

---

# La citoyenneté Être (un) citoyen aujourd'hui

## Les rapports du Conseil d'État (ancienne collection Études et Documents du Conseil d'État)

### Fondateur

René CASSIN

### Comité de direction

Bruno LASSERRE, vice-président du Conseil d'État.

Philippe MARTIN, Jean-Denis COMBEXELLE, Jacques ARRIGHI DE CASANOVA, Martine DE BOISDEFFRE, Jean GAEREMYNCK, Didier TABUTEAU, Sylvie HUBAC, présidents de section, Catherine BERGEAL, secrétaire générale du Conseil d'État.

François SÉNERS, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

*Directeur de la publication* : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section du rapport et des études.

*Secrétaire de rédaction* : Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études.



## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? - étude annuelle 2012, n° 63, 2012.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64, 2013.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65, 2014.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.

### **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.

### **Collection « Droits et Débats »**

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique. Quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – Tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – Tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – Tome 2, n° 23, 2018.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2018.

### **Collection « Histoire et Mémoire »**

- Conférences Vincent Wright, volume 1, n° 1, 2012.
- Le rôle du Conseil d'État dans le développement économique de la France au XIXe siècle, n° 2, 2014.
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2014.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017

### **Collection « Jurisprudences » (ancienne collection « Documents d'études »).**

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017, 2018.

- **LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES** ..... 5
- **AVANT-PROPOS** ..... 7
- **SYNTHÈSE** ..... 11
- **Étude annuelle – LA CITOYENNETÉ  
ÊTRE (UN) CITOYEN AUJOURD’HUI** ..... 19
- **INTRODUCTION** ..... 21
- **Première partie – LA CITOYENNETÉ FRANÇAISE :  
UN STATUT À LA RECHERCHE D’UN NOUVEAU  
SOUFFLE ?** ..... 27
- **Deuxième partie – DES FORMES RÉNOVÉES D’EXPRESSION  
DE LA CITOYENNETÉ AU SERVICE DE LA COHÉSION  
SOCIALE ET D’UNE NOUVELLE FRATERNITÉ** ..... 51
- **Troisième partie – LA CITOYENNETÉ, NOTRE PROJET  
DE SOCIÉTÉ** ..... 75
- **CONCLUSION** ..... 115
- **CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D’ÉTAT  
SUR LA CITOYENNETÉ** ..... 117
- **ANNEXES** ..... 139
- **TABLE DES MATIÈRES** ..... 209



L'étude annuelle 2018 du Conseil d'État a été établie par Timothée Paris, maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études (SRE), sous la direction de Martine de Boisdeffre, présidente de la SRE, et de François Séners, président adjoint et rapporteur général de la SRE.

Dans le cadre de leur stage à la section du rapport et des études, Ève Aubisse, Patricia Céspedes Arteaga, Océane Dureysseix, Antoine Kessar, Nathan Marcel-Millet, Nathalie Mariappa, Pauline Mazurier Nolin, Gabriel Michau, Paolo Monteiro De Macedo, Diane Ory, Juliette Pouzoulet, Édouard Rappaz et Antoine Salvan ont contribué aux recherches et analyses documentaires.



---

# Liste des abréviations et des acronymes

CC	Conseil constitutionnel
CCass.	Cour de cassation
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CSP	Catégorie socioprofessionnelle
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
EHPAD	Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELCO	Enseignement de langue et de culture d'origine
EPIDE	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SMA	Service militaire adapté
SMV	Service militaire volontaire
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne





---



# Avant-propos

de Bruno Lasserre,  
vice-président du Conseil d'État

*L'idée de citoyenneté n'est pas neuve. Elle a traversé les âges depuis la Grèce antique jusqu'à la Révolution française, dont elle a constitué l'un des piliers. Elle continue aujourd'hui d'être placée au frontispice du modèle républicain. Mais son contenu et sa signification restent souvent insaisissables ou mal compris. Il s'agit en effet d'une construction juridique dont les contours ont évolué au cours du temps et qui, aujourd'hui, cherche un nouveau souffle. Notre pays s'est construit sur l'idée d'une citoyenneté transcendante, qui réunit dans un même corps politique l'ensemble des individus qui forment la nation souveraine autour du triptyque de notre devise : « liberté, égalité, fraternité ». Mais aujourd'hui, ce même peuple doute. Il doute de la capacité de ses représentants à exécuter et porter un projet commun. Et, plus grave encore, il doute de l'existence même d'un projet commun transcendant les individualités et les intérêts de chacun.*

*Face à de telles interrogations, le Conseil d'État a souhaité faire entendre sa voix. Prendre la mesure d'une « crise » ou d'une remise en cause de la citoyenneté, en identifier les causes et les conséquences pour les relativiser ou les confirmer le cas échéant, afin d'offrir un diagnostic le plus complet possible de la perception de la citoyenneté dans notre pays. Ce faisant, il répond à l'une de ses missions : par la réalisation d'études approfondies, à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, le Conseil d'État entend porter un regard analytique, mais aussi prospectif, sur les sujets d'intérêt public qui traversent notre société avec l'intention de faire progresser la réflexion et d'apporter sa pierre à la construction de nouveaux équilibres. Pour cette étude, le Conseil d'État a, pour la première fois, adossé ses travaux à un cycle de sept conférences qui lui a permis de nourrir sa réflexion au travers d'interventions stimulantes et de débats passionnants, avec un public venu en nombre tout au long du cycle.*

*C'est la Révolution française qui a véritablement affirmé dans notre pays l'idée de la citoyenneté, image d'un engagement individuel dans la vie publique et la communauté politique, au moins au travers de l'élection. Puisant son inspiration dans la conception antique de la citoyenneté, la Révolution française a entériné l'idéal d'une citoyenneté ouverte, fondée sur la détention de droits et de devoirs et*



*une association étroite avec la nationalité devenue la source du statut de citoyen. Mais alors que cette conception de la citoyenneté a traversé les âges au travers de consolidations successives, sa perception s'est troublée au cours du XX<sup>e</sup> siècle sous l'effet de plusieurs phénomènes centrifuges. Sans verser dans la nostalgie d'un passé révolu, l'étude du Conseil d'État fait un diagnostic précis et détaillé de cette évolution : le dépassement des États par des phénomènes transnationaux et l'émergence de nouvelles appartenances locales ou régionales, voire supranationales, questionnent la capacité de l'État à rester porteur d'une vision commune et collective dont il assurerait la réalisation ; le repli individualiste et le creusement des inégalités, réel ou supposé, affaiblissent en retour les valeurs de solidarité et de fraternité qui sont à la racine de la citoyenneté. La perception d'un déclassement, d'une relégation, par certains citoyens ébranle encore davantage la portée et la légitimité du modèle citoyen dans notre pays. Alors qu'elle avait été conçue comme un idéal, il en résulte une citoyenneté déphasée avec ce qui en constitue le cœur – une société fédérée autour d'un projet commun – et une perte de confiance dans la capacité du modèle à produire ce qu'il dit incarner.*

*Ce diagnostic ne doit toutefois pas mener à la lamentation, voire à la capitulation. Car l'étude du Conseil d'État ne se limite pas à relever un essoufflement de la conception presque traditionnelle ou historique de la citoyenneté. Elle fait simultanément un double constat : certains évènements tragiques récents – les attentats terroristes en France en 2015 et 2016 – autant que des débats plus anciens sur l'émergence d'une citoyenneté européenne ont eu pour effet de réinterroger l'idée de la citoyenneté française et de sa place dans notre modèle républicain. En parallèle, on assiste à un renouveau des formes d'expression et d'engagement des citoyens dans la sphère publique et la vie sociale. Ce n'est certes pas une nouvelle citoyenneté qui émerge, mais l'on observe un intérêt croissant de nombre de nos concitoyens pour un engagement quotidien en direction du bien commun.*

*Ce renouveau s'exprime au travers de plusieurs exemples qui attestent de l'émergence de nouvelles formes de participation et d'expression. C'est d'abord l'essor d'une citoyenneté d'engagement faisant la part belle à l'action individuelle au service de projets d'intérêt collectif ou public. Vu à la fois comme une opportunité individuelle, résultant d'un choix personnel et volontaire, et comme étant placé au service de l'intérêt général, cet engagement réconcilie la dimension collective de la citoyenneté avec l'individualisation croissante des comportements. Le service civique, créé par la loi du 10 mars 2010, rencontre ainsi un réel succès avec 125 000 jeunes volontaires en 2017 et des retours d'expérience très positifs. L'action de terrain menée par les associations, le développement de l'économie sociale et solidaire et la redécouverte de la valeur de l'engagement militaire sont autant d'autres témoignages d'un regain d'intérêt pour l'engagement au service de la collectivité, dans une démarche souvent très pratique et concrète. De nouvelles formes d'expression se développent également grâce à l'essor d'internet et des réseaux sociaux. En parallèle, a progressivement émergé une « citoyenneté administrative » qui intègre au processus décisionnel la consultation du public concerné, en particulier pour les grands projets d'aménagement du territoire, mais pas seulement.*



*Dans une société traversée par de profondes divisions, même fracturée sur certains sujets, le Conseil d'État ne pouvait rester en retrait sur ces questions. Au terme d'une analyse qui tend à relativiser certains constats défaitistes et met l'accent sur un foisonnement citoyen dont elle s'attache à dessiner les lignes de force, l'étude du Conseil d'État formule une vingtaine de préconisations, toutes axées sur la nécessité de développer une philosophie de l'engagement au service des autres et faisant la part belle à la concrétisation du principe de fraternité.*

*Sur un sujet à la fois foisonnant et sensible, l'étude du Conseil d'État expose ainsi une vision globale et transversale. Sans céder au pessimisme, elle développe un regard propre et critique sur les évolutions contemporaines du statut de citoyen en France et met au jour des sources d'espoir et des perspectives de renouveau au service de la collectivité dans son ensemble.*





## La citoyenneté

### *Être (un) citoyen aujourd'hui*

Les femmes et les hommes, pourtant individus porteurs d'une singularité qui leur est propre, sont des êtres sociaux. L'idée de citoyenneté, c'est-à-dire le droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique, est au cœur de la conception occidentale des relations entre l'individu et cette société qui lui préexiste et qu'il rejoint un jour, par naissance ou par choix. Rares sont les mots chargés d'autant d'histoire, de significations, d'autant de valeurs et d'affect que ceux de « citoyen » et de « citoyenneté ». Les attentats terroristes qui ont été perpétrés en France à partir de janvier 2015 ont révélé la force du sursaut de citoyenneté que peuvent susciter des événements dramatiques affectant la collectivité nationale.

S'aventurer à donner une définition exhaustive de la notion de citoyenneté est délicat, d'autant que cette définition a oscillé au cours des temps et au gré de l'évolution des sociétés. Trois caractéristiques se sont néanmoins identifiées de manière pérenne comme participant à la définition du concept. La première est que ce dernier désigne à la fois un statut, c'est-à-dire la reconnaissance officielle de droits et devoirs par une entité politique, et une pratique, voire une vertu. Cette dernière s'exprime, au-delà du respect des lois et des codes de la communauté, par le civisme et l'engagement en faveur de la collectivité. La deuxième caractéristique pérenne du concept de citoyenneté est qu'il renvoie à une communauté de nature politique. Être citoyen, c'est faire preuve de la capacité de s'extraire de ses appartenances, sans les renier, pour décider des affaires d'une communauté plus large ; c'est trouver en soi-même un espace de neutralité dans lequel on constitue, avec les autres, un être collectif qui est un corps politique. La citoyenneté, troisième caractéristique constante, est intrinsèquement liée à la liberté. La Déclaration de 1789, qui s'adresse autant au citoyen qu'à l'homme, en fait une valeur essentielle et un droit fondamental pour chacun.

La conception française contemporaine de la citoyenneté est héritière de cette construction occidentale. Elle exprime un « idéal-type » de vie en commun, selon la formule de Dominique Schnapper. Celui de la construction d'une « communauté de citoyens », d'une nation, selon des principes démocratiques qui s'incarnent en particulier dans les trois piliers de la devise de la République : liberté, égalité, fraternité.



Fondée sur ces valeurs, la citoyenneté française se traduit par un statut du citoyen défini par les cadres juridiques régissant la nationalité, les élections, la sécurité nationale ou encore le droit pénal. Mais la citoyenneté française n'en a pas moins conservé une dimension de valeur, voire de vertu structurante de notre vie commune. L'application des termes « citoyenneté » et « citoyen », par exemple, est aujourd'hui regardée par les pouvoirs publics et dans le discours politique comme un signe de vertu au service de l'intérêt général, ainsi que l'atteste leur utilisation massive dans les titres de lois ou de décrets aux objets les plus divers.

Il est dès lors possible de douter fortement que ce concept essentiel de notre vie commune soit en crise, contrairement à ce que laisse entendre une des antennes récurrentes du discours médiatique et politique. Ce discours peut s'appuyer, il est vrai, sur les critiques, faites d'insatisfaction et de défiance, qu'adressent les citoyens au fonctionnement de notre système démocratique. Mais c'est nier l'impressionnante vitalité contemporaine des invocations et expressions de la citoyenneté. De fait, l'engagement « citoyen » devient la marque de fabrique d'une époque qui entend replacer l'engagement en faveur de causes collectives ou de valeurs civiques au premier rang des valeurs sociales. Le terme « citoyen » ne désigne plus seulement un homme ou une femme sujet et acteur d'un système institutionnel ; il exprime d'abord un comportement qui qualifie les valeurs de la vie sociale.

Cette vitalité de la citoyenneté, entendue comme une pratique positive, est peut-être l'expression de ce que la supposée « crise de la citoyenneté » n'est finalement qu'un renouveau.

À l'issue des auditions qui ont été conduites et des échanges particulièrement riches qui ont eu lieu lors des sept conférences publiques que le Conseil d'État a organisées sur le thème, c'est en tout cas ce que semblent montrer les interrogations actuelles qui pèsent sur le statut du citoyen (*première partie*), comme le renouveau de la pratique citoyenne et de son accompagnement par les pouvoirs publics (*deuxième partie*). Il importe que ces derniers soutiennent cette dynamique afin que la citoyenneté retrouve la pleine dimension qui peut être la sienne : constituer le projet collectif d'une société ressoudée (*troisième partie*).

## **Première Partie – La citoyenneté française : un statut à la recherche d'un nouveau souffle ?**

Le statut juridique du citoyen, qui reflète la dimension politique de la citoyenneté, se concentre autour de deux axes. En premier lieu, le citoyen est un national titulaire de ses droits civils et politiques qui concourt à l'exercice de la souveraineté nationale au sens de l'article 3 de la Constitution. En deuxième lieu, le citoyen se définit par les droits dont il est titulaire et par les devoirs auxquels il est assujéti. Parmi les droits les plus essentiels qui forgent ce statut – outre les droits politiques (droit de vote et d'éligibilité) –, les droits attachés spécifiquement à la qualité de national/citoyen français méritent une mention particulière. Il s'agit du droit d'aller

et venir sur le territoire national (dont disposent aussi les ressortissants de l'Union) et du droit d'accès aux emplois publics et privés emportant l'exercice de missions de souveraineté. Leur nombre restreint atteste la frontière relativement ténue qui peut exister entre le statut de citoyen et celui de toute personne résidant sur le sol national. Le principe d'égalité revêt lui aussi un caractère éminemment structurant dans le statut du citoyen. « *L'égalité des citoyens devant la loi, sans distinction d'origine, de race ou de religion* » est proclamée dès l'article premier de notre Constitution. Le principe d'égalité est également parmi les droits de l'homme et du citoyen celui qui est mentionné le plus grand nombre de fois dans la Déclaration de 1789 et qui structure les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Quant aux devoirs, les principaux d'entre eux sont les héritiers de ceux qui constituaient déjà le statut du citoyen romain. Y figurent la défense de la Nation, le paiement de l'impôt, la participation aux jurys d'assises ou encore le caractère obligatoire de l'instruction pour les enfants jusqu'à seize ans, qui témoigne du rôle essentiel de l'école de la République dans la formation du citoyen. Le devoir de se soumettre à la loi est à la racine de tous les autres. En filigrane de ces deux axes, la langue française contribue elle aussi, de forte manière, à forger le statut du citoyen français. Elle est en particulier un élément essentiel de cette prémisse de la citoyenneté qu'est la nationalité et une condition nécessaire à l'exercice de l'ensemble des droits auxquels donne accès le statut de citoyen français. De cette double dynamique a résulté aujourd'hui un système ouvert et cohérent. Ouvert car, 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 citoyens. Ouvert également car la citoyenneté française ne s'oppose pas à d'autres citoyennetés. La citoyenneté européenne en est un exemple patent. La cohérence du système, quant à elle, est marquée par les conditions d'accès des étrangers à la nationalité et donc à la citoyenneté française, fondées sur une conception élective de la Nation. Elle tient aussi, à l'inverse, à la possibilité d'être exclu de la communauté des citoyens en cas de manquement aux devoirs fondamentaux.

Le statut du citoyen est ébranlé par trois phénomènes. Le premier est la crise de confiance entre les Français et le système de représentation politique, qui est une réalité attestée par nombre d'enquêtes d'opinion. Si les fondements du régime démocratique ne sont pas remis en cause, les citoyens français, comme d'autres en Europe, se montrent très critiques envers leurs représentants, les partis politiques et le fonctionnement global du système auquel ils reprochent foncièrement d'être insuffisamment à leur écoute. Cette crise de confiance est encore plus marquée au sein des jeunes générations et des catégories populaires. Pour autant, les Français ne se désintéressent pas de la vie politique et appellent de leurs vœux un système qui les associerait plus directement et plus fréquemment aux décisions politiques. Ils souhaitent également que la République assure une meilleure formation à l'exercice de la citoyenneté. Le deuxième phénomène qui ébranle la citoyenneté politique est le sentiment que l'égalité de tous les citoyens devant la loi ne se traduit pas dans les faits. Les espoirs fondés au cours des Trente Glorieuses se sont évanouis au fur et à mesure qu'est apparue l'incapacité des politiques publiques à effacer nombre d'inégalités de situations : entre générations, entre



hommes et femmes, entre catégories socio-professionnelles, entre habitants des différents territoires de la République. Les fractures qui lézardent la société sont autant d'obstacles au sentiment de partager un même destin et d'appartenir à une même communauté. Enfin, alors que notre système institutionnel et juridique n'a cessé, depuis la Seconde Guerre mondiale, d'étendre et de garantir les droits individuels dont bénéficie toute personne, la perception des devoirs inhérents à la citoyenneté s'est brouillée. La défense du pays ne repose plus sur la conscription ; les contributions aux charges publiques sont affectées par les évolutions de la fiscalité et la thématique de l'évasion fiscale ; le civisme tourné vers le respect de l'intérêt général de la Nation est estompé par des solidarités communautaires renforcées par les nouveaux réseaux sociaux numériques et par une montée des comportements individualistes ; la laïcité est elle-même l'objet d'interrogations, après plusieurs décennies d'apaisement, du fait d'évolutions sociologiques et de l'apparition de nouveaux fondamentalismes.

## **Deuxième Partie – Des formes rénovées d'expression de la citoyenneté au service de la cohésion sociale et d'une nouvelle fraternité**

Si, pour une grande majorité de nos concitoyens, l'exercice de la citoyenneté politique demeure essentiel, le renouveau de la citoyenneté se traduit par la recherche de formes de participation à la vie de la communauté nationale plus actives que la seule participation aux élections. Une nouvelle citoyenneté du quotidien, faite d'engagement et de solidarité, renoue avec une dimension fondamentale de la citoyenneté : l'exemplarité par l'action. Être citoyen, c'est d'abord s'engager au service du bien commun dans la vie quotidienne. Trois phénomènes illustrent cette évolution. Le premier est la construction progressive d'une citoyenneté de l'engagement. La vitalité du service civique, de l'engagement associatif et de l'ensemble de l'économie sociale et solidaire montrent que l'engagement au service de causes d'intérêt général est vécu comme un enrichissement des parcours individuels, permettant de recréer du lien collectif. Le deuxième phénomène est la consolidation d'expressions numériques de la citoyenneté. Le numérique est en effet regardé par beaucoup comme une source potentielle d'enrichissement de la citoyenneté ; c'est ce que traduit notamment le mouvement des « *civic techs* ». Ce dernier exprime un engouement pour des formes de démocratie plus participative, complétant, sans chercher à l'évincer, la démocratie représentative. Reste qu'en l'état, ce que certains qualifient de « citoyenneté numérique » n'a pas encore satisfait tous les espoirs placés en elle : le numérique, qui a le potentiel de faciliter et d'élargir le champ de la participation, tend à reproduire les biais et inégalités observés dans les consultations menées dans la sphère administrative et politique traditionnelle. Il peut également être le lieu de nouveaux risques, comme celui de la diffusion virale de fausses nouvelles ou celui du piratage des processus de consultation ou de vote en ligne. La citoyenneté qui a pu être qualifiée « d'administrative », enfin, mais qui se présente davantage aujourd'hui comme une citoyenneté de l'action publique, tant son spectre s'est élargi, enrichit également la citoyenneté politique. Elle s'exerce au travers des droits spécifiques



reconnus aux citoyens dans leurs relations avec les pouvoirs publics, comme de l'ensemble des processus consultatifs qui associent les usagers, les citoyens, à l'élaboration des décisions publiques (enquêtes publiques, consultations locales, démarches participatives diverses).

Ce mouvement foisonnant appelle, de la part des pouvoirs publics, à la fois un regard critique et des encouragements. L'auto-proclamation ne suffit pas à conférer la vertu citoyenne à tout engagement et la République doit se montrer vigilante : des actions « citoyennes » peuvent recouvrir des engagements partisans, des intérêts particuliers ou communautaires, qui non seulement ne contribuent pas à l'unité de la Nation, mais au contraire concourent à son fractionnement. Certaines formes d'engagement peuvent aller jusqu'à s'émanciper du respect de la loi et des règles de la démocratie. Mais lorsqu'elles concourent à consolider le corps social par une authentique recherche du bien commun, ces nouvelles formes d'engagement méritent d'être reconnues et soutenues par la puissance publique. Ce processus de reconnaissance et de soutien est engagé. Ainsi, le *Livret du citoyen* remis pendant les cérémonies de naturalisation souligne-t-il que « *les devoirs des citoyens les uns envers les autres ne se limitent pas à des obligations juridiques. Ils reposent également sur une dimension morale : il s'agit de faire preuve de civisme et de civilité pour rendre supportable la vie en société. La politesse, le respect, la capacité à venir en aide à une personne en difficulté sont des éléments capitaux pour une citoyenneté vécue au quotidien* ». Le développement du service civique et des réserves citoyennes, la création du compte d'engagement citoyen, la prise en compte d'engagements associatifs pour l'accès à des filières sélectives d'enseignement sont autant de témoignages de l'intérêt porté à la valorisation de telles actions. Les services publics eux-mêmes sont en recherche de formules permettant de développer une citoyenneté de l'engagement.

### **Troisième Partie – La citoyenneté, notre projet de société**

---

Si la citoyenneté n'est pas le vestige d'un passé révolu et idéalisé, elle n'est pas non plus un acquis, ni une utopie. Elle doit être, pour la République et l'ensemble des collectivités publiques françaises, une ambition, un projet. Eu égard à notre histoire et à nos valeurs, ce projet ne peut être fondé que sur le triptyque républicain : liberté, égalité, fraternité, cette dernière devant être l'équale des deux autres. La protection des libertés doit rester un objectif permanent, en particulier face aux menaces nouvelles que font peser certains fondamentalismes. L'égalité doit tout autant être au cœur des politiques publiques. Redonner confiance dans la capacité de la République à assurer l'égalité des chances est un préalable indispensable : la société des citoyens se construit aussi, conformément à l'idéal républicain hérité de la Révolution, sur la lutte contre les inégalités sociales et la lutte contre les discriminations illégales ou inacceptables. La fraternité, qui comprend à la fois une dimension de civilité et une dimension de solidarité, est un ciment collectif fragilisé par des processus de diverses natures : l'individualisme et le repli sur soi favorisés par une société néo-libérale axée sur l'accomplissement du bien-être personnel, l'affaiblissement des valeurs collectives, les communautarismes.



Le renouveau démocratique et civique doit rappeler l'importance et la symbolique du droit de vote, apanage des citoyens français ou européens (pour les scrutins qui sont ouverts à ces derniers) : l'appartenance à la Nation permet de faire des choix politiques engageant la communauté nationale. C'est un privilège qui impose au citoyen un comportement fondé à la fois sur l'engagement au service de la communauté (nationale ou locale) et le respect des valeurs de cette communauté. Le regroupement des élections locales pour éviter la multiplication des scrutins politiques et stimuler la participation peut être envisagé, parallèlement à la reconnaissance et à la valorisation de l'engagement électif local : les 550 000 élus locaux sont des citoyens particulièrement dévoués au bien commun. Le discrédit subi par la classe politique est particulièrement injuste à leur égard. La République doit leur témoigner de la reconnaissance et encourager leur engagement, de façon concrète et symbolique. L'association des citoyens à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques doit aussi être envisagée, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la définition et la mise en œuvre d'un tel contrôle. Prévoir des actions de formation des personnes participant à des processus consultatifs (enquêtes publiques, conseils de quartier, conseils citoyens...) est également essentiel.

L'éducation à la citoyenneté est, elle aussi, un enjeu fondamental. Elle repose d'abord sur l'école, qui se doit de procéder à une évaluation approfondie des réformes de ces dernières années en matière d'éducation morale et civique. Il est essentiel, à cet égard, que l'enseignement civique et moral associe de manière étroite à la communauté éducative l'ensemble des acteurs de la citoyenneté : les réserves, civique et de l'éducation nationale, qui sont aujourd'hui trop peu mobilisées, doivent être sollicitées ; les fonctionnaires d'encadrement pourraient être incités à venir parler des institutions, de la République et de la vie publique dans les écoles une ou deux fois par an. Développer les conseils municipaux des enfants, en lien avec l'éducation civique, est également une piste devant être explorée, en veillant à ce que les communes disposent des moyens et du soutien appropriés. Il est également très souhaitable d'améliorer l'enseignement de l'histoire de l'Europe axé sur les valeurs communes et de donner de nouvelles illustrations concrètes à la citoyenneté européenne dont la dimension pédagogique est importante. Plusieurs axes doivent concerner des publics adultes : politique d'aide à la parentalité, pédagogie de la laïcité, formation active à la citoyenneté (périodes de réserve dans la continuité du service national universel, modules dédiés adossés aux cycles de formation professionnelle continue...). L'enseignement de la langue française appelle une attention particulière.

Le renouveau de la citoyenneté passe également par la recherche d'une société de fraternité. Cette orientation pourra s'appuyer sur la valorisation de l'engagement, qui doit devenir un authentique « savoir-être citoyen ». Le service national universel, tel qu'il se dessine, permettra de donner un nouvel élan à la mixité sociale et de faire monter en puissance le service civique. Il devrait également permettre d'assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs d'engagement qui existent aujourd'hui. Mais son cadre juridique doit encore être approfondi à l'issue de la consultation nationale qui est lancée. Parallèlement, une politique globale



de labellisation des actions citoyennes serait utile pour permettre à chacun de s'orienter dans le foisonnement des initiatives et pour valoriser celles qui sont les plus remarquables. Libérer le potentiel de la société civile pour créer des réseaux de solidarité et de fraternité implique aussi de chercher à simplifier les cadres juridiques dans lesquels ces réseaux se développent.

Œuvrer à une société qui fédère et rapproche implique, enfin, de mobiliser l'ensemble des autres vecteurs qui peuvent contribuer à l'exercice d'une citoyenneté engagée. Un réexamen des cahiers des charges des sociétés publiques de l'audiovisuel en matière d'information et de pédagogie sur les enjeux de la citoyenneté pourrait ainsi conduire à fixer à ces sociétés des objectifs concrets de production et de programmation d'émission sur ce thème. Les réseaux sociaux, dont le rôle est devenu si important, mériteraient eux aussi d'être sensibilisés à cette thématique. Le développement de l'écosystème des « *civic techs* » doit être accompagné par les pouvoirs publics nationaux et locaux. Les rites et symboles républicains appellent une réflexion particulière destinée à s'assurer qu'ils parlent aux jeunes générations.

Pour l'ensemble de ces motifs, la citoyenneté, qui n'a pourtant jamais cessé d'occuper une place centrale dans la construction républicaine en France depuis la Révolution, appelle aujourd'hui un nouveau regard de la part des autorités publiques. Dans une société par ailleurs fortement marquée par l'individualisme, beaucoup de Français, jeunes notamment, demandent que la République redonne du sens à l'action collective et sont prêts à s'engager en faveur de causes collectives. Le projet républicain destiné à réunir la société française autour des valeurs de la citoyenneté doit comporter un ensemble de volets complémentaires et reposer sur une mobilisation collective des responsables publics, des corps intermédiaires et des citoyens eux-mêmes.





# La citoyenneté

## *Être (un) citoyen aujourd'hui*





---

# Introduction

« *Je suis un homme; rien de ce qui est humain ne m'est étranger* »<sup>1</sup>

Térence

Être ne peut se concevoir sans les autres. Parler, transmettre, communiquer, éduquer, aimer et même rire, chanter, crier ou créer ne revêtent leur signification complète qu'en présence de l'autre ; d'un autre. « *Au fond, nous sommes tous des êtres collectifs* » disait Goethe évoquant le talent de Mirabeau, « *Agir avec les autres, et par les autres, c'était là précisément son génie, c'était son originalité, c'était sa grandeur*<sup>2</sup> ».

Que cette caractéristique soit innée ou acquise, qu'importe. Dans les faits, partout les femmes et les hommes, pourtant individus porteurs d'une singularité qui leur est propre, sont des êtres sociaux. La société qui leur préexiste et qu'ils rejoignent un jour, par la naissance ou par choix, contribue à définir l'identité qu'ils se forgent. Il est dès lors peu étonnant que, parmi les sujets majeurs dont la philosophie et la science politique se sont préoccupées depuis leurs origines, figure celui de la relation entre l'individu et le collectif, les collectifs, auquel il appartient. Platon<sup>3</sup>, Aristote<sup>4</sup>, Saint Thomas d'Aquin<sup>5</sup>, Thomas More<sup>6</sup>, Rousseau<sup>7</sup> ne sont que quelques-uns des grands penseurs occidentaux qui ont écrit, théorisé, fait évoluer la conception de cette relation.

L'idée de citoyenneté, c'est-à-dire le droit d'appartenir à la cité, de participer aux décisions relatives à la communauté politique faite de chacun des individus qui la composent est au cœur de cette conception. Rares sont les mots chargés d'autant d'histoire, de significations, d'autant de valeurs et d'affect que ceux de « citoyen » et de « citoyenneté ».

---

1– Térence, *Heautontimoroumenos*, V. 77 (Le Bourreau de soi-même).

2– *Conversation avec Goethe*, 17 février 1832.

3– *La République*.

4– *La Politique*.

5– Le Thème du bien commun : V. *Somme théologique* et *Somme contre les Gentils*.

6– *Utopia*.

7– *Le contrat social*.



Les attentats terroristes qui ont été perpétrés en France à partir de janvier 2015 ont révélé la force du sursaut de citoyenneté que peuvent susciter des événements dramatiques affectant la collectivité nationale. Les foules immenses qui ont défilé et entonné la Marseillaise pour témoigner de l'unité et de la solidarité du corps social, les drapeaux tricolores hissés par une multitude de particuliers ainsi que le slogan « *Je suis Charlie* » ont témoigné de la force collective de l'attachement aux valeurs qu'englobe la citoyenneté.

De telles expressions populaires spontanées peuvent aussi être suscitées par des événements heureux, comme en ont témoigné les foules de Français envahissant les rues, brandissant des drapeaux tricolores en chantant l'hymne national pour célébrer la victoire de l'équipe de France en finale de la coupe du monde de football le 15 juillet 2018. Les ressorts de telles manifestations de liesse sont de natures diverses, mais comment ne pas y voir une expression de notre appartenance commune, de notre citoyenneté ?

C'est dire combien la citoyenneté comporte une dimension émotionnelle et combien il est difficile d'en donner une définition exhaustive. Les conceptions de la notion et, partant, ses traductions juridiques, ont d'ailleurs oscillé au cours des temps et au gré de l'évolution des sociétés, entre les deux extrêmes qui la bordent, la prééminence du collectif et l'aspiration de l'individu à davantage de liberté et d'autonomie.

L'animal politique, le « ζῷον πολιτικόν » d'Aristote, était d'abord un « animal » avant d'être homme. Le bien de cette chose naturelle qu'était pour lui la cité primait par conséquent sur l'intérêt de ceux qui la composent. Socrate ne but-il pas la ciguë pour se conformer aux lois de sa cité, fussent-elles iniques ? Rome pour sa part eut une conception de la citoyenneté sans doute plus ouverte sur l'existence de l'individu, en excluant toutefois toujours les femmes et les esclaves du statut de citoyen. Mais cette conception était aussi hiérarchique et différenciée, selon la fortune, l'origine ou les exploits réalisés, même après que l'édit de l'Empereur Caracalla eut, en 212, accordé la citoyenneté à tous les hommes libres de l'empire. Pour Saint Thomas d'Aquin, quelques siècles plus tard, qui se différencie sur cette question majeure de son inspirateur en pensée que fut Aristote, « *homo non ordinatur ad communitatem politicam secundum se totum* » : l'homme n'appartient pas de tout son être à la communauté politique dans laquelle il évolue ; le « bien commun » de la cité est le fruit combiné de l'action du tout et des parties, de la communauté et des individus qui la composent. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la conception rousseauiste de la société fut davantage holiste : l'« intérêt général » sous sa forme volontariste, non seulement ne se résumait pas à la somme des intérêts particuliers, mais avait aussi vocation à les transcender, les dépasser, voire s'y substituer.

Par-delà ce balancier, au gré du temps et des mœurs, entre une liberté des Anciens faite de « *la participation constante et active au pouvoir collectif* » et une liberté des modernes fruit de la « *jouissance paisible de l'indépendance privée* »<sup>8</sup>, trois caractéristiques se sont consolidées de manière pérenne comme participant à la définition du concept de citoyenneté.

---

8 B. Constant.

La première est que ce dernier désigne à la fois un statut et une pratique<sup>9</sup>. En tant que statut, le concept de citoyenneté exprime la reconnaissance officielle, par une entité politique, de droits et de devoirs en relation avec la contribution à la vie collective. Cela s'illustre aujourd'hui particulièrement, dans la langue française, par la correspondance fréquente entre le terme de citoyenneté et celui de nationalité : la participation à la décision commune que désigne le premier est confondue avec le lien juridique d'appartenance à un État-nation qu'exprime le second. Dans de nombreuses langues d'ailleurs, aucune distinction n'est faite entre les deux idées : *citizenship* en anglais, désigne autant la citoyenneté que la nationalité. En France, le terme de nationalité est plus récent que celui de citoyenneté. Il n'a acquis d'autonomie sémantique et juridique par rapport à ce dernier qu'avec la première loi sur la nationalité française de 1889. Antérieurement, le terme de citoyenneté était le seul utilisé pour désigner les ressortissants français<sup>10</sup>. Tout autant qu'un statut, la citoyenneté est aussi une *praxis*, voire une vertu : une énergie morale, une force, au sens premier de ce dernier terme, et par extension une pratique conforme à un idéal, car elle participe de la recherche du bien ; d'un bien commun<sup>11</sup> qui se trouve en chaque membre de la cité et dont il est avec tous comptable. La notion désigne alors l'action même de participer au corps politique et à la délibération commune, mais aussi au corps civil, au travers du respect des lois et des codes de la communauté, c'est-à-dire du civisme et de l'engagement en faveur de la collectivité.

La deuxième caractéristique pérenne du concept de citoyenneté est qu'il renvoie à une communauté de nature politique. On n'est pas citoyen d'une communauté idéologique, philosophique, ethnique ou religieuse. La relation entre le citoyen et cette communauté repose sur la participation à l'organisation et aux décisions de la cité. Être citoyen, c'est prendre part aux destinées d'un tout, plus grand que soi-même mais également que toutes les autres appartenances. Cette caractéristique trouve un écho appuyé et permanent depuis l'Antiquité grecque, dans la distinction entre les affaires publiques, qui sont l'objet de la citoyenneté, et les affaires privées, notamment celles de la famille<sup>12</sup>. Elle se prolonge aussi dans la structure de la cité médiévale, qui s'est constituée en une association à laquelle l'individu est lié directement, indépendamment du pouvoir des guildes, tribus ou corporations professionnelles<sup>13</sup>. Une similitude existe assurément là avec ce qui forgea plus tard le contrat social de Rousseau. Être citoyen, c'est donc faire preuve de la capacité de s'extraire de ses appartenances, sans les renier, pour décider des affaires d'une communauté plus large ; c'est trouver en soi-même un espace de neutralité dans lequel on constitue, avec les autres, un être collectif qui est un corps politique. Ce corps politique définit les règles de la cité ; la loi est son expression. « *Le droit incarné, c'est le citoyen* » a pu écrire Victor Hugo<sup>14</sup>.

9 V. A. Le Pors, *La citoyenneté*, Que Sais-je ?, 2011.

10 G. Noiriel, *Socio-histoire d'un concept. Les usages du mot « nationalité » au XIX<sup>e</sup> siècle*, Genèses, 1995, n° 20, pp 4-23.

11 Sur le sens de cette expression et son lien avec l'intérêt général, V. p. 54 dans la 2<sup>e</sup> partie de l'étude.

12 Pour le droit romain V. p. ex le *Digeste*, première partie, Livre 1<sup>er</sup>, titre 1<sup>er</sup> (« 1. Ulpien au livre 1 des Institutes ») : « *Le droit se divise en droit public et en droit privé. Le droit public regarde l'administration de l'État ; le droit particulier concerne les intérêts de chacun* ».

13 *La Ville*, pp. 52-57.

14 *Actes et paroles II, Pendant l'exil*.



La citoyenneté, troisième caractéristique constante, est intrinsèquement liée à la liberté. Liberté des citoyens par opposition à celle des esclaves dans l'Antiquité grecque ou romaine. Liberté, aussi, car l'émergence de la citoyenneté moderne est le fruit de celle que se sont arrogée les bourgeois des villes de l'occident médiéval de rompre les liens d'allégeance féodale<sup>15</sup>. Liberté, enfin, car la Déclaration de 1789 qui en fait une valeur essentielle et un droit fondamental pour chacun est tout autant adressée au citoyen qu'à l'homme.

La conception française contemporaine de la citoyenneté est évidemment héritière de cette construction occidentale de la notion. Elle exprime un « idéal-type » de vie en commun, selon la formule de Dominique Schnapper. Celui de la construction d'une « communauté de citoyens », d'une nation<sup>16</sup>, selon des principes démocratiques. Notre idée de la citoyenneté s'incarne en particulier dans les trois piliers de la devise de la République : liberté, égalité, fraternité. Liberté, car elle est le fondement même du contrat social, cette forme d'association « *par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant* ». Égalité, car la construction d'une cité démocratique repose nécessairement sur des droits accordés à tous à l'identique, qui donnent à chacun la même faculté d'œuvrer à l'intérêt de tous. Fraternité, car la citoyenneté est intrinsèquement liée à la participation à la construction d'une communauté. Elle suppose un état de sympathie entre personnes qui, en permettant à chacun de dépasser ses particularismes, rapproche les femmes et les hommes qui constituent la Nation française<sup>17</sup>. Elle ouvre même sur l'humanité dans son ensemble<sup>18</sup>.

Fondée sur ces valeurs, la citoyenneté française se traduit par un statut du citoyen. Les cadres juridiques régissant la nationalité, les élections, la sécurité nationale, le droit pénal, sont autant de traductions directes ou indirectes de la conception que nous avons forgée du citoyen et, par conséquent, de la citoyenneté. Elle est aussi une pratique orientée vers les autres : le civisme participe évidemment de la citoyenneté, comme les expressions individuelles d'engagement au service de l'intérêt général dont les actes d'héroïsme et de bravoure constituent la forme la plus exceptionnelle et continuent d'illustrer l'idéal de citoyenneté<sup>19</sup>.

Au-delà de son intrication avec la République et la Nation, la citoyenneté française a conservé une dimension de valeur, voire de vertu structurante de notre vie commune. Ainsi le « Citoyen » de la période révolutionnaire, appellation donnée

---

15 Ce coup de force fut pour Weber « *la plus grande innovation révolutionnaire des villes de l'Occident médiéval par rapport à toutes les autres villes* ».

16 Pour le rapprochement entre ces deux notions, V. D. Schnapper.

17 Selon la conception de la notion héritée de Rousseau qui lie intimement la fraternité à la Patrie. V. notamment *Discours sur l'économie politique*, 1755.

18 Selon la conception de la fraternité qui résulte directement, par exemple, de l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir envers les autres dans un esprit de fraternité* ».

19 Le sacrifice du colonel de gendarmerie Arnaud Beltrame, assassiné le 24 mars 2018 à Carcassonne après s'être volontairement substitué à une otage au cours d'une attaque terroriste, en est un emblème contemporain.

à chacun quelles que fussent ses origines ou ses occupations. De même, la construction de citoyens éclairés et libres de penser par eux-mêmes figure depuis l'origine parmi les missions fondamentales de l'école publique, « *comme moyen de rendre réelle l'égalité des droits* »<sup>20</sup> et d'éviter la « *tyrannie des lumières* » de quelques castes lettrées sur les autres. La revendication de l'égalité civile entre les femmes et les hommes s'est aussi incarnée, jusqu'à ce que le suffrage devienne réellement universel, dans le combat des femmes en faveur de l'accession à la citoyenneté, au nom de ce que « *toutes les femmes sont intéressées à posséder le pouvoir d'abroger les lois qui les infériorisent et les asservissent* »<sup>21</sup>. L'utilisation des termes « citoyenneté » et « citoyen », enfin, semble être regardée aujourd'hui par les pouvoirs publics et dans le discours politique comme un signe de vertu au service de l'intérêt général, comme l'atteste leur utilisation massive dans les titres de lois ou de décrets aux objets les plus divers.

Il est dès lors possible de douter fortement que ce concept essentiel de notre vie commune soit en crise, contrairement à ce que laisse entendre une des antennes récurrentes du discours médiatique et politique. Ce discours peut s'appuyer, il est vrai, sur les critiques, faites d'insatisfaction et de défiance, qu'adressent les citoyens au fonctionnement de notre système démocratique<sup>22</sup>. Mais c'est alors réduire la citoyenneté à sa seule expression institutionnelle, voire à la seule expression du suffrage politique dans le cadre de l'État-nation. C'est surtout nier l'impressionnante vitalité contemporaine des invocations et expressions de la citoyenneté. La désaffection pour le système institutionnel de représentation aurait pu conduire les citoyens à se replier sur la sphère privée et à se désintéresser de la vie collective. On observe au contraire une effervescence de manifestations d'intérêt pour une citoyenneté active mais, sans doute davantage qu'hier, vécue comme l'expression d'un engagement individuel, d'une vertu mise au service d'une conception d'un bien commun choisi, sans lien nécessaire avec le système institutionnel ou en marge de celui-ci.

