans le contexte de l'affrontement Est-Ouest, l'Église catholique proclame « le droit de tout membre de la famille humaine à être citoyen de cette communauté universelle »⁴⁵⁸. Et en 1966, deux pactes internationaux sont adoptés par l'ONU, l'un étant relatif aux droits civils et politiques⁴⁵⁹, et l'autre concernant les droits économiques, sociaux et culturels⁴⁶⁰.

La fin de la guerre froide avec l'effondrement du bloc soviétique et la réunification pacifique de Berlin et du Vieux continent suscite de grands espoirs. L'essor des ONG pour défendre les droits de l'homme, faire face aux urgences humanitaires ou promouvoir le droit universel à l'éducation ou à la santé en est la meilleure traduction. D'une façon plus générale, le développement des *mass media*, l'essor des échanges planétaires, la libre circulation des idées et du progrès scientifique, le tourisme de masse et le triomphe de l'économie de marché et de la démocratie relancent le débat sur une citoyenneté mondiale qui serait fondée sur le partage de valeurs universelles. L'affirmation progressive d'une citoyenneté européenne⁴⁶¹, si elle accrédite pour ses défenseurs la possibilité d'un « État cosmopolite »⁴⁶², soulève les inquiétudes de ceux qui y voient une remise en cause de la souveraineté des parlements nationaux et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les débats suscités par le développement d'une justice pénale internationale indépendante des États pour juger les violations graves du droit humanitaire international sont une autre illustration de ce conflit de légitimités : les tribunaux spéciaux institués par le Conseil de sécurité pour juger des crimes commis dans l'ex-Yougoslavie, puis au Rwanda, au Sierra Leone et au Liban⁴⁶³, ont ainsi été récusés par les accusés comme étant les relais de la « justice des grandes puissances ». Le progrès représenté par la création de la Cour pénale internationale⁴⁶⁴, qui est une juridiction pénale universelle permanente, n'a pas suffi à clore ces polémiques alimentées notamment par le fait que la quasi-totalité des poursuites engagées concernent des États africains.

Le débat sur les régulations économiques et sociales à mettre en œuvre pour accompagner la mondialisation est central dans les réflexions sur l'articulation entre citoyenneté nationale et mondiale. La légitimité démocratique des décisions prises à l'échelle mondiale est fortement contestée, à l'occasion notamment des sommets des Grands, dans le cadre du G7⁴⁶⁵ depuis 1976 et du G20⁴⁶⁶ depuis 1999. Les questions relatives à la production, la répartition et la gestion des biens publics mondiaux⁴⁶⁷ suscitent de nombreux débats académiques, sociaux et politiques. La montée en

⁴⁵² « Si l'on veut empêcher une guerre nucléaire, on doit aller vers une Constitution fédérale du monde un règne mondial de la loi », A. Einstein, 1945.

⁴⁵³ L'AIEA a été créée en 1957 en tant qu'organisme international autonome au sein du système des Nations Unies.

⁴⁵⁴ Dans le cadre du TNP, seul le Conseil de sécurité est habilité à décider des sanctions.

⁴⁵⁵ En 1948, il a rassemblé 250 000 membres dans 28 pays.

⁴⁵⁶ Parmi lesquelles A. Camus, A. Breton, l'abbé Pierre et E. Mounier.

⁴⁵⁷ Mahatma Gândhî, « Le droit-même de vivre ne nous est donné que si nous remplissons notre devoir de citoyen du monde », lettre adressée au directeur général de l'UNESCO en 1946 à propos du projet de René Cassin ; Ulrich Beck, *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*

⁴⁵⁸ *Pacem in Terris*, Jean XXIII, 1963.

⁴⁵⁹ [Pacte international relatif aux droits civils et politiques.](#)

⁴⁶⁰ [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.](#)

⁴⁶¹ V. *supra* le dossier de la cinquième conférence du cycle : « [Citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?](#) ».

⁴⁶² J. Habermas, *L'Intégration républicaine : Essais de théorie politique*, Fayard, 1998.

⁴⁶³ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (1993-2017), Tribunal pénal international pour le Rwanda (1994), Tribunal spécial pour la Sierra Leone (2002-), Tribunal spécial pour le Liban (2009-).

⁴⁶⁴ Instituée en 2002 par le Statut de Rome, la Cour pénale internationale est le tribunal de dernier recours pour les poursuites de génocides, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

⁴⁶⁵ France, Royaume-Uni, Italie, Allemagne, États-Unis, Canada et Japon ; la participation de la Russie, qui en était devenue membre en 1997, est suspendue depuis 2014.

⁴⁶⁶ Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Corée du Sud, Royaume-Uni, Russie, Turquie, Union européenne.

⁴⁶⁷ B. Jenks, « Les Nations unies et les biens publics mondiaux : contributions historiques et défis à venir », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 3 | 2012.

puissance des Organisation non-gouvernementale (ONG), devenues des acteurs reconnus au sein de la gouvernance internationale⁴⁶⁸, capables de mobiliser l'opinion publique internationale pour défendre des droits universels ou revendiquer un partage plus équitable des richesses et des ressources à l'échelle du globe, traduit l'émergence de nouvelles façons d'être « citoyens du monde ». Beaucoup de ces ONG tentent de se fédérer pour peser sur les sommets internationaux, notamment pour contester la « mondialisation marchande » et la domination des Institutions financières internationales⁴⁶⁹ et de l'Organisation mondiale du commerce⁴⁷⁰. Des acteurs très divers de la société civile militent pour créer un mouvement pour une « altermondialisation citoyenne »⁴⁷¹ dans un large rassemblement transfrontière, dont l'ATTAC est un des porte-étendards⁴⁷². Un moment fondateur est celui du premier Forum social mondial⁴⁷³ à Porto Alegre en 2001. Une autre question emblématique est celle de l'accueil des réfugiés et des migrants, qui oppose ceux qui appellent à la suppression des frontières et à la reconnaissance d'un droit universel à l'hospitalité⁴⁷⁴ aux défenseurs de la souveraineté nationale à l'intérieur de frontières sûres et reconnues qu'il appartient aux États de faire respecter. Plus généralement, selon un paradoxe bien connu, les conflits identitaires s'exacerbent avec la mondialisation comme l'illustre la résurgence des cultures et langues minoritaires, la revendication pour leur reconnaissance pouvant aller jusqu'à provoquer des conflits ethniques et des combats pour obtenir la reconnaissance du droit à l'autodétermination.

L'accélération de la globalisation au cours des vingt dernières années relance l'utopie cosmopolite⁴⁷⁵ en même temps qu'elle suscite des oppositions multiples⁴⁷⁶. Parallèlement, la révolution numérique donne aux citoyens de nouveaux outils pour peser sur les décisions internationales qui les concernent. La capacité donnée à chacun de participer à la société en ligne, modifie en profondeur les conditions de formation de l'opinion publique internationale, sans que l'on puisse encore en prédire toutes les conséquences. Le « citoyen du monde » où qu'il réside, peut désormais se tenir informé en temps réel de l'actualité mondiale sur les sujets qui l'intéressent. Et les possibilités de mobiliser les citoyens au service des causes internationales les plus diverses sont démultipliées. Au sein de « l'agora numérique », une « vigilance citoyenne » ou même une « contre-démocratie »⁴⁷⁷ peut se développer à l'échelle mondiale. La ratification des traités de libre-échange donne ainsi de plus en plus souvent lieu à des débats transfrontières et à des pétitions « citoyennes » internationales en ligne⁴⁷⁸. Les technologies numériques rendent également possible la communication par des lanceurs d'alerte de millions de documents à des consortiums internationaux de journalistes d'investigation pour dénoncer les trous noirs de la finance mondiale⁴⁷⁹. La perception grandissante des risques globaux a pour conséquence que les habitants du monde se sentent de plus en plus interdépendants. L'exemple le plus frappant est celui du combat pour l'écologie et la survie de la planète. Le sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 a donné une impulsion décisive avec, d'une part, l'adoption de la Convention sur la diversité biologique⁴⁸⁰, et d'autre part, la signature de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁴⁸¹. En 2015, la préparation de la

⁴⁶⁸ En vertu de l'article 71 de la Charte des Nations Unies, plus de 3 000 ONG – internationales, régionales et nationales – bénéficiaient à la fin des années 2000 d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'Onu cf. Sylvie Bukhari-de Pontual « ONG et évolutions du droit international », *Revue Projet*, n°313, 2009.

⁴⁶⁹ FMI et Banque Mondiale.

⁴⁷⁰ L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la seule organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays. Elle a été créée à l'issue des négociations du cycle d'Uruguay en 1995. En novembre 1999, lors de l'ouverture de son assemblée générale, des manifestants réunis à Seattle entament un cycle de mobilisation qui se développe sur toute la planète.