L'engagement « citoyen » devient ainsi la marque de fabrique d'une époque qui entend replacer l'engagement en faveur de causes collectives ou de valeurs civiques au premier rang des valeurs sociales. Le terme « citoyen » ne désigne plus seulement un homme ou une femme sujet et acteur d'un système institutionnel ; il exprime d'abord un comportement qui qualifie les valeurs de la vie sociale.

Cette vitalité de la citoyenneté, entendue comme une pratique positive, comme une vertu qui prend appui sur le socle de la citoyenneté-statut pour lui donner une autre dimension, est peut-être l'expression de ce que la supposée « crise de la citoyenneté » n'est finalement qu'un renouveau. L'un de ces mouvements historiques de transition qui déplacerait le point de gravité de l'administration des affaires de la cité, c'est-à-dire de la politique au sens premier du terme, d'une conception fondée sur la transcendance formelle du collectif vers une autre,

---

20 Condorcet, *Cinq mémoires sur l'instruction publique*, « Premier mémoire », Fedbooks éd., Canada.

21 H. Auclert, « La citoyenne » in *La Citoyenne, hebdomadaire*, n° 1, 13 février 1891.

22 V. notamment, la récente enquête « Où va la démocratie ? », pilotée par la Fondation pour l'innovation politique, sous la direction de Dominique Reynié, conduite dans 26 pays.



reposant davantage sur l'expression volontaire des vertus individuelles mise au service de la collectivité. Autrement dit, un mouvement de reconquête du collectif, mais sous une autre forme.

À l'issue des auditions qui ont été conduites dans le cadre de cette étude et des échanges particulièrement riches qui ont eu lieu lors des sept conférences publiques que le Conseil d'État a organisées sur le thème<sup>23</sup> de la citoyenneté, c'est en tout cas ce que semblent attester les interrogations actuelles qui pèsent sur le statut du citoyen (*première partie*), comme le renouveau de la pratique citoyenne et de son accompagnement par les pouvoirs publics (*deuxième partie*). Il importe donc de soutenir cette dynamique afin que la citoyenneté retrouve la pleine dimension qui peut être la sienne : constituer le projet collectif d'une société ressoudée (*troisième partie*).

La relation entre l'individu et la collectivité, qui est au cœur de la citoyenneté, ne saurait être définie exclusivement au travers du champ politique et institutionnel. La citoyenneté comporte assurément une dimension sociale, dans laquelle les citoyens sont appelés à participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques de solidarité. Une communauté politique, une cité, ne peut subsister de manière pérenne sans construire une authentique solidarité entre ses membres, notamment au bénéfice de ceux qui sont en état de faiblesse ou de vulnérabilité. Sans négliger l'importance de ce champ social, et sans ignorer d'autres enjeux relatifs au champ économique, le choix a été fait de centrer les analyses de la présente étude sur les aspects institutionnels dont l'ampleur est déjà considérable.

---

23 Sur ces conférences, V. la partie « Cycle de conférences du Conseil d'État » de la présente étude, [p. 117](#).

# 1. La citoyenneté française : un statut à la recherche d'un nouveau souffle ?

La citoyenneté française ne répond pas à une définition stabilisée.

Conformément à l'idéal inspiré par le modèle de la cité antique, le citoyen se définit d'abord comme celui qui participe à la communauté politique, notamment en exerçant son droit de vote. À travers l'élection de ses représentants, il concourt à la formation de la loi et consent librement à la contribution publique. C'est ce que résume la célèbre formule « *la loi exprime la volonté générale* », selon une terminologie inspirée du contrat social de Rousseau. 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<sup>e</sup> et II<sup>e</sup> Républiques affirment ainsi que « *l'universalité des citoyens français* » est et compose le peuple souverain. Seule la Constitution de 1793 a fait exception en ouvrant largement l'accès des étrangers à la citoyenneté. À partir de l'instauration du suffrage universel masculin en 1848, la tradition républicaine fait coïncider la citoyenneté avec la nationalité. Les constitutions des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques emploient sur ce point des termes identiques : « *la souveraineté nationale appartient au peuple* ». 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* ».

La seule exception contemporaine résulte de la possibilité donnée par le traité de Maastricht aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne de voter aux élections locales et, lors des élections au Parlement européen, de voter et de figurer au sein de listes présentées aux électeurs français. L'adoption de cette réforme a d'ailleurs suscité des débats nourris et exigé une révision de la Constitution s'agissant de la participation aux élections municipales.



Avant même cette évolution européenne, la portée et la pertinence du statut de citoyen ont été affectées par une série d'évolutions juridiques et sociologiques dont il faut prendre la mesure. Ces évolutions concernent autant les droits que les devoirs des citoyens.

## 1.1. La citoyenneté, statut du citoyen

### 1.1.1. L'état de citoyen

#### ■ Le statut de citoyen en France : la nationalité comme préalable, la jouissance de droits et la soumission à des devoirs comme conséquence

Chaque Constitution révolutionnaire a procédé à une tentative de définition de « l'état de citoyen français ». Pour les Constituants de 1791, 1793 et de l'An III, le citoyen est un homme majeur de 25 ans en 1791, de 21 ans dans les deux autres Constitutions. Les autres conditions d'attribution de la citoyenneté française varient. Généralement, elle est attachée à la réunion de plusieurs qualités : la filiation française (*jus sanguinis*) ou la naissance sur le sol français (*jus soli*), le domicile, et en l'an III le paiement d'une contribution directe et l'inscription sur le « registre civique » du canton.

Au contraire, la Constitution de 1958, qui dispose dans son article 1<sup>er</sup> que la France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, ne précise ni ce qu'est un citoyen, ni ce qui peut être entendu par l'expression de la « citoyenneté ». Elle énonce seulement que « *son principe [de la République] est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* » (art. 2), et qu'il s'ensuit que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie de référendum* » (art. 3).

L'ensemble des textes législatifs et réglementaires qui découlent de ces premiers articles de la Constitution ainsi que l'analyse historique montrent que la citoyenneté française se concentre autour de deux axes. En premier lieu, le citoyen est un national titulaire de ses droits civils et politiques qui concourt à l'exercice de la souveraineté nationale au sens de l'article 3 de la Constitution<sup>24</sup>. Ce dernier définit en effet les électeurs, comme « *tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». L'une des spécificités de cette définition tient dans la conjonction des droits civils et des droits politiques : pour avoir des droits politiques (à commencer par le plus emblématique, celui de voter), il faut disposer au préalable d'un état personnel – au sens juridique – qui est dans notre droit lié à la nationalité.

---

24 V. par ex. CC, 9 avril 1992, décision [n° 92-308 DC](#) relative au Traité sur l'Union européenne, qui juge contraire à la Constitution la possibilité d'élire des conseillers municipaux qui n'auraient pas la nationalité française, dès lors qu'ils concourent à l'élection du Sénat qui « *participe à l'exercice de la souveraineté nationale* ».

Le second axe autour duquel s'est bâti le statut du citoyen en France est le couple composé, d'une part, des droits dont est titulaire le citoyen et, d'autre part, des devoirs auxquels il est assujéti. Ce constat est particulièrement marqué, par exemple, dans l'éducation et dans la formation à la citoyenneté, qu'elle soit le fait du système éducatif ou d'autres institutions publiques. Les manuels scolaires d'histoire et géographie de classe de troisième, par exemple, comme ceux d'enseignement moral et civique, insistent particulièrement sur cette thématique des droits et devoirs du citoyen<sup>25</sup>. La structuration du statut du citoyen autour du couple des droits et des devoirs du citoyen est également évidente dans le processus d'accession à la nationalité française. Il est ainsi attendu de celle ou de celui qui postule à cette nationalité de connaître les éléments fondamentaux relatifs à la citoyenneté française, parmi lesquels « *les principaux droits et devoirs qui lui incomberaient (...) tels qu'ils sont mentionnés dans la charte des droits et devoirs du citoyen français* »<sup>26</sup>. Enfin, parmi de nombreux autres exemples possibles, le contenu de la peine alternative que constitue le stage de citoyenneté prévu à l'[article 131-5-1](#) du code pénal prévoit également un rappel au condamné des droits et des devoirs liés à la vie de la cité<sup>27</sup>. Le dispositif juridique qui fonde ces stages, en alliant connaissance des droits et des devoirs, respect du civisme et réinsertion dans la cité, exprime de manière limpide le contenu et la portée du statut de citoyen français : c'est la connaissance et l'exercice des droits et devoirs du citoyen qui fonde l'appartenance à la communauté nationale.

Parmi les droits les plus essentiels qui forgent ce statut – outre les droits politiques (droits de vote et d'éligibilité) – les droits attachés spécifiquement à la qualité de national/citoyen français méritent une mention particulière. Il s'agit du droit d'aller et venir sur le territoire national (dont disposent aussi les ressortissants de l'Union)<sup>28</sup> et du droit d'accès aux emplois publics et privés emportant l'exercice de missions de souveraineté<sup>29</sup>. Leur nombre restreint (auquel s'ajoute néanmoins celui des droits politiques précédemment évoqués) atteste de la frontière relativement ténue qui peut exister entre la qualité de citoyen « français » et celle de « citoyen » (tout court). De fait, porteur de ses origines révolutionnaires, le statut de citoyen français n'a jamais exclu par principe la participation à la vie de la cité de personnes ne disposant pas de la nationalité française, du moins tant que cette participation ne porte pas sur l'exercice des prérogatives attachées à la souveraineté nationale. Les ressortissants étrangers présents sur le sol français peuvent ainsi voter et être éligibles à toutes les élections qui ne portent pas sur

25 V. notamment le manuel *Tous citoyens ; Demain Citoyens* (classe de 6<sup>e</sup>, Nathan).

26 Art. 37 du décret n° 93-1362 sur la procédure de naturalisation. L'existence de la charte des droits et devoirs du citoyen français est prévue par l'[article 21-24](#) du code civil. La charte elle-même a été approuvée par le décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012.

27 Le stage de citoyenneté prévu à l'[article 131-5-1](#) et rendu applicable aux mineurs de 13 à 18 ans par l'[article 20-4-1](#) de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante a pour objet de « *rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne humaine et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société. Il vise également à favoriser son insertion sociale* » ([art. R. 131-35](#) du code pénal).

28 CC, 12-13 août 1993, décision n° 93-325 DC.

29 V. art. 6 de la DDHC qui vise l'égal accès des « citoyens » aux emplois publics. V. également CC, 23 juillet 1991, décision n° 91-293 DC.



cet exercice : élections consulaires, élections dans les conseils d'administration de la plupart des établissements publics, etc. Ils peuvent également participer à l'ensemble des consultations organisées dans le cadre de ce qui est parfois qualifié de citoyenneté administrative (enquêtes publiques, consultations locales...).

Le principe d'égalité revêt lui aussi un caractère éminemment structurant dans le statut du citoyen. « *L'égalité des citoyens devant la loi, sans distinction d'origine, de race ou de religion* » est proclamée dès l'article premier de notre Constitution. Le principe d'égalité est également parmi les droits de l'homme et du citoyen celui qui est mentionné le plus grand nombre de fois dans la Déclaration de 1789 et qui structure les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Le principe d'égalité devant la loi fiscale et/ou devant les charges publiques est ainsi systématiquement invoqué dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'imposition. S'agissant de la jurisprudence administrative, il n'est qu'à dénombrer les déclinaisons de l'égalité dans les principes généraux du droit : égalité devant la loi, égalité d'accès à la fonction publique, égalité des usagers du service public, égalité des usagers du domaine public, etc. Autant de droits dont bénéficient, même si ce n'est pas nécessairement de manière exclusive, les citoyens français.

Quant aux devoirs, les principaux d'entre eux sont les héritiers de ceux qui constituaient déjà le statut du citoyen romain. Y figurent la défense de la Nation<sup>30</sup>, le paiement de l'impôt, la participation aux jurys d'assises ou encore, illustration plus récente des caractéristiques de la citoyenneté, le caractère obligatoire de l'instruction pour les enfants jusqu'à seize ans, qui atteste du rôle essentiel de l'école de la République dans la formation du citoyen. Même s'il n'est qu'implicitement mentionné dans les textes, le devoir de se soumettre à la loi (qui trouve son fondement dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « *la loi est l'expression de la volonté générale* ») est à la racine de tous les autres.

À côté de ces deux axes qui structurent la définition de la citoyenneté, la langue française contribue elle aussi, de forte manière, à forger le statut du citoyen français. Elle est le premier des éléments qui identifient la République française mentionné à l'article 2 de la Constitution, juste avant le drapeau, l'hymne national, la devise « *Liberté, égalité, Fraternité* » et le principe du « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». Elle est aussi un élément essentiel de cette prémisse de la citoyenneté qu'est la nationalité : son enseignement est au cœur de la mission de l'école et toute personne étrangère souhaitant acquérir la nationalité française doit en démontrer une connaissance suffisante<sup>31</sup>. L'exercice plein et effectif de l'ensemble des droits auxquels donne accès le statut de citoyen français, en particulier les droits civils et politiques tels que le droit de vote ou celui d'être éligible à des fonctions publiques, ne peut se concevoir sans maîtrise de la langue de la République. Il en est de même de la possibilité de comprendre et se soumettre en connaissance de cause aux devoirs qui découlent de ce statut.

30 Art. 34 de la Constitution : la loi fixe les règles concernant « *les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* ».

31 [Art. 24](#) du code civil.

## ■ Un statut de citoyen qui trouve nombre de correspondances parmi ceux des grands États démocratiques

À bien des égards, le statut du citoyen français ne revêt pas une originalité fondamentale par rapport à la conception de la citoyenneté existant dans d'autres grandes démocraties. Souvent ailleurs, comme en France, la citoyenneté est subordonnée à la nationalité et c'est elle qui lui confère son unité. Ainsi, en langue allemande, les deux notions sont clairement assimilées : la *Staatsbürgerschaft*, la « citoyenneté de l'État », est synonyme de la qualité de ressortissant et l'*Einbürgerung*, la naturalisation, est littéralement « *le processus par lequel on devient citoyen* ». La Constitution allemande distingue en outre les droits fondamentaux reconnus à tout être humain de ceux qui sont réservés aux citoyens allemands en raison de leur portée politique. En Autriche, la loi du 21 décembre 1867 réservait les droits fondamentaux du citoyen, parmi lesquels les droits de vote et d'éligibilité, aux seuls nationaux : il en va du principe même de la souveraineté du peuple. De même, aux États-Unis, les États fédérés n'accordent aujourd'hui le droit de vote qu'à ceux de leurs résidents qui possèdent la nationalité américaine, alors même qu'ils n'y sont pas contraints par la Constitution fédérale. En Espagne, encore, la Constitution réserve aux seuls Espagnols les droits de participation aux affaires publiques et d'accès aux fonctions et aux charges publiques.

Dans ces mêmes États, comme en France, le recours au critère de la nationalité confère à la citoyenneté un statut uniforme fondé sur le principe de l'égalité jouissance des droits (et de l'égalité soumission à des devoirs). C'est en ce sens que la Loi fondamentale allemande dispose que « *tous les Allemands<sup>32</sup> ont dans chaque Land les mêmes droits et obligations civiques* », ou que la Constitution espagnole dispose que « *tous les Espagnols ont les mêmes droits et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie du territoire de l'État* ». Le XIV<sup>e</sup> amendement à la Constitution des États-Unis prévoit pour sa part qu'« *aucun État n'adoptera ni n'appliquera de loi qui restreindrait les privilèges et immunités des citoyens des États-Unis* ».

Dans le monde, certains États démocratiques dissocient la qualité de ressortissant de celle de citoyen ou, de manière plus large, la citoyenneté de la nationalité. Cette dissociation tient d'abord à des facteurs historiques et/ou sociologiques qui les identifient assez nettement par rapport à la construction française. Il en va ainsi en particulier des États qui se sont constitués et ont perduré comme des États qui pourraient être qualifiés de plurinationaux, c'est-à-dire au sein desquels différentes nationalités ou groupes communautaires identifiés sont juridiquement reconnus. Dans ceux-ci, l'attribution des droits de citoyenneté n'est pas réalisée sur une base nécessairement ou exclusivement liée à la nationalité. Ainsi, au Royaume-Uni, État historiquement composé de quatre nations et dont le chef est également celui de cet ensemble juridique plurinational particulier qu'est le Commonwealth, le droit de vote aux élections dites « générales » (élections à la Chambre des communes) est également ouvert aux nationaux irlandais résidant au Royaume-Uni, mais aussi, sous la même réserve de résidence, à l'ensemble des nationaux d'un État du Commonwealth – alors que le droit de vote n'y est accordé aux ressortissants de

32 C'est-à-dire les citoyens allemands.



l'Union européenne que pour les élections locales. En Suisse, certains cantons et de nombreuses communes accordent le droit de vote à tous les étrangers résidant légalement et de manière permanente sur le territoire. En Israël, la citoyenneté est le lien juridique de plusieurs nationalités – entendues au sens ethnique du terme et non de qualité de ressortissant –, telles que la nationalité juive, arabe ou encore druze. Des notes de droit comparé concernant sept autres États figurent en annexe de cette étude (V. annexe 4 p. 147).

### ■ Un statut sur les contours duquel la jurisprudence influe peu

Il ne semble pas exister, du moins dans la jurisprudence des trois cours suprêmes, constitutionnelle, administrative et judiciaire, de définition prétorienne précise des notions de citoyen et de citoyenneté. Cela peut s'expliquer par le fait que les textes auxquels se réfèrent les juges ne contiennent pas une telle définition et par le risque qu'il y aurait à donner un contour juridique fermé à des idées complexes, chargées de symboles et de représentations, dont toute conception restrictive pourrait apparaître clivante voire excluante. Citoyenneté et citoyen apparaissent ainsi d'abord comme des concepts qui pourraient être qualifiés de matriciels, c'est-à-dire dont dérivent ou procèdent d'autres concepts, essentiellement des droits et des devoirs. Et ce sont en réalité ces derniers qui sont en litige devant les juges et auxquels ceux-ci donnent une définition, un contenu et une portée précise.

Les notions de citoyen et de citoyenneté sont ainsi convoquées dans les décisions de justice d'abord pour traiter des droits et devoirs traditionnellement associés à la citoyenneté : le droit de voter, d'être élu, d'accéder aux emplois publics ; le devoir de payer l'impôt, de défendre son pays, etc. Encore ne le sont-elles que de façon indirecte et sans être précisées autrement que par l'identification, au travers des droits en litige, d'une part de leur contenu. Elles sont aussi évoquées au sujet des rites et des symboles républicains, et notamment ceux liés à l'acquisition de la nationalité française. Ce n'est finalement que dans des cas très particuliers que la « citoyenneté » apparaît comme un concept juridique étudié pour lui-même : à savoir celui des citoyennetés que l'on pourrait qualifier de « complexes ». C'est dans ces situations – citoyenneté néo-calédonienne ou européenne essentiellement – que la citoyenneté républicaine fait l'objet d'esquisses de définitions, et seulement d'esquisses, essentiellement autour de la relation entre droits civils et politiques.

### **1.1.2. Un système ouvert et cohérent, héritier de la construction d'une identité généreuse**

Le statut de citoyen est le fruit, en France, d'une double dynamique historique. Toutes deux ont trouvé leurs sources dans l'Antiquité, d'ailleurs souvent davantage réinventée que transposée dans sa réalité historique. La première de ces dynamiques, universaliste, issue des premiers temps de la Révolution française, s'inspira plutôt de Rome et de sa conception du citoyen fondée notamment sur la détention de droits et devoirs, parmi lesquels le triptyque des devoirs militaires, des droits politiques et du statut de propriétaire terrien. Cette première dynamique s'est traduite par la dimension universelle que la Révolution française



a conférée au combat pour la République : il s'agissait de défendre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et d'abattre toutes les tyrannies. Elle a laissé en héritage la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. C'est ainsi que le statut contemporain du citoyen en France a, historiquement, d'abord été le résultat de la construction d'une identité que l'on peut qualifier de généreuse. En 1790, l'Assemblée nationale avait par exemple donné 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 civique. En 1792, la citoyenneté d'honneur a été inventée pour permettre aux « amis du genre humain » de devenir citoyens français et en 1793, la Constitution a institué un droit d'asile pour ceux qui sont « bannis de leur patrie pour la cause de la liberté ». L'asile dit « constitutionnel » qui permet aujourd'hui aux autorités en charge de l'asile de conférer le statut de réfugié « à toute personne persécutée à raison de son action en faveur de la liberté »<sup>33</sup> est issu de cet héritage.

La seconde dynamique historique dont procède le statut de citoyen a davantage été inspirée des cités grecques, Sparte et Athènes notamment. La différence d'approche, entre ces deux cités, de la notion de citoyenneté et des droits et des devoirs qui y sont attachés a d'ailleurs été, depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'au début du XX<sup>e</sup>, au cœur de controverses littéraires, rhétoriques et politiques, dont s'est fait en partie l'écho le discours de Benjamin Constant à l'Athénée, sur la différence entre la liberté des Anciens et celle des Modernes. Cette seconde dynamique a davantage été le fondement de la construction d'une identité nationale, assimilant le citoyen au national et intégrant la construction républicaine dans l'idée de citoyenneté. Elle s'est traduite, par exemple, par l'identification, par la Constituante, d'une échelle de citoyenneté, distinguant les citoyens électeurs, actifs et passifs<sup>34</sup>. C'est elle, aussi, qui fut à la source de la « dégradation civique » et, plus tard, de la déchéance de nationalité ou encore qui a conduit à l'assimilation, en langage courant, entre le fait d'être citoyen français et celui d'être un national français.

De cette double dynamique a résulté aujourd'hui un système ouvert et cohérent. Ouvert car 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 citoyens. La conception républicaine de la Nation se fonde en effet d'abord sur un désir d'appartenance plutôt que sur des critères déterministes tels que l'origine ou le territoire<sup>35</sup>. C'est ce que traduit aujourd'hui la loi qui donne une place centrale, pour l'acquisition de la nationalité et, donc, de la citoyenneté française, à la

---

33 [Art. L. 711-1](#) du CESEDA dont la formulation est inspirée de l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946.

34 A. Simonin, « Être non citoyen sous la Révolution », in *Citoyen et citoyenneté sous la Révolution française*, Société des études robespierristes, textes réunis par Raymonde Monnier, 2004, p. 295.

35 Même s'il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces derniers critères pour le règlement de situations délicates : accession à l'indépendance d'anciens territoires français, décret Crémieux, établissements français de l'Orient...



« demande »<sup>36</sup> de l'étranger ou à la « déclaration »<sup>37</sup>. Parallèlement, le principe du *jus soli* en vigueur sous l'Ancien Régime a été confirmé sous la Révolution et est encore en vigueur aujourd'hui. La condition, fondamentale pour l'acquisition de la nationalité française, « *d'assimilation à la communauté française* » est en outre appréciée au travers d'un ensemble de critères auxquels peuvent satisfaire celles et ceux qui souhaitent obtenir cette nationalité. L'[article 21-24](#) du code civil mentionne explicitement la « *connaissance suffisante de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises* ». D'autres critères peuvent aussi être pris en considération lors de l'examen des demandes de naturalisation par l'administration, tels que l'intégration professionnelle, économique ou sociale du demandeur. Le défaut d'assimilation, de même que l'indignité, peuvent justifier que l'administration, par la voie d'un décret simple pris après avis du Conseil d'État, s'oppose à l'acquisition de la nationalité française par déclaration. La fraude peut aussi conduire au retrait de la nationalité. À l'inverse, la naturalisation de héros du quotidien, en vertu d'une tradition qui remonte à la Convention<sup>38</sup>, rappelle aussi qu'il a toujours été possible de naturaliser soit en raison d'actes particuliers, soit parce que la personne a illustré les valeurs républicaines ou contribué au rayonnement de la France.

Ces deux dimensions qui, comparées à de nombreux autres États, confèrent à la citoyenneté française, au moins en droit, un caractère ouvert, conduisent encore aujourd'hui à donner à notre pays les traits d'une terre d'immigration : en 2016, 30,4 % des nouveau-nés en métropole avaient au moins un parent né à l'étranger. Ce sont ces traits si distinctifs de la citoyenneté française qui font de notre Nation un « *plébiscite de tous les jours* » selon la célèbre formule d'Ernest Renan<sup>39</sup>.

Le caractère ouvert de la citoyenneté française se traduit en outre par le fait qu'elle ne s'oppose pas, contrairement au droit en vigueur dans de nombreux autres États, à la possession d'autres nationalités et, corrélativement, à la participation à la vie politique d'autres États, ni même à ce qu'un citoyen français continue d'exercer ses droits de citoyenneté alors même qu'il ne résiderait plus sur le territoire national. L'on peut en effet être, en France, bi-citoyen autant que bi-national, mais aussi rester citoyen de France et contribuer à la vie politique de notre pays – en étant représenté de manière spécifique au Parlement – tout en étant résident étranger. Environ 3 millions de Français vivant en France disposent d'une autre nationalité, dont la moitié environ ont la nationalité d'un État du Maghreb, 900 000 environ

---

36 [Art. 21-24](#) du code civil : par décision de l'autorité publique (« *l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique résulte d'une naturalisation accordée par décret à la demande de l'étranger* »).

37 [Art. 21-1](#) du code civil : « *après un délai de quatre ans à compter du mariage, acquérir la nationalité française par déclaration (...)* » ; [art. 21-11](#) du code civil (déclaration anticipée) : « *L'enfant mineur né en France de parents étrangers peut à partir de l'âge de seize ans réclamer la nationalité française par déclaration, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants (...)* ».

38 Schiller, Paine ou encore A. Cloots, parmi de nombreux autres, ont ainsi été faits citoyens d'honneur sous la Convention.

39 « *L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours, comme l'existence d'un individu est une affirmation perpétuelle de la vie* », *Qu'est-ce qu'une nation ?*, conférence à la Sorbonne le 11 mars 1882.

ont la nationalité d'un autre État européen (dont 500 000 Italiens, Portugais ou Espagnols), et 200 000 environ ont la nationalité d'un État d'Afrique autre que du Maghreb<sup>40</sup>. Par ailleurs, 2 à 2,5 millions de Français résident à l'étranger.

L'ouverture de notre système tient enfin, bien sûr, à la citoyenneté européenne. Créée en 1992<sup>41</sup>, cette citoyenneté – qui « *s'ajoute à la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas* »<sup>42</sup> – a conduit à une construction juridique originale qui enrichit et prolonge la citoyenneté française. Certes, les droits civils spécifiquement attachés à la citoyenneté européenne, tel le droit de pétition<sup>43</sup>, n'ont pas connu le succès escompté et le sentiment d'appartenance à un peuple européen est encore fragile. Néanmoins, en se construisant d'abord au travers des droits<sup>44</sup> fondamentaux qui lui sont attachés, cette citoyenneté originale a bien eu pour effet de conduire l'ensemble des citoyens nationaux des États membres à se considérer non plus seulement comme citoyens dans un cadre national, mais bien comme citoyens de l'Union européenne tout entière. L'application aux droits sociaux du principe de non discrimination entre les citoyens de l'Union a ainsi joué un rôle important, en conduisant chaque État membre à traiter de la même manière que ses propres ressortissants les ressortissants d'autres États membres autorisés à résider sur son territoire, y compris « *en ce qui concerne l'octroi d'avantages sociaux ou fiscaux* »<sup>45</sup>. Au-delà de ces droits, la citoyenneté de l'Union s'exprime dans l'élection d'un Parlement commun et à travers des politiques transnationales qui sont de nature à renforcer le sentiment que la citoyenneté européenne est l'expression d'un projet de civilisation commun que partagent les citoyens français avec les citoyens des autres États de l'Union européenne, ou du moins d'une partie d'entre eux. Le programme Erasmus et l'Euro, pour les États qui l'ont adopté, contribuent de façon importante à construire cette perception élargie de la citoyenneté.

La cohérence du système que constitue la citoyenneté française, quant à elle, est marquée, en premier lieu, par les conditions d'accès des étrangers à la nationalité – et donc à la citoyenneté – française, fondées sur une conception élective de la Nation. La loi ouvre en effet à l'étranger voulant disposer des droits du citoyen

---

40 L'administration précise que ces indications, fondées sur les données disponibles de l'INSEE et de l'INED, sont susceptibles d'une marge d'erreur de 10 % environ car fondées sur les déclarations des personnes concernées. Or, certaines ne tiennent pas à déclarer une autre nationalité, certaines ignorent qu'elles la possèdent, d'autres enfin croient à tort la posséder.

41 Art. 20 à 24 [TFUE](#).

42 Art. 20 [TFUE](#).

43 L'article 17, alinéa 2, du TCE octroie à des personnes n'ayant pas la qualité de citoyen certains droits que l'on pourrait qualifier de civils au sens de Thomas H. Marshall (entendus donc comme des droits permettant de garantir la liberté de la personne et protégeant l'individu contre l'État), notamment le droit de pétition (art. 227 [TFUE](#)) qui consiste à adresser directement ses doléances aux institutions de l'UE, ou encore le droit de saisine du médiateur (art. 228 [TFUE](#)).

44 La citoyenneté européenne a émergé à partir des propositions formulées par la délégation espagnole à l'occasion de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique en 1990/1991. Le gouvernement de Felipe Gonzalez plaidait alors pour que la notion soit « *intimement reliée aux droits fondamentaux* » et c'est en ce sens que la jurisprudence de la Cour de justice l'a ultérieurement interprétée.

45 CJCE, 12 mai 1998, *Maria Martinez Sala c/ Freistaat Berlin*, [C-85/96](#).



français un « parcours » gradué qui lui permet de manifester progressivement, de manière concrète et effective, son désir de citoyenneté. Cela se traduit notamment par l'obligation, pour entrer sur le territoire français, de respecter – à tout le moins – l'ordre public, par l'obligation d'intégration requise pour y rester durablement et par l'exigence d'assimilation requise pour l'obtention de la nationalité/citoyenneté<sup>46</sup>. La place aujourd'hui faite aux symboles<sup>47</sup> et à l'éducation dans ce parcours fait de ce dernier un authentique chemin de citoyenneté dont la vocation est de placer celles et ceux qui le suivent en situation d'exercer leurs responsabilités dans la vie de la cité.

La cohérence du système tient aussi, en second lieu, à la possibilité d'être exclu de la communauté des citoyens en cas de manquement aux devoirs. Certains agissements ou infractions sont en effet d'une nature telle qu'ils sont jugés par le législateur comme incompatibles avec la qualité de citoyen et doivent donner lieu à une sanction disqualifiante. La privation des droits civiques, civils et de famille est la première de ces sanctions. Elle est susceptible de viser tous les citoyens en cas de condamnation pour crime (avec un effet limité à dix ans) ou pour délit (avec un effet limité à cinq ans). La perte de la nationalité et citoyenneté françaises, quant à elle, peut intervenir, à l'initiative des pouvoirs publics<sup>48</sup>, soit lorsque le national français se comporte comme le national d'un pays étranger soit lorsque, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, il n'a pas abandonné son emploi ou cessé son concours en dépit de l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement (articles 23 à 23-9 du code civil). La déchéance de la nationalité française, quant à elle, sanctionne des agissements ou des comportements regardés comme gravement incompatibles avec la qualité de citoyen français<sup>49</sup>. Contrairement au régime juridique applicable à la perte de nationalité, elle ne peut concerner que les personnes ayant acquis la qualité de Français, sous réserve que la déchéance n'ait pas pour résultat de les rendre apatrides. Les dispositions de l'article 25 du code civil qui fondent cette déchéance de nationalité ont donné lieu à peu de décisions<sup>50</sup>, mais elles ont connu un regain d'actualité avec le terrorisme, dont les actes caractérisent un mépris absolu des principes qui définissent la citoyenneté. Un projet de loi constitutionnelle, présenté en décembre 2015, mais abandonné en cours de débat parlementaire en mars 2016, avait prévu d'étendre les cas de déchéance de nationalité aux binationaux nés français ayant été condamnés pour des crimes très graves.

---

46 Art. 21-24 du code civil : « *Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française* ».

47 Particulièrement la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française et la signature de la charte des droits et devoirs du citoyen français (art. 21-28 et 29 du code civil).

48 23 décrets en 2013, 29 en 2014, 20 en 2015, 33 en 2016 (*source* : ministère de l'intérieur).

49 En sont passibles, en vertu des articles 25 et 25-1 du code civil, ceux qui ont été condamnés pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ; qui ont été condamnés pour un acte qualifié de crime ou délit prévu et réprimé par le chapitre II du titre III du livre IV du code pénal ; qui ont été condamnés pour s'être soustraits aux obligations résultant pour eux du code du service national ; qui se sont livrés au profit d'un État étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France.

50 De 1973 à 2007, 27 déchéances de nationalité ont été prononcées.

## 1.2. La perception de la citoyenneté s'est troublée

Une conjonction de facteurs trouble, depuis le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, la perception de la citoyenneté française : la fin des Trente Glorieuses et l'incapacité des pouvoirs publics à lutter efficacement contre le chômage, qui a conduit au déclassement chronique d'une partie substantielle de la population, l'ouverture des frontières et la mondialisation, qui créent un sentiment de fragilité du collectif national et d'impuissance de l'État, l'apparition de nouvelles fractures territoriales et la persistance d'inégalités sociales, qui démentent la promesse républicaine de l'unité de la Nation, la crainte d'une dilution de cette dernière dans des ensembles plus vastes, qui suscite des phénomènes de méfiance et de repli. D'autres facteurs, positifs ceux-là, ont contribué à rendre les citoyens plus exigeants et plus individualistes : les progrès de l'instruction, l'accès à une information ouverte, les révolutions technologiques, en particulier celle du numérique.

L'ensemble des attributs du statut du citoyen sont affectés par ces évolutions.

### 1.2.1. Les citoyens en quête d'une nouvelle citoyenneté politique

*« Perdu dans la multitude,  
l'individu n'aperçoit presque jamais l'influence qu'il exerce.  
Jamais sa volonté ne s'empreint sur l'ensemble,  
rien ne constate à ses propres yeux sa coopération »<sup>51</sup>.*

Benjamin Constant

Le propre des grandes démocraties modernes, comparées au fonctionnement de la démocratie des cités de l'Antiquité, est de diluer dans la multitude la voix du citoyen. Le système représentatif se voit conférer une place centrale dans l'exercice de la citoyenneté. Il repose à la fois sur une exigence d'organisation fonctionnelle et sur le fait que le citoyen aspire d'abord à disposer du temps et de la tranquillité nécessaires, non pour exercer quotidiennement ses droits politiques de citoyenneté, mais pour jouir des garanties et des libertés qui lui sont conférées par son appartenance au corps politique. Les manifestations de démocratie directe ne sont certes pas inexistantes, mais, en France comme dans la plupart des grandes démocraties modernes, elles sont marginales comparées à la masse des décisions déléguées aux représentants du peuple. Le citoyen est, dans ce cadre, avant tout caractérisé par sa participation à un régime politique dans lequel il désigne périodiquement ses représentants au sein du Parlement ou de l'Exécutif. La confiance accordée à ceux auxquels les citoyens délèguent le pouvoir de fixer les règles de la vie collective, par l'élaboration de la loi et son exécution, et au bon fonctionnement du système dans son ensemble, revêt une importance primordiale pour la pérennité de la démocratie représentative. Or, il est patent que cette confiance s'est érodée au fil des dernières décennies.

---

51 B. Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, discours prononcé à l'Athénée royal de Paris, 1819.



## ■ Le regard critique des Français sur l'exercice de la citoyenneté

Les appréciations que portent les Français sur le système représentatif sont l'objet, depuis plusieurs années, d'enquêtes détaillées<sup>52</sup> qui permettent de mieux cerner la crise de confiance qui se manifeste dans notre démocratie comme dans beaucoup d'autres et d'en préciser la nature.

Le premier des enseignements que l'on peut en tirer est que **les fondements du régime démocratique ne sont pas remis en cause**. Au contraire, une immense majorité de nos concitoyens déclarent leur attachement à la démocratie. Selon le baromètre du CEVIPOF, plus des trois quarts des Français interrogés considèrent que la démocratie peut poser des problèmes mais qu'elle est néanmoins préférable à n'importe quelle autre forme de gouvernement. **Le fonctionnement de la démocratie est en revanche très critiqué**. Plus de 60 % de nos concitoyens pensent que la démocratie fonctionne mal<sup>53</sup>. Le constat d'un mauvais fonctionnement est encore plus marqué dans les classes d'âge les plus jeunes<sup>54</sup>. Toutes les catégories socio-professionnelles font un constat négatif, mais avec des taux différents : 51 % des CSP+ et jusqu'à 70 % parmi les catégories populaires.

**Ce qui caractérise le mauvais fonctionnement de la démocratie** est clairement identifié par ces enquêtes d'opinion. **Les responsables politiques** sont les principaux visés : près de 9 Français sur 10 (et autant de citoyens de l'Union européenne) estiment que « *la plupart des politiques défendent surtout leurs intérêts* » (enquête Fondapol 2017). 7 à 8 Français sur 10 (et autant de citoyens européens) estiment que la classe politique est corrompue<sup>55</sup> (même enquête et baromètre du CEVIPOF). Selon le baromètre du CEVIPOF, entre 8 et 9 Français sur 10, selon les années, considèrent que les responsables politiques, en général, ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens comme eux.

La défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants, illustrée par ces chiffres contemporains, a fait l'objet d'études approfondies<sup>56</sup>. Si elles soulignent que cette défiance vise, de façon générale, ce qu'il est convenu d'appeler les élites ainsi que les experts, qui étaient jadis respectés, les responsables politiques souffrent d'un discrédit particulier.

---

52 Trois de ces enquêtes méritent d'être plus particulièrement analysées : 1- Le « Baromètre de la confiance politique » du CEVIPOF, enquête réalisée annuellement depuis 2009 ; 2- L'enquête réalisée, depuis 2014, par l'institut Viaoice, pour plusieurs organes de presse, la Fondation Jean Jaurès et Terra Nova, sous l'intitulé « L'observatoire de la démocratie » ; 3- L'enquête de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol), réalisée pour la première fois en 2017, dans 26 pays non exclusivement européens, sous la direction du professeur Dominique Reynié, sur le thème « Où va la démocratie ? » (publiée sous ce titre chez Plon en 2017).

53 Viaoice, septembre 2016 ; CEVIPOF février 2018.

54 64 % parmi les 25-34 ans en 2016, 67 % parmi les 18-24 ans selon l'enquête Viaoice de 2016.

55 Au sein des pays de l'Union, ce taux ne descend en dessous de 50 % qu'en Finlande, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas et en Norvège.

56 V. notamment, P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2000, et *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006 ; F. Worms, *Les maladies chroniques de la démocratie*, Paris, Desclée de Brouwer, 2017.

**Les partis politiques**, auxquels la Constitution consacre pourtant son article 4 en leur donnant notamment mission de concourir à l'expression du suffrage des citoyens, sont le deuxième objet du ressentiment des sondés : seule une sur dix des personnes interrogées dans le baromètre du CEVIPOF leur accorde sa confiance<sup>57</sup>. Interrogés sur les formes pratiquées et souhaitées d'engagement civique et politique, les Français questionnés en 2016 par l'enquête Viavoice n'étaient que 15 % à envisager de militer dans un parti politique, alors qu'ils envisageaient à plus de 70 % de signer des pétitions, à 56 % de manifester dans la rue, à 63 % de participer à des consultations publiques dans leur commune ou leur quartier, à 37 % de militer dans une association, une ONG ou un syndicat, à 32 % de participer à un mouvement politique citoyen se positionnant en dehors des partis.

La troisième critique principale adressée par les Français au système politique est son caractère excessivement fermé sur lui-même. Le fait que **le système représentatif laisse trop peu de place au citoyen** et qu'il n'y ait pas ou très peu de consultations de la population entre les rendez-vous électoraux est perçu comme la deuxième insatisfaction après le comportement des élus (enquête Viavoice de septembre 2016).

**La baisse des taux de participation aux élections politiques**, que l'on présente souvent comme l'un des principaux symptômes de la crise de la démocratie, appelle une analyse plus nuancée. Le professeur Dominique Reynié a intitulé le chapitre qu'il consacre à cette problématique, dans l'ouvrage *Où va la démocratie ?* qui synthétise les résultats de l'enquête précitée, «Le vote, entre consécration et désillusion». Les enquêtes d'opinion convergent sur le fait qu'une écrasante majorité d'Européens (96 %), Français compris, estiment qu'il est important de pouvoir participer soi-même à la prise de décision et de pouvoir voter pour les candidats de son choix<sup>58</sup>. Deux tiers des Européens, toutes classes d'âge confondues, estiment qu'il est utile d'aller voter, un tiers seulement souscrivant à l'idée que « voter ne sert pas à grand-chose, les responsables politiques ne tenant pas compte de la volonté du peuple » (même enquête). C'est au sein des classes populaires que l'opinion sur l'inutilité du vote est la plus marquée. Par ailleurs, lorsqu'on interroge les Français, en question ouverte, sur « les choses qui vont dans le bon sens pour la démocratie en France » (enquête Viavoice de septembre 2016), ils donnent en première réponse « les élections régulières, le droit de vote » (23 %). Une grande majorité de Français a envie d'être consultée par voie référendaire<sup>59</sup>.

**Il n'y a donc pas de désintérêt des citoyens pour le vote.** Cette conclusion est corroborée par les taux de participation aux rendez-vous démocratiques majeurs que sont les scrutins présidentiels. Depuis 1965, le premier tour de l'élection présidentielle connaît une participation moyenne de 80 % des électeurs inscrits. Le second tour se traduit par une participation moyenne de même ampleur, voire supérieure.

57 Entre 2009 et 2016, le taux de confiance accordé aux partis politiques a varié entre 9 % et 14 %.

58 Enquête CEVIPOF de 2016.

59 64% le souhaitent sur des sujets d'aménagement du territoire, 63 % sur des sujets de politique sociale, 62 % sur des sujets d'éducation, 58 % sur les positions de la France dans le cadre des institutions européennes (enquête Viavoice de septembre 2016).



L'examen du second scrutin d'importance nationale que constituent les élections législatives indique que de 1981 à 1997 la participation était de l'ordre de 70 % des électeurs, ce qui est un taux assez élevé. Un décrochage relatif est apparu depuis 2002 mais peu d'analystes politiques se hasardent à voir dans ce déclin de la participation la révélation d'un désintérêt des citoyens pour l'issue du scrutin. La plupart y voient une démobilisation conjoncturelle résultant de la prévisibilité de cette issue : l'inversion du calendrier du scrutin présidentiel et du scrutin législatif et le fait que ce dernier n'est plus qu'une sorte de réplique sismique du premier conduisent beaucoup d'électeurs à estimer qu'il n'est pas nécessaire de se rendre au bureau de vote.

Le niveau de l'abstention est plus significatif aux élections locales. Cette baisse de la participation aux élections locales révèle-t-elle une crise de la citoyenneté ? Des éléments convergents permettent d'en douter. Les Français sont en effet nombreux à accorder leur confiance aux institutions politiques locales. Le « Baromètre de la confiance politique » indique, vague après vague, que le conseil municipal est l'institution qui suscite le plus grand taux de confiance, devant le conseil départemental et le conseil régional. L'écart est important avec les institutions nationales (Sénat, Assemblée nationale, institution présidentielle, Gouvernement) et internationales (Union européenne, OMC, G20)<sup>60</sup>.

**La baisse de certains taux de participation aux élections politiques n'est donc pas le révélateur pertinent d'un discrédit des institutions politiques** dans lesquelles les citoyens-électeurs sont appelés à désigner leurs représentants puisque, paradoxalement, les institutions envers lesquelles ils expriment le moins de confiance sont celles pour lesquelles les élections suscitent les plus forts taux de vote et inversement. **Elle révèle néanmoins une crise de confiance de certaines catégories de citoyens.** Les enquêtes confirment en effet que la désaffection à l'égard des urnes concerne plus particulièrement les classes d'âge les plus jeunes et, dans une moindre mesure, les catégories socio-professionnelles les plus populaires<sup>61</sup>. Il existe bel et bien une désaffection des jeunes pour le système représentatif et, dans une moindre mesure, une désaffection des catégories les plus populaires.

Il existe par ailleurs des questionnements spécifiques sur le degré d'ouverture nécessaire du droit de vote aux personnes sous tutelle ou curatelle. Les principes d'égalité et de sincérité du scrutin font obstacle à ce que les personnes hors d'état d'exprimer leur volonté participent au suffrage directement ou par procuration. L'état actuel du droit, fixé par l'[article L. 5](#) du code électoral et qui requiert que le

---

60 L'enquête Viaoice de septembre 2016 confirme ce constat en révélant, d'une part, que les Français sont très peu nombreux à souhaiter que l'on réforme les assemblées locales, tandis qu'ils sont assez nombreux à souhaiter une réforme des institutions nationales, d'autre part, qu'ils sont assez nombreux à souhaiter que l'on donne plus de pouvoirs aux assemblées locales.

61 La ventilation par classes d'âge révèle que les personnes de 65 ans et plus sont à 75 % des électeurs très assidus, tandis que le taux décroît fortement dans les classes plus jeunes pour tomber à 30 % pour les 18-24 ans et à 27 % pour les 25-34 ans. D'un point de vue socio-professionnel, les CSP- sont 8 points en retrait des CSP+ parmi les électeurs très assidus et 2 points en retrait parmi les électeurs plutôt assidus.

juge qui ouvre ou renouvelle une tutelle ou curatelle statue explicitement sur le maintien ou la suppression du droit de vote de l'intéressé, traduit ces principes. Le législateur peut choisir de leur donner une traduction différente, en veillant à ce que des garanties appropriées permettent de s'assurer que la liberté d'électeur des intéressés ne soit pas compromise et que leur droit de suffrage ne soit pas exercé à leur insu.

En dépit des critiques qu'ils adressent à certains aspects de la vie démocratique et du fonctionnement de la démocratie représentative, **les Français sont ainsi nombreux à rester intéressés par la vie politique<sup>62</sup> et ils demeurent très majoritairement convaincus que « les gens peuvent changer la société par leurs choix et leurs actions »**. Si ce constat ne garantit pas que chaque citoyen soit prêt à s'engager, notamment en exerçant son droit de vote ou de se porter candidat à des élections, il révèle une très grande confiance dans l'aptitude d'un engagement citoyen à répondre aux aspirations collectives. **Et de fait, les Français expriment de nombreux souhaits d'évolution de la vie publique** : leurs attentes peuvent se résumer en trois grands axes : restaurer la confiance des citoyens envers leurs représentants, rapprocher les lieux de décision et de vie politique des citoyens, permettre aux citoyens d'être plus fréquemment et plus directement associés aux décisions politiques. **Ils sont conscients, enfin, que l'implication des citoyens dans la vie publique exige une éducation et une formation**. 9 Français sur 10 estiment que la démocratie est une chose qui s'apprend, qu'il faut transmettre et expliquer. Ils placent l'école en tête des acteurs susceptibles de promouvoir la démocratie, devant les associations, les institutions publiques, les élus, les médias et les partis politiques ; ils souhaitent massivement que soient enseignés au collège et au lycée les valeurs de la démocratie, le fonctionnement de notre système démocratique et son histoire. Cette conviction que la citoyenneté politique s'acquiert au terme d'un processus d'apprentissage de plusieurs années les conduit à écarter massivement l'idée de baisser l'âge de la majorité électorale<sup>63</sup>.

En conclusion de ce panorama, deux constats s'imposent. En premier lieu, **il y a bien une crise des pratiques du système représentatif** qui comporte une double composante : d'une part, la défiance vis-à-vis des responsables politiques, pour ne pas parler de discrédit, d'autre part, le décrochage de deux catégories de la population, les jeunes et les classes populaires. En second lieu, il n'y a pas, bien au contraire, de crise affectant les fondements de l'engagement des citoyens dans la vie publique. Les citoyens français appellent de leurs vœux une citoyenneté politique plus active leur permettant d'être plus fréquemment et plus directement associés aux décisions politiques, ce que beaucoup d'analystes qualifient de « République plus citoyenne et participative ».

**Deux facteurs sociétaux contribuent à cette crise des pratiques du système représentatif**. La montée croissante de l'individualisme, d'abord, qui a pour conséquence une focalisation croissante sur les enjeux de proximité et de court terme ; elle se double sans doute d'un plus grand utilitarisme qui conduit chacun

62 Même si la vague 2018 de l'enquête du CEVIPOF révèle un net fléchissement de la courbe.

63 Enquêtes Viavoice d'avril 2014 et septembre 2016.



à ne souhaiter participer à la vie institutionnelle que lorsque cette participation revêt un caractère immédiatement perceptible ou utile. La participation électorale importante lorsque l'enjeu est perçu comme étant majeur en est une illustration évidente. Les effets de la révolution numérique, ensuite, ne sont pas à négliger : les outils numériques développent le sens critique en ouvrant des échelles de comparaison plus importantes et en offrant des espaces et des outils de contestation des processus habituels de la démocratie représentative d'autant mieux utilisés que le niveau global d'éducation a considérablement progressé.

### ■ La remise en cause de la citoyenneté comme appartenance à la seule communauté nationale

Alors que la construction juridico-politique de la citoyenneté française repose sur l'appartenance à la Nation, « *une et indivisible* », des formes d'appartenance voire de citoyenneté, explicites ou non, à d'autres communautés politiques ont progressivement émergé dans le champ juridique.

**À l'échelon local d'abord.** La tradition républicaine se méfie des corps politiques intermédiaires et elle établit un lien très étroit entre la citoyenneté et la patrie, la citoyenneté et la Nation. Si les libertés locales ont été reconnues dès les débuts de la III<sup>e</sup> République et si l'autonomie des collectivités locales a été affirmée par les lois sur la décentralisation, la République, même décentralisée, demeure une et indivisible. 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 réaffirmée. Mais la montée en puissance des compétences des collectivités locales (communes, départements, régions, qui sont autant d'échelons politiques depuis la décentralisation<sup>64</sup>) a incontestablement fait émerger une voire plusieurs citoyennetés locales (municipale et régionale principalement). C'est même aujourd'hui dans le champ local que les citoyens se sentent les plus satisfaits et qu'ils sont les plus désireux de s'investir dans la vie publique<sup>65</sup> : selon le baromètre du CEVIPOF, presque autant de Français ont le sentiment d'appartenir avant tout à leur localité, leur région ou leur province qu'à la France.

Pour autant, notre droit n'a, à ce jour, reconnu qu'une seule citoyenneté locale, dans le contexte très particulier du processus néo-calédonien. L'accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, a estimé « *nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun* ». Après l'adoption, le 20 juillet 1998, des nouvelles dispositions de l'article 77 de la Constitution, la loi organique du 19 mars 1999 a institué cette citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées pour participer aux scrutins calédoniens auxquels s'applique un corps électoral restreint rendu possible par l'article 76 de la Constitution. L'accord de Nouméa a prévu que cette citoyenneté particulière s'organiserait en nationalité si les citoyens calédoniens faisaient le choix de

64 De la commune « *pâturage appartenant à une communauté d'habitants* » telle que la définit l'*Encyclopédie Diderot*, on passe en 1793 à la commune « *société de citoyens* » puis à la commune « *personne juridique* ».

65 V. *supra* les résultats des enquêtes d'opinion.

l'indépendance au terme de l'accord. Ce régime très spécifique, directement lié à l'exercice d'un droit à l'autodétermination, n'a aucune vocation à préfigurer d'autres formes de citoyenneté locale en l'état actuel de notre droit constitutionnel.

**À l'échelon européen**, la citoyenneté européenne est le fruit d'une volonté, politique, d'estomper le caractère exagérément bureaucratique de la construction de l'Union et de permettre aux citoyens de mieux se l'approprier. Elle comporte, ainsi que cela a été dit, des droits et des symboles qui lui ont été attachés (droit de libre circulation, droit de vote, passeport, droit de pétition, hymne, drapeau) qui ajoutent une dimension à la citoyenneté française. Comme dans d'autres pays de l'Union, une partie de l'opinion française redoute néanmoins que la montée en puissance de l'Union européenne remette en cause la souveraineté de l'État et affaiblisse la citoyenneté nationale. L'extension du champ spatial et l'enrichissement de la citoyenneté française qui résultent de prime abord de son prolongement par la citoyenneté européenne suscitent ainsi des réactions partagées qui présentent l'avantage de replacer le débat sur les enjeux de la citoyenneté au centre des réflexions politiques.

**À l'échelon mondial**, enfin, il n'existe certes pas d'authentique citoyenneté constituée, dès lors que l'humanité dans son ensemble n'est pas par elle-même un corps politique. Mais dans certains domaines de préoccupation mondiale sont apparues des formes de structuration politique qui se réclament d'une légitimité à l'échelle de la planète, dépassant donc largement l'État-nation. L'exemple le plus marquant est celui du combat pour l'écologie et la survie de la planète. Point d'orgue d'une montée en puissance progressive d'une opinion publique transnationale autour des grands sommets mondiaux qui ont été organisés depuis le sommet de la terre de Rio en juin 1992, la préparation de la COP 21 et le suivi des engagements pris ont suscité une mobilisation citoyenne sans précédent à l'échelle du globe. Ce processus est susceptible de connaître de nouveaux développements dans le cadre de la préparation d'un Pacte mondial pour l'environnement dont l'ONU s'est saisie avec le soutien actif de la France. Comme l'a exprimé le discours du Président de la République devant le forum de Davos<sup>66</sup> le 24 janvier 2018, la recherche de régulations mondiales devient un enjeu de première importance dans ce domaine comme dans d'autres, le numérique notamment où la puissance des États se trouve concurrencée par de grands acteurs privés transnationaux.

Parallèlement, l'avènement de médias globaux contribue à favoriser les échanges transnationaux et à donner aux citoyens de nouveaux outils pour peser sur les décisions qui les concernent, à l'échelon national comme à l'échelon international. Le numérique contribue également à forger des éléments de citoyenneté au-delà du cadre strictement national : l'*agora* que représentent les réseaux sociaux offre aux citoyens des moyens d'information et d'intervention transfrontières. Sous réserve des risques importants que comportent des vecteurs d'expression dont le contrôle et la déontologie sont défailants, ces deux dynamiques ravivent l'aspiration ancienne à un ordre international plus respectueux de l'expression des peuples. Le procès en légitimité des organisations internationales, regardées comme bureaucratiques et non démocratiques, est ainsi instruit de manière

66 Marqué par la proposition d'un « nouveau contrat mondial ».



plus active, comme en témoigne la récurrence des campagnes pour la remise en cause des orientations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou des institutions financières internationales. L'accélération de la mondialisation et le sentiment très largement répandu, particulièrement en France, selon lequel le citoyen national n'aurait aucun moyen de peser sur le cours des choses, donnent à ces questions une acuité nouvelle. Le renouveau de l'utopie d'une citoyenneté universelle en est une manifestation. Elle s'exprime en particulier au travers de pétitions internationales et de débats transfrontières qui surgissent et s'expriment par exemple à l'occasion de la ratification de traités de libre-échange.

Cette nécessité d'une approche transnationale pour peser sur les enjeux globaux renforce la conviction des avocats d'une Europe renforcée que seule une démocratie supranationale disposant d'un poids suffisant peut permettre aux citoyens européens de regagner une part de contrôle des orientations de la mondialisation.

### **1.2.2. L'essoufflement du couple des « droits et devoirs » du citoyen**

Le couple droits/devoirs attaché à la notion de citoyenneté tend à perdre de sa spécificité et, par voie de conséquence, de sa substance.

#### **■ Dilution des droits, désillusion des citoyens**

La pertinence du concept de droits attachés à la citoyenneté est affectée par deux phénomènes de nature très différente.

Le premier est l'extension progressive des droits de la personne humaine, qui tend à réduire la sphère spécifique des droits liés à la citoyenneté. Les droits fondamentaux reconnus par notre système juridique sont principalement attachés à la personne humaine, indépendamment de toute référence à une citoyenneté particulière. Cela résulte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du Pacte relatif aux droits civils et politiques. La comparaison entre l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui garantit à « toute personne » le droit à la liberté de réunion et d'association, et l'article 8 de la Loi fondamentale allemande qui garantit le même droit aux seuls citoyens allemands, est un exemple parmi d'autres de la dilution potentielle des droits de citoyenneté dans le creuset plus vaste des droits de l'homme ou des droits fondamentaux. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le statut de citoyen français se soit dilué et que les droits spécifiques auxquels il donne accès soient réduits. Ils ne diffèrent de ceux dont jouissent les étrangers admis au séjour que sur le droit de vote – à certaines élections seulement pour les étrangers ressortissants d'un autre pays de l'Union européenne –, l'accès à certaines fonctions publiques et quelques droits à prestations. De même, la perte de leurs droits civils et politiques pour les nationaux français déchus de leurs droits n'a que des conséquences limitées, et nécessairement temporaires.



Le second phénomène qui affecte la confiance des citoyens à l'égard du statut qui leur est conféré dans la cité est le défaut d'effectivité de certains droits et libertés consubstantiels à ce statut. L'absence, réelle ou perçue comme telle, d'une égalité effective de tous les citoyens devant la loi est, en particulier, de nature à développer un sentiment d'injustice conférant au principe d'égalité, qui est pourtant au cœur du projet républicain, un caractère virtuel. **Les inégalités femme-homme**, qui affectent potentiellement la moitié des citoyens, sont évidentes et persistantes : le revenu salarial des femmes reste inférieur de 24 % à celui des hommes, cet écart étant particulièrement marqué dans les hauts revenus. 44,8 % des emplois féminins sont concentrés dans quelques secteurs peu rémunérateurs et souvent exercés à temps partiel. Plus de 44 % des mères de famille travaillent à temps partiel, contre 5 % des pères. L'inflation des textes juridiques rappelant et déclinant le principe essentiel de l'égalité des sexes est symptomatique d'un écart persistant entre la promesse républicaine et la réalité sociale. **Les inégalités géographiques** dans la jouissance des droits restent elles aussi une réalité française qui infirme les ambitions des politiques d'équilibrage territorial. Les métropoles et plus encore leurs zones centrales concentrent l'activité à haute valeur ajoutée, tandis que beaucoup de villes petites ou moyennes, de territoires peu denses et certaines banlieues urbaines deviennent plus fragiles, certaines régions ayant même décroché par rapport au reste du pays<sup>67</sup>. Ces disparités entre les territoires et, de façon plus générale, **la persistance des écarts entre les fortunes et les revenus** aboutissent à la marginalisation sociale de certaines catégories de population et à un sentiment de relégation, s'agissant notamment de l'accès à des services publics essentiels comme la santé, l'éducation, le travail, la culture. C'est, finalement, la participation à une vie réellement collective qui est aujourd'hui dangereusement fragilisée ; plusieurs catégories de la population française évoluent aujourd'hui dans des univers séparés, qui ne s'interpénètrent plus que de façon marginale et ne disposent plus que de rares espaces communs.

Toutes ces évolutions préoccupantes sont inévitablement renforcées par l'incapacité de la République à assurer une authentique égalité des chances dans le système éducatif et de formation. Plus grave est peut-être même la perception qu'ont les Français de cette inégalité. Selon un sondage IFOP publié en mai 2018<sup>68</sup>, 65 % des Français interrogés considèrent que le système scolaire actuel n'assure pas cette égalité des chances et 94 % ne considèrent pas que l'école publique offre le meilleur cadre de réussite aux enfants qui ne peuvent être parallèlement aidés chez eux. Or, **parmi les missions de première importance de l'École de la République figure la découverte et l'apprentissage de la citoyenneté**. En dépit de considérables moyens humains et budgétaires, l'éducation nationale peine aujourd'hui à construire un modèle adapté aux nouveaux enjeux de la société contemporaine et aux attentes des citoyens du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle peine notamment à mettre en œuvre dans son action l'un des principes structurants de la notion de citoyenneté : le principe d'égalité qui a pour corollaire, notamment, d'encourager la promotion au mérite par opposition à la sélection par l'origine.

---

67 [France Stratégie, 2017/2027, dynamiques et inégalités territoriales.](#)

68 IFOP pour la Fondation pour l'école, sondage réalisé en avril 2018.



## ■ Érosion des devoirs, individualisation des comportements

L'érosion progressive des devoirs<sup>69</sup> traditionnellement regardés comme incombant au citoyen contribue assurément aux interrogations qui pèsent sur le statut de la citoyenneté.

La **suspension du service national a revêtu à cet égard une portée à la fois symbolique et pratique**. Depuis la victoire de Valmy en 1792, la défense de la liberté se confond, dans la « mystique républicaine », avec celle de la Patrie. Les citoyens doivent 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 Marseillaise, née lorsque la Révolution était en péril et qui a été entonnée avec ferveur sur tous les champs de bataille, quand l'existence de la Patrie était en jeu. Le choix, dès 1872, d'une armée de conscription par la III<sup>e</sup> 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 devint égal pour tous. 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 républicaine.

Le choix d'une armée de métier a incontestablement changé la donne, alors que la charte des droits et devoirs du citoyen français rappelle le devoir de tout citoyen de concourir à la défense nationale.

Vingt ans après ce choix, il faut néanmoins se garder de porter une appréciation trop abrupte sur ses conséquences sur la citoyenneté. Il ne faut en effet pas perdre de vue que seule une minorité de chaque classe d'âge contribuait à l'effort de défense de la Nation : outre que les jeunes filles étaient exclues du service national, un nombre croissant de jeunes hommes en avait été dispensé au fil des années, ce qui aboutissait, à l'inverse de l'effet recherché, à donner au dispositif un aspect inégalitaire. Force est aussi de constater, avec le recul, que les jeunes Français restent nombreux à se montrer disposés à contribuer à l'effort de défense : les armées ne rencontrent pas de sérieuses difficultés à recruter et les attentats terroristes ont attesté, depuis 2015, que beaucoup de jeunes Français sont prêts à s'engager sous une forme ou sous une autre.

Il n'en reste pas moins que l'absence de contribution généralisée des jeunes citoyens français à la défense de leur pays prive la collectivité nationale d'une forme d'engagement de nature à forger ou consolider le sentiment d'appartenance, auquel ne contribue que de façon très superficielle la « journée défense et citoyenneté » à laquelle sont convoqués tous les jeunes français. Les réflexions en cours autour d'un projet de service national universel en témoignent ; elles devraient déboucher sur un projet ayant pour ambition de ressouder les jeunes générations autour d'engagements partagés.

---

<sup>69</sup> Pour une formulation contemporaine des devoirs des citoyens, V. la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue par l'[article 21-24](#) du code civil et approuvée par le décret n° [2012-127](#) du 30 janvier 2012.

**L'érosion progressive de l'obligation de contribuer aux charges publiques** ou, du moins, **de la concrétisation et de la perception de cette obligation**, participe du même mouvement. En vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Plusieurs évolutions affectent ce fondement traditionnel de la citoyenneté. La catégorie des contribuables, en premier lieu, n'a plus de lien étroit avec la citoyenneté. Dans le droit fiscal moderne, le contribuable est en effet le résident et non le citoyen. Cela n'est aucunement regrettable dès lors que ce critère assure la cohérence entre le paiement de l'impôt et l'accès aux prestations publiques qui est donné à tous les résidents. Mais le critère de la résidence affaiblit néanmoins le lien qui existait dans la conception classique – à Rome notamment –, entre le statut de citoyen et le paiement de l'impôt. En deuxième lieu, les catégories de contribuables assujettis aux impôts directs nationaux et locaux les plus symboliques que sont l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation se réduisent fortement. L'impôt sur le revenu était acquitté par 60 à 65 % des foyers fiscaux entre 1975 et 1985 ; ce taux a fortement décliné par la suite, tombant à moins de 50 % en 1997. Selon le rapport annuel de la direction générale des finances publiques, il s'est établi à 42,8 % en 2016 : sur 37,4 millions de foyers fiscaux, seuls un peu plus de 16 millions étaient imposables. La taxe d'habitation pour sa part est, avec la taxe foncière, l'impôt direct qui compte le plus grand nombre d'assujettis (plus de 30 millions d'avis d'imposition sont émis chaque année). La disparition progressive de cette taxe directe, qu'il n'est pas prévu, semble-t-il, de remplacer, risque par conséquent d'accentuer l'affaiblissement de la conscience qu'ont les citoyens de contribuer de façon directe et effective aux charges de la collectivité publique. Ces constats doivent-ils être nuancés du fait de la création, puis de l'extension de l'assiette de la contribution sociale généralisée. Acquittée par la totalité, ou presque, des citoyens, sa vocation de contribution « sociale » lui confère une dimension de solidarité qui la relie à la citoyenneté. Enfin, l'injustice ressentie par nombre de citoyens du fait des comportements d'évasion ou d'éviction fiscale contribue à brouiller la perception de la contribution aux charges publiques comme composante de la citoyenneté.

**La crise du civisme contribue également à l'affaiblissement de la citoyenneté.** Selon le *Litttré*, le civisme est « *le sentiment qui fait les bons citoyens* » et « *l'attachement à la Cité* ». Selon le *Larousse*, il exprime « *le sens qu'a un homme de ses responsabilités et de ses devoirs de citoyen* » ; selon le dictionnaire *Le petit Robert*, « *le dévouement du citoyen pour sa patrie* ». Ces définitions soulignent que le concept de civisme répond moins à une définition juridique qu'à une adhésion des citoyens aux valeurs de la Cité. Il n'est donc pas surprenant que la perception du degré de civisme d'une société puisse varier dans le temps et même d'une personne à une autre.

Si l'on s'efforce néanmoins d'en systématiser l'approche, le civisme peut être regardé comme comportant plusieurs degrés. Un degré élémentaire, fondé sur la stricte observance des règles de la civilité, sur le respect des autres et de l'harmonie de la vie en société, que traduit, de façon plus juridique, les dispositions de l'article



4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>70</sup>. Un deuxième degré, plus empreint de soumission à la règle commune, qui conduit le citoyen à respecter scrupuleusement ses obligations légales : acquittement des impôts, accomplissement d'un service national... Un degré supérieur, enfin, se traduisant par l'acceptation de responsabilités dans la Cité, dans le cadre d'engagements volontaires de natures diverses : responsabilités électives, exercice de missions de service public (pompier volontaire, participation à une réserve civique...), responsabilités associatives. Ainsi, l'adhésion de chaque citoyen aux valeurs civiques est d'autant moins naturelle que le souci du bien commun qui sous-tend le civisme, implique, pour chacun, une part de renonciation à sa liberté individuelle.

Ces considérations éclairent et relativisent à la fois les analyses qui sont fréquemment faites d'une « crise du civisme ». Si le sentiment de perte de valeurs et de repères collectifs, exprimé dans des discours récurrents et nombre de rapports sur la citoyenneté, la restauration des valeurs de la République ou la crise de la participation, relève d'appréciations subjectives, d'assez nombreux indicateurs plus objectifs attestent d'une moindre prévalence globale du civisme dans la société française : multiplication des incivilités, augmentation d'un certain nombre de formes de délinquance, érosion généralisée du respect du droit et utilisation fréquemment biaisée de celui-ci. La difficulté croissante, soulignée notamment par de nombreux élus locaux, à faire admettre le bien-fondé des décisions prises à la majorité en témoigne également, comme les mouvements de repli communautaristes. La crise du civisme est aussi alimentée par la menace d'une rupture entre des élites, davantage tournées vers des formes de citoyenneté mondiale que vers les éléments de cohésion du corps social national, et une majorité inquiète, en recherche d'identité. Elle l'est encore par l'émergence de populations en rupture par rapport au corps politique : « décrocheurs » et abstentionnistes du système électoral, mouvements de désobéissance civile ou de contestation de la loi républicaine au nom de « citoyennetés » auto-proclamées comme les « zadistes », nouvelles formes d'extrémisme politique incluant parfois le refus du fait majoritaire, djihadisme et terrorisme comme formes extrêmes de rupture avec le corps social. Même si elle est le fait d'un nombre très restreint de personnes, la forme de rupture extrême que constituent les attentats terroristes perpétrés contre la communauté nationale par des citoyens français retient particulièrement l'attention. Les facteurs qui conduisent un individu à décider de prendre les armes contre ses propres concitoyens peuvent être divers, mais la République doit à l'évidence se préoccuper d'une situation qui conduit des citoyens à être aussi radicalement en rupture avec leur appartenance nationale.

**L'émergence de nouvelles interrogations sur la laïcité** témoigne, enfin, de la crise d'un espace de neutralité-liberté nécessaire à la structuration du corps politique et social. À côté du triptyque liberté-égalité-fraternité, la laïcité est l'un des éléments structurants de la citoyenneté française. Avec elle, la République garantit la liberté de conscience et de culte tout en interdisant toute forme de prosélytisme dans l'espace public. Cet équilibre délicat a été fixé par la loi de 1905 sur la séparation des

<sup>70</sup> « 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 ».

Églises et de l'État. La Constitution de 1958 s'inscrit dans la même ligne : son article 1<sup>er</sup>, après avoir défini la République, comme « *indivisible, laïque, démocratique et sociale* » rappelle qu'« *Elle respecte toutes les croyances* ».

Après plusieurs décennies d'apaisement, les questions religieuses ont fait leur retour dans le débat public, en raison des évolutions sociologiques et de l'apparition de nouveaux fondamentalismes. Les espaces publics, l'école, les services publics, mais aussi parfois les entreprises, sont parcourus de nouvelles tensions qui sont autant de remises en cause, involontaires ou délibérées, des règles de la laïcité. Certaines d'entre elles sont le révélateur de la contestation de la légitimité même de la loi républicaine par de nouveaux fondamentalismes religieux convaincus du primat des préceptes religieux sur le droit institutionnel. La montée en puissance d'un islam radical soulève notamment des questions spécifiques, qui n'avaient évidemment pas été abordées dans la loi de 1905.

Ces tensions nouvelles ont suscité nombre de rapports et de propositions qui convergent sur la nécessité de consolider la laïcité pour préserver le sentiment général d'appartenance à la citoyenneté française. Un sondage de l'IFOP publié le 9 décembre 2015 indiquait que 81 % des Français estiment que la laïcité est aujourd'hui menacée.

Le ministre de l'éducation nationale a présenté devant le conseil des ministres du 8 décembre 2017 un plan d'action destiné à préserver les règles de la laïcité dans le système éducatif. L'exigence de neutralité et de laïcité vaut en effet tout particulièrement pour l'école de la République, qui ayant pour mission d'enseigner la morale civique et d'œuvrer à l'émancipation des futurs citoyens, doit demeurer un sanctuaire à l'abri de tout prosélytisme et de toute pression confessionnelle. Quinze ans après l'avis rendu par le Conseil d'État en 1989, le législateur est intervenu pour interdire à l'école publique le port d'un signe ou d'une tenue qui manifeste ostensiblement une appartenance religieuse. 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 de la citoyenneté à l'école a été constamment réaffirmé.



La citoyenneté française, exposée à ces différentes interrogations, est à la recherche d'un nouveau souffle qui appelle des évolutions de notre droit et de nos pratiques institutionnelles.

Mais le renouveau de la citoyenneté et de l'idéal qui l'inspire se nourrit aussi et même d'abord des mouvements spontanés de la société et des initiatives émanant du corps des citoyens. Leur engagement et leur participation directe sont indispensables pour revivifier les valeurs qui fondent, depuis la Révolution, le projet républicain.





## 2. Des formes renouvelées d'expression de la citoyenneté au service de la cohésion sociale et d'une nouvelle fraternité

« Voyez plutôt combien de changements ont eu lieu dans cette cité, et combien, dès l'origine, les formes de notre République ont varié ». Ainsi, l'Empereur Claude justifiait-il devant le Sénat<sup>71</sup>, en 48 de notre ère, le choix de reconnaître la qualité de citoyens romains aux Gaulois qui le méritaient. La citoyenneté romaine n'a ainsi cessé de se réinventer au fur et à mesure de l'extension de l'Empire romain jusqu'à esquisser les fondements d'une citoyenneté universelle, même si dans les faits seule une petite minorité en bénéficiait.

De même, la tradition républicaine dans laquelle s'enracine notre conception de la citoyenneté n'a cessé depuis 1789 d'enrichir les principes qui la fondent. Une illustration centrale est celle de l'égalité devant le suffrage : si le caractère universel et égal du vote a toujours été défendu par les républicains, il a fallu attendre 1944 pour que les femmes aient le droit de vote<sup>72</sup> et accèdent ainsi 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 Constitution<sup>73</sup> a été nécessaire. De même, ce n'est qu'en 1974 que les jeunes ont acquis, avec l'abaissement de l'âge de la majorité, le droit de voter à partir de 18 ans<sup>74</sup>.

71 Discours de l'Empereur Claude devant le Sénat, 48 av. JC, transcrit sur *La Table claudienne*, plaque de bronze dont deux fragments sont conservés au musée gallo-romain de Lyon. Traduction Philippe Fabia in *La Table claudienne de Lyon*, 1929.

72 V. ordonnance du 21 avril 1994, art. 17.

73 [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.* »

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



Il appartient donc à chaque génération, en fonction des nouveaux enjeux, de s'approprier et d'actualiser les valeurs sur lesquelles repose la conception de la citoyenneté. La période contemporaine révèle une volonté de revaloriser la vertu de l'engagement individuel au service de causes jugées d'intérêt public. La multiplication des usages du vocable « citoyen », en lieu et place de « civique », est très révélatrice de cette évolution. Le qualificatif « citoyen », jusqu'alors peu usité en français moderne, est utilisé pour porter des appréciations laudatives sur des comportements qu'il faut encourager : la consommation « citoyenne », les gestes « citoyens »... Mais derrière l'effet de mode, il est ainsi renoué avec une dimension fondamentale de la citoyenneté : l'exemplarité par l'action. Être citoyen, c'est d'abord s'engager au service du bien commun dans la vie quotidienne.

Ainsi, des comportements qui relevaient auparavant davantage de la sphère privée deviennent des choix politiques, au sens premier du terme : ils participent des affaires de la cité. Cette évolution est sensible depuis plus d'une vingtaine d'années. Roland Cayrol, alors directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques et directeur de l'institut CSA, faisait à la fin de l'année 1999, dans les *Mélanges* offerts à Alain Lancelot, le constat suivant, en s'appuyant sur un ensemble d'enquêtes d'opinion effectuées entre 1991 et 1998 : interrogés sur les actes citoyens fondamentaux, 97 % des Français jugeaient essentiel de « *ne pas jeter ses ordures dans la nature* », juste devant l'acte de voter (94 %). Priées de dire si telle ou telle action est « *très importante* » du point de vue du civisme, 72 % des personnes interrogées mentionnaient le fait de « *respecter scrupuleusement le code de la route* » et 43 % seulement celui d'« *aller voter* ». Questionnés sur les comportements les plus critiquables du point de vue du civisme, ils citaient, à 59 %, « *se faire passer pour chômeurs* », à 57 % « *jeter des ordures dans la nature* », à 48 % « *se faire faire de faux arrêts maladie* », à 39 % « *dissimuler une partie de ses revenus au fisc* », à 32 % « *tricher aux examens* » et à 20 % seulement « *ne pas aller voter* »<sup>75</sup>.

Pour nombre de Français, respecter le code de la route ou de l'environnement et les règles de bon voisinage est aujourd'hui aussi important que de participer à la décision électorale. Il serait abusif d'en déduire qu'ils ne se reconnaissent plus dans la démocratie représentative : comme cela a été souligné, seule une minorité d'électeurs a réellement déserté les urnes. Et les mêmes enquêtes attestent que pour une grande majorité de Français, l'exercice de la citoyenneté politique demeure essentiel. Mais ils ne se satisfont plus de ne pouvoir s'exprimer qu'à l'occasion des élections ou dans des cadres institutionnalisés.

Deux phénomènes au moins peuvent expliquer cette évolution. Le premier est cette caractéristique sociologique qui structure le développement de l'Occident depuis la Renaissance qu'est l'individualisme. Comme philosophie, morale et conception du monde privilégiant l'individu sur le groupe, il a logiquement pour corollaire que ce sont d'abord les comportements individuels et les relations interpersonnelles, avant la conscience de l'existence d'un intérêt commun, qui définissent l'appartenance à la cité. La valeur fondamentale sur le fondement

<sup>75</sup> Contribution de R. Cayrol dans B. Badie, P. Perrineau, « Le Citoyen », *Mélanges offerts à Alain Lancelot*, Presses de Sciences Po, 2000.



de laquelle se structurent les relations sociales est alors la défense de la liberté : « *La liberté individuelle, je le répète, voilà la véritable liberté moderne* » affirmait Benjamin Constant.

Mais individualisme et égoïsme ne se confondent pas. L'individu n'en est pas moins partie d'une société sans laquelle il ne saurait se définir. Le ciment social de notre société individualiste a historiquement été construit par l'État et les structures publiques, ainsi que par les grandes politiques de solidarité. « *Que signifierait l'individualisme contemporain sans la sécurité sociale ?* » demande à cet égard Marcel Gauchet. Cet héritage historique est intégré par les citoyens, consciemment ou non et, s'ils doutent de la pertinence de formes traditionnelles de la vie publique, ils sont fréquemment aussi à la recherche de formes renouvelées de l'idéal de vie en commun, qui s'incarnent à travers l'expression de la vertu propre à chacun.

Les craintes qu'inspire l'accélération de la mondialisation constituent le second phénomène qui contribue à l'évolution vers de nouvelles expressions de la citoyenneté. Beaucoup de Français et d'Européens s'inquiètent de la remise en cause de la souveraineté nationale, de l'affaiblissement des États, des nouvelles fractures sociétales, de la montée des communautarismes. L'Union européenne et la construction d'une citoyenneté européenne n'ont pas réussi jusqu'à présent à les convaincre de la légitimité et de l'efficacité de ce nouveau cadre démocratique. Les engagements individuels qu'ils se choisissent constituent autant de palliatifs de la crise de l'espace politique.

Dans ce contexte, il faut appréhender de façon positive l'« **effervescence citoyenne** » à laquelle nous assistons aujourd'hui et qui se traduit par une floraison d'initiatives destinées à promouvoir de nouvelles formes de citoyenneté (2.1). Les pouvoirs publics doivent les encourager et les accompagner, en veillant à les orienter, lorsqu'il est nécessaire de le faire, vers l'intérêt général qu'il leur appartient toujours de définir (2.2).

## 2.1. Vertu en actes et bien commun : le renouveau de la citoyenneté aujourd'hui

L'éloge de la vertu du citoyen au service du bien public a des racines très anciennes dans l'idéal démocratique occidental. Les figures de Socrate ou Sénèque idéalisées par la postérité<sup>76</sup> nous rappellent que la citoyenneté antique exaltait le dévouement des hommes prêts à se sacrifier au nom du respect des lois ou du refus de la tyrannie. La Renaissance italienne a été marquée par l'éloge de la *virtu* dont le Prince de Machiavel doit faire preuve pour s'abstraire des factions et même de la morale, afin de promouvoir l'intérêt supérieur de la Cité<sup>77</sup>. Et, bien sûr, 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<sup>78</sup>. Tout au long de

76 J.-L. David, *La mort de Sénèque*, 1773 ; *La mort de Socrate*, 1787.

77 N. Machiavel, *Le Prince*, 1532, Folio classique, 2007.

78 « *On peut définir cette vertu, l'amour des lois et de la patrie (...). Cet amour est singu-*



la période révolutionnaire, la figure du citoyen prêt à défendre la liberté est exaltée par une symbolique civique (Marianne, le drapeau tricolore, la cocarde, le bonnet phrygien...) <sup>79</sup> appelée à tenir une place durable dans l’imaginaire de la République.

Sans faire d’anachronisme ou chercher à entretenir une vaine nostalgie, il est frappant de constater qu’on assiste aujourd’hui, sous des formes très diverses, à un réengagement des citoyens qui souhaitent faire vivre concrètement les valeurs républicaines. Souvent très défiants à l’égard des partis et des corps intermédiaires en général, ils refusent d’être enrégimentés et s’efforcent de renouveler les formes de participation à la décision publique. Ils souhaitent être reconnus comme des acteurs à part entière de la cité.

**L’évocation de plus en plus fréquente du « bien commun » dans le discours politique** et par de nombreux courants de pensée, en lieu et place de la notion plus institutionnelle d’intérêt général, **est révélatrice de cette évolution**. Elle n’exprime pas une résurgence du droit féodal imprégné de la pensée thomiste, mais la conviction que les citoyens sont collectivement en mesure de faire vivre les valeurs républicaines partagées. Autrement dit, que chaque citoyen engagé peut contribuer, à côté de la puissance publique, à la construction de la cité. **Le bien commun ainsi entendu ne fragilise pas notre conception juridique de l’intérêt général, il lui apporte une dimension sociétale** : l’intérêt général, qui est l’un des éléments structurants de notre cadre juridique républicain, exprime la vision des autorités publiques et juridictionnelles, qui sont en charge de le définir, tandis que le bien commun exprime la perception de la société civile. Le fait, de plus en plus fréquent, qu’une autorité de la République utilise cette seconde expression n’est pas le révélateur d’une confusion de valeurs ou un simple effet de mode ; il doit être entendu comme un hommage rendu à cette dynamique de la société.

Ces évolutions se manifestent par l’émergence d’une citoyenneté qui valorise l’engagement personnel et qui se traduit aussi par de nouvelles formes d’expression numérique et de participation au service public.

### **2.1.1. La construction progressive d’une citoyenneté de l’engagement**

S’engager n’est pas un acte anodin. L’étymologie et la sémantique renvoient à l’idée de gages, donc au travail. L’engagement est un contrat par lequel on se lie soi-même, le cas échéant avec autrui. C’est la traduction d’une volonté active de participer et de travailler <sup>80</sup> à une œuvre collective, dont la finalité est de construire de nouvelles solidarités concrètes susceptibles d’améliorer le sort commun.

---

*lièrement affecté aux démocraties. Dans elles seules, le gouvernement est confié à chaque citoyen », Montesquieu, De l’Esprit des lois, 1748, Première partie, Livre IV, chapitre V. « La vertu n’est que cette conformité de la volonté particulière à la générale », Rousseau, Économie Politique, p 252.*

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

80 L’engagement, qui étymologiquement renvoie à l’attribution de gages, n’est pas forcément synonyme de bénévolat.

L'engagement, lorsqu'il est au service de la collectivité, participe ainsi de la citoyenneté, en lui donnant une dimension altruiste. L'engagement militaire, pour préserver la République ou la Patrie en danger, en est une des formes les plus nobles. Mais tout engagement, qu'il soit discret ou public, personnel ou collectif, a la vertu de rappeler, par un acte qui a force d'entraînement, qu'il est possible à chacun de prendre sa part, même modeste, aux défis partagés.

Trois évolutions sociétales, traduites en politiques publiques, attestent de ce développement de la dimension d'engagement des personnes dans la conception contemporaine de la citoyenneté.

La première est la cristallisation progressive, dans la société civile et dans les institutions publiques, de l'idée selon laquelle **l'engagement est un enrichissement nécessaire des parcours de formation individuels**. L'engagement est alors réputé donner de la valeur à ces parcours, en réaction à une approche trop exclusivement matérialiste. Il complète aussi la dimension académique des formations scolaires et universitaires et celle, technique ou spécialisée, de la formation professionnelle, par une expérience concrète, dotée d'une dimension sociale et humaine essentielle. Il s'agit d'acquérir non plus des « savoir-faire », mais des « savoir-être » qui enrichissent l'individu et développent sa capacité d'ouverture vers l'autre et d'adaptation à des environnements qui lui sont *a priori* étrangers. Ainsi mis en œuvre, l'engagement vise à permettre à chacun de prendre conscience, au-delà de ses intérêts ou aspirations individuelles, de la possibilité d'œuvrer concrètement à des causes d'intérêt général.

Le fait que de nombreux établissements d'enseignement, collèges ou lycées notamment, très souvent à la suite d'initiatives spontanées d'enseignants ou chefs d'établissement, relaient ou organisent des événements en lien avec l'action humanitaire ou sociale, ou encore avec la protection de l'environnement, participe de cette tendance. Il en est de même de l'intégration, dans le cursus de formation d'un nombre croissant d'établissements d'enseignement supérieur et d'écoles d'application, de modules de « citoyenneté » qui permettent ou imposent aux étudiants de consacrer un temps de leur formation à du bénévolat au sein d'associations ayant des activités d'intérêt général. De nombreuses universités, celle d'Orléans ou de Franche-Comté par exemple, prévoient depuis plusieurs années l'octroi d'unités d'enseignement ou d'allègements d'emploi du temps aux étudiants qui occupent des responsabilités ou s'engagent dans des associations. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017<sup>81</sup> a généralisé et systématisé ces pratiques en permettant la validation des compétences, connaissances et aptitudes acquises par un étudiant dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une association<sup>82</sup>.

Tout aussi révélatrice de cette perception de l'engagement comme essentiel à la formation d'une conscience individuelle de l'intérêt général est **la création du service civique**<sup>83</sup>. Celui-ci trouve son origine dans la fondation de l'association Unis-

81 Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, article 29 ; décret n° 2017-962.