⁴⁷¹ G. Wasserman, « L'embryon d'une citoyenneté mondiale », *Mouvements* 2003/1 (n°25), p. 31-36

⁴⁷² L'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne, créée en France en 1998 et présente dans de nombreux pays, est en pointe dans la dénonciation des politiques globales néolibérales.

⁴⁷³ Le forum social mondial se présente comme un contre-sommet du Forum économique mondial de Davos.

⁴⁷⁴ J. Derrida, « Quand j'ai entendu l'expression "délict d'hospitalité"... », *Plein Droit* (n°34), avril 1997 ; M. Delmas-Marty, « Migrants : "Faire de l'hospitalité un principe" », *Le Monde*, 12 Avril 2018.

⁴⁷⁵ E. Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Essai (poche), 2014.

⁴⁷⁶ R. Debray, *Éloge des frontières*, Gallimard, 2010

⁴⁷⁷ P. Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, édition du Seuil, 2006, p. 75 : L'Internet est « un espace généralisé de veille et d'évaluation du monde. Loin de constituer un simple "instrument", il est la fonction même de surveillance » ; voir aussi F. Greffet et S. Wojcik. « La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche », *Réseaux*, vol. 184-185, no. 2, 2014, pp. 125-159.

⁴⁷⁸ À titre d'exemple : [voir une pétition concernant l'opposition au TAFTA et au CETA recueillant à ce jour plus de 235 000 signatures.](#)

⁴⁷⁹ Parmi les alertes ayant eu un retentissement mondial : [Panama Papers](#) et [Paradise Papers](#).

⁴⁸⁰ Premier accord mondial reconnaissant que la conservation du patrimoine vivant est une préoccupation commune de l'humanité pour les générations présentes et futures, enrichi par le Protocole de Carthagène sur les risques biotechnologiques adopté en 2000.

⁴⁸¹ [Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.](#)

Cop 21⁴⁸² qui a conduit à l'adoption de l'Accord de Paris⁴⁸³, premier accord universel sur le climat juridiquement contraignant, a suscité une mobilisation citoyenne sans précédent à l'échelle du globe, qui se poursuit pour suivre le respect des engagements pris par les États, comme en témoigne l'ampleur des réactions de la société civile dans le monde entier à la suite du retrait unilatéral des États-Unis de l'accord. La présentation récente aux Nations Unies du projet d'un pacte mondial pour l'environnement⁴⁸⁴ qui constituerait « une troisième génération de pactes fondamentaux » en est l'illustration.

Le fait que le monde soit désormais perçu comme une communauté d'engagement confrontée à des menaces communes amène à reposer la question de la démocratie mondiale, avec le problème à ce jour non résolu de la légitimité des instances qui prétendraient représenter les citoyens du monde. Les progrès accomplis dans la participation de la société civile aux organisations internationales⁴⁸⁵ n'épuisent pas la question du contrôle des citoyens sur l'adoption des multiples normes internationales qui ont des incidences sur leur vie. La « cyberdémocratie » soulève des questions sérieuses de gouvernance internationale et de respect des libertés fondamentales⁴⁸⁶ et n'a, en tout état de cause, pas vocation à se substituer aux Assemblées composées des représentants des citoyens élus au suffrage universel. La montée des souverainismes traduit d'ailleurs les inquiétudes des peuples qui craignent une mise sous tutelle par des instances mondiales qui échapperaient à tout contrôle direct des citoyens. Il est à cet égard révélateur, qu'au sein même de l'Union, qui incarne la tentative la plus aboutie de créer une citoyenneté commune et une souveraineté partagée des États, les citoyens demeurent fondamentalement attachés à la Nation et au rôle des Parlements⁴⁸⁷. Le débat se focalise donc sur les conditions qui permettraient aux citoyens du monde de mieux faire entendre leur voix dans les organisations internationales⁴⁸⁸ sans remettre en cause le rôle central des États. Les propositions foisonnent : renforcement du rôle statutaire des ONG, création d'assemblées qui représenteraient les continents à l'exemple du parlement européen⁴⁸⁹ ou même d'un parlement mondial⁴⁹⁰, développement de Cours régionales des droits de l'Homme⁴⁹¹ et renforcement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies⁴⁹²... Pour les promoteurs les plus réalistes de l'idéal cosmopolite, l'objectif n'est pas de subordonner les États-Nations à un État mondial centralisé mais de créer les conditions qui permettraient à la communauté mondiale de faire respecter, au besoin par la force, les droits fondamentaux lorsqu'ils sont menacés⁴⁹³. Mais la virulence des débats sur le droit d'ingérence humanitaire⁴⁹⁴ ou même sur la responsabilité de protéger⁴⁹⁵ illustre la difficulté de concilier le principe de la souveraineté des États avec l'universalité des droits de l'homme⁴⁹⁶. Et la contestation grandissante de « l'interventionnisme occidental », notamment par la Chine et la Russie, à la suite notamment de l'interprétation faite par les puissances occidentales de la résolution⁴⁹⁷ votée par le Conseil de sécurité en 2011 sur la situation en Lybie⁴⁹⁸, rend au demeurant improbable dans un terme prévisible une unanimité de la communauté internationale sur ces questions comme en témoigne son impuissance dans la tragédie syrienne.