82 En revanche pas d'exigence que l'association exerce une activité d'intérêt général.

83 V. Marie Trelu-Kahe, *Changer le monde à 20 ans : du rêve citoyen au service civique*, Le



Cité en 1995, par des étudiantes. Soutenue par des collectivités et des entreprises puis par l'État, Unis-Cité a ouvert la possibilité à plusieurs milliers de jeunes d'agir, dans un cadre associatif ou dans celui d'institutions publiques ou privées, en faveur de populations défavorisées ou de missions de service public et de faire ainsi l'expérience de la mixité sociale. L'objectif était de permettre à ces jeunes de « consacrer une étape de leur vie à la collectivité », de faire l'expérience concrète de la participation à la vie de la cité et donc de la citoyenneté. La mobilisation d'Unis-Cité pour la création d'un service civique national a trouvé son aboutissement dans la loi du 10 mars 2010 créant le service civique<sup>84</sup>. Ouvert aux jeunes de 16 à 24 ans, celui-ci leur offre la possibilité d'exercer soit une période de volontariat de service civique dans une association agréée par l'Agence du service civique, soit un volontariat en administration ou un volontariat international. Le dispositif connaît un réel succès : le nombre annuel de jeunes volontaires est passé de 6 000 en 2010 à 135 000 en 2017. La progression est telle que les offres de volontariat ne suffisent pas à satisfaire la totalité des demandes. Dans la perspective de la « généralisation d'une culture de l'engagement citoyen »<sup>85</sup>, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 a ouvert la possibilité d'exercer un service civique dans de nouvelles structures et élargi les possibilités de mise à disposition des volontaires auprès des personnes publiques, en permettant également d'effectuer le service civique en tant que sapeur-pompier volontaire.

Les retours d'expérience sont particulièrement satisfaisants : 94 % des anciens volontaires estiment, avec le recul, que la réalisation d'un service civique était une bonne idée<sup>86</sup>. Il est certain, néanmoins, que les motifs qui justifient cette appréciation positive, comme ceux qui conduisent les jeunes à s'engager dans ce volontariat, peuvent être très variés : désir réel d'œuvrer en faveur de la collectivité, première découverte du monde professionnel, souhait de compléter sa formation scolaire par une expérience concrète ultérieurement valorisable auprès d'un employeur, palliatif de l'absence d'activité professionnelle salariée, ou même simple recherche d'autonomie personnelle. Il n'en reste pas moins qu'en raison de ses modalités de fonctionnement et grâce au pilotage de l'Agence du service civique, ce dispositif permet effectivement aux jeunes qui en sont bénéficiaires de faire l'expérience de la mixité sociale, de l'altérité et, *in fine*, d'œuvrer pendant le temps de leur service à l'amélioration concrète de la vie de la collectivité. Le service civique contribue aussi à la prise de conscience de l'existence d'une communauté nationale, ainsi que ses objectifs le prévoient<sup>87</sup>. Les jeunes ayant réalisé le service civique sont ainsi beaucoup plus largement que le reste de la population française du même âge, désireux d'œuvrer à des fins collectives et de s'engager pour « changer les choses »<sup>88</sup>.

---

Cherche midi, 2015.

84 Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

85 Titre I de la loi.

86 TNS Sofres, *L'impact du Service Civique sur ceux qui l'ont fait*, [note de synthèse](#).

87 [Art. 120-1](#) du code du service national : le service civique « offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ».

88 *Idem*.

**Les différentes formes de réserve civique** offrent, parallèlement, un cadre d'engagement qui connaît, lui aussi, un réel succès. S'appuyant sur le rapport remis au Président de la République par MM. Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé en juillet 2015, *Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne*, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a organisé la réserve civique qui « offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en participant, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général ». La réserve civique regroupe la réserve citoyenne de défense et de sécurité, régie par le code de la défense, les réserves communales de sécurité civile, régies par le code de la sécurité intérieure, la réserve citoyenne de la police nationale, régie par le code de la sécurité intérieure, et la réserve citoyenne de l'éducation nationale, régie par le code de l'éducation. D'autres cadres de réserve permettent à des professionnels en activité ou jeunes retraités de renforcer des services publics (ainsi la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire a-t-elle organisé une réserve pénitentiaire) ou de contribuer à faire face à des situations exceptionnelles comme la réserve sanitaire animée par Santé publique France.

La deuxième évolution attestant le renforcement de la dimension d'engagement dans la conception contemporaine de la citoyenneté, est le développement, particulièrement important au cours des dernières années, sous l'effet notamment de la loi dite *Hamon* du 31 juillet 2014, de la dynamique de « **l'économie sociale et solidaire** », selon l'intitulé même de cette loi. Cette dernière rassemble à la fois les coopératives, les mutuelles, les fondations et les associations exerçant une mission d'intérêt général, ainsi que les entreprises commerciales, quelle que soit leur forme, exerçant leur activité dans un but autre que le seul partage des bénéfices et selon des modes de gestion différents de ceux des entreprises classiques<sup>89</sup>. Cette économie dispose aujourd'hui de nouveaux outils publics, tels que l'« *accélérateur national de l'innovation sociale* » et la marque à vocation internationale appelée « *French impact* », créés en janvier 2018, qui visent à valoriser les initiatives des acteurs de l'innovation sociale, à favoriser la simplification administrative et les adaptations des services publics.

**Le rôle conféré aux associations a des racines anciennes dans notre culture républicaine.** Il se retrouve par exemple dans l'« associationnisme solidaire » théorisé par Pierre Leroux dans les années 1830-1848, ou dans l'éducation populaire encouragée notamment par la Ligue de l'enseignement depuis sa création en 1886. Celle-ci rassemble aujourd'hui deux millions d'adhérents et regroupe près de 30 000 associations de loisir. Les associations sont aujourd'hui particulièrement actives en France, à tel point que le sociologue Jean-Louis Laville a pu évoquer, à propos de leur développement une « révolution invisible »<sup>90</sup>. S'agissant plus particulièrement de celles exerçant une activité d'intérêt général, le nombre de bénévoles associatifs, c'est-à-dire de personnes donnant du temps pour les autres dans le cadre d'une association, était en 2016 d'environ 13 millions, soit 25 % de la population française. Ce pourcentage était en augmentation de près de deux points et demi par rapport à 2010. Il est intéressant d'observer que la proportion

<sup>89</sup> Seule cette deuxième catégorie est regardée comme relevant de l'économie sociale et solidaire selon la définition qu'en donne la loi *Hamon*.

<sup>90</sup> Entretien dans *Le Monde*, 18 octobre 2017.



des personnes de plus de 65 ans est en baisse constante sur la même période<sup>91</sup>. Les Français s'engagent de plus en plus nombreux dans des associations à but altruiste et cette évolution est encore plus prononcée chez les jeunes.

La reconnaissance par les pouvoirs publics de la contribution de la plupart de ces associations à la mise en œuvre de l'intérêt général ou public confère à un tel engagement une dimension qui va au-delà du pur altruisme. Elle a reposé sur l'intervention du législateur et sur la jurisprudence. Les articles 200 et 238 bis du code général des impôts ouvrent droit à une réduction, respectivement, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, sur les sommes versées, notamment, au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général exerçant leur activité dans un nombre très large de domaines<sup>92</sup> ainsi qu'aux associations reconnues d'utilité publique. Ces dernières bénéficient d'autres avantages fiscaux, notamment en matière de droits de succession. Le juge administratif, à l'occasion de contentieux posant la question de l'existence ou non d'un service public, a par ailleurs reconnu le caractère d'intérêt général d'activités prises en charge par des associations. Ainsi, par la décision de section du 22 février 2007, *Association des personnels relevant des établissements pour inadaptés*<sup>93</sup>, le Conseil d'État a jugé que si cette association n'exerçait pas de mission de service public, la mission d'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées exercée par les centres d'aide par le travail – gérés par des associations – revêtait bien le caractère d'une mission d'intérêt général.

Ainsi, à côté des missions relevant du service public, certaines des missions prises en charge par le secteur associatif sont explicitement – et anciennement – regardées comme contribuant à l'intérêt général, c'est-à-dire à l'équilibre et au progrès de la communauté nationale. Si l'adjectif « citoyen » n'a été accolé que très récemment à ces activités, l'engagement individuel dans ces associations est un pilier de la vie citoyenne. Lorsque les associations estiment satisfaites aux critères jurisprudentiels, elles peuvent délivrer elles-mêmes des reçus fiscaux aux intéressés. Ce n'est qu'en cas de contrôle par l'administration fiscale ou de délivrance d'un rescrit fiscal que la puissance publique est amenée à valider ou non cette qualification.

De plus en plus d'associations œuvrant dans ce champ cherchent à apporter à des publics défavorisés ou marginalisés un soutien ou une formation en matière de compréhension de la vie civique et d'accès à leurs droits. C'est le cas des grandes associations caritatives, telles que le Secours populaire français, le Secours catholique-Caritas France ou ATD Quart-monde, ou d'associations plus spécifiques telles que celles qui sont regroupées au sein de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et des gens du voyage. Des associations plus récentes se spécialisent dans la formation à la citoyenneté. Ainsi, outre Unis-Cité, précédemment mentionnée, l'association Éveil, qui travaille en lien étroit avec l'éducation nationale et propose des matériels pédagogiques destinés

91 L'engagement bénévole associatif en perspective, *enquête* « France bénévolat » 2016.

92 « *Ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* ».

93 CE, 22 février 2007, n° 264541.

notamment à la formation au débat, ou l'École nouvelle de la citoyenneté (ENCit) qui s'appuie elle aussi sur une pédagogie de participation au débat destinée à sortir les jeunes des ghettos géographiques ou culturels dans lesquels ils sont enfermés. D'autres associations encore interviennent dans le domaine de l'aide à l'insertion professionnelle, telle MozaïkRH qui bénéficie de l'aide de grandes entreprises et d'un partenariat avec Pôle emploi, en aidant les jeunes à surmonter leur manque de maîtrise des codes de la société et du monde du travail. La Ligue de l'enseignement, qui fédère plus de 25 000 associations locales, développe tout un éventail d'activités ayant vocation à accompagner l'émancipation des jeunes citoyens. **Ces initiatives associatives méritent incontestablement un soutien des pouvoirs publics.** L'engagement associatif a bénéficié, en 2014, du label officiel de grande cause nationale. Le soutien nécessite aussi des moyens matériels. Le débat contemporain sur la pertinence des subventions publiques au secteur associatif et sur l'encouragement du mécénat, en plein développement, sur fond de crise des finances publiques, doit être appréhendé à l'aune de l'utilité sociale des actions conduites par ces associations ou par les fondations. Ces actions ne peuvent pas reposer sur le seul bénévolat.

La reconnaissance de la faculté pour des entreprises à caractère commercial de participer à la mise en œuvre d'activités sociales et solidaires est plus récente puisqu'elle remonte, dans la doctrine sociale, aux années 1990, et qu'après un éphémère secrétariat d'État à l'économie solidaire de 2000 à 2002, elle a été traduite dans la loi n° 2001-252 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale dont l'article 19 a créé l'agrément « *entreprise solidaire* » devenu « *agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale*<sup>94</sup> » depuis la loi du 31 juillet 2014. Ces dispositions reconnaissent que certains types d'entrepreneuriat et de développement économique peuvent relever de « l'utilité sociale », s'ils sont mis en œuvre en poursuivant un but autre que le seul partage des bénéfices et selon certaines modalités de gouvernance et de gestion. Cela concerne les entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire qui, soit apportent une aide aux personnes en situation de fragilité, soit contribuent à la lutte contre les exclusions, ou encore concourent au développement durable. L'obtention de l'agrément d'« *entreprise solidaire d'utilité sociale* »<sup>95</sup> permet à leurs financeurs de bénéficier de l'épargne salariale solidaire. Ce cadre juridique consacre l'engagement altruiste des entreprises comme un nouveau mode d'expression de la citoyenneté, prolongeant la dynamique de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE<sup>96</sup>). Le projet de création dans la loi relative au Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) d'un statut nouveau d'entreprise dite « à mission », qui permettrait aux entreprises de se doter d'un objet social comportant une dimension sociale ou sociétale, relève de la même évolution et contribue à donner corps au concept d'entreprise « citoyenne ».

---

94 Cet agrément est régi par l'article [L. 3332-17-1](#) du code du travail.

95 Art. [L. 3332-17-1](#) du code du travail.

96 En vertu de la norme ISO 26000, la RSE comporte sept volets : la gouvernance de l'entreprise, les droits de l'homme, les relations et conditions de travail, l'environnement, la loyauté des pratiques, les questions relatives aux consommateurs, les communautés et le développement local.



Cette extension récente du champ de la citoyenneté sociale actualise un héritage républicain trop souvent méconnu. S'inscrivant dans le sillage des constitutions éphémères de 1791<sup>97</sup>, 1793<sup>98</sup> et du 4 novembre 1848, le Préambule de la Constitution de 1946 affirmait déjà, avec force, la dimension sociale de la République et la nécessité d'une participation de tous à cette dimension. La citoyenneté sociale liée au développement de l'État-providence a acquis, à côté de la citoyenneté politique, une dimension essentielle comme en atteste l'attachement des Français aux conquêtes de la sécurité sociale<sup>99</sup>. Une floraison d'initiatives « citoyennes », encouragées par le législateur<sup>100</sup>, témoigne d'ailleurs de la volonté de revivifier les valeurs de solidarité et de fraternité<sup>101</sup>.

La troisième évolution sociétale réside dans **la redécouverte**, particulièrement perceptible au cours des années récentes, de la valeur **de l'engagement militaire au service de la Nation**. Il est à peine besoin de rappeler que la conscription<sup>102</sup>, rendue égale pour tous par la III<sup>e</sup> République, a joué historiquement un rôle décisif dans la consolidation de la citoyenneté française. La suspension du service national actif<sup>103</sup>, 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. Des dispositifs tels que le service militaire adapté (SMA) et le service militaire volontaire (SMV), ou celui des établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ont fait la preuve de leur efficacité pour faire découvrir à des jeunes l'appartenance citoyenne. Leur vocation première est certes sociale : permettre la réinsertion et le retour à l'emploi de jeunes en situation de décrochage scolaire ou social. Néanmoins, au travers de l'application de la discipline et des méthodes d'entraînement militaires (SMA/SMV) ou inspirées de celles-ci (EPIDE), une part substantielle du travail de réinsertion porte sur l'acquisition de savoir-être qui permettent aux jeunes concernés d'acquérir les valeurs collectives et républicaines et d'y adhérer. L'engagement de type militaire, au travers de la symbolique qu'il incarne et des apprentissages qu'il offre, est un vecteur de reconstruction du sentiment d'appartenance à la communauté nationale sans lequel il ne peut y avoir de citoyenneté. La réflexion en cours sur le projet d'un nouveau « service national universel » est de nature à donner une beaucoup plus grande portée à ce processus et à offrir à chaque génération la possibilité de partager la responsabilité de l'avenir de la Nation.

La dynamique de l'engagement individuel qui irrigue notre société aujourd'hui, encouragée par des politiques publiques volontaristes, contribue ainsi au renouveau de la citoyenneté. Trois caractéristiques de cette évolution méritent d'être soulignées :

---

97 Constitution des 3 et 4 septembre 1791, alinéa 8 du titre I<sup>er</sup>.

98 Constitution du 24 juin 1793, V. art. 122 et art. 21 et 22 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui la précédait.

99 V. Enquête d'opinion (Ifop), *Les Français et les 70 ans de la Sécurité sociale*.

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

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

102 V. documents du musée de l'armée, notamment une [fiche sur le service militaire](#).

103 En vertu de la loi [n° 97-1019](#) du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

- Les initiatives proviennent de la société civile. L'intervention éventuelle des pouvoirs publics n'arrive que dans un second temps et principalement pour accompagner les dynamiques existantes ou en corriger les éventuelles dérives.
- Cette citoyenneté de l'engagement est une citoyenneté vécue : la participation aux destinées de la cité se traduit prioritairement dans l'expérience active, hors du milieu d'origine et dans le partage avec d'autres.
- Cette citoyenneté se révèle et s'exprime à travers des parcours adaptés à chacun, laissant à l'individu une grande autonomie dans le choix de ses engagements au service du bien commun.

### **2.1.2. Les formes numériques d'expression de la citoyenneté : un processus en construction**

L'engouement pour l'émergence d'outils numériques de la citoyenneté est un corollaire du développement massif des potentiels de l'internet au cours des années 2000, au point qu'une « citoyenneté numérique » est parfois évoquée, selon le concept formalisé au Canada<sup>104</sup> par l'université McGill de Montréal. L'expression n'est en réalité pas dépourvue d'une certaine ambivalence, qui traduit les hésitations sur l'effet des technologies numériques sur la définition ou l'expression de la citoyenneté. Elle désigne à la fois le fait de donner une dimension numérique<sup>105</sup> à l'exercice de la citoyenneté traditionnelle et la perspective d'une redéfinition de la notion de citoyenneté grâce aux outils spécifiques de l'espace virtuel.

Dans la première de ces acceptions, la citoyenneté prend d'évidence des formes numériques de plus en plus prégnantes. Les progrès en termes de transparence qui sont susceptibles d'être portés par l'internet, notamment au travers de la publication en ligne des informations publiques, de l'accès à une information plus large et en temps réel sur les institutions publiques, leur fonctionnement, ou encore les processus décisionnels ou électoraux, relèvent de cette dimension. Les citoyens disposant d'un accès à internet peuvent accéder à une information plus étendue et, le cas échéant, à une meilleure compréhension des enjeux de leur participation aux élections politiques ainsi qu'à l'ensemble des processus participatifs d'adoption de décisions publiques. De tels processus peuvent être organisés par l'État ou les collectivités territoriales préalablement à l'adoption d'un texte normatif depuis la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Des consultations peuvent également être organisées sur le fondement de l'article 7 de la charte de l'environnement.

L'outil numérique permet aussi d'alléger l'organisation des processus électoraux ou de consultation et, potentiellement, de simplifier et de renforcer les modalités de participation du public. En effet, le coût pour les budgets des collectivités publiques, de l'État et des communes en particulier, de l'organisation des scrutins électoraux<sup>106</sup>

104 <https://citoyennetenumeriquequebec.ca/>

105 N. le Luherne, <https://www.ludovia.com/2016/09/etre-un-citoyen-numerique-eclairer-les-competences-du-xxie-siecle-un-enjeu-majeur/>.

106 Plus de quatre cent trente-sept millions d'euros pour les élections présidentielle et lé-



est particulièrement élevé. La dématérialisation, ne serait-ce que d'une partie du processus, serait susceptible de conduire à des économies importantes. Dans le projet de loi de finances pour 2015, le Gouvernement avait inscrit à cet effet une disposition prévoyant la dématérialisation complète de la propagande électorale pour les élections départementales, régionales et des assemblées de Guyane et de Martinique, pour une économie nette évaluée à plus de cent trente millions d'euros<sup>107</sup>. Une telle réduction des coûts des scrutins peut à l'évidence avoir un effet incitatif sur les collectivités publiques désireuses d'organiser des consultations facultatives des citoyens. Du point de vue de ces derniers, le vote par internet peut aussi présenter des facilités – absence de nécessité de se déplacer, possibilité de voter à toute heure – et la modernité de la démarche peut séduire. Plusieurs consultations récentes organisées sur internet ont ainsi connu un succès tout à fait appréciable, notamment celle qui a précédé le dépôt du projet de loi pour une République numérique. Ouverte au public du 26 septembre au 18 octobre 2015, elle a conduit à la participation de plus de 21 000 personnes différentes et à la production de près de 8 500 contributions. La « consultation citoyenne » sur le choix du nom de la région désormais baptisée Occitanie a pour sa part rassemblé plus de deux cent mille participants.

**Le mouvement dit des « *civic techs* »**<sup>108</sup>, en raison non seulement des projets qu'il porte mais, surtout, de l'esprit qui l'anime, est sans doute davantage l'expression de la seconde acception du concept de citoyenneté numérique, à savoir la perspective d'une redéfinition de la notion de citoyenneté sous l'effet des outils technologiques. Les « *civic techs* » sont l'ensemble des entreprises, associations, initiatives, publiques ou privées, s'adressant aux citoyens dont l'objet est de « *renforcer l'engagement citoyen, la participation démocratique et la transparence des gouvernements via les outils du numérique* » selon la définition qu'en donne France Stratégie<sup>109</sup>. Les « *gov techs* », que l'on distingue de plus en plus fréquemment des premières, ont en substance le même objet, mais sont à l'usage exclusif des collectivités publiques.

Ce mouvement regroupe essentiellement quatre catégories d'activités. La promotion de l'ouverture et de la transparence des informations, tout d'abord, en particulier celles détenues par les administrations publiques. C'est le rôle joué en France, par exemple, par des initiatives publiques telle qu'Etalab, qui coordonne la politique d'ouverture et de partage des données publiques et en promeut une plus grande réutilisation. La participation à la prise de décision publique est une autre finalité du mouvement des « *civic* » ou « *gov* » *techs*. Il peut s'agir, par exemple, de faciliter l'organisation ou la mise en œuvre des débats publics existants ou de les compléter par l'organisation de débats entre citoyens sur le même sujet.

---

gislative de 2012 selon le calcul réalisé par l'inspection générale de l'administration. V. IGA, Inspection générale de l'administration, *Moderniser l'organisation des élections*, avril 2015.

107 La disposition n'a toutefois pas été adoptée par les assemblées. V. sur ces points le [Rapport d'information n° 123](#) (2015-2016) du sénat sur *Le coût de l'organisation des élections*, de M. Hervé Marseille, fait au nom de la commission des finances, déposé le 28 octobre 2015.

108 Jeunes entreprises innovantes s'efforçant de développer et de mettre en application des solutions permettant d'approfondir la citoyenneté.

109 <http://www.strategie.gouv.fr/debats/numerique-transforme-t-participation-citoyenne>

En se connectant aux outils proposés, les citoyens peuvent s'informer sur les projets en cours et donner leurs avis ou suggestions. Le troisième type d'activités que mettent en œuvre ces entreprises est de proposer des solutions destinées à améliorer les interactions entre, d'un côté, les institutions et les élus et, de l'autre, les citoyens. Cela peut consister en la création d'interfaces d'échanges – du type « réseaux sociaux » – permettant de dialoguer directement avec les élus voire de participer, dans une logique de co-construction, à l'élaboration de décisions publiques. Les plateformes de financement participatif de projets locaux relèvent de la même dynamique. Les « *civic techs* » et les « *gov techs* », peuvent enfin encourager et cristalliser la mobilisation des citoyens en faveur d'actions ou de causes d'intérêt général. À titre d'illustrations, peuvent être mentionnées celles qui proposent des financements participatifs pour des projets d'intérêt général ou celles qui, combinant divers outils d'échange participatifs ou de partage d'analyses, permettent de mobiliser de manière plus large et plus efficiente des équipes, dans le cadre des campagnes électorales par exemple ou celles d'ONG.

Simple prolongement de la citoyenneté traditionnelle ou exploration de nouveaux modes de citoyenneté, l'utilisation de l'internet et des outils numériques sous toutes leurs formes, y compris les plus avancées technologiquement telles que l'intelligence artificielle, la *blockchain* ou les plateformes numériques, mérite d'être regardée comme offrant des opportunités nouvelles susceptibles d'enrichir la relation entre le citoyen et la cité.

Trois dimensions sous-jacentes à ces avancées technologiques justifient cette approche optimiste. La première est l'esprit, parfois même l'idéologie, qui irrigue l'internet en général, particulièrement dans le mouvement des « *civic techs* ». À la croisée de différents courants de pensée dont les influences se combinent différemment selon les acteurs, la culture de l'internet a une composante libertarienne qui nourrit une certaine défiance à l'égard des institutions et des corps intermédiaires, regardés comme trop fermés, et à l'inverse une foi dans les vertus de l'individu, qui serait naturellement porté vers la chose publique. Les promoteurs de la « citoyenneté numérique » sont convaincus que la philosophie du réseau ouvert qui est celle de l'internet et les perspectives qu'offrent les nouvelles technologies sont à même de créer ou de recréer de nouveaux liens collectifs et d'enrichir ceux existants, par une participation accrue des citoyens à la prise de décision publique. Ensuite, au travers de l'utilisation des nouvelles technologies, les « *civic techs* » mettent à la disposition des citoyens et des collectivités publiques des outils disposant d'un réel potentiel pour améliorer des processus démocratiques et renforcer la participation des citoyens à l'action publique. Les citoyens peuvent se saisir de nouvelles problématiques et interagir avec leurs représentants dans la définition de l'agenda politique<sup>110</sup>. Les « *civic*

110 À titre d'exemple, depuis mars 2012 en Finlande la Constitution autorise les citoyens à déposer une proposition de loi au Parlement. L'entrepreneur Joonas Pekkana a lancé la plateforme *Open Ministry* qui permet d'accompagner les citoyens dans le dépôt d'une proposition de loi : après un travail de co-écriture sur la plateforme, des avocats bénévoles viennent traduire la proposition en langage juridique. La plateforme aide ensuite à collecter les 50 000 signatures nécessaires pour porter la proposition devant le Parlement. Cette plateforme a permis d'obtenir en Finlande la loi autorisant le mariage homosexuel en décembre 2014 avec le soutien de 110 000 signatures. En France, la pétition en ligne sur le site [Change.](#)



*techs* » permettent, enfin, d'améliorer le fonctionnement de l'administration, par exemple en utilisant les méthodes collaboratives pour renforcer l'efficacité de services publics. Ainsi, au Royaume-Uni, les usagers du réseau routier peuvent avec leur téléphone signaler à l'administration les dégradations des chaussées.

**L'utilisation du numérique et de l'internet dans les processus en relation avec la citoyenneté contribue de ces différentes façons au développement précédemment souligné d'une citoyenneté de l'engagement.** Elle donne en effet à l'individu-citoyen une place effective et, par conséquent, une responsabilité personnelle dans la prise en compte de l'intérêt général, en ouvrant des espaces de délibération et d'action qui lui permettent à la fois de se former, de comparer, de proposer et d'agir, autrement dit de participer, concrètement et quotidiennement, à la vie de la cité. Il est certain que cette évolution porte en germe, d'une part, un affaiblissement de la place des groupes sociaux traditionnels fondés sur l'idéologie ou le statut (corps intermédiaires, partis, corporations, syndicats...) et, d'autre part, l'émergence de communautés par affinités, dont les appartenances sont plus fluides et changeantes. Le renouvellement constant des outils mis à disposition de la multitude des citoyens, du fait des bouleversements technologiques, peut accentuer cette fluidité et appelle un suivi attentif de la part des autorités.

Pour autant, en dépit du potentiel de ces évolutions technologiques et de l'inventivité des développeurs, force est de constater que le numérique en général, et le mouvement des « *civic techs* » en particulier, n'ont pas encore concrétisé pleinement leur promesse d'un renouveau civique. Cet échec relatif résulte, d'abord, d'une difficulté inhérente aux processus participatifs et délibératifs ouverts au public : les citoyens ou acteurs qui participent effectivement à ces processus sont en règle générale essentiellement ceux qui sont directement intéressés aux retombées positives ou négatives des projets en cause, auxquels s'ajoutent les traditionnels groupes de pression qui défendent leurs intérêts économiques ou sociaux. Comme le montrent la plupart des études sociologiques qui ont été menées, **le numérique, qui a le potentiel de faciliter et d'élargir le champ de la participation, tend à reproduire les biais et inégalités observés dans les consultations menées dans la sphère administrative et politique traditionnelle.** À ce constat décevant, qui peut s'atténuer avec le temps, s'ajoute le facteur de la fracture numérique : certaines catégories de populations ne disposent pas, soit d'un accès permanent à l'internet, soit des moyens matériels ou du bagage culturel nécessaires pour que ces nouveaux outils permettent leur participation effective aux processus consultatifs ou délibératifs<sup>111</sup>. Les politiques publiques et privées qui tendent à généraliser l'accès au numérique sont donc une condition nécessaire

---

[org](#) contre la loi travail avec 1,3 M de signataires a conduit la ministre du travail Myriam El Khomri à répondre en personne aux pétitionnaires sur la plateforme.

111 Si la question est loin d'être tranchée, on parle néanmoins de doubles fractures numérique : une fracture numérique en équipement et une fracture numérique liée à l'utilisation des outils qui touche plutôt les catégories sociales défavorisées. V. F. Greffet, S. Wojcik « La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche », *Réseaux*, 2014/2 (n° 184-185), pp. 125-159 ; S. Wojcik, « Prendre la démocratie électronique au sérieux : De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne », *La démocratie électronique*, L'Harmattan, 2009.

de la montée en puissance des nouvelles technologies. Il est incontestable, en revanche, que le numérique a d'ores et déjà permis un rajeunissement sensible des mécanismes de participation.

Un autre défi lié à l'utilisation du numérique comme outil d'enrichissement de la citoyenneté est celui de la transparence et de l'intégrité des processus consultatifs. Ces exigences sont essentielles lorsque des consultations sur des choix d'intérêt public sont mises en œuvre. Les technologies numériques et, notamment, les réseaux sociaux, peuvent être les vecteurs de manipulations de grande ampleur, en diffusant de fausses nouvelles destinées à influencer les opinions publiques ou par d'autres méthodes malveillantes ou frauduleuses. Des tentatives de déstabilisation peuvent provenir de puissances étrangères, comme cela s'est produit à l'occasion des dernières élections présidentielles aux États-Unis. Ces risques soulèvent notamment la question de l'accès aux algorithmes utilisés. Il en résulte que l'intégrité des processus consultatifs est obérée par les difficultés techniques rencontrées pour protéger contre le piratage les processus de vote par internet. Autant il paraît possible d'accepter ce risque pour des consultations locales ou dont l'enjeu est modeste, autant il est exclu de le faire pour des consultations politiques à enjeu national. Ces considérations ont, par exemple, conduit le Gouvernement à renoncer au vote électronique pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France lors des élections législatives de juin 2017.

Enfin, la dimension numérique de la citoyenneté renforce la problématique des suites données à l'expression des citoyens. Les nouveaux outils ne trouveront leur légitimité et leur essor que s'ils s'accompagnent d'une meilleure prise en compte des contributions des citoyens. Cela suppose que les corps intermédiaires et administratifs qui organisent les procédures publiques soient eux-mêmes convaincus de l'utilité des nouveaux outils numériques et de la définition de choix collectifs au travers de la mise en œuvre de procédés plus fréquents de démocratie participative.

La capacité donnée à chacun de participer à la « cité numérique », y compris à l'échelle planétaire – le numérique donnant à chacun la possibilité d'être « citoyen du monde » – modifie ainsi en profondeur les conditions de formation de l'opinion publique, sans que l'on puisse encore en prédire toutes les conséquences. Les conceptions s'opposent, entre ceux qui s'inquiètent des risques d'une fragmentation civique et de l'essor d'une cyberdémocratie cultivant l'entre-soi, dans laquelle un simple *clic* tiendrait lieu d'engagement citoyen<sup>112</sup>, et ceux qui saluent au contraire une réappropriation de la délibération collective par des citoyens vigilants, militants engagés pour une « contre-démocratie »<sup>113</sup>.

---

112 À titre d'exemple dans le cadre de la mobilisation contre la loi *travail* : [http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/carriere/vie-professionnelle/droit-du-travail/loi-travail-une-mobilisation-citoyenne-jamais-vue-sur-internet\\_1351681.html](http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/carriere/vie-professionnelle/droit-du-travail/loi-travail-une-mobilisation-citoyenne-jamais-vue-sur-internet_1351681.html).

113 P. Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, 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 ». ; V. aussi F. Grefet et S. Wojcik. « La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche », *Réseaux*, vol. 184-185, 2014/2, pp. 125-159.



La montée en puissance des réseaux sociaux donne en tout état de cause à ceux-ci un pouvoir de prescription majeur sur les modes d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté, comme en témoigne l'intensité des polémiques sur la politique des contenus de *Facebook*, *Google+*, *Snapchat* et *Twitter*.

### 2.1.3. De nouveaux modes de participation du citoyen à l'action publique

La citoyenneté qui a pu être qualifiée « d'administrative »<sup>114</sup>, mais qui se présente davantage aujourd'hui comme une citoyenneté de l'action publique, tant son spectre s'est élargi, recouvre l'ensemble des modalités par lesquelles des citoyens sont associés à la prise de décisions de nature administrative ou politique : procédés de démocratie « participative » ou de démocratie directe qui complètent, sans s'y substituer, les mécanismes de la démocratie représentative. Cette forme d'exercice de la citoyenneté, qui trouve ses racines contemporaines dans la participation des usagers aux services publics ou à l'élaboration de choix relatifs à des projets publics, a particulièrement été renouvelée et enrichie depuis les années 1970.

Elle s'exerce aujourd'hui en premier lieu à travers des droits spécifiques qui ont été progressivement reconnus aux administrés/citoyens et que ceux-ci peuvent faire valoir devant les services publics. Le droit à la communication des documents administratifs<sup>115</sup> et le droit à la motivation des décisions administratives défavorables en sont deux illustrations bien établies. L'essor des procédures participatives a puissamment contribué à ce mouvement au cours des dernières années. Les droits proclamés par la charte de l'environnement de 2004, dont le droit à la participation du public pour toutes les décisions relatives à l'environnement que consacre son article 7<sup>116</sup>, ont même obtenu une reconnaissance constitutionnelle. Les procédures permettant la participation directe des citoyens à la prise de décision publique ou à la conduite des services publics ont connu d'importants développements, au niveau local notamment. Elles se caractérisent par une grande variété de processus consultatifs – exceptionnellement décisionnels – obligatoires ou facultatifs, mis en œuvre à l'occasion de l'édition d'un acte administratif ou de l'élaboration d'un projet public déterminé. L'urbanisme et, plus récemment, l'environnement, ont été des domaines de prédilection de cette évolution, depuis la procédure de l'enquête publique dont les racines historiques remontent à l'enquête de *commodo et incommodo* prescrite à partir de 1810 dans le cas de la création d'établissements « *incommodes et insalubres* »<sup>117</sup>.

---

114 V. notamment, pour cette expression, la thèse de G. Dumont, sous la direction de J. Chevallier, *La citoyenneté administrative*, université Panthéon-Assas Paris 2, 2002.

115 Issu de la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiée sur ce point au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

116 « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

117 Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.

**Ces processus de consultation du public se sont multipliés et diversifiés** au cours des dernières années, à tel point qu'il est délicat d'en donner une liste structurée, en dépit de quelques efforts de rationalisation qui ont été entrepris. On peut citer, parmi les formes les plus remarquables, outre l'enquête publique<sup>118</sup>, la procédure du débat public organisée par la commission nationale du débat public<sup>119</sup> dans le domaine des grands projets d'aménagement et d'équipement, la consultation systématique du public prévue par l'article 7 de la charte de l'environnement préalablement à l'édition des actes réglementaires ayant une incidence sur l'environnement et le référendum décisionnel local ouvert par l'article 72-1 de la Constitution à toutes les collectivités territoriales.

Des processus de consultation *ad hoc* sont également mis en œuvre de manière croissante, mais sans logique d'ensemble, au gré des besoins ressentis de légitimation de l'action publique. Des « conférences de citoyens » consistant à permettre à un panel de citoyens profanes de discuter avec des experts et d'émettre des avis sur des choix technologiques ont été organisées, avec un incontestable succès, sur des thématiques de grande importance<sup>120</sup>. Les états généraux de la bioéthique, organisés préalablement à la révision en cours des lois de bioéthique, sont également une forme originale de participation du public, dont l'une des particularités est d'ailleurs d'impliquer une formation des personnes participant aux débats. La consultation publique organisée préalablement au vote de la loi pour une République numérique mérite également d'être mentionnée, de même que les référendums *ad hoc* qui peuvent être organisés sur des sujets qui le justifient. Celui qui a été organisé au printemps 2016 sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes<sup>121</sup> témoigne à la fois de la recherche de formes de consultations adaptées à des situations complexes et des difficultés susceptibles d'être rencontrées, pendant la mise en œuvre et après ; il renvoie également à la problématique, qui a précédemment été rappelée, des suites données aux consultations des citoyens.

**L'association des citoyens au fonctionnement des services publics**, et même de manière croissante à l'élaboration des politiques publiques, est une autre évolution significative de cette forme de citoyenneté, naguère qualifiée d'administrative, vers une authentique citoyenneté de l'action publique. Elle se traduit par la mise en place de structures ou d'organismes pérennes qui permettent aux citoyens d'avoir une influence sur l'organisation du service et sur la décision publique. La structure juridique de l'établissement public, utilisée pour de très de nombreux services publics (hôpitaux, musées, établissements d'enseignement, universités...),

118 Selon les règles générales fixées aux articles [L. 123-1](#) à L. 123-19 du code de l'environnement.

119 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

120 En 1998, sur *les OGM dans l'agriculture et l'alimentation* organisée par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ; en 2002, sur *les changements climatiques et citoyenneté* organisée par la Commission française du développement durable ; en 2003, sur *le devenir des boues domestiques issues de station d'épuration*, organisée dans le cadre du débat national sur l'eau.

121 Décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes.



en est l'une des formes anciennes. Si la création de ce cadre juridique a été le fruit d'une volonté de spécialisation de l'action publique dans certains domaines, elle a aussi permis une association plus étroite des usagers à la conduite des services publics. L'une des grandes décisions de jurisprudence ayant précisé les critères d'identification de l'établissement public a été rendue à propos d'une association syndicale de propriétaires qui avait en charge la gestion d'un canal – autrement dit d'une association d'usagers de cet ouvrage d'utilité publique<sup>122</sup>. Beaucoup d'établissements publics ont en outre une instance délibérative (un conseil d'administration en règle générale) comportant des représentants des usagers du service, même si, à l'inverse de ce qui prévaut pour les entreprises publiques<sup>123</sup>, aucun texte de portée générale ne le prévoit. Les conseils citoyens qui sont des instances de participation citoyenne instaurées depuis 2014 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville relèvent également de cette évolution, comme la mise en place de budgets participatifs qui, à l'initiative de collectivités qui le souhaitent, permettent d'associer les citoyens, le plus souvent à l'échelle des quartiers, aux priorités d'investissement ou à la répartition de dotations budgétaires. Des procédures de consultation sur la qualité des services rendus sont également de plus en plus fréquentes. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la charte Marianne, les usagers sont invités à déposer dans une urne un bulletin sur lequel ils ont inscrit leurs éléments d'appréciation de la qualité de l'accueil : le geste, qui renvoie à celui du vote, est éminemment symbolique.

**Le service public hospitalier** mérite une attention particulière, en raison de la nature de ses missions et de la fragilité, qui peut aller jusqu'à la détresse, des personnes qu'il prend en charge. La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, enrichie à plusieurs reprises, notamment par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, a inséré dans notre droit un ensemble de dispositions ayant vocation à traduire une « démocratie sanitaire ». Cette dernière repose sur l'association de tous les acteurs du système de santé, dont les usagers, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de santé : création de conseils territoriaux de santé, représentation obligatoire des usagers dans les instances de gouvernance des agences sanitaires nationales, création d'une commission des usagers dans les établissements de santé et d'une union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, formation et indemnisation des représentants des usagers.

Dans une dynamique analogue, **le service public s'efforce également, aujourd'hui, d'impliquer davantage ses agents** dans les questions concernant l'organisation et le fonctionnement du service, qui sont étroitement corrélées à la mise en œuvre des politiques publiques. Au-delà des procédures anciennes et très structurées de concertation et de négociation entre les autorités administratives et les représentants des fonctionnaires et agents publics, de nouvelles procédures tendent à permettre aux agents d'un service d'émettre des avis, des opinions, sur l'évolution de celui-ci. Le cadre général en a été fixé en 2007, par une conférence nationale sur

122 TC, 9 décembre 1899, *Association Syndicale du Canal de Gignac*, n° 00515, Rec.

123 En application de la [loi du 26 juillet 1983](#) pour les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et de l'[ordonnance du 20 août 2014](#) pour les sociétés à participation publique majoritaire.

les valeurs, missions et métiers de la fonction publique. Les débats ouverts lors de cette conférence ont notamment connu des traductions dans la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, dont beaucoup de dispositions résultent de l'accord signé le 2 juin 2008 entre le Gouvernement et six des huit organisations représentatives de la fonction publique<sup>124</sup>. Cette loi étend notamment le champ des attributions des comités techniques, dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, et donne aux seuls représentants du personnel la possibilité de prendre part aux votes qui sont émis. Au-delà de ces procédures représentatives, le Forum de l'action publique ouvert par le ministère de l'action et des comptes publics de novembre 2017 à mars 2018 a permis à l'ensemble des agents publics qui le souhaitaient d'exprimer leurs opinions sur les principes structurant du service public, leurs souhaits et leurs inquiétudes.

L'époque où l'usager et l'agent du service public étaient regardés comme des sujets d'une administration seule dépositaire de l'intérêt général est révolue, comme l'attestait le titre de la [loi du 12 avril 2000](#) relative aux droits des « citoyens » dans leur relation avec l'administration. Le développement de procédures d'élaboration des décisions permettant d'évoquer une « citoyenneté administrative » révèle que les administrations ne sont plus seules dépositaires des intérêts généraux recherchés dans leur action. Si, le plus souvent, la prise de décision continue à relever de la seule compétence des autorités administratives, elle est désormais le fruit d'un processus au cours duquel les citoyens ont pu se faire éclairer et se faire entendre. Cette orientation repose sur l'idée que leurs contributions renforcent la légitimité des normes adoptées.

**Les attributs de cette « citoyenneté administrative » ont ainsi acquis une réelle consistance.** Leur renforcement contemporain prolonge les orientations fixées après la Seconde Guerre mondiale et leur donne une nouvelle dynamique. La construction de grands services publics nationaux et tout particulièrement la création de la sécurité sociale avait été une dimension essentielle de la refondation du pacte républicain après les années d'occupation et de guerre. Le service public constitue, dans notre organisation nationale, un important vecteur de redistribution et d'intégration sociale.

L'émergence et l'enracinement des termes de « citoyen », pour désigner celui qui utilise le service public et de « citoyenneté », pour qualifier la relation avec l'administration, traduit aussi une évolution, plus générale, vers une citoyenneté de l'engagement. **Les services publics et l'action publique dans sa globalité sont en effet au premier rang des causes d'intérêt général susceptibles de justifier un engagement individuel au service de la communauté nationale.** Le service civique en apporte l'illustration la plus emblématique : l'engagement dans le secteur public figure en bonne place dans les choix retenus par les volontaires puisque 35 % d'entre eux effectuent leur service dans le secteur public d'après le rapport d'activité 2016 de l'Agence du service civique. Indépendamment de ce cadre récent, la participation volontaire au fonctionnement des services publics est une réalité ancienne qui offre la faculté à un grand nombre de citoyens de mettre leur temps ou leurs compétences au service de l'action publique. La jurisprudence

124 CGT, CFTD, FSU, UNSA, Solidaires, CGC.



administrative a donné un cadre juridique<sup>125</sup> à l'activité de ces collaborateurs occasionnels du service public (dans des domaines aussi divers que les opérations de sauvetage, les travaux d'aménagement, l'organisation de festivités publiques), notamment pour assurer leur protection juridique et réparer les dommages subis dans ce cadre. Il n'est pas interdit, par ailleurs, de voir une forme d'engagement civique dans la participation aux diverses procédures d'enquête et de consultation engagées, notamment par les collectivités territoriales, sur les grands projets. De même que le droit de vote est aussi un devoir civique, apporter sa contribution à ces enquêtes en prenant le temps et la peine de s'informer précisément des enjeux puis d'émettre un avis écrit relève autant du civisme que de l'exercice d'un droit.

## 2.2. Les nouveaux défis des pouvoirs publics

Aussi remarquable soit-elle, l'« effervescence citoyenne » qui se manifeste dans les différents domaines qui viennent d'être évoqués appelle une attention vigilante de la part des pouvoirs publics. Il leur appartient, d'une part, d'évoluer de leur rôle traditionnel de prescripteurs vers des fonctions de régulateurs et médiateurs, notamment pour déterminer ce qui relève réellement du champ de la citoyenneté, d'autre part, de définir les axes fédérateurs permettant de mettre la dynamique spontanée de la société réellement au service d'une nouvelle fraternité.

### **2.2.1. L'État régulateur et médiateur face aux expressions contradictoires des citoyennetés**

Le concept de citoyenneté n'est pas exempt d'une dimension de combat. Les intérêts de la cité peuvent être perçus de façons divergentes entre les détenteurs de l'autorité publique et les citoyens ou certains d'entre eux. Antigone est évidemment la figure symbolique de cette opposition tragique.

La construction française de la citoyenneté est imprégnée de cette dimension. Issue de la Révolution, elle a été étroitement liée au combat contre la monarchie et au renversement de l'Ancien Régime. La place qu'occupe l'expression de la rue dans l'imaginaire politique collectif, des barricades de 1832 à celles de mai 1968, en est sans doute un héritage, au point que l'opposition de la rue à l'ordre établi est parfois présentée, dans notre pays, comme une expression de la citoyenneté. Les nouvelles formes d'expression citoyenne ne sauraient aller dans le sens d'une telle méconnaissance des principes républicains. Il faut, au contraire, se garder de tout irénisme ou de tout idéalisme à leur égard et rappeler, comme l'a fait Victor Hugo<sup>126</sup> dans ses écrits dénonçant le coup d'État du 18 brumaire, le lien consubstantiel entre la citoyenneté et le droit.

---

125 V., notamment CE, Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, n° 74725-74726, GAJA, 21<sup>e</sup> éd. n° 54 ; Sect., 11 octobre 1957, *Commune de Grigny*, Rec. p. 524 ; 13 décembre 1957, *Hôpital-hospice de Vernon*, Rec. p. 680 ; Ass., 27 novembre 1970, *Appert-Collin*, Rec. p. 508 ; Sect., 12 octobre 2009, *Chevillard et Cts Bancherelle*, n° 297075.

126 « Le droit incarné, c'est le citoyen », Actes et paroles II, *Pendant l'exil*.

Des expressions ou initiatives présentées comme citoyennes peuvent habiller des intérêts qui ne sont pas ceux de la collectivité des citoyens. D'autres, authentiques dans leur élan, peuvent être détournées au profit d'intérêts partisans ou de valeurs étrangères à celles de la République. Comme cela a précédemment été souligné, le risque est particulièrement grand dans le champ numérique, peu régulé et très exposé à l'action de groupes de pression avançant masqués. **La citoyenneté de l'engagement appelle une régulation. Tout engagement n'est pas citoyen.** Pour pouvoir être ainsi caractérisé, il doit être orienté vers l'intérêt général ou le bien commun. À cette aune, la citoyenneté de l'engagement ne recouvre pas la totalité des engagements associatifs ou bénévoles : aussi respectables soient-elles, nombre d'activités bénévoles relèvent du champ des loisirs ou d'activités partagées sans lien suffisant avec le civisme. *A fortiori*, un engagement personnel ou collectif au service d'un idéal, si respectable soit-il mais qui ne s'inscrit pas dans le cadre des règles républicaines, ne saurait se voir reconnaître un caractère citoyen autrement que par abus de langage. En démocratie, toute opposition aux autorités publiques doit s'exprimer dans le cadre de l'État de droit. Or la multiplication contemporaine de formes d'expression qui se réclament de la citoyenneté accentue les risques de méconnaissance de ce cadre. Il arrive que des consultations locales organisées hors de tout cadre juridique soient invoquées pour contester l'évolution de politiques menées par les autorités légalement investies. Il n'est pas rare que la revendication d'une « citoyenneté mondiale », notamment au nom de l'écologie, d'une conception des droits humains ou de la morale, soit invoquée pour s'opposer aux règles ou aux institutions nationales. La loi républicaine est également contestée par des minorités agissantes qui se réfèrent au droit à la désobéissance civile ou même au droit de résistance à l'oppression en invoquant une citoyenneté de combat faisant prévaloir des valeurs morales, sociales ou politiques sur le droit positif fixé par la loi ou des décisions de justice.

La gravité de ces détournements, conscients ou non, de la citoyenneté appelle des interventions appropriées des autorités républicaines, selon deux axes. D'une part, en rappelant, par une pédagogie appropriée, ce que sont les fondements et les modalités d'exercice de la citoyenneté et, d'autre part, en se dotant d'instruments permettant de distinguer les initiatives relevant réellement d'engagements citoyens de celles qui ne peuvent prétendre à cette qualification.

Des instruments appropriés, anciens pour certains, existent déjà. Tel est le cas, par exemple, de la notion d'association d'utilité publique, ou de la notion d'association d'intérêt général qui figurent dans le code général des impôts. Elles permettent d'identifier, dans le monde associatif, les structures qui contribuent à la construction du bien commun. Une revue générale des moyens à mettre en œuvre s'impose néanmoins, afin que la puissance publique dispose d'un éventail pertinent.



## 2.2.2. Rassembler les citoyens autour d'un idéal de fraternité.

Bien que consacrée par notre devise républicaine depuis 1848<sup>127</sup> et mentionnée à trois reprises dans la Constitution du 4 octobre 1958<sup>128</sup>, la fraternité reste encore le parent pauvre de celle-ci, comme cela a été souligné précédemment, en dépit d'appels récurrents de la société civile<sup>129</sup>, depuis une vingtaine d'années, à lui conférer une portée véritable. Ses effets juridiques directs n'ont été consacrés que très récemment<sup>130</sup>, par une décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018 en vertu de laquelle « **la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle** » dont découle « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* ». La fraternité consacre notre dépendance mutuelle et appelle chaque citoyen à apporter sa contribution pour faire vivre le projet collectif. L'acceptation de nos interdépendances, pour mieux combattre nos vulnérabilités, invite à repenser le sens de notre idéal de citoyenneté qui est aussi l'idéal d'une nation civique. La recherche du bien-être personnel et la jouissance des libertés individuelles ne sont pas antinomiques de l'existence de valeurs collectives

Le principe de fraternité donne toute sa portée à l'idéal républicain en permettant de concilier les principes d'égalité et de liberté qui peuvent être potentiellement contradictoires. La charte des droits et devoirs du citoyen français, que doit signer toute personne souhaitant être naturalisée, 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. Cette dernière garantit à tous, en contrepartie, des droits sociaux. **La fraternité** trouve ainsi une expression explicite dans la solidarité, même si elle ne s'y réduit pas. Elle fonde, de façon plus générale, « *l'égalité dignité des personnes humaines* »<sup>131</sup> et l'attention que chacun doit porter à l'harmonie de la vie collective. Elle **n'est pas entièrement résumée dans la formule du « vivre ensemble » dont l'emploi comporte trop souvent une dimension de passivité ou de résignation, alors que la fraternité exige de la volonté et de l'engagement.** Dans le rapport<sup>132</sup> qu'il

---

127 Préambule de la Constitution du 4 novembre 1848, IV : « *Elle a pour principe la Liberté, l'Égalité et la Fraternité (...)* ». La Constitution du 3 septembre 1791 disposait déjà, dans son titre premier, qu'il serait « *établi des fêtes nationales pour conserver le souvenir de la Révolution française, entretenir la fraternité entre les citoyens (...)* ».

128 Dans le préambule (« *la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* »), à l'article 2 (« *La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité* ») et à l'article 72-3 issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (« *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* »)

129 Notamment le collectif de personnalités et d'associations « Le Pacte civique ». V., également, R. Debray, *Le moment fraternité*, 2009 ; A. Bidar, *Plaidoyer pour la fraternité*, 2015.

130 Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018. V. également, M. Borgetto, « La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité », *LGDJ*, 1993.

131 Rapport de MM. Onesta et Sauvé, *Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne*, 2015, La Documentation française, p.15.

132 [https://www.accpuf.org/images/pdf/publications/actes\\_des\\_congres/c3/II-RAPNAT/france.pdf](https://www.accpuf.org/images/pdf/publications/actes_des_congres/c3/II-RAPNAT/france.pdf)

a présenté au 3<sup>e</sup> congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, tenu à Ottawa en juin 2003 et consacré à la fraternité, le Conseil constitutionnel soulignait que celle-ci est un principe « matriciel » qui « *comprend deux grands volets qui renvoient, l'un, à tout ce qui concerne la mise en œuvre de la solidarité, l'autre à tout ce qui concerne la mise en œuvre de la tolérance, du respect de l'autre, de la lutte contre les exclusions de toutes sortes et du respect d'autrui* ».

Il faut se réjouir de ce que beaucoup de nos concitoyens souhaitent aujourd'hui participer à la vie de la cité, s'engager au service du bien commun et contribuer ainsi au renouveau de l'idéal de fraternité<sup>133</sup>. Mais cette floraison d'initiatives privées se heurte au moins à deux écueils auxquels il appartient aux pouvoirs publics de remédier.

Le premier est la méfiance des usagers envers les formes de participation institutionnalisées. Ce phénomène est en partie la conséquence de la crise de la représentation analysée dans la première partie de cette étude, mais elle résulte aussi des limites inhérentes aux modes de consultation du public. En témoigne trop fréquemment le sort fait aux contributions des citoyens/administrés dans le cadre des procédures qui les associent aux services publics ou aux politiques publiques : non décisives pour la plupart, ces procédures sont parfois traitées avec désinvolture par les autorités concernées ou, pire, comme des instruments de légitimation de décisions déjà adoptées. Ainsi que le soulignait déjà l'étude annuelle du Conseil d'État 2011, *Consulter autrement, participer effectivement*, ces formes de participation à l'élaboration de la décision publique mobilisent par ailleurs trop peu les citoyens, sauf ceux qui sont directement touchés par le projet ou la décision envisagée. Elles sont souvent captées par des acteurs organisés à cet effet, associations ou groupes de pression, dont la représentativité est incertaine.

Le second écueil est la difficulté pour les initiatives individuelles de parvenir à se situer dans la myriade des engagements possibles. Comme cela a été souligné, il est fréquemment difficile de délimiter la frontière entre ce qui relève du civisme et ce qui n'en relève pas.

Il est donc important, pour répondre aux aspirations actuelles de la société et donner la plus grande portée possible à la dynamique de l'engagement, **que les pouvoirs publics permettent à chacun de construire son parcours de citoyenneté**, depuis l'école jusqu'à la vie adulte, selon ses aspirations et ses talents. Cet objectif appelle de nouveaux cadres juridiques ou l'amélioration de ceux qui existent. Il appelle également un investissement massif dans une pédagogie active des valeurs qui fondent la citoyenneté.

---

133 Collectif Appel à la fraternité, créé en 1999 à l'initiative de J.-L. Sanchez, fondateur et délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) ; « Penser, agir, vivre autrement en démocratie », *Collectif Pacte civique*, Chronique sociale ; A. Jardin, *Une Révolution*, Grasset, 2002 ; R. Debray, *Le moment fraternité*, 2009 ; A. Bidar, *Plaidoyer pour la fraternité*, 2015 ; le Collectif Appel à la fraternité a bénéficié, en 2004, du label officiel de Grande cause nationale.





### 3. La citoyenneté, notre projet de société

« La république élève l'homme à la dignité de citoyen »

Victor Hugo<sup>134</sup>

Si la citoyenneté n'est pas le vestige d'un passé révolu et idéalisé, elle n'est pas non plus un acquis, ni une utopie. Elle doit être, pour la République et l'ensemble des collectivités publiques françaises, une ambition, un projet. Eu égard à notre histoire et à nos valeurs, ce projet ne peut être fondé que sur le triptyque républicain : liberté, égalité, fraternité, cette dernière devant être l'égale des deux autres.

La crise qui affecte, dans l'esprit de beaucoup de nos concitoyens, la perception du statut de citoyen, appelle en effet un diagnostic partagé entre les pouvoirs publics et la société civile – entendue comme le collectif des citoyens – et une volonté commune de faire de la restauration de la démocratie républicaine notre grand projet collectif. La citoyenneté est un bien commun que nous devons faire fructifier.

Une telle ambition ne saurait se satisfaire de quelques recettes ou réformes techniques, aussi pertinentes et innovantes soient-elles. Les orientations à suivre doivent entrer en résonance avec les aspirations de nos concitoyens, parler à l'imaginaire collectif et renouer avec la dynamique de l'idéal républicain. La citoyenneté ne peut s'épanouir que dans une République qui honore son idéal et respecte le mieux possible ses valeurs fondatrices.

Les **libertés** dont jouissent les citoyens français bénéficient d'un haut niveau de protection, que ce soit par la Constitution, les conventions internationales ou la loi. Elles n'ont jamais été, dans notre histoire, aussi étendues et aussi bien protégées qu'aujourd'hui. Leur préservation doit néanmoins rester un objectif permanent ; les défis nouveaux auxquels notre société est confrontée, en matière de sécurité, de climat, d'évolutions technologiques, imposent aux pouvoirs publics et aux juges de rechercher de nouveaux équilibres et de procéder à de nouveaux arbitrages. L'idéal de citoyenneté exige que nous ne renoncions jamais aux libertés fondamentales qui inspirent les projets politiques depuis la Révolution.

134 V. Hugo, *Discours de clôture du congrès de la paix*, Lausanne, 17 septembre 1869.



Les Français ont pour **l'égalité** « *une passion ardente, insatiable, éternelle* » selon la formule d'Alexis de Tocqueville. Cette étude l'a déjà souligné : les inégalités et leur perception sont le pire des poisons qui affectent le lien social. La citoyenneté se nourrit du sentiment d'appartenance et tout ce qui exclut l'affaiblit. La publication récente d'une étude internationale de l'OCDE<sup>135</sup>, réalisée dans le cadre de son « Initiative pour la croissance inclusive », révèle qu'en dépit des politiques sociales le creusement des inégalités demeure une réalité en France comme dans beaucoup de pays développés. Les revenus, l'éducation et le statut social se transmettent d'une génération à l'autre et il faudrait six générations pour qu'un descendant de famille pauvre atteigne le revenu moyen. Cette inégalité des chances affecte non seulement les revenus mais également l'accès à l'éducation, la culture et la santé. Aujourd'hui encore en France, 17 %<sup>136</sup> seulement des enfants de parents faiblement diplômés font des études supérieures, alors que le taux s'élève à plus de 60 % pour les enfants de parents ayant effectué des études supérieures.

Renforcer le sentiment de citoyenneté et donner goût à un exercice actif de la citoyenneté ne peuvent donc s'envisager que dans le cadre de politiques publiques résolument tournées vers la réduction de ces fractures sociales. Redonner confiance dans la capacité de la République à assurer l'égalité des chances est un préalable indispensable : la société des citoyens se construit aussi, conformément à l'idéal républicain hérité de la Révolution, sur la lutte contre les inégalités sociales et la lutte contre les discriminations illégales ou inacceptables. Plus de deux siècles après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ce dernier attend des preuves tangibles de l'intransigeance de la République en matière d'égalité de dignité des personnes, quel que soit leur âge, leur sexe, leur origine, leur santé, leur situation matérielle. Cette étude ne peut en détailler les enjeux et les contours, mais les politiques conduites par l'État en matière de solidarité, de protection sociale, d'éducation, de formation, d'emploi et de fiscalité constituent les soubassements nécessaires d'une politique de la citoyenneté.

Mais les exigences ne s'adressent pas qu'aux pouvoirs publics. L'aspiration à une citoyenneté rénovée repose également sur de nouveaux comportements du corps social dans son ensemble. La **fraternité**, qui comprend comme cela a été rappelé à la fois une dimension de civilité et une dimension de solidarité, est un ciment collectif fragilisé par des processus de diverses natures : l'individualisme et le repli sur soi favorisés par une société néo-libérale axée sur l'accomplissement du bien-être personnel, l'affaiblissement des valeurs collectives, les communautarismes.

De façon bien plus profonde que ce que révèle la crise de la participation électorale et du fonctionnement de la démocratie représentative, la communauté que nous formons est confrontée à une crise identitaire qui a notamment pour effet naturel de susciter l'effritement de la conception civique de la citoyenneté. La perte de confiance dans des perspectives communes, fédératrices, laisse place à une atomisation du champ des revendications qui se disent citoyennes. Souvent véhémentes et contradictoires, elles tendent trop souvent à cultiver des formes de replis communautaires, aux antipodes de la philosophie universaliste sur

135 « L'ascenseur social en panne. Comment promouvoir la mobilité sociale », 15 juin 2018.

136 Le taux est encore plus faible dans la moyenne des pays de l'OCDE : 12 %.



laquelle s'est construite la démocratie républicaine. Il est important de rappeler que c'est à dessein que la seule communauté reconnue par le code civil<sup>137</sup> est la « communauté nationale ».

Il en résulte pour la République une nécessité de refonder un projet commun qui ne cède rien de notre attachement aux valeurs universelles de l'humanisme, qui permette de réinvestir l'idéal collectif de citoyenneté qui nous caractérise et nous rassemble, autour des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité également, conquises dans des combats fédérateurs et qui doivent redevenir créatrices d'affinités.

C'est à partir de ces affinités qui fondent un sentiment d'appartenance à une même communauté nationale que la citoyenneté pourra de nouveau fabriquer du lien civique et social. Un tel projet peut trouver une partie des ressources morales dont il a besoin dans l'élan de concorde et de solidarité qui s'exprime lors de grands événements ou traumatismes nationaux. S'il ne doit pas ignorer les revendications de droits subjectifs, il doit continuer de les appréhender au regard de valeurs communes qui sont autant de clauses constitutives de notre contrat de société.

La conception française de la citoyenneté est par nature intégratrice. Elle n'ignore ni les identités ni les appartenances particulières, mais elle invite, dans l'espace public, à s'en émanciper et à les dépasser lorsqu'il s'agit d'agir en qualité de citoyen.

Les orientations suggérées dans ce cadre sont centrées sur la recherche d'un double renouveau : renouveau démocratique et civique, d'une part, renouveau d'une société de fraternité, d'autre part.

## 3.1. Un renouveau démocratique et civique

### **3.1.1. Réconcilier représentation et participation**

*« Les Grecs sont libres parce qu'ils ont accepté librement de se soumettre aux lois de leur cité »*

Hérodote<sup>138</sup>

Le premier fondement de la citoyenneté, en démocratie, est de faire participer les personnes bénéficiant de ce statut aux délibérations du peuple souverain. Comme l'expriment les dispositions de l'article 3 de la Constitution<sup>139</sup>, c'est à la collectivité des citoyens, dans laquelle chacun dispose d'un suffrage égal, qu'il appartient de

<sup>137</sup> Art. 21-24 du code civil : « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française ».

<sup>138</sup> Hérodote, *L'Enquête*.

<sup>139</sup> « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».



faire les choix politiques engageant la Nation. Le principe était déjà inscrit dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation* ».

La désaffection relative de certains électeurs pour les consultations électorales, décrite dans la première partie de l'étude, ne peut, dès lors, être regardée comme une fatalité. Le plein exercice de la citoyenneté requiert une adhésion et une participation régulière aux élections.

À cette fin, les pouvoirs publics ont adopté, ces dernières années, divers dispositifs destinés à renforcer la participation électorale. Le décret [n° 2013-1187](#) du 18 décembre 2013 a facilité l'accès aux formulaires de demande de procuration. Celui ([n° 2014-352](#)) du 19 mars 2014 a facilité la présentation de la preuve de l'identité des électeurs et dispensé ceux des communes de moins de 1 000 habitants de présenter un titre d'identité. La [loi du 21 février 2014](#) a reconnu le vote blanc aux élections et prévu son décompte séparément du vote nul (dispositions étendues aux élections présidentielles par la [loi organique du 25 avril 2016](#)). La [loi du 25 avril 2016](#) de modernisation de diverses règles applicables aux élections a porté à 19 heures l'heure de fermeture des bureaux de vote dans les communes où elle était auparavant fixée à 18 heures. La loi organique et la [loi du 1<sup>er</sup> août 2016](#) ont prévu l'inscription automatique sur la liste électorale de chaque Français devenant majeur et permis aux électeurs de s'inscrire sur la liste électorale jusqu'à 30 jours avant l'élection.

Ces facilités nouvelles ont été accompagnées, quasiment à chaque élection, par des campagnes de sensibilisation à l'importance du vote, notamment à l'attention des jeunes électeurs.

D'autres initiatives restent envisageables.

La mise en œuvre du **vote électronique**, parfois présentée comme susceptible de faciliter la participation des nouvelles générations, suscite trois catégories d'interrogations.

Il est certain, en premier lieu, qu'en dépit des progrès rapides de l'accès des Français au numérique, une partie de la population reste, pour des raisons de génération ou d'isolement, en marge du monde connecté aux réseaux.

Elle n'est pas exempte, en deuxième lieu, de risques d'atteinte au secret du vote et à la sécurité informatique, comme l'a révélé le retour, pour ce motif, au vote traditionnel pour les Français de l'étranger aux élections législatives de 2017.

Elle risque, en troisième lieu, de banaliser un acte de citoyenneté auquel il faut légitimement prêter une certaine solennité et une symbolique collective à laquelle concourt le passage au bureau de vote, et que le Conseil constitutionnel a qualifié de « *communio* citoyenne » dans son rapport sur l'élection présidentielle de 2007.



Au demeurant, les expériences conduites dans les pays étrangers, notamment au Royaume-Uni<sup>140</sup> et en République tchèque, révèlent que le vote électronique a un effet faible ou nul sur la participation électorale.

Il n'est pas exclu que l'introduction dans le scrutin législatif d'une **dose de proportionnelle**, comme le prévoit le projet de loi déposé le 23 mai 2018 par le Gouvernement, ait un effet marginal de remobilisation d'électeurs désireux de voir leur sensibilité politique mieux représentée, mais les exemples d'application générale du scrutin proportionnel aux élections européennes ou régionales ne permettent pas d'espérer un infléchissement plus marqué des taux de participation.

Le **vote obligatoire** est-il une solution pertinente<sup>141</sup> ? À la condition d'être assorti de sanctions appliquées et que celles-ci soient effectivement appliquées, il conduirait mécaniquement à rehausser les taux de participation, mais au prix de la méconnaissance de l'un des fondements du vote qui est l'adhésion du citoyen à l'appel aux urnes. L'objectif de remobiliser les électeurs dans le cadre d'une pédagogie et d'une dynamique de l'engagement s'accommoderait peu, pour ce motif, d'une telle évolution de la loi électorale. Le vote obligatoire a d'ailleurs été supprimé ces dernières années dans plusieurs pays européens qui l'avaient institué, comme l'Italie, les Pays-Bas et le Luxembourg.

L'abaissement de **l'âge de la majorité électorale** est parfois présenté comme une façon de sensibiliser les jeunes à l'exercice de la citoyenneté. De bons motifs conduisent pourtant le Conseil d'État à ne pas recommander de s'engager dans cette voie. Outre que les faits attestent que les jeunes votent moins que leurs aînés et qu'il est peu probable que leur donner le droit de vote plus tôt puisse jouer un rôle incitatif, la citoyenneté nécessite un apprentissage. L'exercice du droit de vote, qui en est l'expression la plus institutionnelle, requiert une maturité et une autonomie qui n'est pas toujours atteinte avant l'âge de 18 ans. Aussi la collectivité publique doit-elle privilégier vis-à-vis des futurs citoyens un accompagnement leur permettant de mesurer, à leur majorité, la responsabilité qui leur incombe dans la participation aux choix politiques. Il repose sur l'éducation morale et civique, l'incitation à l'engagement civique, la formation au débat et au travail délibératif. Ce processus de formation des jeunes citoyens peut-il être raisonnablement atteint avant l'âge de 18 ans ?

La question de l'ouverture du **droit de vote aux élections locales pour les étrangers non européens** ne peut pas être éludée. Le droit de vote accordé aux élections européennes et locales aux citoyens des autres pays de l'Union européenne a rompu le lien traditionnel entre nationalité et droit de suffrage aux élections politiques et donné par suite une nouvelle acuité à une idée qui repose sur le lien que l'on peut être tenté de faire, indépendamment de la nationalité, entre résidence stable dans une commune, contributions aux charges publiques et participation aux choix politiques locaux.

---

140 V. le rapport sénatorial d'information n° 445 du 9 avril 2014, MM. Alain Anziani et Antoine Lefevre.

141 Il faut rappeler, d'une part, que les cartes d'électeur comportent aujourd'hui la mention « *Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique* » et que le code électoral rend obligatoire le vote aux élections sénatoriales.



Le droit de vote aux élections locales des nationaux d'autres pays de l'Union européenne a une justification propre qui ne se retrouverait pas dans le cas des étrangers ressortissants de pays tiers, nonobstant leur résidence stable dans une commune et leur contribution aux charges publiques. Ce droit de vote est en effet un des attributs de la citoyenneté européenne, réservée par les traités aux nationaux des États membres, qui, outre le principe de réciprocité, repose elle-même sur l'existence d'un projet commun de civilisation entre les peuples et les États de l'Union Européenne.

L'extension du droit de vote aux élections locales, qui relève d'un choix éminemment politique, est aussi un sujet qui divise la société française et qui ne pourrait juridiquement aboutir qu'au prix d'une révision de la Constitution.

Le choix fait jusqu'ici est celui d'une large ouverture de l'accès à la nationalité française des étrangers, dans le respect du principe d'assimilation affirmé dans le code civil, et suivant une conception élective de la Nation. Il donne à la citoyenneté une grande cohérence qui est un atout précieux dans une période de forts questionnements sur l'identité nationale et l'appartenance à la communauté nationale. Est ainsi offert aux étrangers souhaitant participer à la vie politique de la Nation, un cadre clair et consensuel d'accès à une citoyenneté complète, celui de la naturalisation pour qui remplit les conditions d'assimilation – englobant la connaissance des règles fondamentales de la République et de la langue française, comme le prévoit l'[article 21-24](#) du code civil – et souhaite devenir citoyen français. Ce cadre juridique doit en outre constituer un puissant argument de pédagogie de la citoyenneté, pour les Français comme pour ceux qui aspirent à le devenir.

### ■ La question du regroupement des élections locales mériterait d'être réexaminée.

La multiplication des niveaux d'administration publique, de la commune à l'Europe, s'est accompagnée d'une multiplication des dates d'élections : les municipales, départementales, régionales, législatives, européennes et présidentielle ont chacune leur calendrier, au point qu'il est rare que, comme en cette année 2018, les citoyens français n'aient pas à se rendre aux urnes pour des élections générales. Il n'y a certes pas de preuve que la succession de ces scrutins constitue un facteur de lassitude ou de démobilisation des électeurs et, par principe, il est sain que la démocratie représentative donne fréquemment la parole à la communauté des citoyens.

Beaucoup de témoignages conduisent néanmoins à penser que cet éparpillement des rendez-vous électoraux brouille la perception des enjeux et force est de constater qu'il n'y a aucun motif institutionnel ou politique qui puisse faire obstacle à ce que des élections distinctes se déroulent le même jour lorsque les durées de mandat sont identiques.

Les conseillers municipaux, départementaux et régionaux sont élus pour six ans. Procéder à leur élection aux mêmes dates permettrait de structurer le calendrier électoral autour de trois grands moments : celui des scrutins nationaux, présidentiel et législatif désormais rapprochés, sauf dissolution, par la réforme du quinquennat



présidentiel, celui du scrutin européen et celui des trois scrutins locaux. Les ajustements auxquels il conviendrait de procéder pour faire coïncider les dates de ces trois scrutins sont à la portée du législateur et ce grand rendez-vous commun des élections locales pourrait être un facteur de resserrement des liens entre les citoyens et leurs élus de proximité. Cet aménagement du calendrier électoral pourrait également rendre plus attractive la participation aux autres scrutins.

**Proposition n° 1** – Regrouper les dates des élections municipales, départementales et régionales.

**La France dispose avec ses élus locaux d'un inestimable vivier d'engagement au service de la collectivité.** Ils sont plus de 500 000, soit près d'un citoyen sur cent, à consacrer, dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, du temps et de l'énergie à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de proximité auxquelles nos concitoyens sont très attachés. Si les conseillers régionaux et départementaux perçoivent des indemnités, l'immense majorité des conseillers municipaux sont entièrement bénévoles et ne comptent pas leur temps passé au service de leurs concitoyens.

Pour l'immense majorité de ces élus, l'engagement dans les assemblées locales est exempt de toute ambition politique ou personnelle et n'est motivé que par le désir de contribuer activement au bien commun. Les élus locaux incarnent de la sorte, dans la vie démocratique, l'essence même de l'engagement citoyen<sup>142</sup>.

Le discrédit subi par la classe politique en général est particulièrement injuste à leur égard. Restaurer la confiance des citoyens dans la vie démocratique et institutionnelle impose de reconnaître et valoriser cet engagement électif qui est à la fois le fondement du système représentatif et le ciment de la cohésion sociale. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ».

La République se renforcerait en témoignant à ses élus locaux de la reconnaissance, en encourageant et valorisant leur engagement. Elle pourrait le faire selon plusieurs orientations.

Tout d'abord en reconnaissant mieux leur engagement, de façon concrète et symbolique.

Le « statut de l'élu local » a certes connu des progrès au fil des lois qui se sont succédé ([loi du 3 février 1992](#) relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, [loi du 27 février 2002](#) relative à la démocratie de proximité, loi du 3 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat), mais il reste, pour les intéressés, des motifs d'insatisfaction, comme le révèle l'enquête réalisée en décembre 2017 et janvier 2018 par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Ces insatisfactions portent sur la conciliation de l'exercice

<sup>142</sup> Dans son rapport au Président de la République du 15 avril 2015, *La Nation française, un héritage en partage*, Gérard Larcher, président du Sénat, soulignait que « *les fonctions d'élu sont un véritable volontariat civil* ».



du mandat et d'une activité professionnelle, la protection juridique et le statut pénal, le régime indemnitaire, la formation et la protection sociale. Le Président de la République s'était déclaré favorable, lors de son intervention au congrès des maires le 23 novembre 2017, à l'élaboration de nouvelles règles et le Sénat fera très certainement des propositions précises au terme des travaux engagés par sa délégation. Le Conseil d'État recommande que des solutions durables soient apportées à ces problématiques non résolues depuis un trop grand nombre d'années.

S'agissant de l'indemnisation des élus de proximité, il est très probable que l'opinion, par ailleurs hostile à la revalorisation de la rémunération des élus nationaux, comprendrait que ceux qui se dévouent au bien collectif en sacrifiant parfois leur vie personnelle et familiale reçoivent un juste dédommagement pour leur action.

Sur le plan symbolique, il est important que la République témoigne de la considération et de la reconnaissance à ses élus de proximité. Cela peut être fait en leur accordant une meilleure place dans les promotions des ordres nationaux de décoration. Une réflexion pourrait être engagée sur les conditions d'attribution de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale alors que des dispositions limitant le nombre de mandats successifs sont envisagées dans un projet de loi. Les manifestations publiques, visites ministérielles, discours des autorités nationales doivent être l'occasion de rendre hommage à leur rôle au service du bien commun. Préfets et sous-préfets pourraient très utilement décliner ces signes de reconnaissance pour illustrer l'importance que revêt, pour les autorités de l'État, le lien social incarné par les élus de terrain.

Mieux tirer parti de la capacité d'engagement et de l'exemplarité des élus locaux pourrait constituer une deuxième orientation. *A fortiori* s'ils se sentent mieux reconnus et considérés, nombre d'élus locaux ont la capacité de jouer, dans la vie collective, un rôle dépassant le strict exercice de leur mandat électif. Une réflexion mériterait tout particulièrement d'être engagée sur l'articulation de leurs missions avec celles de la réserve civique régie par le chapitre 1<sup>er</sup> de la [loi du 27 janvier 2017](#) relative à l'égalité et à la citoyenneté, dont le potentiel est insuffisamment exploité, d'autant que l'article 2 de cette loi dispose que « *la réserve civique peut comporter des sections territoriales, instituées par convention entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales* ». La réflexion pourrait également porter sur l'articulation des interventions des élus en milieu scolaire, dans le cadre de l'enseignement moral et civique et du développement des parcours d'engagement des élèves ou en lien avec la réserve citoyenne de l'éducation nationale. Les liens privilégiés entre les élus locaux et les établissements scolaires pourraient permettre de donner la dimension qu'elle mérite à cette réserve qui peine pour le moment à trouver son utilité. La même réflexion pourrait également porter sur l'articulation de leurs interventions auprès des jeunes du futur service national universel, quelle que soit la forme que ce dispositif prendra en définitive.

La République gagnerait enfin à mieux organiser le formidable réseau représentatif que constituent les élus locaux. Ces élus représentent, collectivement, un exceptionnel maillage de la société reposant sur la légitimité du suffrage populaire.



Les moyens technologiques d'aujourd'hui permettent d'organiser et de faire vivre ce réseau et, à travers lui, le lien social. Une plateforme numérique dédiée permettrait à ces élus d'échanger leurs préoccupations, de recevoir de la part des autorités nationales des informations d'intérêt général susceptibles de faciliter l'exercice de leur mandat et leurs missions représentatives mais aussi de les consulter sur des sujets ou projets d'intérêt public. Une telle plateforme permettrait également de faire remonter vers les pouvoirs publics nationaux des suggestions ou propositions émanant d'un nombre substantiel d'élus de terrain. Elle pourrait aussi contenir des modules de formation dédiés. Pour fonctionner de façon optimale, son organisation nécessiterait une concertation avec les associations de collectivités territoriales, conduite par le Gouvernement et le Sénat, représentant des collectivités territoriales, qui a engagé une réflexion sur le sujet et dont le bureau a décidé, le 28 juin 2018, d'expérimenter une telle plateforme interactive.

#### **Proposition n° 2 –**

- Engager un programme de revalorisation du statut et du rôle des élus territoriaux destiné notamment à compléter le statut des élus territoriaux pour faciliter la conciliation de l'exercice des mandats avec la vie professionnelle ;
- Renforcer les liens entre les élus, les réserves civiques et l'éducation nationale ;
- Valoriser l'engagement électif ;
- Organiser, en lien avec le Sénat et les associations d'élus territoriaux, une plateforme numérique nationale dédiée, permettant la mise en réseaux des élus territoriaux.

#### **■ Le citoyen doit-il participer à la vie publique ou à son contrôle ?**

Indépendamment des consultations référendaires, l'association des citoyens à la définition des politiques publiques est rendue possible par divers dispositifs contemporains.

**Le droit de pétition** est une ancienne tradition démocratique, aujourd'hui reconnue par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont l'article 44, figurant au chapitre consacré à la citoyenneté, dispose que « *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 pétition devant le Parlement européen* ». La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit, à l'article 72-1 de la Constitution, une disposition aux termes de laquelle « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ». En vertu de l'article [L. 1112-16](#) du code général des collectivités territoriales, ce droit est ouvert à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune ou un dixième des électeurs des autres collectivités territoriales, mais la décision d'organiser la consultation reste à la discrétion de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Ce dispositif mériterait d'être complété par des règles permettant à tout le moins d'éviter que les citoyens qui se sont mobilisés aient le sentiment qu'ils se sont bornés à envoyer des « bouteilles à la mer ».



La procédure inscrite à l'article 69 de la Constitution française en 2008<sup>143</sup>, permettant à 500 000 personnes de saisir par voie de pétition le Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'a pas produit les effets escomptés. Il est possible que la décision du CESE<sup>144</sup> de déclarer irrecevable, en février 2013, la première pétition lui ayant été transmise dans ce cadre, présentée par 700 000 citoyens opposés au projet de loi relatif au mariage pour tous, ait dissuadé les citoyens de le saisir ultérieurement. Cette procédure devra, en tout état de cause, être réexaminée après la révision, le cas échéant, de l'article 69 de la Constitution qui prévoit, dans le projet déposé par le Gouvernement le 9 mai 2018 et débattu devant le Parlement, la substitution au CESE d'une Chambre de la société civile. Ce projet prévoit qu'après examen de la pétition, la Chambre « *fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'elle propose d'y donner* » mais ajoute que la loi organique « **détermine les conditions dans lesquelles les assemblées parlementaires prennent en considération ces pétitions et les suites que la Chambre propose d'y donner** ».

**Les procédures participatives** permettant aux citoyens d'apporter, sans médiation, leur contribution à l'élaboration de décisions publiques se sont considérablement développées ces dernières années, comme cela a été souligné dans la deuxième partie de cette étude : enquêtes publiques, jurys citoyens, débats publics sous leurs formes diverses, consultations en ligne, budgets participatifs, ateliers participatifs, expériences d'« amendements citoyens ». À l'initiative de la France, les pays de l'Union européenne ont organisé d'avril à octobre 2018 des « consultations citoyennes sur l'Europe » dont la synthèse sera présentée au Conseil européen de décembre 2018. Porté par les promoteurs d'une nouvelle gouvernance publique regroupés notamment autour du « Partenariat pour un Gouvernement ouvert » dont la France a assuré la présidence en 2016/2017, ce mouvement correspond incontestablement à une attente d'une partie de l'opinion et séduit un nombre croissant de collectivités territoriales. Sauf à vouloir recourir à des procédures illégales<sup>145</sup>, les décideurs publics disposent ainsi d'ores et déjà d'une large palette d'outils leur permettant d'associer les citoyens à la conduite des affaires.

Beaucoup d'analystes soulignent néanmoins les limites de ces outils et les déceptions qu'ils suscitent parfois<sup>146</sup>.

L'avenir de la participation active des citoyens à la gouvernance publique passe moins, dans ce contexte, par la multiplication ou le renforcement de telles procédures ciblées sur l'élaboration des décisions politiques que par **l'implication des citoyens dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques**. Cette fonction est certes dévolue par la Constitution au Parlement et au Gouvernement,

---

143 « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner* ».

144 Dont le bien-fondé juridique a été validé par le Conseil d'État statuant au contentieux (15 décembre 2017, Brillault, n° 402.259).

145 Des procédures sont en cours devant les juridictions administratives concernant des procédures de consultation par voie de vote ouvertes à des personnes, étrangères ou mineures, non inscrites sur les listes électorales.

146 V., notamment, J. Chevallier, « L'État post-moderne », *LGDJ*, 2017, p. 256 à 259.



assistés de la Cour des comptes. Mais cela n'exclut pas la possibilité d'une implication directe des citoyens dans cet exercice d'appréciation de l'efficacité des politiques publiques les plus essentielles à la vie démocratique de la cité, telles que la dépense publique et la gestion des services publics ou des régimes sociaux. Leur légitimité à le faire, exprimée directement par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui confère à la Société « *le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* », est de ce fait au cœur du pacte fondateur de la communauté nationale. D'éminentes réflexions doctrinales, notamment celles de Pierre Rosanvallon<sup>147</sup>, ont invité à traduire effectivement ce principe dans la sphère institutionnelle<sup>148</sup>. Par ailleurs, l'utilisation des outils numériques se prête de façon évidente au fonctionnement de tels dispositifs.

Associer les citoyens au contrôle et à l'évaluation de l'action publique impose de définir un nouveau cadre global d'évaluation des politiques publiques. L'évaluation prospective des effets d'une politique avant l'adoption de normes nouvelles est aujourd'hui appréhendée dans le cadre de l'obligation faite aux projets de loi, depuis la loi organique du 15 avril 2009, d'être accompagnés d'une étude d'impact. Les contraintes de l'action publique et, tout particulièrement, les délais d'élaboration des réformes, ne rendent guère envisageable d'associer les citoyens à ce stade. Il serait en revanche beaucoup plus pertinent de les associer à l'évaluation *a posteriori* des politiques publiques, dans le cadre de processus combinant la rigueur d'analyses objectives et la perception des publics concernés. L'appréciation des effets des normes requiert en effet une approche scientifique combinant plusieurs dimensions (économique, sociale, environnementale, budgétaire...). Cette méthodologie est encore peu développée en France, seules quelques instances disposant, dans des sphères particulières à l'exception de la Cour des comptes, du savoir faire approprié (l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, le Conseil économique, social et environnemental dans une certaine mesure, ou les corps internes de contrôle dont disposent certains ministères).

La construction d'un dispositif global d'évaluation *ex post* des politiques publiques offrirait un cadre pertinent à la mobilisation de citoyens intéressés à apporter leur contribution à ce travail. Les outils appropriés peuvent être de différentes natures : articulation avec la transformation du Conseil économique, social et environnemental en une nouvelle institution représentant la société civile, débats publics associant administrations concernées, experts et citoyens, sur le modèle et selon la méthodologie de ceux qu'organise la Commission nationale du débat public, conférences ou jurys citoyens sur le modèle des instances précédemment mentionnées.

**Proposition n° 3** – Définir une politique, globale et pérenne, d'évaluation *ex post* des politiques publiques, selon des méthodologies scientifiques et objectives associant les citoyens.

147 V. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

148 V. également « Finances publiques citoyennes », sous la direction de J.-F. Boudet et X. Cabannes, LGDJ, 2017.



Le souhait de renforcer l'implication des citoyens dans la conduite des affaires publiques appelle une dernière suggestion. Il serait illusoire de considérer que tout citoyen est à même de participer de façon optimale et spontanée à des processus de consultation. Beaucoup de personnes participant à des instances consultatives ressentent la frustration d'être mal préparées à l'exercice de cette fonction, *a fortiori* lorsque, comme pour les conseils citoyens rendus obligatoires par la loi en 2014 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, elle incombe à des citoyens tirés au sort. Cette impréparation peut conduire les intéressés jusqu'au sentiment, fondé ou non, d'être instrumentalisés par les autorités qui président ou organisent ces instances.

À cet égard, prévoir des actions de **formation des personnes participant à des processus consultatifs** (enquêtes publiques, conseils de quartier, conseils citoyens...) doit être recommandé. Dans le cas des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la difficulté a été prise en considération et une note méthodologique du 15 novembre 2015, sous l'égide du comité interministériel des villes, invite à former tous les participants aux conseils citoyens, y compris les « acteurs-habitants ». En matière sanitaire, la [loi du 26 janvier 2016](#) de modernisation de notre système de santé a prévu la formation des représentants des usagers appelés à siéger dans les instances de gouvernance. Cette démarche mériterait d'être généralisée et offerte à tous les citoyens qui, participant à des instances consultatives, ressentent le besoin d'une formation dédiée. Il est même souhaitable que des lignes directrices soient fixées en la matière, selon les principes du droit souple, par l'État et les associations de collectivités territoriales. Ces dispositifs de formation devraient bien sûr être offerts aux citoyens appelés à contribuer à de futures procédures de contrôle ou d'évaluation.