La citoyenneté mondiale ne peut pas être pensée par analogie avec la citoyenneté telle qu'elle s'exerce dans notre tradition républicaine. En effet, celle-ci repose sur la participation active à une

⁴⁸² <http://www.gouvernement.fr/action/la-cop-21>

⁴⁸³ https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_fr

⁴⁸⁴ [Trois questions à Yann Aguila](#) et le [Pacte mondial pour l'environnement](#).

⁴⁸⁵ B. Rydman, coauteur avec N. Angelet, C. Clavé, O. Corten, D. de Blic, P. Klein, R. Mackenzie, P. Sands et L. Weerts, *Société civile et démocratisation des organisations internationales*, Gand, Academia Press, 2005, 241 p.

⁴⁸⁶ Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, Étude annuelle 2014, La documentation française.

⁴⁸⁷ Cycle de conférences : Entretiens sur l'Europe, « [Peut-on parler d'une démocratie européenne ?](#) », Mercredi 1^{er} février 2017.

⁴⁸⁸ O. Brumelot, « "Citoyens du monde" de Martha C. Nussbaum », *Le Philosophoire* 2006/2 (n°27), p. 227-249

⁴⁸⁹ À l'instar du Parlement Panafricain composé de 265 représentants élus au sein des 55 États-membres et qui a vocation à terme à devenir l'organe législatif le plus important de l'Union Africaine. De même, le Parlement sud-américain est une instance délibérante où sont représentés les douze États membres de l'Union des nations sud-américaines.

⁴⁹⁰ D. Archibugi, *La démocratie cosmopolite : sur la voie d'une démocratie mondiale*, Éd. du Cerf, 2009

⁴⁹¹ L. Lourme, « Citoyens, de quelle cité ? », *Projet* 2017/2 (n°357), p. 22-28.

⁴⁹² [Conseil des droits de l'homme des Nations Unies](#)

⁴⁹³ J. Habermas, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard (2000) .

⁴⁹⁴ [Résolution 43/131 de l'AG de l'ONU en 1988](#).

⁴⁹⁵ [La R2P](#).

⁴⁹⁶ M. Canto-Sperber, *La morale du monde*, PUF, 2010.

⁴⁹⁷ [Résolution 1973 \(17 Mars 2011\) du Conseil de Sécurité des Nations Unies S/RES/1973 \(2011\)](#) .

⁴⁹⁸ V. V. Matalon : « [Lybie : l'intervention militaire en questions](#) », *le Monde* du 18 mars 2011.

communauté politique à travers l'exercice du suffrage universel⁴⁹⁹, ce qui n'est guère transposable à l'échelle du monde. L'engagement du citoyen du monde au service d'une humanité commune ne peut donc s'exercer qu'en complémentarité avec son action de citoyen à l'échelle locale, nationale et européenne, afin de lui permettre de faire entendre sa voix sur les enjeux globaux.

La question des espaces institutionnels à ouvrir pour faire en sorte que l'engagement cosmopolite soit mieux reconnu reste ouverte. Le progrès que représente le développement d'une société civile mondiale doit s'accompagner de la mise en œuvre d'outils permettant de mesurer la représentativité des organisations qui demandent à être considérées comme des porte-paroles légitimes des citoyens sur les enjeux planétaires. Enfin, un enjeu crucial est celui de l'éducation des générations futures à la citoyenneté mondiale⁵⁰⁰ afin de leur transmettre les valeurs que proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme et les bases d'une citoyenneté mondiale responsable : ouverture à la diversité culturelle et religieuse, engagement en faveur de la paix et du développement durable, respect des équilibres écologiques...

⁴⁹⁹ V. *supra* le dossier de la deuxième conférence du cycle sur le thème : *La citoyenneté dans la tradition républicaine*.

⁵⁰⁰ <http://www.unesco.org/new/fr/gefi/home/>.