**Proposition n° 4** – Offrir des formations aux citoyens participant à des processus consultatifs.

### 3.1.2. L'enjeu fondamental de l'éducation

*« Dans notre France moderne, qu'est-ce donc que la République ?  
C'est un grand acte de confiance (...), c'est proclamer que des millions d'hommes  
sauront tracer eux-mêmes la règle commune de leur action ;  
qu'ils sauront concilier la liberté et la loi, le mouvement et l'ordre »*

Jean Jaurès<sup>149</sup>

La citoyenneté, comme sentiment et volonté d'appartenance active à la collectivité, locale, nationale ou européenne, n'est pas innée. Elle ne peut résulter que d'un apprentissage, d'une éducation. Comme le souligne une formule de Marcel Gauchet<sup>150</sup>, « *la maîtrise des codes sociaux permet à l'individu d'exercer sa liberté à l'intérieur d'une société* ».

149 J. Jaurès, *Discours de remise des prix au lycée d'Albi*, 30 juillet 1903.

150 *Comprendre le malheur français*, Stock, 2016.

Les facteurs qui ont troublé ces dernières décennies la perception de la citoyenneté, analysés dans la première partie de cette étude, appellent une mobilisation collective de grande ampleur visant à faire la pédagogie, auprès des jeunes générations, des valeurs républicaines exprimées par la devise « *liberté, égalité, fraternité* ». Sans nier l'importance des deux premiers piliers de ce triptyque, la fraternité, qui englobe le sentiment d'une appartenance commune et la solidarité, appelle une attention particulière, car elle comporte une dimension collective que n'ont plus suffisamment, dans leur acception contemporaine, la liberté, trop fréquemment attirée vers l'individualisme, et l'égalité, souvent perçue comme trop peu effective dans les faits. Or le renforcement du lien social qui est au cœur du concept de citoyenneté, qu'elle soit entendue dans sa dimension juridique nationale d'appartenance à la Nation ou sa dimension plus large d'appartenance à une communauté de vie collective, nécessite **une pédagogie globale et ambitieuse de la solidarité pour équilibrer l'individualisme.**

Les familles jouent un rôle important, primordial même, dans ce processus et les politiques publiques doivent veiller à les mettre à même de le faire dans les meilleures conditions. Mais le système éducatif est de la responsabilité directe des pouvoirs publics dans un pays qui a fait de l'école l'un des piliers de la République. C'est à cet effet que la [loi du 28 mars 1882](#) sur l'enseignement primaire obligatoire plaçait l'instruction morale et civique au premier rang des objectifs de l'enseignement primaire. Dans sa lettre aux instituteurs du 27 novembre 1883, Jules Ferry soulignait que cette loi affirmait la volonté de fonder l'éducation nationale « *sur des notions du devoir et du droit que le législateur n'hésite pas à inscrire au nombre des premières vérités que nul ne peut ignorer* » et invitait les instituteurs à faire l'éloge du dévouement et « *à redoubler d'efforts pour préparer à notre pays une génération de bons citoyens* » attentifs au respect de la loi, de la justice et de la vérité.

Les évolutions des mœurs et les transformations sociologiques du siècle qui s'est écoulé depuis la mise en œuvre de ce mandat donné aux « hussards noirs » de la République ne peuvent faire perdre de vue cet impératif éducatif. Il y a tout lieu de penser, au contraire, que ces évolutions et transformations rendent plus nécessaire encore l'enseignement moral et civique qui a d'ailleurs, de façon symptomatique, retrouvé ces dernières années son intitulé originel, dans le prolongement de la disposition de l'article [L. 111-1](#) du code de l'éducation en vertu de laquelle, depuis la loi du 23 avril 2005, « *la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République* ». La [loi du 8 juillet 2013](#) d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a intégré l'« enseignement moral et civique » dans le socle commun de connaissances et de compétences. Aux termes de l'article [L. 312-15](#) du code de l'éducation, cet enseignement « *visé notamment à amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi* ».

Selon l'heureuse formule de l'actuel ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, « *chaque classe est une petite République, parce que le sort de la République se joue dans chaque classe* ».



Nombreux ont été ces trois dernières décennies les constats des difficultés rencontrées sur ce terrain et quelques ouvrages ou rapports alarmistes témoignent de la vigueur du débat suscité par ces questions : *La fin de l'École républicaine* de Philippe Raynaud et Paul Thibaud, publiée en 1990 par la Fondation Saint Simon, *Les territoires perdus de la République, antisémitisme, racisme et sexisme en milieu scolaire*, ouvrage collectif publié en 2002 sous la direction de Georges Bensoussan, le rapport de Jean-Pierre Obin, en juin 2004, sur « *les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires* ».

En vertu des programmes scolaires officialisés en juin 2015<sup>151</sup>, l'enseignement de la « culture morale et civique » comprend quatre dimensions : une « culture de la sensibilité », une « culture de la règle et du droit », une « culture du jugement », et une « culture de l'engagement ». Les horaires scolaires prévoient d'y consacrer une heure par semaine dans l'enseignement primaire et une heure toutes les deux semaines au collège et au lycée. Le conseil supérieur des programmes a proposé en juin 2018 des ajustements destinés à améliorer l'application de ces programmes d'enseignement.

Il était probablement trop tôt pour faire, jusqu'à présent, un premier bilan de cette réorganisation de l'enseignement moral et civique mais, eu égard à l'importance de l'enjeu, **une évaluation approfondie<sup>152</sup> devrait être faite au terme des trois premières années de mise en œuvre (2015-2018)**.

Dans ses grandes lignes, la grille d'analyse de cette évaluation pourrait être la suivante :

- **Le volume horaire est-il adapté à l'importance de l'enjeu ?** Si l'éducation à la citoyenneté relève à nouveau d'une priorité nationale nécessitant une place appropriée dans les enseignements du premier et du second degré, le décalage avec l'ambition du dispositif mis en place au début de la III<sup>e</sup> République est patent : le nombre d'heures de cours prévu dans les programmes paraît bien modeste eu égard à ce qui est attendu des élèves sur les quatre dimensions de la « culture morale et civique ».
- **Ces horaires d'enseignement sont-ils à tout le moins effectivement respectés et les enseignants disposent-ils de la formation et des outils pédagogiques appropriés ?** Le directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale soulignait en décembre 2017, dans un colloque<sup>153</sup>, que la formation des enseignants constitue en la matière un enjeu majeur et qu'il est impératif de « *renforcer leur capacité à s'imprégner du modèle républicain, à le verbaliser et à le porter au quotidien* ».

---

151 Arrêté du 12 juin 2015 publié au JO du 21 juin 2015.

152 La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République a créé un Conseil national d'évaluation du système scolaire comportant, notamment, quatre parlementaires et deux membres du CESE.

153 Colloque de la fondation Res Publica, « L'école au défi de l'intégration républicaine », 27 novembre 2017.

- **Les méthodes éducatives sont-elles adaptées à l'époque et aux différents publics scolaires ?** Beaucoup de témoignages recueillis lors des auditions réalisées dans le cadre de cette étude insistent sur la nécessité de privilégier les outils éducatifs concrets, adaptés à chaque classe d'âge. L'enseignement moral et civique doit, conformément aux grandes orientations des programmes validés en 2015, éviter tout académisme et chercher de façon primordiale, dans les activités scolaires et périscolaires, à inciter les enfants au civisme, à la responsabilisation et à la participation. Dans sa lettre aux instituteurs précédemment citée, Jules Ferry recommandait déjà « *des exercices pratiques, des efforts, des actes, des habitudes (...) peu de formules, peu d'abstractions, beaucoup d'exemples et surtout d'exemples pris sur le vif de la réalité* ». Les associations d'éducation populaire qui ont beaucoup travaillé à l'élaboration d'outils dédiés à la formation civique insistent en outre sur la nécessité de privilégier une pédagogie attractive et séduisante et de proscrire tout ce qui peut être perçu comme stigmatisant des carences sociales ou générationnelles.
- **La réserve citoyenne de l'éducation nationale est-elle mobilisée de façon optimale ?** Mise en place en mai 2015 et explicitement mentionnée par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, cette réserve se voit assigner des objectifs par l'article [L. 911-6-1](#) du code de l'éducation : ses membres « *concourent à la transmission des valeurs de la République* » et « *interviennent dans les écoles et les établissements d'enseignement du second degré selon des modalités déterminées par le ministre chargé de l'éducation nationale* ». Elle est constituée aujourd'hui de plus de 5 000 membres disposés à intervenir dans les activités scolaires et périscolaires en appui du corps enseignant. Une circulaire publiée au BO du 14 mai 2015 organise cette réserve citoyenne dans chaque académie afin que les équipes éducatives des établissements scolaires puissent faire appel plus facilement à ses membres « *pour illustrer leur enseignement ou leurs activités éducatives, notamment en matière : d'éducation à la citoyenneté et à la laïcité, d'éducation à l'égalité entre filles et garçons, de lutte contre toutes les formes de discriminations, de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de rapprochement de l'école et du monde professionnel, d'éducation aux médias et à l'information* ». Divers témoignages semblent néanmoins indiquer qu'elle n'est mobilisée que de façon marginale. Si tel est le cas, il sera indispensable d'apporter les correctifs nécessaires au dispositif, tant il est important que les citoyens qui sont disposés à s'investir dans ces missions puissent effectivement apporter leur contribution à l'action éducative en matière civique. Le rapport remis au Président de la République par MM. Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé en juillet 2015, *Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne*, soulignait l'importance du rôle que peuvent jouer les réservistes.
- **Il serait enfin utile d'examiner la façon dont pourrait être généralisée, en lien avec les associations œuvrant déjà dans cette direction et les barreaux, une formation minimale au droit et sur les droits.** Il est en effet patent qu'alors que les questions juridiques occupent une place de plus en plus importante dans la vie de la société, un grand nombre de citoyens ignore leurs mécanismes et leurs fondamentaux. Cette situation fait obstacle à un plein exercice de la citoyenneté.



Des associations constituées par des avocats bénévoles, parmi lesquelles Initiadroit, créée en 2005, ainsi que les barreaux, œuvrent déjà de manière efficace en ce sens. Il est essentiel que les pouvoirs publics les accompagnent, en lien avec l'enseignement civique.

**Proposition n° 5** – Organiser une évaluation approfondie des nouvelles orientations pédagogiques et de la nouvelle organisation de l'enseignement moral et civique incluant la thématique de la formation au droit.

Sans méconnaître les particularités du milieu scolaire et la légitime demande des enseignants de conserver la maîtrise du projet éducatif, vouloir faire de l'éducation à la citoyenneté une grande ambition nationale implique nécessairement d'associer tous ceux qui, par leurs fonctions ou leur engagement dans la vie collective, concourent à la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général, du bien commun. L'appel à des contributions extérieures, particulièrement dans le cadre de l'enseignement moral et civique, est dans la logique de la communauté éducative définie à l'article [L. 111-3](#) du code de l'éducation. De telles interventions sont d'ailleurs déjà organisées spontanément, lorsque cela est possible, par de nombreux enseignants qui y voient un complément utile, vivant et concret de leur enseignement.

Il pourrait être envisagé, dans ce cadre, d'inciter tous les fonctionnaires d'encadrement à venir présenter une ou deux fois par an, dans des écoles de leur ressort, non seulement les institutions publiques, les règles et valeurs de la République et de la vie publique, mais également la façon dont l'exercice concret de leurs fonctions leur permet de les servir.

De la même façon, les établissements auraient avantage à mobiliser de manière plus systématique qu'ils ne le font les élus locaux pour qu'ils présentent aux élèves, sous des formes diverses correspondant au programme d'éducation morale et civique, la vie des collectivités publiques de proximité et les formes que prennent les engagements électifs. Des interventions de réservistes de la réserve citoyenne de l'éducation nationale, mais aussi des armées, de la gendarmerie nationale et de la police, permettraient d'élargir le panel des intervenants et d'apporter des témoignages concrets d'engagements citoyens exemplaires.

**Proposition n° 6** – Organiser de manière plus systématique des interventions des fonctionnaires d'encadrement, d'élus locaux et de réservistes dans le cadre de l'enseignement moral et civique.

Tous les témoignages d'enseignants, d'élèves et d'élus locaux attestent par ailleurs l'utilité de faire découvrir aux mineurs de différentes classes d'âge les modes de fonctionnement de la démocratie représentative. De nombreuses initiatives se sont développées depuis quatre décennies à l'initiative de collectivités territoriales : **conseils municipaux d'enfants, conseils des jeunes, conseil des générations futures...** Il s'agit, de façon générale, d'éduquer à la vie démocratique en associant concrètement de jeunes représentants à la préparation de délibérations

d'instances élues. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, institution du Conseil de l'Europe, a adopté le 21 mai 2003 une charte européenne de participation des jeunes à la vie locale et régionale dont le préambule souligne que « *les collectivités locales et régionales, qui sont les autorités les plus proches des jeunes, ont un rôle très important à jouer pour promouvoir leur implication (...). Ce faisant, elles peuvent veiller à ce que les jeunes soient non seulement informés sur la démocratie et la citoyenneté, mais qu'ils aient aussi la possibilité d'en faire concrètement l'expérience* ». On peut regretter que ces expériences ne se développent que de façon ponctuelle et qu'elles concernent un trop petit nombre de jeunes. La mobilisation nationale destinée à former les jeunes à l'exercice de la citoyenneté pourrait justifier que l'État et les associations d'élus promeuvent ces dispositifs qui ont un coût en termes d'encadrement et de fonctionnement.

**Proposition n° 7** – Faciliter l'organisation des formules pédagogiques permettant aux élèves de l'enseignement primaire et secondaire de découvrir le fonctionnement et les ressorts des assemblées locales délibérantes.

L'importance de faire découvrir aux futurs citoyens des environnements différents du leur est reconnue depuis fort longtemps. Montaigne recommandait déjà, pour l'« *institution des enfants* », la visite de pays étrangers « *pour en rapporter principalement les humeurs de ces nations et leurs façons, et pour frotter et limer nostre cervelle contre celle d'autrui*<sup>154</sup> ». Cette exigence de se confronter à la différence pour construire une identité personnelle et collective est d'autant plus forte que la société contemporaine tend à rendre davantage sensible notre propension naturelle à nous enfermer dans des environnements à notre image. Cela résulte à la fois des évolutions de la vie en société, de plus en plus cloisonnée par les lieux de résidence, d'éducation, de culture et de loisirs, et de l'usage des réseaux sociaux qui conduisent fréquemment à reproduire sur internet des cercles de sensibilités similaires voire identiques<sup>155</sup>.

Il faut insister à cet égard sur l'importance qu'une politique ambitieuse de promotion de la citoyenneté devrait accorder à **la citoyenneté européenne**.

L'euroscpticisme présent dans notre pays comme dans d'autres doit être compris et respecté ; mais force est de constater qu'il concerne les politiques de l'Union et sa gouvernance et qu'il ne remet pas en cause le partage de valeurs entre les pays membres de l'Union. La citoyenneté européenne, qui ne fait que s'ajouter aux citoyennetés respectives de chacun de ces pays, exprime cette volonté de partage, pour les valeurs qui sont héritées de l'histoire et de la culture et qui traduisent une aspiration à la paix et à la démocratie. **Pour ce motif, renforcé par un indéniable attachement des jeunes générations à cette nouvelle dimension de la citoyenneté, la citoyenneté de l'Union européenne mérite d'être valorisée.** L'objectif est

154 *Essais*, Livre I, « De l'institution des enfants ».

155 Ce phénomène a notamment été analysé par Cass Sunstein, professeur à Harvard, qui décrit ces phénomènes de « *polarisation des idées* » et d'« *homophilie* » consistant à fréquenter les espaces numériques où l'on n'échange qu'avec des personnes ayant les mêmes sensibilités.



d'autant plus pertinent en matière d'éducation civique que la construction européenne recèle un potentiel pédagogique sous-exploité : faire découvrir aux jeunes Français les valeurs politiques, culturelles et sociales de l'Union européenne permet de valoriser simultanément les valeurs de la République française qui les ont inspirées pour une large part. Non seulement le renforcement du sentiment d'appartenance à la citoyenneté européenne ne fragilise pas la citoyenneté française, mais il a tout au contraire le potentiel de la renforcer. Un usage plus large de manuels scolaires d'histoire élaborés en commun, sur le modèle du manuel d'histoire franco-allemand publié en 2006 à destination des classes de lycée des deux pays<sup>156</sup>, présenterait, dans ce cadre, un intérêt certain.

Le principal handicap de la citoyenneté de l'Union européenne, aujourd'hui, est de ne se concrétiser que dans un passeport, dont la signification est vite oubliée, et dans des scrutins qui pâtiennent du discrédit de l'Europe politique. La recherche de vecteurs de valorisation peut s'orienter vers les symboles concrets les plus positifs de l'Union : les parcours de formation, les engagements volontaires et la monnaie.

Le programme Erasmus constitue un succès historique, tant par son apport à la formation universitaire des jeunes Français que par son apport à leur connaissance de notre environnement continental. Plus de 40 000 jeunes Français en bénéficient désormais chaque année. Mais cela ne représente que 5 % d'une classe d'âge et ne peut concerner que ceux qui effectuent des études supérieures. Le lancement plus récent (depuis 2014) du programme Erasmus +, ouvert aux formations en alternance, notamment aux apprentis, ouvre une perspective très positive d'élargissement du public bénéficiaire. La France devrait avoir à cœur, à l'aune notamment des évaluations qui pourront être faites de ce qui a été mis en œuvre, d'accélérer cet élargissement et de chercher à articuler ces périodes passées dans un autre pays avec sa politique de formation professionnelle.

De la même manière, l'engagement civique volontaire offre un visage attractif de la construction européenne. Le service volontaire européen, créé en 1996, permet à des jeunes entre 17 et 30 ans de réaliser des missions d'intérêt général au sein d'une structure à but non-lucratif accréditée, dans un autre pays que le leur. Le champ géographique est calqué sur celui du programme Erasmus +. Près de 5 000 structures d'accueil sont accréditées. Le programme n'a bénéficié, au total, qu'à une centaine de milliers de jeunes européens en vingt ans, mais il peut constituer un point d'appui pour le développement des parcours d'engagement qui est recherché par ailleurs dans notre cadre national.

La monnaie commune de la zone euro représente, dans les pays qui la partagent, un autre acquis de l'identité européenne commune. Sa valeur symbolique ne repose pour l'heure, en matière d'illustration des billets, que sur des symboles généraux et désincarnés : carte de l'Europe, drapeau, étoiles. Les ponts et portails qui sont représentés sont imaginaires et doivent symboliser, dans divers styles architecturaux de l'histoire du continent, les liens entre les peuples et l'ouverture de l'Europe sur le monde. Les pièces comportent quant à elles une face commune et une face librement choisie par chaque pays. Illustrer les billets de banque de figures humaines emblématiques de la culture européenne ne répondrait-il pas à un

<sup>156</sup> *Histoire/Geschichte*, Ernst Klett Verlag (Stuttgart) et Nathan (Paris).



objectif de meilleure adhésion à l'histoire et aux valeurs partagées par les citoyens de l'Union ? S'il est probablement difficile d'imaginer, comme pour les pièces, des faces nationales qui augmenteraient les risques de contrefaçon, il ne serait pas exclu d'espérer un accord autour des douze personnalités susceptibles d'être retenues (à raison de deux par type de billet<sup>157</sup>), d'autant que les changements de présentation qui sont effectués à échéance régulière permettraient une rotation. À défaut d'aboutir à court terme, une large consultation des citoyens européens permettrait de susciter une dynamique et une pédagogie communes très positives.

**Proposition n° 8** – Développer un ensemble d'outils pédagogiques permettant aux jeunes de découvrir concrètement la citoyenneté européenne.

Il est impossible de conclure sur les enjeux de l'enseignement civique sans revenir sur deux enjeux concernant les adultes ou ceux qui sont en passe de le devenir : **l'impérieuse exigence d'assurer l'égalité en droit et d'œuvrer à la rendre effective, y compris lors de la sortie du cadre scolaire ou universitaire vers l'emploi, d'une part, et le rôle des familles, d'autre part.**

L'égalité en droit est, dans notre conception républicaine, consubstantielle à la citoyenneté et de nombreuses politiques tendent à résorber les formes d'inégalités qui subsistent. Il reste un angle mort de ces politiques, qui est celui de la transition entre la période scolaire ou universitaire et l'emploi. L'exigence de réaliser des stages dans le monde professionnel pour disposer de premières expériences pratiques s'est généralisée depuis de nombreuses années, dès la scolarité comme l'atteste la « séquence d'observation en milieu professionnel » réalisée en classe de troisième. Le développement, à l'université, des masters professionnels dont beaucoup intègrent dans leur cursus la réalisation d'un ou plusieurs stages en est une autre illustration. La réalisation de stages est par ailleurs une clé de l'accès à de nombreuses filières sélectives d'enseignement supérieur et de l'accès à l'emploi.

Or la possibilité de réaliser un stage et, *a fortiori*, un stage valorisant repose aujourd'hui de manière déterminante sur les réseaux personnels des candidats ou de leurs proches. Des « bourses aux stages » existent certes, mais trop rares sont les entreprises et les administrations publiques qui disposent d'une politique de recrutement de stagiaires selon des critères de sélection publics et garantissant l'égalité des candidats. La cohésion de la communauté nationale est obérée par cette discrimination de fait.

Faire de la citoyenneté une grande cause nationale impose ainsi de définir et mettre en œuvre une politique publique destinée à assurer l'effectivité du principe d'égalité pour l'accès aux stages.

**Proposition n° 9** – Définir et mettre en œuvre une politique publique destinée à assurer l'effectivité du principe d'égalité pour l'accès à un stage et la transition vers l'emploi.

157 Le billet de 500 € n'est plus émis depuis le 4 mai 2016.



Enfin, c'est à l'évidence au sein des familles que les enfants se familiarisent, lorsqu'ils bénéficient de cet environnement, avec les règles de la civilité et les fondements du civisme. Il est essentiel, à cet égard, que les valeurs de l'éducation morale et civique enseignées à l'école soient partagées par les familles. De nombreux enseignants font le constat de divergences d'appréciation qui compliquent leur mission, sapent leur autorité et peuvent devenir démobilisatrices. Il est trop fréquent, notamment, que les sanctions appliquées aux élèves pour des motifs d'incivilité ou de méconnaissance des règles de la vie en commun soient contestées par les parents, parfois alors même que les élèves en avaient admis le bien-fondé. Les témoignages révèlent que ces comportements contestataires peuvent émaner de tous les milieux socioprofessionnels. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République a inscrit comme principe, à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, que « l'école se construit avec la participation des parents » et qu'« elle s'enrichit et se conforte par le dialogue et la coopération entre tous les acteurs de la communauté éducative ». Ces orientations, précisées par une circulaire du 15 octobre 2013<sup>158</sup>, ont conduit à moderniser et mieux utiliser des outils concrets permettant cette coopération entre parents et enseignants, réunis dans une « Mallette des parents<sup>159</sup> ». La connaissance de cet outil par les intéressés, parents et enseignants, est encore très faible et appelle des campagnes de publicité. Le succès du travail de coopération est une des clés de l'éducation morale et civique et il pourrait trouver d'utiles prolongements dans la politique de soutien à la parentalité.

Cette politique s'est appuyée, de 2010 à 2016, sur un Comité national de soutien à la parentalité<sup>160</sup>, placé auprès du ministre chargé de la famille, qui avait pour mission de contribuer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique et des mesures de soutien à la parentalité définies par l'État et les organismes de la branche famille de la sécurité sociale. Un rapport de l'IGAS de février 2013<sup>161</sup> consacré à l'évaluation de la politique de soutien à la parentalité préconisait de pérenniser cette instance pour une durée de cinq ans en organisant sa complémentarité avec le Haut Conseil de la famille. Elle a néanmoins été supprimée par un décret du 25 octobre 2016 qui a réformé ce Haut conseil.

Indépendamment de toute appréciation sur la pertinence des choix effectués en matière de structures administratives, les constats dressés par cette étude conduisent à préconiser que les politiques publiques destinées à renforcer la citoyenneté ne négligent pas le soutien qui doit être apporté aux familles et à l'exercice de la parentalité. À défaut, le système éducatif restera dans la position très inconfortable qu'il connaît aujourd'hui, écartelé entre le haut degré légitime d'exigence de la part de la société et l'incapacité à inculquer en quelques heures par semaine toutes les valeurs inhérentes au vivre ensemble républicain. Il est important, à cet égard, d'adosser les enseignements scolaires sur les interventions que les collectivités territoriales et leurs élus sont à même de proposer en la matière, y compris à destination des familles.

158 *Renforcer la coopération entre les parents et l'école dans les territoires*, RED-DEGESCO n° 2013-142.

159 V. [mallettedesparents.onisep.fr](http://mallettedesparents.onisep.fr) et la circulaire du 15 juillet 2010, *Extension du dispositif la « Mallette des parents »*, MEN-DGESCO n° 2010-106.

160 Créé par le décret n° 2010-1308 du 2 novembre 2010.

161 Rapport RM2013-015P de B. Jacquy-Vasquez, P. Sitruk et M. Raymond.

**Proposition n° 10** – Se doter d’outils adaptés à l’accompagnement des familles sur les enjeux du civisme et de la citoyenneté.

■ **Renforcer la pédagogie de la laïcité.**

L’importance de la problématique de la laïcité dans les équilibres de la citoyenneté a été soulignée ces dernières années par la place qui lui a été consacrée dans le débat public et par des ouvrages remarquables de plusieurs philosophes ou sociologues<sup>162</sup>. Les incompréhensions ou remises en cause de la laïcité qui se sont manifestées appellent de la part de l’État un important effort de pédagogie. Alors même qu’elle constitue l’un des piliers de la conception française de la citoyenneté, la laïcité reste trop souvent mal comprise, y compris par nombre de responsables, notamment dans l’enseignement, confrontés aux critiques qui s’expriment. Cette situation peut s’expliquer par la quasi-disparition de ces critiques pendant plusieurs décennies, mais elle est gravement préjudiciable au bon équilibre de la vie en société dès lors qu’elle est redevenue un objet de polémique, comme cela a été souligné dans la première partie de cette étude.

Si notre conception de la laïcité est particulière, c’est qu’elle est le produit d’une histoire nationale singulière, un compromis né des violences interreligieuses qui ont meurtri la France, depuis la croisade des Albigeois jusqu’aux expulsions des congrégations religieuses en passant par un demi-siècle de guerres de religions. La laïcité est un principe plus que centenaire qui a mis un terme à la « guerre des deux France », garanti la liberté de conscience des femmes et des hommes qui vivent sur notre sol et contribué à la paix civile.

Prolongeant les travaux antérieurs qui avaient notamment conduit à la publication, en septembre 2013, d’une charte de la laïcité à l’école, ainsi que ceux qui sont menés à l’échelle de l’ensemble de la société, par l’Observatoire de la laïcité, le ministre de l’éducation nationale a pris la mesure de l’enjeu et lancé d’importantes initiatives destinées à mettre l’ensemble des personnels confrontés aux interrogations des élèves et des parents en situation de répondre à toutes les situations rencontrées. Des « équipes laïcité » ont été créées à cet effet dans tous les rectorats et un Conseil des sages de la laïcité, présidé par Dominique Schnapper, a été installé. Il a élaboré un *Vademecum* sur la laïcité à l’école comportant vingt-deux fiches thématiques et des annexes permettant notamment d’accéder à toutes les ressources pédagogiques utiles. D’autres services publics devraient être encouragés à engager un même travail de fond, notamment le ministère de l’intérieur, le ministère de la santé, le ministère des transports ou le ministère des sports.

Le Conseil d’État doit rappeler qu’il a présenté, dans son rapport public de 2004<sup>163</sup>, une étude consacrée à un siècle de laïcité, dans laquelle il analyse et commente, d’une façon qui reste d’actualité et qui se veut pédagogique, cette

162 Notamment C. Kintzler, *Penser la laïcité*, Minerve, 2014, P. Manent, *Situation de la France*, Desclée de Brouwer, 2015, D. Schnapper, *De la démocratie en France : République, Nation, laïcité*, Odile Jacob, 2017.

163 Études et documents du Conseil d’État, 2004, p. 240.



règle constitutionnelle<sup>164</sup> qu'il regarde également comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>165</sup>, en rappelant qu'elle se décline en trois principes : celui de la neutralité de l'État à l'égard des cultes, mais aussi ceux de liberté religieuse et de respect du pluralisme. Il rappelle que si ces principes peuvent imposer des règles de comportement aux personnes pratiquant une religion, ils créent également des obligations pour les personnes publiques qui doivent assurer la liberté de conscience, garantir le libre exercice des cultes et veiller à la neutralité des agents publics.

Cette étude s'appuie sur une jurisprudence très explicite qui concerne, parmi bien d'autres sujets ponctuels, la liberté des pratiques religieuses<sup>166</sup>, le port des signes religieux dans les établissements scolaires<sup>167</sup>, le respect de la liberté de conscience et de religion<sup>168</sup>, la neutralité des agents publics<sup>169</sup> mais aussi le respect de leurs convictions religieuses<sup>170</sup>, l'appréciation du critère d'assimilation pour l'acquisition de la nationalité française<sup>171</sup>, les menus des cantines scolaires<sup>172</sup>, l'exclusion du soutien financier public aux associations culturelles<sup>173</sup>, le financement de travaux sur des locaux ayant un usage culturel<sup>174</sup>, l'abattage rituel des animaux<sup>175</sup>. Le Conseil constitutionnel a rendu lui aussi d'importantes décisions<sup>176</sup> précisant la portée de la laïcité républicaine et de ses différentes composantes : neutralité de l'État, non-reconnaissance des cultes par la République (sous la réserve du régime concordataire applicable en Alsace et en Moselle), garantie du libre exercice des cultes, respect de toutes les croyances, de la liberté de conscience et égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion.

L'ensemble des ressources juridiques ainsi disponible permet de doter les responsables publics et l'ensemble des personnes confrontées à des difficultés relatives à la portée ou à l'explication de la laïcité de tous les outils dont ils peuvent

---

164 Inscrite à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 (« *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ») après avoir figuré dans celle de la IV<sup>e</sup> République.

165 CE, 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignants du second degré*, n° 219379.

166 CE, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*, n° 31102.

167 CE, Avis, 27 novembre 1989, n° 346893 et décision du 2 novembre 1992, *Kherouaa*, n° 130394, 5 décembre 2007, *M. et Mme G.*, n° 295671.

168 Décision *Kherouaa*, *op. cit.*

169 CE, avis, 3 mai 2000, *Demoiselle J. X.*, n° 217017, CE 19 février 2009, *M. B.*, n° 311633.

170 CE, 10 avril 2009, *M. E.H.*, n° 311888, 16 juin 1982, *Époux Z.*, n° 23277.

171 CE, 19 novembre 1997, *B.H.*, n° 169368 ; CE, 3 février 1999, *Mme E.Y.*, n° 161251.

172 CE, 25 octobre 2002, *Commune d'Orange*, n° 251161.

173 CE, 9 octobre 1992, *Commune de Saint-Louis c/ association « Siva Soupramanien de Saint-Louis »*, n° 94455.

174 CE, 19 juillet 2011, *Communauté urbaine du Mans-Le Mans Métropole*, n° 309161, CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et P.*, n° 308817.

175 CE, 25 novembre 1994, *Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve-Tsedek*, n° 110002.

176 V., notamment, 7 octobre 2010, décision relative à la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, n° 2010-613 DC ; 22 octobre 2009, décision relative à la loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, n° 2009-591 DC ; 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité*, n° 2012-297 QPC.

avoir besoin. Une circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 a publié une charte de la laïcité dans les services publics qui en fait une présentation très synthétique. Il est éminemment souhaitable que l'ensemble des acteurs publics utilisent ces outils pour organiser une pédagogie volontariste de la laïcité destinée à rétablir, dans toute la mesure du possible, la sérénité de l'application de ce volet sensible de la citoyenneté française.

Cette pédagogie pourra plus particulièrement accompagner le processus de dialogue avec l'islam de France, annoncé par le Président de la République lors des vœux qu'il a présentés le 4 janvier 2018 aux autorités religieuses et dans le cadre duquel le ministre d'État, ministre de l'intérieur, a demandé aux préfets, par une [circulaire du 25 juin 2018](#), d'organiser dans chaque département des assises territoriales de l'islam de France. Cette circulaire rappelle qu'Aristide Briand présentait la loi de 1905, devant l'Assemblée nationale, comme « *une loi de liberté de pratiquer le culte de son choix, pourvu que ce soit dans le respect de l'ordre public* ».

**Proposition n° 11** – Diffuser et utiliser les outils disponibles permettant d'organiser une pédagogie volontariste de la laïcité.

## 3.2. Le renouveau d'une société de fraternité

*« La liberté, c'est le droit,  
l'égalité, c'est le fait,  
la fraternité, c'est le devoir ».*

Victor Hugo<sup>177</sup>

### 3.2.1. Faire de l'engagement un « savoir-être » citoyen

La vertu de l'engagement est historiquement au cœur des valeurs républicaines : le républicain adhère à un idéal de vertu et de dépassement des préoccupations individuelles qui repose sur son attachement à la patrie et son dévouement au bien public.

La valorisation de parcours d'engagement civique permettant aux jeunes citoyens, ainsi qu'aux plus âgés, de contribuer à des missions d'intérêt général est une orientation particulièrement remarquable de ces dernières années. Indépendamment de dispositifs spécifiques concernant des catégories particulières, tel le service sanitaire de trois mois auquel sont astreints à compter de la rentrée 2018 les étudiants des formations en santé, plusieurs cadres généraux ont vu le jour.

Le **service civique**, institué par la loi du 10 mars 2010 dont les dispositions sont codifiées à l'article [L. 120-1](#) du code du service national, a pour objet, comme cela a été rappelé dans la deuxième partie de cette étude, de « *renforcer la*

177 V. Hugo, *Le droit et la loi*, 1841.



*cohésion nationale et la mixité sociale » et d'offrir « à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée ». L'expression ne figure pas dans la loi, mais le service civique a vocation à constituer une école de la citoyenneté.*

L'engagement de service civique défini par la loi est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans. Il s'agit d'un engagement volontaire d'une durée de 6 à 12 mois, représentant au moins 24 heures hebdomadaires, pour l'accomplissement d'une mission d'intérêt général dans un des neuf domaines d'interventions reconnus prioritaires pour la Nation (solidarité, santé, éducation pour tous, culture et loisirs, sport, environnement, mémoire et citoyenneté, développement international et action humanitaire, intervention d'urgence). Les missions de service civique peuvent être effectuées auprès d'organismes à but non lucratif ou de personnes morales de droit public, en France ou à l'étranger. Elles donnent lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État et d'un soutien complémentaire, en nature ou argent, pris en charge par la structure d'accueil. Ces missions ouvrent droit, en outre, à un régime complet de protection sociale financé par l'État.

L'objectif de l'engagement de service civique est ainsi de proposer à tous les jeunes, quels qu'aient été leur formation ou leur parcours antérieurs, un cadre permettant de construire leur identité de citoyen. Les organismes agréés au titre du service civique ont l'obligation d'assurer à leurs volontaires une formation civique et citoyenne qui comprend obligatoirement deux volets : un volet théorique d'au moins deux journées, ayant pour objectif de sensibiliser les volontaires aux enjeux de la citoyenneté et transmettre les valeurs citoyennes d'engagement, et un volet pratique de formation aux premiers secours.

Le succès du dispositif, piloté par l'Agence du service civique, est remarquable : l'effectif des volontaires a presque quadruplé entre 2014 et 2017, passant de 35 000 à 135 000. En Europe, seule l'Allemagne dispose d'un dispositif de volontariat similaire remontant aux années 1960 mais plafonnant à environ 100 000 volontaires. La Cour des comptes a consacré un chapitre de son rapport annuel de 2018 au service civique et salué sa montée en charge réussie.

**La poursuite de la montée en puissance du service civique mérite d'être regardée comme une priorité des autorités françaises**, comme le service volontaire européen, précédemment évoqué, mérite de se voir donner de nouvelles ambitions par l'Union européenne.

135 000 volontaires ne représentent qu'environ 1,5 % des classes d'âge françaises potentiellement concernées et moins de 20 % d'une seule de ces classes d'âge ; les objectifs pourraient être beaucoup plus élevés. L'Agence du service civique espère pouvoir atteindre, à terme, le niveau de 300 000 volontaires. Le coût de cette montée en puissance est à mettre en balance avec les effets positifs escomptés et le rapport de la Cour des comptes ouvre d'ailleurs des pistes d'amélioration du financement.

Le tissu associatif français susceptible d'être associé au service civique est d'une remarquable densité et permet, sans assouplissement des règles d'agrément



ou élargissement du référentiel des missions, d'accompagner une telle montée en puissance. Il ne peut ni ne doit cependant à lui seul accueillir les volontaires (il en accueille encore aujourd'hui les deux tiers). Les administrations publiques devraient, eu égard aux espoirs fondés sur le service civique, jouer un rôle accru dans l'accompagnement des jeunes volontaires. Celles de l'État se sont déjà fortement impliquées, notamment le ministère de l'éducation nationale, premier contributeur du dispositif avec 10 000 jeunes en service civique en 2017 et qui prévoit d'en accueillir 20 000 en 2018. D'autres ministères se sont pour l'heure moins engagés – la Cour des comptes cite ceux de la défense, de l'écologie ou du logement, qui n'ont, selon sa formule, « qu'entrouvert la porte » –. De même, les établissements du secteur sanitaire et médico-social (hôpitaux, EHPAD...) ne se sont à ce jour engagés qu'à un niveau très inférieur aux possibilités et aux attentes. Ainsi le secteur de la santé, dont les besoins sont pourtant considérables, n'accueille que 4 % des volontaires. Quant aux collectivités territoriales, elles restent encore, toujours selon la formule de la Cour des comptes, « en retrait » : bien que l'Agence du service civique ait noué des liens avec les associations d'élus locaux et avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le nombre de collectivités proposant des missions reste faible. Selon les différentes études disponibles, le nombre de jeunes volontaires accueillis par les collectivités territoriales ne représente, chaque année, que 6 % du total des volontaires du service civique.

L'État, responsable de ce programme, gagnerait à définir en lien avec l'ensemble des partenaires concernés les outils permettant de lever les freins ou blocages. Un audit d'ensemble pourrait utilement être fait. Il contribuerait à définir les nouvelles orientations qui pourraient justifier, avec tous les acteurs concernés, **un grand rendez-vous national, sur le modèle d'états généraux ou d'assises de l'engagement civique.**

Un tel processus devrait évidemment être réalisé en relation avec la construction d'un cadre juridique abouti pour le futur service national universel.

Les orientations adoptées par le conseil des ministres du 27 juin 2018 prévoient une organisation de ce service en deux temps. La première phase, obligatoire, d'une durée d'un mois maximum sera organisée à l'âge de 16 ans, dans le prolongement de l'obligation scolaire. Elle constituera l'aboutissement du parcours citoyen débuté à l'école primaire et poursuivi au collège. La seconde phase, réalisée sur la base du volontariat mais que les jeunes seront vivement encouragés à réaliser, sera constituée d'un engagement volontaire d'une durée d'au moins trois mois au sein d'activités d'intérêt général, d'intérêt public ou de solidarité. Relèveront de cet engagement celui effectué au sein du service civique comme ceux effectués dans les diverses réserves existantes.

Ce schéma d'ensemble poursuit deux objectifs.

Il s'agit, en premier lieu, de concilier **la volonté, qui a présidé à la conception du service national universel, de renforcer la mixité sociale, que traduit la phase obligatoire, avec la dimension intrinsèquement volontaire de l'engagement.**



Deux objections au moins ont en effet pu être faites au caractère entièrement obligatoire de ce service qui était initialement envisagé.

La première est que, comme l'ont souligné plusieurs associations de jeunesse, la contrainte peut susciter plus de rejet que d'adhésion à la cause du vivre ensemble. C'est la raison pour laquelle beaucoup des réflexions<sup>178</sup> qui sont à l'origine des dispositifs actuels ont préconisé, avec constance, de privilégier l'incitation et le volontariat à l'obligation. Cette orientation repose sur l'idée que la communauté civique est une notion élective : elle se nourrit de l'adhésion et doit se défier de la contrainte.

La seconde objection, moins fréquemment formulée, avait trait à ce que la dimension obligatoire du service pouvait porter en creux le reproche, fait à l'ensemble de la génération qui va, pour la première fois, être confrontée à ce service, de manquer d'esprit civique et républicain. Or un tel reproche, d'une part, serait erroné : cette génération, comme l'attestent de nombreuses enquêtes, est particulièrement désireuse de s'engager et de contribuer à des causes collectives. Ce reproche, d'autre part, risquerait de renforcer le sentiment de cette génération d'être historiquement défavorisée. De fait, en dépit des libertés dont elle jouit et du confort global procuré par les progrès technologiques, elle subit une conjonction de difficultés perçues, vis-à-vis des deux générations qui l'ont précédée, comme autant d'injustices : difficultés d'accès à des emplois stables, exigence de formations de longue durée sans garanties de perspectives d'ascension sociale, coût élevé du logement, sentiment de verrouillage de la société par des aînés dont le poids politique et sociologique s'accroît, incertitude sur l'avenir des politiques et régimes de protection sociale, notamment des retraites, en raison de la charge des dettes laissées en héritage par les générations précédentes.

Le second objectif que poursuit l'architecture prévue du service national universel est de donner un cadre cohérent aux différentes modalités d'engagement. Cela se traduit, en particulier, par l'insertion dans son champ, au titre de la phase volontaire, de l'ensemble des catégories d'engagements volontaires dans des activités d'intérêt général, de solidarité ou orientées vers le bien commun. Cette dimension présente l'intérêt de **donner une cohérence à un ensemble de dispositifs ayant des vocations voisines** – service civique, réserves civiques, service national universel – et de préciser les articulations entre ces dispositifs et les formes de bénévolat associatif. Elle est ainsi **de nature à assurer la complémentarité idéale entre service national, service civique et réserves civiques et sanitaires** : les satisfactions retirées d'un service national principalement volontaire faciliteront l'exercice ultérieur de périodes d'engagement dans le service civique, qui est également accessible, il faut le rappeler, aux personnes de plus de 25 ans, ainsi que les engagements dans les différentes réserves permettant aux citoyens de contribuer à des politiques publiques de première importance comme la sécurité publique, la santé ou l'éducation.

L'aboutissement du cadre juridique du futur service universel, en cohérence avec le scénario précis d'organisation qui sera déterminé à l'issue de la consultation publique annoncée par le conseil des ministres, nécessite toutefois de résoudre au moins trois séries de questions.

<sup>178</sup> Notamment le rapport présenté par MM. Onesta et Sauvé.



La première est celle de la nécessité d'une révision constitutionnelle pour assurer la conformité à la Constitution du caractère obligatoire de la première phase. Le rapport remis au Premier ministre à sa demande, de même que le rapport d'information réalisé par la commission de la défense de l'Assemblée nationale soulignent tous deux qu'une telle obligation, sans relation avec la défense nationale ni avec l'instruction obligatoire, ne peut pas reposer de façon certaine sur l'un des motifs pour lesquels la Constitution permet à la loi de restreindre les libertés.

La deuxième question a trait au champ et aux modalités de l'engagement. Elle nécessite de déterminer si le service national universel aura vocation à être effectué par l'ensemble des élèves scolarisés ou par les seuls jeunes aujourd'hui éligibles au service civique, la première catégorie incluant les enfants de parents étrangers en situation irrégulière sur le territoire national, la seconde les étrangers résidant de façon régulière. Elle nécessite aussi de s'assurer que ceux pour qui les modalités de sélection et d'évaluation du système scolaire constituent des obstacles infranchissables pourront bénéficier des périodes d'engagement volontaire pour révéler leurs qualités et talents et s'ouvrir de nouveaux horizons de réussite pour la suite de leur parcours.

La dernière question est celle des effets sur l'emploi et la vie économique du renforcement massif de l'engagement auquel va inmanquablement conduire la mise en place du service universel. Des effets d'éviction et d'aubaine peuvent notamment être redoutés. Ces risques imposent la recherche d'une articulation optimale entre l'engagement et le monde marchand.

**Proposition n° 12** – Construire, autour du futur service national universel, un cadre juridique cohérent pour les différentes formes d'engagement citoyen.

Une logique particulière doit prévaloir dans le domaine de la politique pénale où la contrainte présente une indéniable légitimité. Les **stages de citoyenneté**, instaurés par la [loi du 9 mars 2004](#) portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, peuvent être prescrits comme une alternative aux poursuites et comme peine principale ou complémentaire. En vertu de l'[article 131-5-1](#) du code pénal, lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut, à la place de l'emprisonnement et avec l'accord du prévenu, prescrire que le condamné devra accomplir un stage de citoyenneté « *tendant à l'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen* ». En vertu de l'[article R. 131-35](#) du code pénal, le stage de citoyenneté, rendu applicable aux mineurs de 13 à 18 ans par l'[ordonnance du 2 février 1945](#) relative à l'enfance délinquante, peut également avoir pour objet de faire prendre conscience au condamné « *de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société* ».

La durée du stage de citoyenneté, qui ne peut excéder un mois, est fixée par la juridiction en tenant compte, pour le condamné majeur de ses obligations familiales, sociales ou professionnelles, pour le condamné mineur de ses obligations scolaires et de sa situation familiale.



Ces stages, dont la création est une bonne initiative et qui sont effectués dans le cadre de sessions collectives, souffrent de deux insuffisances : ils ne concernent jusqu'à présent qu'un très faible nombre de personnes et leur durée est, le plus souvent, beaucoup trop courte (deux à cinq jours) pour que des résultats significatifs puissent être escomptés. Le ministère de la justice dispose de trop peu de moyens pour donner une portée plus ambitieuse à un dispositif administrativement lourd. Une évaluation d'ensemble mériterait d'être faite pour apprécier s'il y a lieu de se montrer plus ambitieux et, le cas échéant, pour en définir les objectifs.

S'agissant toujours des personnes sous main de justice, il serait éminemment souhaitable de donner les moyens à l'administration pénitentiaire, plus particulièrement aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), d'assurer une formation civique appropriée aux personnes condamnées, que ce soit en milieu ouvert ou fermé, chaque fois que cette formation est utile à la réinsertion. Dans ce domaine également, la mobilisation de volontaires des réserves civiques mériterait d'être organisée.

**Proposition n° 13** – Donner aux services du ministère de la justice les moyens humains et matériels permettant de mieux assurer l'accompagnement civique des personnes sous main de justice.

Indépendamment de ces questions fondamentales, la politique d'encouragement de l'engagement citoyen appelle quelques améliorations ou innovations.

La première amélioration a déjà été mentionnée : en dépit du cadre législatif rénové et sauf au sein de la gendarmerie nationale, **les réserves civiques restent insuffisamment mobilisées** et leur participation aux missions des services publics susceptibles de faire appel à elles mérite d'être renforcée, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'éducation.

Une deuxième amélioration devrait concerner la **formation civique dispensée dans le cadre du service civique**, qui est encore très modeste – un minimum de deux jours pour le module théorique – et gagnerait à être renforcée, comme le souhaite l'Agence du service civique. Des propositions concrètes ont été faites par divers cercles de réflexion<sup>179</sup> ; une évolution ambitieuse est souhaitable sous réserve que le futur service national universel n'appréhende pas le sujet de façon globale.

Le **compte d'engagement citoyen**, rattaché en vertu de l'article [L. 5151-5](#) du code du travail au compte personnel d'activité, mérite en troisième lieu une mise en œuvre volontariste. Régi par l'article [L. 5151-7](#) du code issu de la [loi du 8 août 2016](#) relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le compte d'engagement citoyen, dont peut bénéficier depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 toute personne âgée de plus de seize ans, recense les activités bénévoles ou de volontariat de son titulaire et permet

<sup>179</sup> Comme « Agir pour les classes de citoyenneté » qui a proposé, pendant la campagne présidentielle de 2017 la constitution de classes de citoyenneté de 10 jours pour les volontaires du service civique.

d'acquérir, par l'exercice de ces activités, des heures inscrites sur le compte personnel de formation et des jours de congé destinés à l'exercice de ces activités de bénévolat ou volontariat. Il est important que ce dispositif trouve rapidement sa pleine dimension afin de renforcer, dans le milieu professionnel, l'attractivité et l'exemplarité de l'engagement. Il mériterait par ailleurs d'être mieux connu de ses bénéficiaires potentiels.

Une innovation pourrait concerner **les moins de seize ans**. Les formes institutionnelles d'engagement civique ne sont ouvertes aujourd'hui qu'à compter de cet âge, probablement en raison de la priorité donnée, pour les plus jeunes, à l'éducation morale et civique dispensée dans le cadre du service public éducatif. Les deux processus sont cependant complémentaires et la pédagogie du civisme gagnerait à ce que soit favorisée dès le collège la pratique de l'engagement, adossée à des méthodes éducatives valorisant la participation des élèves. Il n'est pas souhaitable, avant seize ans, de confier les jeunes à des structures extérieures au monde éducatif, mais des formules de partenariat pourraient être recherchées pour que soient construits, parallèlement aux cours d'éducation morale et civique, de petits projets d'engagement en lien avec les collectivités territoriales ou les associations agréées. Les activités périscolaires s'y prêteraient plus particulièrement et, dans ce domaine également, la mobilisation des volontaires de la réserve citoyenne de l'éducation nationale serait pertinente. Pourquoi ne pas imaginer par ailleurs qu'un projet personnel d'engagement civique puisse être pris en considération au titre des épreuves optionnelles du baccalauréat ? Pourquoi également ne pas permettre aux lycéens de découvrir, une fois par an, le fonctionnement d'un service public de proximité ? Les députés ont adopté le 14 juin 2018, avec l'accord du ministre de l'éducation nationale, un amendement au projet de loi *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* qui prévoit une journée de découverte par an en milieu professionnel, en classe de première et de terminale. La découverte des activités de service au public mériterait de trouver sa place dans ce dispositif s'il était retenu.

La valorisation des processus d'engagement citoyen et le soutien des pouvoirs publics à ces processus justifient par ailleurs **un dispositif global de labellisation**. Le caractère citoyen d'une démarche ne peut pas relever d'une auto-proclamation, au risque de toutes sortes de détournements ou d'usurpations. Comme cela a été souligné dans la deuxième partie de cette étude, de trop nombreuses initiatives se présentent sous le label de l'engagement citoyen alors qu'elles ne relèvent, au mieux, que de formes classiques de bénévolat qui ne sont pas assimilables au civisme, au pire, de contestations de la légitimité de la loi voire d'opérations de déstabilisation des autorités de la République.

Des cadres d'agrément administratif existent déjà : associations d'intérêt général, d'utilité publique, entreprises solidaires d'utilité sociale notamment. Mais, outre leur diversité, ils répondent pour l'heure à d'autres finalités. Ainsi, une association est regardée **comme présentant un intérêt général** si elle a un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou si elle concourt à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et



des connaissances scientifiques françaises. Une association peut bénéficier d'une **reconnaissance d'utilité publique** si, outre d'autres critères tenant à sa gouvernance et son ancienneté, ses activités couvrent un domaine philanthropique, social, sanitaire, éducatif, scientifique, culturel ou si elles concernent la qualité de la vie, l'environnement, la défense des sites et des monuments, la solidarité internationale. **Les entreprises solidaires d'utilité sociale** doivent, pour celles qui ne relèvent pas de plein droit de ce statut<sup>180</sup>, poursuivre un but d'utilité sociale ou d'intérêt général, avoir une gouvernance démocratique, associer les parties prenantes de l'entreprise et réinvestir la majorité des bénéfices dans le fonctionnement de l'entreprise pour assurer son maintien et son développement. Ces différents champs d'agrément administratif ne correspondent pas exactement à ceux des engagements civiques, qu'ils débordent assez largement sans nécessairement répondre aux objectifs de cohésion nationale, mixité sociale et respect des valeurs de la République. **Les organismes qui souhaitent plus spécifiquement bénéficier de l'agrément permettant d'accueillir ou de mettre à disposition des volontaires du service civique** doivent proposer des missions répondant aux principes d'intérêt général, de non-substitution à l'emploi, d'accessibilité à tous les jeunes, quel que soit leur profil, et de mixité sociale. Ils doivent également disposer d'une organisation et des moyens compatibles avec l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge des volontaires qu'ils envisagent d'accueillir ou de mettre à disposition. Mais ces critères et cette procédure d'agrément n'ont été conçus que pour organiser ces missions d'accueil et de mise à disposition.

Il est très souhaitable, face au foisonnement contemporain des initiatives qui se présentent comme « citoyennes », qu'un dispositif de labellisation soit mis en place sous l'égide de l'État, garant de la cohésion nationale et du respect des valeurs républicaines. Le **label de citoyenneté** pourrait être attribué, sur demande, à toute personne privée, physique ou morale, souhaitant se prévaloir dans sa communication externe d'actions ou d'initiatives utilisant le vocable « citoyenneté » ou « citoyen » et répondant, dans ces actions ou initiatives, aux valeurs civiques. Comme tout label public, il aurait vocation non pas à offrir des avantages administratifs, mais à apporter une caution, une reconnaissance publique destinée à la fois à valoriser le processus concerné, à rassurer les publics intéressés et à constituer un levier d'action supplémentaire pour la promotion de la citoyenneté. S'agissant d'un simple label et non d'un agrément administratif, ce dispositif devrait être aussi peu bureaucratique que possible et pourrait être largement déconcentré. Sa définition devrait associer l'Agence du service civique, qui pourrait en être le délégataire, et les structures privées, associatives notamment, ayant une expérience reconnue en matière de valorisation du civisme.

---

180 Les catégories suivantes bénéficient de plein droit de l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale : entreprises d'insertion ou de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion, organismes d'insertion sociale services de l'aide sociale à l'enfance, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, régies de quartier, entreprises adaptées, centres de distribution de travail à domicile, établissements d'aide par le travail, organismes exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique, associations et fondations reconnues d'utilité publique, organismes assurant l'accueil et l'hébergement de personnes en difficulté, établissements et services accompagnant et accueillant des enfants et des adultes handicapés.



Une recommandation plus générale doit être faite : **les rigidités juridiques et administratives sont de redoutables obstacles à la promotion de l'engagement civique, au développement des initiatives citoyennes et, de façon plus globale, à l'innovation sociétale.** Il n'est pas cohérent d'attendre des citoyens qu'ils prennent l'initiative de susciter et partager des actions d'intérêt général tout en les soumettant à des réglementations vétilleuses. Le Conseil d'État a eu de nombreuses occasions ces dernières années, notamment dans ses rapports annuels d'activité et ses études annuelles de 2006 (*Sécurité juridique et complexité du droit*) et 2016 (*Simplification et qualité du droit*), de souligner les effets néfastes de la complexité du droit pour tous les secteurs de l'activité du pays. Ces effets sont encore plus dommageables lorsqu'ils contrecarrent une politique aussi essentielle à l'équilibre de la Nation que l'est l'engagement citoyen.

Les contraintes imposées par des normes de plus en plus nombreuses, précises et exigeantes sont unanimement dénoncées par les organisations d'éducation populaire qui estiment, non sans arguments, être menacées de ne plus pouvoir remplir leurs missions. Les normes ont toujours des objectifs louables – la sécurité sous toutes ses formes, la protection du travail, la santé, l'hygiène – et beaucoup d'entre elles ne sont pas spécifiquement françaises mais résultent de directives européennes. Il n'en reste pas moins que la dynamique de l'engagement citoyen requiert un minimum de souplesse.

Une illustration des rigidités rencontrées a été donnée lorsque le Conseil d'État<sup>181</sup> a été conduit, le 10 octobre 2011, à censurer le décret réglementant le temps de travail des animateurs ou directeurs de structures d'accueil collectif de mineurs à caractère éducatif, autrement dit les moniteurs de colonies de vacances, de centres aérés, pour ne pas avoir prévu un temps de repos conforme au cadre légal fixé par la directive européenne du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et par la loi française. Un nouveau décret, du 27 avril 2012, a organisé un régime de repos qui permet le maintien du modèle économique des colonies de vacances, mais au prix d'une grande complexité des plannings d'emploi des animateurs.

Le régime des sapeurs-pompiers volontaires est lui-même affecté par des contraintes similaires. La France compte près de 200 000 sapeurs-pompiers volontaires (pour moins de 41 000 professionnels) dont l'activité « *repose sur le volontariat et le bénévolat* » aux termes de la loi du 20 juillet 2011 qui régit leur emploi. L'application de la directive européenne du 4 novembre 2003 a conduit la France, comme les autres États de l'Union qui ont un dispositif de volontariat dans leurs services d'incendie et de secours, à modifier les règles antérieures et à appliquer à ces volontaires les obligations découlant de la directive, définissant notamment les notions de « temps de travail » et de « période de repos »<sup>182</sup> (en application du décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013, la limite annuelle de 2 400 heures de travail précédemment en vigueur passe à un plafond semestriel de 1 128 heures, soit 2 256 heures par an).

181 CE, 10 octobre 2011, *Union syndicale Solidaires Isère*, n° 301014.

182 Un arrêt du 21 février 2018 de la CJUE, C-518/15, a confirmé l'application de ces obligations dans une affaire concernant les sapeurs-pompiers volontaires en Belgique.



Si, dans ces deux hypothèses, les solutions étaient inévitables dès lors qu'elles résultaient d'obligations juridiques résultant du droit de l'Union européenne, elles sont une illustration de la complexité à laquelle peut conduire, pour des activités qui ne sont pas directement visées dans le cadre de leur adoption, l'application de nouvelles normes. De fait, le champ des activités et engagements civiques mériterait de constituer **un chantier prioritaire d'une politique de simplification administrative**.

Une ultime remarque mérite d'être faite, même si elle excède le strict champ de la citoyenneté. Si l'engagement civique répond de façon primordiale à une nécessité de cohésion sociale, il ne faut pas négliger ce qu'il peut apporter à la Nation en matière de compétitivité économique : face à la réduction tendancielle des ressources des collectivités publiques, les engagements collectifs et bénévoles ou quasi-bénévoles des citoyens peuvent constituer de précieux relais pour la conduite de certaines politiques publiques et permettre aux autorités de retrouver des marges de manœuvre dans l'allocation des financements publics.

**Proposition n° 14** – Améliorer les outils d'incitation à l'engagement et faciliter les initiatives civiques :

- Intensifier l'appel aux volontaires des réserves civiques ;
- Renforcer la formation civique des volontaires du service civique ;
- Valoriser le compte d'engagement citoyen ;
- Créer un label citoyen ;
- Alléger les contraintes juridiques pesant sur les activités relevant du champ des engagements civiques.

### 3.2.2. Œuvrer à une société qui rapproche et fédère

*« Un bon citoyen doit, par amour pour la patrie,  
oublier ses injures particulières »*

Machiavel<sup>183</sup>

La communication faite par le Premier ministre devant le conseil des ministres du 27 juin 2018 assigne au futur service national universel l'objectif de concourir à « un projet de société » qui a pour finalité, au-delà de l'engagement des jeunes, « de valoriser la citoyenneté et le sentiment d'appartenance à une communauté rassemblée autour de ses valeurs, de renforcer la cohésion sociale et de dynamiser le creuset républicain ». Un tel projet de société doit s'appuyer sur les axes précédemment évoqués : le renouveau de la vie démocratique, le renforcement de l'éducation morale et civique, la valorisation de l'engagement citoyen. Mais il doit également s'appuyer sur les grands vecteurs de la vie en société qui ont le pouvoir de fédérer la société française : la langue, les médias, les nouveaux réseaux numériques, les symboles républicains.

---

183 Machiavel, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, III, 47.

Le premier de ces éléments fédérateurs est assurément **la langue française**. Plus encore que la langue de la République – en vertu de l'article 2 de la Constitution qui détermine par ailleurs l'emblème national, l'hymne national et la devise de la République – le français est, autant que les valeurs fondamentales, le ciment de la Nation. Sans s'y appesantir, il faut souligner ici combien une maîtrise insuffisante de notre langue, *a fortiori* l'illettrisme, est un obstacle à la cohésion du corps social ainsi qu'à la bonne compréhension des débats publics et à la participation de tous aux délibérations du corps des citoyens. Il est donc indispensable que les politiques qui tendent à renforcer la cohésion sociale et à dynamiser le creuset républicain intègrent plus encore qu'aujourd'hui cette dimension, dans son volet général relatif à l'enseignement scolaire comme dans son volet spécifique concernant les étrangers en parcours d'intégration civique, tout particulièrement lorsqu'ils sont candidats à la naturalisation. De nombreux témoignages attestent que la « *connaissance suffisante* » de la langue exigée, par le code civil<sup>184</sup>, pour les étrangers qui demandent la naturalisation est une condition aujourd'hui très imparfaitement respectée. Le Gouvernement a adopté, à l'issue du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, un programme prévoyant, à compter de 2019, le doublement du volume horaire des cours de langue française dispensés dans le cadre du contrat d'intégration républicaine ainsi qu'une modernisation des outils pédagogiques. Il est important que ce programme soit mis en œuvre de façon volontariste et que l'évaluation de ses effets soit faite de façon régulière. Une évaluation mériterait également d'être faite, dans ce contexte, sur les modalités et la pertinence de l'enseignement des langues et des cultures d'origine (ELCO), instauré il y a quarante ans pour permettre aux enfants des travailleurs migrants de neuf pays<sup>185</sup> de ne pas être coupés de leur culture d'origine et qui s'impute sur les heures de cours.

**Proposition n° 15** – Évaluer régulièrement les résultats des politiques engagées en faveur de la maîtrise de la langue française, dans le système éducatif comme dans la formation des étrangers en parcours d'intégration civique et des candidats à la naturalisation.

**Les médias audiovisuels et l'ensemble des procédés de communication par voie électronique mis à la disposition du public jouent un rôle majeur dans la construction de la vie en société.** Leur vocation est assurément plus large, mais leur impact sur la civilité, le civisme et la citoyenneté requiert l'attention des pouvoirs publics.

Notre cadre juridique applicable aux médias audiovisuels intègre cette préoccupation. La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, maintes fois modifiée, ne mentionne pas la notion de citoyenneté dans son article 1<sup>er</sup> qui fixe les grands principes de la liberté de communication au public par voie électronique, mais son article 3-1 assigne au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) des missions qui ne sont pas dépourvues de lien avec les enjeux de la citoyenneté :

184 Dans son article 21-24 : « *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* ».

185 Algérie, Croatie, Espagne, Italie, Maroc, Portugal, Serbie, Tunisie et Turquie.



« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent (...) Il veille à ce que la diversité de la société française soit représentée dans les programmes des services de communication audiovisuelle et que cette représentation soit exempte de préjugés (...) contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations (...) veille, notamment, auprès des éditeurs de services de communication audiovisuelle, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française (...) assure le respect des droits des femmes dans le domaine de la communication audiovisuelle ». Aux termes de l'article 43-11 de la même loi, les sociétés composant l'audiovisuel public « poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par (...) le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis (...). Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté. Elles mettent en œuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle, de la lutte contre les discriminations et des droits des femmes. (...). Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias (...) Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion ». La loi ne comporte aucune disposition en relation avec le civisme ou la citoyenneté s'agissant des missions de chacune des sociétés publiques<sup>186</sup>. En revanche, les cahiers des charges comportent des clauses explicites : celui de France Télévisions<sup>187</sup> souligne que si la télévision est, de façon générale, « un lien fort, puissant, entre tous les citoyens, quels que soient leur origine, leur âge, leur appartenance », la télévision publique « porte des missions particulières, une exigence, une ambition pour tout le pays ». Il stipule, dans cette perspective, que « la télévision de service public a vocation à constituer la référence en matière de qualité et d'innovation des programmes, de respect des droits de la personne, de pluralisme et de débat démocratique, d'insertion sociale et de citoyenneté ainsi que de promotion de la langue française » et qu'elle « doit promouvoir les grandes valeurs qui constituent le socle de notre société ». Des clauses plus précises mentionnent ce qui est attendu d'une « télévision citoyenne » (honnêteté et pluralisme de l'information, dignité de la personne humaine et protection des mineurs, lutte contre les discriminations, représentation de la diversité à l'antenne, diffusion de programmes relatifs à la vie civique et à la connaissance des institutions, accès des programmes aux personnes handicapées, usage de la langue française, continuité du service public, prescriptions relatives à la défense nationale, interdiction de financement par certaines catégories d'organisations). Le cahier des charges de Radio France comporte moins de développements sur ces sujets mais précise néanmoins que la société « promeut les valeurs d'une culture et d'un civisme partagés ». Le préambule de celui de la société nationale en charge de

186 L'art. 44 se borne à disposer que « France Télévisions reflète dans sa programmation la diversité de la société française ».

187 Décret [n° 2009-796](#) du 23 juin 2009 modifié.

l'audiovisuel extérieur de la France donne à cette société (France Médias Monde<sup>188</sup>) pour ambition « *d'assurer le rayonnement de la France et de la francophonie et de véhiculer les valeurs démocratiques et républicaines au niveau mondial* » et son chapitre III, intitulé *Une offre de services citoyens édités dans le respect des règles de déontologie* porte notamment sur le respect du pluralisme, de l'honnêteté de l'information et des programmes ainsi que le respect du droit de la personne.

S'agissant des télévisions et radios de l'audiovisuel privé, l'article 28 de la [loi du 30 septembre 1986](#) prévoit que les conventions signées avec le CSA comportent, notamment, des « *mesures en faveur de la cohésion sociale et relatives à la lutte contre les discriminations* ». Celle qui a été signée avec TF1 stipule ainsi que la chaîne doit veiller à « *ne pas inciter à des comportements délinquants ou inciviques* » et « *promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République* ». Des clauses similaires figurent dans les conventions conclues avec l'ensemble des chaînes hertziennes.

Les enjeux du civisme et de la citoyenneté sont donc appréhendés dans le cadre juridique applicable aux médias audiovisuels. Comme l'attestent cependant les dispositions et clauses qui viennent d'être citées, ces enjeux sont dilués dans des problématiques très générales qui englobent civisme, droits des personnes, valeurs humanistes. Il est d'ailleurs symptomatique de relever que, dans son rapport annuel de 2017 sur l'audiovisuel public, le CSA passe en revue les actions des chaînes et radios tendant à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la lutte contre les préjugés sexistes, à la présentation de la diversité de la société française, à l'éducation aux médias et à l'accessibilité aux personnes handicapées, mais ne porte aucune appréciation sur les objectifs plus directement liés au civisme et à la citoyenneté.

La priorité générale que l'État souhaite donner à ces deux objectifs pourrait conduire, notamment dans le cadre de la préparation d'une prochaine modification de la [loi du 30 septembre 1986](#), à engager une réflexion, en concertation avec le CSA et les éditeurs de services de télévision et de radio, sur leur reformulation, sur les moyens à mettre en œuvre et sur l'opportunité d'un document cadre commun sur les engagements des médias audiovisuels. Ceux-ci pourraient comporter en particulier, s'agissant des chaînes publiques, des obligations concrètes de production et de programmation d'émissions à dimension pédagogique sur la citoyenneté, au-delà de celles qui sont déjà diffusées. Un tel processus gagnerait à associer les deux chaînes parlementaires, LCP et Public Sénat, dont la vocation est encore plus directement en prise sur les problématiques de la citoyenneté, sans oublier Arte et sa dimension européenne.

**Proposition n° 16** – Réévaluer les obligations des sociétés de l'audiovisuel en matière d'information et de pédagogie sur les enjeux de la citoyenneté.

---

188 Dont la chaîne « France 24 » et les radios « Radio France internationale » (RFI) et « Monte Carlo Doualiya » (MCD) sont reçues en France.



La place que tiennent aujourd'hui les échanges dématérialisés sur internet ou par l'intermédiaire des **réseaux sociaux** est une donnée nouvelle de la vie en société pour un très grand nombre de personnes. Les analyses faites dans la deuxième partie de cette étude ont souligné que les plateformes d'échanges numériques accessibles à tous sont, comme la langue d'Esopé, la meilleure et la pire des choses en matière de sociabilité. D'un côté, elles contribuent au développement d'une citoyenneté de l'engagement, en permettant de démultiplier les échanges entre personnes, dans l'espace et la diversité du corps social, ainsi que de susciter avec une grande facilité des initiatives civiques de grande ampleur. De l'autre, elles facilitent la diffusion de fausses informations, les manipulations et, en dépit des dispositifs de modération, les expressions haineuses, diffamatoires ou dégradantes, contraires aux lois et aux valeurs morales de la vie en société.

La France, comme d'autres pays et la Commission européenne, élabore des règles destinées à prévenir ces usages nuisibles d'internet et des réseaux sociaux. Les propositions de loi ayant pour objet la lutte contre les fausses informations, en cours d'examen parlementaire et sur lesquelles le Conseil d'État a rendu un avis en Assemblée générale le 19 avril 2018<sup>189</sup>, en sont une illustration. La Commission européenne a constitué un groupe d'experts sur la lutte contre la désinformation en ligne dont le rapport devrait conduire, après la publication le 1<sup>er</sup> mars 2018 d'une recommandation « *sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne* », à la diffusion d'un code de bonnes pratiques issu d'une concertation avec les plateformes, l'industrie publicitaire et des représentants des médias et de la société civile. Il est important que la France continue à appuyer cette démarche, l'Europe étant un espace juridique pertinent pour traiter ces questions.

Parallèlement à cette problématique du contrôle des contenus illicites, la place qu'occupent désormais les plateformes et réseaux numériques dans la vie sociale incite à réfléchir aux moyens de **les sensibiliser au rôle qu'ils pourraient jouer en matière d'action civique**.

La société Facebook, qui exploite le plus important des réseaux sociaux et dont l'ambition est de « connecter le monde », affiche dans son *Rapport d'engagement 2017* diffusé par sa filiale française, son intention de mettre la numérique « *au service des communautés associatives et citoyennes* ». Elle développe à cet effet divers outils destinés à aider les appels à la générosité des associations caritatives, à aider les campus universitaires à développer l'innovation politique et sociale, à faciliter l'accès aux programmes des candidats aux grandes élections politiques, à aider les associations, les experts, les universitaires et les représentants politiques à contrer les discours extrémistes ou incitant à la haine. Il y a indéniablement, derrière ces orientations, la volonté d'améliorer l'image projetée, par ailleurs, par des pratiques commerciales peu respectueuses des droits et libertés des citoyens, comme l'a révélé en mars 2018 le scandale de la diffusion à une autre société commerciale des données personnelles de plusieurs dizaines de millions de personnes dans le monde, à l'insu des intéressés. Il est néanmoins souhaitable que les pouvoirs publics cherchent à **encourager les réseaux sociaux et les plateformes**

---

189 Section de l'intérieur, n<sup>os</sup> [394641-394642](#).



**numériques à soutenir les projets civiques et à valoriser la citoyenneté.** La mise en place d'un label citoyen pourrait être un outil adapté à ce processus : soit en donnant l'opportunité aux réseaux sociaux de contribuer à la diffusion de projets labellisés, soit en labellisant des opérations propres aux réseaux ou plateformes. L'association des réseaux et plateformes à des événements institutionnels pourrait également contribuer à cette synergie. La nouveauté du phénomène que constitue l'intrusion des réseaux numériques dans la structuration du débat public ne permet pas d'avoir dès aujourd'hui une vision pertinente et précise de ce qui sera pertinent, mais un dialogue doit s'instaurer entre les autorités publiques et les opérateurs de ces réseaux, sur les voies et moyens permettant que les usages des réseaux soient, autant que faire se peut, au service de la cohésion sociale et des valeurs républicaines.

**Proposition n° 17** – Engager un processus de concertation avec les opérateurs des réseaux sociaux et des principales plateformes numériques destiné à les associer à la promotion des projets civiques et à la valorisation de la citoyenneté.

**L'écosystème des « civic techs »,** qui contribue au développement de processus participatifs innovants et dont l'intérêt comme les limites actuelles ont été soulignés dans la deuxième partie de l'étude, **mérite d'être encouragé par l'État et les collectivités territoriales.** Plusieurs pistes sont envisageables.

Il serait tout d'abord souhaitable, en se gardant de toute lourdeur administrative, d'organiser un observatoire des « civic techs » et de l'innovation démocratique ayant vocation à accompagner le développement des entreprises françaises innovantes, à favoriser les interactions entre les « civic techs » et les administrations publiques et à veiller à la déontologie des actions conduites. Cet observatoire pourrait trouver sa place de façon naturelle dans l'une des structures gouvernementales en charge de la transformation numérique (Agence du numérique, direction interministérielle de la transformation publique ou direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État). Il devrait associer étroitement le Parlement, la future assemblée constitutionnelle de la société civile prévue par le projet de révision de la Constitution, les grandes associations d'élus territoriaux et, bien sûr, des représentants des développeurs de « civic techs ».

L'attribution du label citoyen, selon les modalités suggérées précédemment, permettrait d'encourager les projets suscitant le plus d'intérêt pour les autorités publiques et d'amplifier la dynamique d'innovation.

S'agissant de l'utilisation des dispositifs proposés par les innovateurs, qui se prêtent plus aisément à des usages locaux que nationaux, des collectivités territoriales volontaires pourraient expérimenter des « contrats d'expression civique » garantissant l'exploitation du fruit des contributions transmises par des citoyens en ayant recours à des produits labellisés, selon des modalités ne remettant nullement en cause l'exercice des responsabilités des instances élues. Des collectivités territoriales volontaires pourraient également lancer, comme cela a déjà été expérimenté, des « défis citoyens » invitant les participants à résoudre



un problème rencontré par la collectivité en s'appuyant sur les outils numériques. De telles expérimentations mériteraient d'être valorisées par l'attribution de distinctions aux réalisations les plus remarquables. Une « Marianne d'Or » du défi citoyen constituerait, par exemple, un encouragement pertinent.

**Proposition n° 18** – Encourager, par des initiatives de l'État et des collectivités territoriales, le développement de produits innovants de participation numérique des citoyens à l'action publique (« *civic techs* »).

**Les rites et symboles républicains** sont un élément essentiel du lien entre les citoyens et la Nation. Les effets positifs que l'on peut en attendre, en matière de cohésion sociale, dépendent néanmoins beaucoup de l'adhésion des citoyens aux valeurs républicaines qu'ils expriment. C'est la raison pour laquelle ils ne peuvent être évoqués qu'au terme de l'ensemble des considérations qui précèdent.

Chacun des grands bouleversements de régimes politiques qui sont intervenus dans notre vie nationale depuis la Révolution française a été accompagné par la recherche de nouveaux rituels ou symboles d'appartenance au corps politique constitué par les citoyens. Les Républiques successives n'en ont pas dénié l'utilité, convaincues par l'idée rousseauiste qu'une société républicaine, comme l'idéal citoyen, nécessite une forme de transcendance. Les rites et symboles ont été stabilisés, pour l'essentiel, depuis la III<sup>e</sup> République<sup>190</sup> : drapeau tricolore, hymne national, fête nationale, Marianne, journées de commémoration, ordres nationaux, Panthéon. Le constat largement partagé d'une érosion du sentiment d'appartenance à la Nation, la résurgence d'un débat sur l'identité nationale et les chocs créés par les attentats terroristes de 2015 et 2016 ont suscité, ces dernières années, de nombreuses initiatives ou suggestions destinées à restaurer la symbolique républicaine et sa force de rassemblement.

Cet objectif est éminemment louable et tout ce qui peut permettre de l'atteindre doit être approuvé et encouragé, qu'il s'agisse de la valorisation des rites et symboles existants, comme s'efforce de le faire le ministère de l'éducation nationale, ou d'idées nouvelles, en se gardant des gadgets superficiels qui ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.

Le Conseil d'État se borne à recommander que l'on **donne la priorité à la valorisation de rites et symboles républicains évocateurs pour les jeunes générations** et susceptibles, ce faisant, de renforcer la dynamique des dispositifs qui leur sont offerts en matière d'engagement. Au-delà de la pédagogie portant sur les symboles existants, la déclinaison de cet objectif peut prendre de nombreuses formes, telles que la création d'une journée de la citoyenneté, attractive et participative, la reconnaissance symbolique des « gestes citoyens » exemplaires.

---

190 À l'exception de quelques commémorations telles que celles du 8 mai 1945, de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale (21 mars), de la Journée de l'Europe (9 mai), de la Journée commémorative de l'abolition de l'esclavage (10 mai en France métropolitaine) et de la création, en 1963, de l'ordre national du Mérite.



**La Marseillaise**, dont l'importance symbolique, du fait de son caractère choral et de sa charge émotionnelle, est à juste titre fréquemment soulignée, mériterait un travail pédagogique. Les récents succès de l'équipe de France de football lors de la coupe du monde 2018 ont révélé combien l'hymne national pouvait être un élément fédérateur. Le voir entonné spontanément, sur le perron de l'Élysée, *a capella*, par les champions du monde fut un puissant marqueur de citoyenneté. L'éducation nationale, qui s'était associée de façon active, en 2016, à l'« année de la Marseillaise », pourrait organiser, chaque année, un concours collectif portant sur la rédaction d'un couplet additionnel exprimant, dans une tonalité contemporaine, les valeurs républicaines. Les classes lauréates pourraient être invitées à chanter ce couplet, en complément des couplets officiels, dans des manifestations patriotiques locales et nationales, jusqu'à la cérémonie à l'Arc de triomphe, à Paris, le 14 juillet. Le concours permettrait aux enseignants d'éducation civique de faire une pédagogie active de la signification de l'hymne national<sup>191</sup> et des valeurs républicaines.

L'attention portée à la symbolique de la citoyenneté pourrait par ailleurs conduire à rouvrir la réflexion sur la place conférée au Panthéon, sur laquelle le rapport présenté en octobre 2013 par Philippe Bélaval<sup>192</sup> faisait un ensemble de propositions. L'entrée de Simone Veil dans ce haut lieu de la mémoire nationale a, notamment, souligné la place très modeste qui y est encore réservée aux femmes en dépit des rééquilibrages récents.

**Proposition n° 19** – Valoriser auprès des jeunes générations, par une pédagogie collective appropriée, les rites et symboles républicains, en accordant une attention particulière à la Marseillaise.

Pour l'ensemble des classes d'âge, une réflexion devrait être engagée sur les façons de **sensibiliser les citoyens aux devoirs qui s'attachent à leur statut**. Il est patent, alors même que de multiples supports de communication institutionnels ou associatifs informent les Français de leurs différentes catégories de droits, qu'il n'existe que très peu de supports informant sur les devoirs civiques. Depuis l'entrée en vigueur de la [loi du 16 juin 2011](#) relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, modifiant l'article 21-24 du code civil, les personnes obtenant la nationalité française par naturalisation sont appelées à signer la charte des droits et devoirs du citoyen français qui « rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française ». En vertu de cette charte, approuvée par le décret n° [2012-127](#) du 30 janvier 2012, les citoyens français ont le devoir de respecter les droits inaliénables de tout être humain, de concourir à la défense nationale ou de participer aux jurys d'assises, le devoir civique d'exercer leur droit de vote, le devoir de contribuer, selon leurs capacités financières, aux dépenses

191 Pour mémoire, diverses propositions ont été faites, par le passé, pour modifier les paroles de l'hymne (notamment l'initiative « Pour une Marseillaise de la Fraternité » lancée en 1992 avec le soutien de l'abbé Pierre et de Théodore Monod), mais elles n'ont pas convaincu en raison de l'attachement collectif au texte révolutionnaire.

192 *Pour faire entrer le peuple au Panthéon*, rapport au Président de la République, La Documentation française.



de la Nation par le paiement d'impôt et de cotisations sociales. La charte rappelle en outre que l'instruction est obligatoire jusqu'à seize ans et souligne, en creux, que certaines garanties constitutionnelles relatives à l'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, obligent chacun à des comportements respectueux. Ce document, d'une réelle valeur pédagogique, n'est remis chaque année qu'à quelques dizaines de milliers de personnes<sup>193</sup>. L'État ferait œuvre utile en élaborant un document à vocation générale relatif aux devoirs attachés à la citoyenneté française, susceptible d'être utilisé à des fins pédagogiques ou informatives, et soulignant en particulier que le respect de la loi en est le premier<sup>194</sup>.

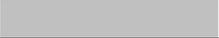
**Proposition n° 20** – Élaborer un document de référence sur les devoirs attachés à l'exercice de la citoyenneté française.

---

193 Environ 60 000 naturalisations par an en moyenne depuis 2010.

194 L'historien Claude Nicollet avait élaboré en 1999, à la demande de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, une brochure de cette nature destinée aux jeunes inscrits sur les listes électorales.

---



# Conclusion

S'il ne devait être fait qu'un seul constat au terme de cette étude, ce serait le suivant : **la citoyenneté**, qui n'a pourtant jamais cessé d'occuper une place centrale dans la construction républicaine en France depuis la Révolution, **appelle aujourd'hui un nouveau regard de la part des autorités publiques**, pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que le constat objectif qui doit être fait comporte des motifs d'inquiétude : même si le Conseil d'État s'est efforcé dans ses analyses d'identifier tous les éléments positifs ou encourageants de l'expression civique dans la France d'aujourd'hui, nombre de Français doutent de la pertinence du concept de citoyenneté ou peinent à lui donner du sens. Les facteurs et les effets de cette situation ont été décrits. La collectivité nationale est confrontée à la nécessité de retrouver la fierté de la première République, qui s'affichait sur une multitude de portes avec le panonceau : « **Ici on s'honore du titre de citoyen** ».

Ensuite, en raison de l'hétérogénéité sociologique et culturelle croissante du pays, qui résulte notamment de l'immigration, mais aussi des réseaux numériques qui fractionnent plus qu'ils ne rassemblent. La France n'a jamais été socialement homogène, mais force est de constater que les écarts se creusent et qu'ils fragilisent le lien national et le sentiment d'appartenance à la communauté des citoyens. La société hétérogène contemporaine peine, dans sa globalité, à reconnaître les valeurs de la citoyenneté, alors qu'elle a un besoin impératif de s'appuyer sur elles pour se rassembler.

Enfin, paradoxe d'une société par ailleurs fortement marquée par l'individualisme, beaucoup de Français, jeunes notamment, demandent que la République redonne du sens à l'action collective et s'engagent, ou sont prêts à s'engager, dans les cadres qui leur sont proposés à cet effet, pour contribuer concrètement à la recherche du bien commun. Cette attente, ces élans, ne peuvent rester sans réponses. Le mot d'ordre des temps anciens de la chevalerie, « noblesse oblige », doit avoir son pendant, contemporain et déterminé : **République oblige**.

La conviction du Conseil d'État est que le projet républicain destiné à réunir la société française autour des valeurs de la citoyenneté doit comporter un ensemble de volets complémentaires et reposer sur **une mobilisation collective** : aucune annonce gouvernementale, aucune loi ne peut insuffler à elle seule ce qui manque. Les initiatives doivent émaner de l'État, de l'ensemble des collectivités publiques,



des corps intermédiaires qui incarnent toutes les dimensions de la société civile, des citoyens eux-mêmes. Ces derniers ont beaucoup à attendre d'une citoyenneté pleinement vécue, mais ils doivent donner en retour : leur adhésion aux principes de la République, leur engagement concret à les respecter et, si possible, à les incarner. La voie des autorités publiques et des corps intermédiaires est aussi clairement tracée : aux premières de mettre l'autorité au service de la loi et d'apporter les preuves de leur efficacité dans la conduite des politiques de cohésion sociale, aux seconds de fédérer à tous leurs échelons et de contribuer à faire vivre un débat respectueux des intérêts communs autant que des différences.

**C'est l'addition de ces multiples initiatives qui ouvrira la voie du progrès**, des plus structurelles aux plus concrètes. Une initiative locale, aussi modeste soit-elle, peut susciter une dynamique. Un seul exemple suffit à l'illustrer : la commune de Berrwiller, dans le Haut-Rhin, a créé en 2007 une « journée citoyenne » au cours de laquelle les habitants se mobilisent bénévolement pour réaliser ensemble des projets qu'ils ont eux-mêmes proposés (chantiers d'amélioration du cadre de vie, rénovation d'équipements, valorisation de l'histoire et du patrimoine, contribution aux projets associatifs, projets culturels...). Ce sont aujourd'hui plus de 1 500 communes, dont certaines de grande taille comme Angers et Troyes, qui organisent cette journée annuelle dont les effets sont très positifs.

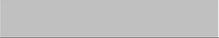
En dépit de la gravité des difficultés rencontrées, il y a beaucoup à attendre de la convergence de ces efforts. D'abord, une plus grande cohésion sociale et territoriale. La crise de la citoyenneté est aussi celle d'un corps social et d'un espace national peu soudés. Ensuite, une dynamique nationale allant bien au-delà du champ social. Une nation soudée n'est pas seulement une nation apaisée, elle est aussi une nation efficace. Le dynamisme d'un pays, d'une économie, le rayonnement d'une culture reposent pour une part sur la cohésion de la population, telle qu'elle est vécue en interne et telle qu'elle se projette à l'extérieur. Le manque de cohésion et l'effritement des valeurs citoyennes ont un coût collectif important, y compris financier. Ainsi, même s'il n'existe pas de méthodologie d'évaluation précise, le coût pour la collectivité des incivilités de toutes natures constitue une charge considérable. À l'inverse, **une société unie autour de ses valeurs produit de la valeur**.

La citoyenneté ne peut ainsi être appréhendée avec un seul prisme, juridique ou politique ; elle est au confluent de tous les grands enjeux de la vie collective dans la France d'aujourd'hui, d'autant qu'elle comporte une dimension affective. Nombre de penseurs de la vie en société<sup>195</sup>, de l'Antiquité à nos jours, l'ont exprimé en définissant les contours de l'amitié civique.

---

195 V. Platon, *La République, Les lois, Le Lysis* (Sur l'Amitié) ; Aristote, *Éthique à Nicomaque, Politique* ; J. Bodin, *Six livres de la République*, 1576 ; J. Rawls, *Théorie de la justice*, 1971 ; P. Manent, *Les métamorphoses de la cité : essai sur la dynamique de l'Occident*, 2010, *Situation de la France*, 2015 ; D. Djaïz, *La guerre civile n'aura pas lieu*, 2017.

---



# Cycle de conférences du Conseil d'État sur *La citoyenneté*

## Discours inaugural du cycle de conférences sur *La citoyenneté*

---

Par Jean-Marc Sauvé<sup>196</sup>,  
vice-président du Conseil d'État

Mercredi 18 octobre 2017

Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

« Les mots ne sont jamais innocents, et celui-là moins que tout autre : la citoyenneté est un concept essentiel et fondateur, autour duquel a été construit le lien politique et, au-delà, le lien social, en Occident »<sup>197</sup>. *Par ces mots, Jacques Chevallier souligne la centralité de la notion de citoyenneté dans les démocraties ainsi que sa complexité, comme les difficultés d'appréhension et d'interprétation qu'elle peut faire naître aujourd'hui. La citoyenneté n'est pas un mot « innocent ». Souvent révééré, parfois galvaudé, voire brocardé, le concept de citoyenneté a traversé les âges, depuis la Grèce antique jusqu'à aujourd'hui, sans jamais susciter l'indifférence. Dans sa Politique, Aristote mettait en évidence le rôle de la cité et des citoyens qui la composent dont le premier devoir est de participer aux affaires publiques et qui accomplissent leur destin dans cette participation. Dans les cités antiques, le citoyen disposait certes de droits et de privilèges importants, mais il était avant toute chose le membre d'une communauté juridique constituée plutôt qu'un individu doté de droits attachés à sa personne.*

---

196 Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

197 J. Chevallier, « Les transformations de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 250, avril 1999, p. 3.



*Depuis son émergence à Athènes au V<sup>e</sup> siècle avant notre ère, la notion de citoyenneté a profondément évolué. Elle n'est en effet pas quelque chose de « naturel » ou d'intrinsèque à la nature humaine<sup>198</sup>. C'est une idée abstraite, une construction juridique, décrivant le lien qui unit l'individu à la communauté politique à laquelle il appartient. La citoyenneté crée un statut juridique différentiel entre les individus : ceux qui sont membres de la cité et ceux qui ne le sont pas<sup>199</sup>. Les critères qui fondent ce statut et les principes auxquels il se réfère peuvent évoluer, de la même manière que le champ de la citoyenneté s'est élargi de la cité à la nation avec la construction des États modernes, voire à l'Europe aujourd'hui, et concerne désormais l'ensemble des membres de la communauté nationale.*

*La définition de la citoyenneté en France est intimement liée à notre histoire nationale : celle des Lumières, de la Révolution française, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de la construction de la Nation. Avec l'abolition de la société ordinaire et la proclamation par le Tiers État qu'il était l'Assemblée constituante, le sujet est devenu un citoyen, un membre du corps souverain et de la communauté politique nationale. Cette conception d'une citoyenneté attachée à la nationalité et ancrée dans l'adhésion aux principes de la République s'est depuis lors maintenue et elle est, encore aujourd'hui, profondément enracinée dans notre identité constitutionnelle et nationale.*

*La question de la signification de cette notion dans la société française contemporaine est cependant plus problématique. De nos jours, la citoyenneté est de fait le plus souvent décrite au travers de la « crise » qu'elle traverserait et qui trouve sa source dans le dépérissement de l'évidence des principes républicains et de l'attachement à ces principes. Elle réside aussi dans l'insatisfaction des individus à l'égard du fonctionnement de la démocratie qui les conduit à s'interroger sur ses finalités et ses moyens<sup>200</sup>. Les proclamations solennelles de la Constitution ou de la Déclaration des droits de l'homme cachent mal de nos jours la crainte d'une citoyenneté uniquement formelle et dépourvue de traduction concrète dans la vie quotidienne des personnes. La perception d'une crise de la citoyenneté et la fragilisation de ses fondements (I) questionnent les contours de cette notion dans notre pays et elles nous imposent de repenser, à plus ou moins long terme, son contenu et ses conditions d'exercice (II).*



---

198 J.-M. Denquin, « Citoyenneté », in D. Alland et S. Rials (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 198.

199 J.-M. Denquin, *op. cit.*, p. 198.

200 A. Le Pors, *Le nouvel âge de la citoyenneté*, Les éditions de l'atelier, 1997, p. 7.



## **I. Le constat d'abord : la conception originelle de la citoyenneté en France est aujourd'hui confrontée à des mutations qui en remettent en cause les fondements**

### **A. La citoyenneté est, dans notre pays, l'héritière des principes de la Révolution**

1. En France, la citoyenneté repose, d'abord, sur un sentiment d'appartenance et l'adhésion à un projet politique. Plus que dans d'autres États démocratiques où elle résulte d'éléments objectifs liés à la langue, l'origine ou le territoire, elle accorde, dans notre pays, une importance déterminante à un acte volontaire d'adhésion aux idéaux et aux valeurs de la République. Si l'assimilation entre Nation et citoyenneté dans une République une et indivisible implique que la citoyenneté s'acquiert le plus souvent par la naissance, sans manifestation particulière de volonté, la Révolution a attribué la nationalité et la citoyenneté françaises à tous ceux qui, comme Thomas Paine, adhéraient à ses idéaux<sup>201</sup>. Au-delà de l'appartenance passive à la Nation des citoyens nés français, notre tradition implique par conséquent l'adhésion volontaire et continue à un ensemble de valeurs et de principes. Ce qui fonde la Nation et la citoyenneté qui en est le corollaire, c'est « la possession en commun d'un riche legs de souvenirs (...) ; le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. (...) L'existence d'une nation est (...) un plébiscite de tous les jours » selon la célèbre définition d'Ernest Renan dans sa conférence à la Sorbonne du 11 mars 1882<sup>202</sup>. La citoyenneté dans notre pays revêt ainsi une dimension volontariste de consentement personnel et collectif qui se conjugue avec son caractère universel et l'idée que la Nation, incarnée dans la République, est la matrice de l'intérêt général et de la réalisation du bien commun. L'idéal autour duquel s'unissent les citoyens français est en particulier contenu dans la devise de la République – « Liberté, égalité, fraternité » – et l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution : « 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 ».

2. D'un point de vue juridique, la citoyenneté française repose sur un corpus de droits et de devoirs. S'agissant des droits, la citoyenneté promeut l'égalité de tous devant la loi et dans la société. Dans les cités grecques, déjà, elle reposait sur l'égalité en droit de tous les citoyens, ce statut excluant toutefois de son champ les femmes, les métèques et les esclaves. Cette conception de l'égalité a perduré, en s'élargissant, jusqu'à trouver son acmé dans la Révolution française qui proclame que « les hommes » – et pas seulement les citoyens – « naissent et demeurent libres et égaux en droits »<sup>203</sup> et surtout que « tous les Citoyens ont le droit de

---

201 Lors de la Révolution française, la France a accordé la nationalité à tous les étrangers qui s'étaient engagés au service de la liberté et contre la tyrannie (V. le décret du 26 août 1792 qui accorde la nationalité française à Thomas Paine, Jeremy Bentham et Anacharsis Cloots notamment). Ce dispositif n'a toutefois pas été durable et le décret du 26 décembre 1793 a prévu que les « individus nés en pays étranger sont exclus du droit de représenter le peuple français ».

202 Conférence « Qu'est-ce qu'une nation ? » d'Ernest Renan lue le 11 mars 1882 à la Sorbonne.

203 Art. 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. ».



concourir personnellement, ou par leurs Représentants », à la formation de la loi, qui « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse »<sup>204</sup>. Par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'Assemblée constituante s'est ainsi affranchie de l'assujettissement du Tiers État pour faire des citoyens les dépositaires de la souveraineté nationale. Les citoyens obtiennent alors le droit de participer, d'une manière égale, autonome et personnelle, à la vie publique et à l'exercice de la souveraineté nationale.

En contrepartie, ils se voient conférer des devoirs qui reflètent l'« éthique de la responsabilité » associée à la citoyenneté<sup>205</sup>. Être citoyen, c'est, au premier chef, agir au service de la communauté politique et de l'intérêt général, que ce soit de manière directe, comme dans l'Antiquité, ou indirecte, via les représentants élus. Aujourd'hui, cela implique une participation à cet objectif par le droit de vote et le choix des représentants qui prennent les décisions en leur nom. Mais les citoyens doivent aussi participer à toutes les instances de la vie publique au plan local, communal, départemental ou régional, comme ils sont appelés à prendre part, presque chaque jour, à des procédures de consultation ou de participation à l'élaboration des décisions publiques. Si, à la différence de ce qui se pratiquait dans la cité antique, la citoyenneté n'implique plus d'obligations particulières dans la sphère privée<sup>206</sup>, il existe toujours des hypothèses où le manquement à des devoirs qui s'attachent à la qualité de citoyen peut entraîner ce que les Grecs appelaient l'atimie, c'est-à-dire la privation des droits civiques et, notamment, du droit de vote ou de l'éligibilité<sup>207</sup>.

**B. Aujourd'hui, si la citoyenneté apparaît en crise, c'est en raison de la distance, réelle ou supposée, prise par rapport à ce modèle**

Plusieurs évolutions interrogent la pérennité de la conception française de citoyenneté, centrée sur la Nation, l'égalité et la poursuite de l'intérêt général.

**1. En premier lieu, la participation à l'exercice de la souveraineté apparaît, aux yeux d'un nombre croissant de citoyens, de moins en moins évidente et elle décline. À la différence de la citoyenneté des cités grecques, la conception française de la citoyenneté, telle qu'issue de l'idéal révolutionnaire, non seulement s'étend à tout l'espace national, mais elle concerne en principe la totalité des citoyens, sans distinction d'origine ou de sexe, même s'il est vrai que le suffrage censitaire jusqu'en 1848 et l'absence de droit de vote des femmes jusqu'en 1944 ont longtemps limité la portée concrète de cet idéal. Or le nombre porte en germe une division entre**

---

204 Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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. »

205 A. Le Pors, *op. cit.*, p. 9.

206 Les citoyens grecs ne pouvaient notamment pas épouser qui ils souhaitent sous peine d'atimie (J.-M. Denquin, *op. cit.*, p. 199).

207 [Art. 131-26](#) du code pénal relatif à l'interdiction des droits civiques, civils et de famille.

la société civile, composée de l'ensemble du corps social, et la participation aux affaires publiques, qui devient l'apanage des représentants démocratiquement choisis par le peuple<sup>208</sup>, bien que les citoyens assurent toujours indirectement le contrôle de l'action publique<sup>209</sup>. Cette situation est aujourd'hui à l'origine d'une forme de défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants et de l'exercice de la souveraineté nationale qui se traduit, notamment, par les taux élevés d'abstention enregistrés aux élections nationales et locales depuis plusieurs décennies. De scandales en mises en cause, les citoyens ont de moins en moins le sentiment d'être représentés, et de pouvoir participer, même indirectement, aux décisions qui les concernent. Ils n'ont plus la conviction que leur vote puisse avoir une influence sur les choix politiques ultérieurs et, par conséquent, une utilité concrète. Le fondement essentiel de la citoyenneté qu'est la participation à l'exercice de la souveraineté s'en trouve ainsi fragilisé. La crise de la citoyenneté est ainsi d'abord une crise de la représentation qui débouche sur une multitude de remèdes plus ou moins adaptés : la prohibition du cumul des mandats et la limitation de leur renouvellement ; la remise en cause du scrutin majoritaire ; la réduction drastique du nombre des élus...

2. La désaffection que nous observons résulte, en second lieu, du sentiment que les principes et les valeurs de la citoyenneté et de la République sont de simples proclamations formelles qui ne trouvent aucune concrétisation réelle dans la vie quotidienne des personnes. Cette inquiétude est particulièrement vive s'agissant du principe d'égalité qui ne produit plus les effets escomptés. Certaines personnes et certains groupes, notamment en raison de leurs origines, peinent à trouver leur place dans notre société sur les plans économique, social et culturel. L'accès aux emplois publics et, plus largement, au marché du travail est limité par l'impuissance à offrir des opportunités égales à tous les citoyens et le principe proclamé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen tend à tourner à vide. Ce phénomène est aggravé par la difficulté de l'école à garantir la transmission des valeurs civiques et morales et l'égalité des chances. Il est, dans ce contexte, reproché à notre modèle républicain de ne pas savoir – ou de ne plus savoir – répondre aux aspirations, ni aux attentes, parfois pressantes, des citoyens et de créer des « citoyens de seconde zone », laissés-pour-compte de la République. Ces divisions et le sentiment d'exclusion qui en résulte affaiblissent le caractère unitaire et universel que la Révolution française avait mis au cœur de la citoyenneté.

La citoyenneté est ainsi remise en cause par les évolutions de la société française qui mettent en doute la capacité du modèle à répondre aux aspirations des citoyens au service de l'intérêt général et du bien commun.

---

208 B. Kriegel, *Philosophie de la République*, Plon, 1998, p. 190.

209 Art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »



## **II. Un diagnostic de la situation que je viens d'évoquer paraît s'imposer : les principes fondateurs de la citoyenneté sont confrontés à des transformations sociales profondes. De ce diagnostic peuvent émerger les conditions de son renouveau**

*A. La citoyenneté se caractérise, dans notre pays, par son individualisation, sa fragmentation et sa dimension plurielle*

*1. Dans les sociétés contemporaines, l'individu est devenu la source et la racine de la vie sociale et des comportements politiques, remettant en cause la vision d'une citoyenneté collective et unitaire au sein de laquelle l'individu n'est que « le membre non indépendant (...) de l'être collectif (...) participant à l'autorité souveraine »<sup>210</sup>. Ce qui avait constitué la base de la citoyenneté, à savoir la séparation entre la sphère publique et la sphère privée, entre la famille où règnent des individus et la cité où agissent des citoyens guidés par le service de l'intérêt général, est aujourd'hui fragilisé pour deux raisons. C'est d'abord le consumérisme accru des citoyens qui, se retranchant derrière les difficultés pratiques de leur vie, entendent que la puissance publique les règle, leur procure des avantages ou supprime les problèmes auxquels ils se heurtent. Les citoyens expriment ainsi la volonté de manifester et faire valoir leur individualité et leurs intérêts privés dans la sphère publique, ce qui rend la convergence des intérêts plus délicate. À cette aune et dans cette société atomisée, l'intérêt général, s'il survit, ne peut être que la somme des intérêts particuliers. À cela s'ajoute le sentiment de perte d'efficacité ou même celui d'impuissance des politiques publiques dans un contexte où les défis à surmonter sont considérables et l'impatience des citoyens n'a jamais été aussi forte : la stagnation économique, le poids des dettes publiques, le chômage de masse, la crise environnementale et les problèmes de sécurité affaiblissent la foi dans l'efficacité de l'action publique et dans la citoyenneté comme participation à l'exercice de la souveraineté. On voit, dans ce contexte, émerger une citoyenneté sociale et économique organisant les besoins individuels et collectifs, qui se double d'un effacement de l'intérêt porté à la citoyenneté politique et aux droits qui y sont attachés, de plus en plus regardés comme inopérants<sup>211</sup>.*

*Se développent en outre des formes de repli identitaire qui contredisent la vision universaliste de la citoyenneté. Cette évolution engendre en retour des crispations qui, par exemple, conduisent à réclamer l'application stricte du principe de laïcité dans l'espace public. On constate aussi un affaiblissement des solidarités organiques traditionnelles et du lien social qui en découle. La montée en puissance de l'individu – qui n'était déjà pas inconnu dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – s'opère au relatif détriment de la citoyenneté dans sa dimension classique et conduit à une sorte de dépassement de la frontière entre l'être humain et le citoyen, certains droits attachés à la citoyenneté s'étendant à l'universalité des individus sans lien exclusif avec la citoyenneté classique ou la nationalité. Ce mouvement s'est, par exemple, manifesté dans l'élaboration par le*

210 H. Kelsen cité par A. Le Pors, *op. cit.*, pp. 57-58.

211 M. Miaille, « À propos de citoyenneté et laïcité : débat sur l'universel », in *Frontières du droit, critique des droits : billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, 2007, p. 80.

Conseil constitutionnel d'un véritable « statut constitutionnel des étrangers »<sup>212</sup>, qui leur confère une « garantie générale des droits »<sup>213</sup> non identique bien sûr, mais proche de celle dont bénéficient les citoyens français.

Dans ce contexte, se substitue au droit de la citoyenneté fondé sur un ensemble de devoirs et de responsabilités civiques, un droit à la citoyenneté<sup>214</sup> fondé sur des identités individuelles et autonomes qui vont à l'encontre de l'idéal unitaire et universaliste de la République.

2. Par ailleurs, l'émergence de nouveaux centres de décision aux niveaux local et supranational met en lumière une concurrence des appartenances et un dépassement du cadre national d'exercice de la citoyenneté : hier la seule et unique Nation, déjà bien plus vaste qu'une cité antique ; aujourd'hui, la Nation et l'Europe ou la Nation dans l'Europe, voire même la seule l'Europe. Les citoyens français sont désormais aussi citoyens de l'Union européenne, sans compter ceux qui se déclarent « citoyens du monde » et qui, à ce titre, ne peuvent se prévaloir d'aucune qualification ou protection juridique. En effet, le Traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, a introduit, au nombre des principes démocratiques de l'Union européenne, la citoyenneté européenne<sup>215</sup> et il en a défini les conditions<sup>216</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne a donné corps à ce principe par plusieurs arrêts qui en ont déterminé le contenu, la portée et les limites. La reconnaissance du caractère « fondamental » du statut de citoyen européen<sup>217</sup>

212 V. la décision CC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC, pts. 2 à 4. V. sur ce point l'article de B. Genevois, « Un statut constitutionnel pour les étrangers. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993 », *RFDA*, 1993, p. 871.

213 Rapport de R. Chapus lors du colloque des 25 et 26 mai 1989 sur *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, cité par B. Genevois, « Un statut constitutionnel pour les étrangers. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993 », *RFDA*, 1993, p. 871.

214 J.-M. Denquin, *op. cit.*, p. 200.

215 Art. 9 du Traité sur l'Union européenne : « 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. »

216 V. notamment l'article 20 du Traité sur l'Union européenne : « 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. 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. / 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. »

217 CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, *aff. C-184/99* : « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut



*s'accompagne ainsi de droits et de libertés, au nombre desquelles figurent le principe de non-discrimination<sup>218</sup> et la liberté de circulation qui, par ricochet, s'étendent à la famille de l'intéressé et, notamment, à ceux de ses membres qui ne sont pas eux-mêmes citoyens d'un État membre de l'Union européenne<sup>219</sup>. C'est un autre exemple de la dilution ou de l'expansion continue de la citoyenneté. En outre, l'on observe un repli des individus sur des identités infranationales, régionales ou locales<sup>220</sup>.*

*Il résulte de ces appartenances multiples et de la fragmentation du corps social une recomposition des identités et une transformation des enjeux liés à la citoyenneté. Il ne faut toutefois pas en surestimer les effets sur la citoyenneté classique, dès lors que la citoyenneté européenne s'ajoute à la citoyenneté nationale, sans remettre en cause le droit de la nationalité des États membres de l'Union<sup>221</sup>.*

**B. Pour tenir compte de ces évolutions, il est nécessaire de refonder le pacte de citoyenneté, sans pour autant abandonner notre héritage biséculaire**

**1. La refondation du pacte de citoyenneté devrait passer, en premier lieu, par la réaffirmation des valeurs qui sont à sa racine. La citoyenneté française s'est inscrite dans une vision partagée du bien commun et de l'intérêt général. L'individualisation et l'émiettement de nos sociétés, qui sont encore accrus par le développement spectaculaire des plateformes numériques, affaiblissent cet objectif, dès lors qu'ils abolissent les intermédiations et conduisent les citoyens à se replier sur des choix individuels, plus que collectifs, et sur l'optimisation, notamment micro-économique, de leurs décisions. Il est, dans ce contexte, indispensable, me semble-t-il, de redéfinir les finalités poursuivies par la collectivité et les modalités de la participation des citoyens. Il est nécessaire de recréer du lien social et des projets collectifs autour desquels les citoyens s'unissent. La création du service civique en 2010<sup>222</sup> et l'instauration d'une réserve civique au début de cette année<sup>223</sup> sont autant d'initiatives**

---

*fondamental des ressortissants des États membres » (pt. 31).*

218 P. ex., un citoyen européen tient ses droits de ce seul statut et la circonstance qu'il n'ait pas exercé les libertés de circulation rendues possibles par le traité ne peut autoriser qu'il soit moins bien traité dans son État d'origine que dans un autre État de l'Union européenne (CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, aff. [C-224/98](#) ; CJCE, 5 mai 2011, *Shirley McCarty*, aff. [C-434/09](#)).

219 CJCE, 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, aff. [C-200/02](#) ; CJUE, G. ch., 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. [C-34/09](#).

220 J.-L. Quermonne, « Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Robert*, Montchrestien, 1998, p. 550.

221 L'article 20 § 1 du TFUE lie clairement la citoyenneté européenne à la détention de la nationalité de l'un des États membres. La marge d'appréciation reconnue aux États membres pour définir les conditions d'octroi ou de retrait de leur nationalité (CJCE, 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, aff. [C-200/02](#). V. également la décision CJUE, G. ch., 2 mars 2010, *Janko Rottman*, aff. [C-135-08](#) ; CJUE, G. ch., 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. [C-34/09](#)) n'est limitée que lorsqu'une décision nationale, en particulier une décision de déchéance ou de retrait de la nationalité, est de nature à priver l'intéressé de sa citoyenneté européenne (CJUE, G. ch., 2 mars 2010, *Janko Rottman*, aff. [C-135-08](#) ; CJUE, G. ch., 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. [C-34/09](#)).

222 Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

223 Titre 1<sup>er</sup>, chapitre 1<sup>er</sup> de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la

destinées à réunir les citoyens autour de projets d'intérêt général. L'expérimentation d'un « revenu contributif »<sup>224</sup> est une autre piste tendant à encourager des activités qui existent déjà et qui contribuent au bien commun, mais qui ne sont, en tant que telles, pas rémunérées. En outre, il est devenu indispensable de repenser l'éducation des citoyens afin de les sensibiliser à leurs devoirs et de lutter contre les phénomènes contradictoires qui favorisent ou provoquent leur exclusion de fait. Le rôle de l'école est à cet égard crucial. La loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République<sup>225</sup> y a introduit un enseignement moral et civique qui tend à inculquer aux élèves « le respect de la personne, de ses origines et de ses différences, de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que de la laïcité »<sup>226</sup>. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a également prévu des dispositions tendant à renforcer le « modèle citoyen »<sup>227</sup>, et à lutter contre l'exclusion<sup>228</sup> et la discrimination<sup>229</sup>. Cette multitude de textes législatifs ne signifie en rien qu'une solution ait été trouvée à la crise de la citoyenneté. Elle est seulement l'indice de la prise de conscience d'un problème et d'une recherche de solution.

2. L'engagement civique et la participation à la vie de la cité doivent également être encouragés par de nouvelles formes d'expression et d'action. Certains individus cherchent à participer davantage, à être entendus et à mieux faire valoir leurs droits dans l'ensemble des domaines d'intervention de la puissance publique, comme en témoigne le dynamisme d'actions associatives et d'initiatives locales depuis quelques années. Cette tendance est positive. Elle doit être confirmée et approfondie. L'essor des réseaux numériques qui, d'une certaine manière, met en péril le lien social peut aussi être une chance. Il est en effet un moyen de renouveler les formes d'engagement citoyen en favorisant la participation directe des personnes à la prise de décision publique. Avec le développement d'internet se sont par exemple multipliées les consultations citoyennes sur des choix politiques<sup>230</sup>, ainsi que les pétitions en ligne ou les groupes de mobilisation sur des intérêts ou des

---

citoyenneté, qui fait suite aux propositions du rapport *Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne*, remis au Président de la République par Cl. Onesta et J.-M. Sauvé en juillet 2015.

224 V. notamment l'étude annuelle 2017 du Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, La Documentation française, 2017, p. 92.

225 Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

226 Art. 41 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

227 L'article 170 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté introduit dans le code pénal la possibilité de substituer à une peine d'emprisonnement un stage de citoyenneté tendant à l'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen (Art. 131-5-1 du code pénal).

228 Titre III de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

229 Titre III, chapitre IV, de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

230 V. notamment la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 qui a donné lieu à une vaste consultation du public. V. également la consultation numérique sur le choix du nom de la nouvelle région issue de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. La décision rendue par le Conseil d'État au sujet de cette procédure définit les principes directeurs qui doivent assurer la loyauté et la sincérité de telles consultations (CE Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan*, n° 403928).



*idéaux communs*<sup>231</sup>. Les budgets et les financements participatifs se développent<sup>232</sup>, la ville de Paris ayant ainsi dévoilé au début de ce mois les initiatives retenues par ses habitants à l'issue d'une concertation. Les plateformes numériques peuvent également être un vecteur de renouvellement des formes de solidarité en permettant, à grande échelle, des échanges gratuits en vue de permettre au plus grand nombre d'accéder à des ressources ou des services qu'ils peinent à se procurer autrement. Alors que se développe l'attention à ce qui nous est commun et qui est par conséquent nommé les « communs » ou les « biens communs », un dictionnaire venant d'ailleurs d'être consacré à cette notion<sup>233</sup>, la révolution numérique en cours semble ouvrir des espaces à des initiatives collectives et non lucratives, les « communs collaboratifs »<sup>234</sup>, appelés à retisser le lien social. L'essor de la citoyenneté administrative est aussi une nouvelle façon de mieux prendre en compte les droits des personnes dans leurs relations avec l'administration, alors qu'elles sont longtemps restées, à cet égard, dans une situation d'infériorité et d'assujettissement. Les grandes lois relatives aux relations entre l'administration et les individus ont notamment permis à ces derniers d'obtenir des réponses plus rapides à leurs demandes, d'exprimer leurs préférences dans des processus consultatifs élargis et de mieux signaler leurs intérêts particuliers<sup>235</sup>.



*Nous le voyons, la citoyenneté est sans aucun doute un concept fondateur et central de notre histoire nationale, mais il n'est ni évident à saisir, ni simple à concrétiser. La conception française de la citoyenneté, héritée de la période révolutionnaire, n'est certes pas immuable et il est souhaitable qu'elle puisse s'adapter aux évolutions profondes de notre société. Les valeurs qui la fondent ne sont pour autant pas caduques. Elles doivent être réappropriées par les citoyens, dans une logique volontariste. Ces quelques réflexions peuvent, pour chacune d'entre elles, être contredites et elles n'ont aucune prétention à clore le débat. Elles entendent simplement l'ouvrir sur un sujet aussi essentiel que complexe. Nous nous interrogerons ce soir sur l'existence d'une crise de la citoyenneté, avant de consacrer les six conférences suivantes à la citoyenneté dans la tradition républicaine, au rôle de l'école, aux devoirs du citoyen et à la citoyenneté européenne ou globale : existe-t-elle vraiment ? Je remercie très chaleureusement nos invités de ce jour, Mmes Schnapper et Canto-Sperber et notre collègue Erik Orsenna, d'avoir accepté d'ouvrir le débat et de partager leurs réflexions sur la crise de la citoyenneté. Je remercie également la section du rapport et des études, sa présidente Martine de Boisdeffre et l'ensemble de ses membres et agents qui ont pris part à l'élaboration de ce projet et qui vont le mener à bien jusqu'à l'été 2018, avant de consigner leurs conclusions dans une étude qui sera le point d'orgue de ce cycle de conférences.*

---

231 Étude annuelle 2017 du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 91.

232 En 2017, 46 communes avaient recours à ce dispositif.

233 M. Cornu, F. Orsi et J. Rochefeld (dir), *Dictionnaire des biens communs*, PUF, 2017.

234 Étude annuelle 2017 du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 90.

235 M. Miaille, *op. cit.*, pp. 81-82.



## Conférences du cycle sur *La citoyenneté*

Consultez la [synthèse du cycle de conférences](#) sur le site internet du conseil d'État

 [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

### Conférence inaugurale du 18 octobre 2017 : *Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ?*

**Modératrice :** Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

**Intervenants :**

Monique Canto-Sperber, philosophe, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS),

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 (EHESS), membre (h.) du Conseil constitutionnel, présidente de l'Institut d'études avancées et du Musée d'art et d'histoire du judaïsme

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

### 29 novembre 2017 : *La citoyenneté dans la tradition républicaine*

**Modérateur :** Christian Vigouroux, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État

**Intervenants :**

Philippe Bas, sénateur, président de la commission des lois du Sénat

Pierre Nora, historien, membre de l'Académie française

Marie-France Monéger-Guyomarc'h, directrice, chef de l'inspection générale de la police (IGPN)

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)



## 17 janvier 2018 : *L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens ?*

**Modérateur :** François Weil, conseiller d'État, ancien recteur de l'académie de Paris

**Intervenants :**

Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale

Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) en science politique au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)

Pierre Vermeren, professeur d'histoire contemporaine à l'université Panthéon-Sorbonne

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

## 14 février 2018 : *Que reste-t-il des devoirs du citoyen ?*

**Modérateur :** Bruno Lasserre, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

**Intervenants :**

Catherine Denis, procureure 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 (AP-HP), président de l'Institut de l'engagement

 [Consultez ici le dossier participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

## 28 mars 2018 : *La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?*

**Modérateur :** Jean-Claude Bonichot, juge à la Cour de justice de l'Union européenne

**Intervenants :**

Daniel Cohn-Bendit, homme politique franco-allemand

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

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

## 16 mai 2018 : *Que veut dire « citoyen du monde » ?*

**Modérateur :** Henri Plagnol, conseiller d'État

**Intervenants :**

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

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

Françoise Sivignon, médecin, présidente de Médecins du Monde France

 [Consultez ici le dossier du participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

## 20 juin 2018 : *La citoyenneté, un idéal pour aujourd'hui ?*

**Modérateur :** Marie-Laure Denis, conseillère d'État

**Intervenants :**

Dany Laferrière, écrivain, membre de l'Académie française

Pierre Rosanvallon, professeur au Collège de France

Maxime Thory, élève à l'École nationale d'administration

 [Consultez ici le dossier participant](#)

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)



# Allocution de clôture du cycle de conférences sur *La citoyenneté*

---

Par Bruno Lasserre<sup>236</sup>,  
vice-président du Conseil d'État

Mercredi 20 juin 2018

Monsieur l'académicien,  
Monsieur le professeur,  
Chers collègues,  
Mesdames et Messieurs,

*Il est difficile de conclure aujourd'hui ce cycle de conférences, surtout au vu de la qualité des interventions de nos quatre intervenants de ce soir. Monsieur le professeur, vous avez mis toute la science et la puissance de votre réflexion au service d'un propos très juste. Maxime Thory a mis toute sa conviction, celle d'une jeunesse engagée, dans un propos qui a beaucoup touché ceux qui ont choisi le service de l'État et qui nous a beaucoup rassurés aussi. Cher Dany Laferrière, vous avez quant à vous utilisé les mots de la poésie, celle que laisse le souvenir de l'enfance, pour décrire vos premières années à Petit-Goâve, évoquer votre grand-mère et le « fluide » invisible qu'elle savait créer entre les personnes réunies autour d'elle. C'est finalement la même chose que ce que disait Pierre Rosanvallon lorsqu'il indiquait que la citoyenneté c'est un statut, c'est un pouvoir, mais c'est aussi un mode de relation entre les personnes et un apprentissage de la civilité. Et il n'y a pas plus belle image que toutes ces personnes rassemblées autour de votre grand-mère et de sa tasse de café. Comment mieux représenter le lien social qui nous réunit tous ?*

*Terminer aujourd'hui sur une idée aussi haute et exigeante que l'idéal de la citoyenneté rend la conclusion du cycle de conférences encore moins facile. Pourquoi ? Parce que l'idéal c'est par définition l'aspiration à la transcendance et la volonté de dépasser la contingence. Mais l'idéal, quelle que soit la valeur philosophique qu'on lui prête, ne peut pas non plus être entièrement déconnecté de la réalité. Les idéaux ne sont pas figés. Au contraire, sauf lorsqu'ils sont entièrement utopiques, ils s'inscrivent nécessairement dans une époque et dans des lieux et ils doivent donc se confronter au réel pour, le cas échéant, évoluer. La citoyenneté, à la fois comme concept et comme idéal, n'échappe pas à cette confrontation, car il ne saurait être question de prôner un renforcement, une modernisation ou un renouvellement de la citoyenneté sans se demander pour quoi et pour qui nous y aspirons.*

---

236 Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

Notre pays s'est construit sur l'idée d'une citoyenneté transcendante, qui réunit dans un même corps politique l'ensemble des individus qui forment la nation souveraine autour du triptyque de notre devise : « liberté, égalité, fraternité ». Et c'est précisément parce que c'est autour d'un idéal que la citoyenneté a été fondée dans notre histoire que certains ressentent aujourd'hui un sentiment de déception. Déception car notre citoyenneté politique se trouve affaiblie par des mouvements centrifuges qui interrogent la légitimité de la représentation du peuple par l'élection, tandis qu'une citoyenneté sociale peine à émerger. La citoyenneté apparaît ainsi pour beaucoup comme un concept galvaudé, lorsqu'il n'est pas vilipendé par ceux qui récusent l'idée même d'appartenance à une communauté citoyenne ou à un État comme le soulignent les propos de Michel Houellebecq rapportés par Pierre Rosanvallon<sup>237</sup>.

Puisque j'ai la redoutable tâche de conclure ce cycle de conférences, je souhaiterais revenir rapidement sur ces éléments de diagnostic avant d'esquisser quelques pistes de réflexion que les débats qui se sont déroulés dans cette salle au cours des sept conférences de ce cycle ont permis de mettre en évidence.



### ***I. La crise de la citoyenneté, diagnostiquée lors des premières conférences, fait émerger une nouvelle frontière pour le modèle citoyen***

**A.** Cette crise repose sur le constat d'une plus grande défiance des citoyens à l'égard des institutions de l'État et du fonctionnement démocratique qui est alimentée par un repli individualiste

L'expression de deux séries de doutes me paraît caractériser cette crise : nous doutons de la capacité de nos représentants à exécuter et porter un projet commun et, plus grave peut-être, nous perdons confiance dans l'idée même d'un projet commun transcendant nos individualités.

1. En premier lieu, il y a indiscutablement une défiance croissante des citoyens à l'égard des institutions démocratiques chargées de faire vivre la citoyenneté. Cette défiance se nourrit d'abord de la perception d'un affaiblissement de l'État, confronté à des phénomènes qui le dépassent ou aboutissent à son contournement. La conception territoriale et nationale d'un droit capable de répondre à toutes les attentes de la société et des acteurs de l'économie est dépassée. La mondialisation de notre économie, l'internationalisation des réponses nécessaires à beaucoup de phénomènes auxquels nous sommes confrontés et la puissance de certaines entreprises transnationales comme les GAFA – Google, Apple, Facebook, Amazon – font en effet douter de la capacité de l'État à apporter les bonnes réponses. La lutte contre le changement climatique ou contre la corruption, la criminalité en bande organisée et le terrorisme sont quelques exemples de ces phénomènes transnationaux auxquels les États ne peuvent plus offrir des réponses unilatérales.

237 Michel Houellebecq, en 2010, déclarait : « Je ne suis pas un citoyen et je n'ai pas envie de le devenir, on n'a pas de devoir par rapport à son pays, ça n'existe pas, on est des individus, pas des citoyens, ni des sujets. La France est un hôtel, pas plus », cité par P. Rosanvallon, « Refonder la démocratie pour le bien public ? », *Rencontres de la laïcité* organisées par le Conseil départemental de la Haute-Garonne en décembre 2017, éd. Privat, 2018, pp. 39-40.



*Mais en donnant comme motif à leur absence de réponse l'origine extraterritoriale de ces difficultés, les États alimentent le sentiment d'impuissance dont ils sont taxés par certains citoyens et accroissent la défiance de ces derniers à l'égard de leur capacité à porter et faire exécuter un projet commun.*

*2. Plus encore, la crise de la citoyenneté se nourrit d'une perte de confiance dans l'idée même d'un projet commun capable de fédérer les individus et de transcender leurs différences. J'identifie en particulier deux causes à cette évolution. La première tient à l'essor d'une forme d'individualisme dans lequel les personnes veulent pouvoir revendiquer leurs spécificités et leurs différences, y compris dans la sphère publique. Les pouvoirs publics sont ainsi appelés à prendre en compte la diversité des parcours et des expériences et ne peuvent plus se contenter de reconnaître en une personne l'appartenance à un groupe économique, social ou politique déterminé. Et parce que le principe électoral, même atténué d'une dose de proportionnelle, ne peut pas assurer une représentation de la société dans toute sa diversité, la capacité de représentation s'affaiblit, tout comme sa légitimité et la confiance que lui témoignent les citoyens<sup>238</sup>. La seconde évolution qui alimente l'idée qu'un projet commun n'est plus réalisable, ni même souhaitable, vient de l'écart constaté entre les principes et les valeurs de la République qui sous-tendent la citoyenneté et leur traduction concrète. L'idée qu'en dessous d'un certain seuil économique, les personnes se trouvent dans l'incapacité réelle de jouir librement des droits formels que leur confère la citoyenneté n'est pas une idée neuve. Elle a néanmoins été réactivée ces dernières années à l'aune d'un creusement des inégalités dans les économies développées et de la perception de plus en plus vive d'une inégalité réelle, vécue comme injuste et parfois même insurmontable, entre différents groupes<sup>239</sup>. Quelques lois récentes tentent de prendre la mesure de ces fossés pour mieux les réduire<sup>240</sup>, mais l'écart entre égalité juridique et égalité réelle est loin d'être comblé. Ces deux mouvements – essor de l'individualisme et « crise de l'égalité » selon l'expression de Pierre Rosanvallon<sup>241</sup> – conduisent à un affaiblissement de la fraternité et de la solidarité au sein de la société, les personnes préférant se replier sur des groupes plus réduits et en dehors desquels elles n'aspirent tout simplement pas à vivre.*

*Il en résulte une citoyenneté déphasée avec ce qui en constitue le cœur – l'idéal d'une société fédérée autour d'un projet commun – et une perte de confiance dans la capacité du modèle à produire ce qu'il dit incarner.*

---

238 P. Rosanvallon, « Refonder la démocratie pour le bien public ? », *op.cit.* note 238, pp. 21-22.

239 V. notamment la persistance de différences de salaire entre les femmes et les hommes en dépit d'une égalité des droits dans ce domaine.

240 V. p. ex. la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ou la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

241 P. Rosanvallon, *La société des égaux*, Le Seuil, 2011, p. 18.

**B. Le concept de citoyenneté doit par conséquent être redessiné pour lui redonner un sens concret et surtout adapté au réel**

**1. Nous devons en premier lieu resituer la citoyenneté par rapport au concept, souvent vu comme voisin, de nationalité. Dans notre pays, on le sait, la nationalité a longtemps constitué la racine de la citoyenneté, si l'on exclut certains moments très particuliers et très brefs de l'histoire de la Révolution française<sup>242</sup>. C'est la possession de la nationalité qui confère les droits civils et politiques qui fondent traditionnellement la citoyenneté ; et c'est en contrepartie de ces droits que les citoyens doivent respecter un certain nombre d'obligations, quoique ces dernières soient assez peu clairement définies.**

Aujourd'hui, ce lien est remis en cause par deux mouvements concomitants. D'une part, l'on assiste – c'est un progrès – à l'émergence de droits liés non plus à l'appartenance à une communauté nationale, mais à la personne humaine dans son individualité, où qu'elle soit et qui qu'elle soit. L'essor des droits de l'homme en Europe a en effet permis de reconnaître au plus grand nombre la jouissance de droits fondamentaux indérogeables et la jouissance de droits politiques, économiques et sociaux indépendamment de leur lien juridique avec leur pays d'accueil. C'est le cas avec le « statut constitutionnel des étrangers » qui reconnaît aux personnes de nationalité étrangère régulièrement installées en France les mêmes droits sociaux ou individuels que les nationaux, à l'exception du droit de vote<sup>243</sup>. Les étrangers irrégulièrement présents sur le territoire bénéficient quant à eux de la protection de leurs droits les plus fondamentaux, notamment sous l'effet de la Convention européenne des droits de l'homme. Les droits civils et les libertés individuelles ne sont ainsi plus l'apanage des nationaux et la jouissance des droits politiques ne suffit plus à faire naître ou advenir un citoyen. D'autre part, l'essor d'appartenances locales ou régionales, voire d'une citoyenneté européenne, interroge également la pérennité d'une approche purement nationale de la citoyenneté. En réalité, cette dernière, en ce qu'elle est l'expression d'un projet commun, partagé par tous les membres qui forment une communauté, ne peut plus être réduite à la dimension juridique de la nationalité. Pour se réinventer, elle doit, par conséquent, retrouver une capacité fédératrice qui va bien au-delà des droits politiques que la nationalité confère.

**2. En second lieu, refonder la citoyenneté passe impérativement par une clarification de son contenu, des droits qu'elle recouvre autant que des devoirs qu'elle impose. Il est vrai que pour les droits, la question est moins délicate : ils sont, dans notre pays, assez facilement identifiables dans les textes fondamentaux et, au premier chef, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La même**

242 Lors de la Révolution française, la France a accordé la citoyenneté à tous les étrangers qui s'étaient engagés au service de la liberté et contre la tyrannie (V. le décret du 26 août 1792 qui accorde la nationalité française à Thomas Paine, Jeremy Bentham et Anacharsis Cloots notamment). Ce dispositif n'a toutefois pas été durable et le décret du 26 décembre 1793 a prévu que les « individus nés en pays étranger sont exclus du droit de représenter le peuple français ».

243 V., notamment, la décision CC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC, pts. 2 à 4. V. également sur ce point l'article de B. Genevois, « Un statut constitutionnel pour les étrangers. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993 », *RFDA*, 1993, p. 871.



chose vaut dans la plupart des autres pays européens et à l'échelon de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme. Les devoirs du citoyen sont en revanche bien plus difficilement identifiables comme nous l'évoquions déjà le 14 février dernier lors de la conférence sur les devoirs du citoyen. Je ne reviendrai pas sur les propos qui ont alors été tenus, mais j'insisterai sur le constat : la citoyenneté, pour être réelle, ne peut pas rester un concept théorique et éthéré, privé de tout ancrage tangible. Pour que la citoyenneté reste un idéal, nous devons accepter de mettre des mots concrets sur ce que cela signifie d'être citoyen aujourd'hui, sur les finalités poursuivies et, in fine, sur la nature et les grandes lignes du projet commun que nous poursuivons. Le premier volet de notre devise ne pose pas de réelles difficultés tant la liberté a été au cœur de l'histoire de la République et du mouvement des droits de l'homme. Mais l'égalité et la fraternité apparaissent soit, pour la première, une coquille vide, soit, pour la seconde, bien peu consistante dans sa signification. À cet égard, je crois qu'il ne s'agit pas seulement d'éduquer les membres de notre communauté aux grands principes de la citoyenneté, mais aussi d'en montrer les applications pratiques par une association plus proche des citoyens aux processus décisionnels et à l'action publique.

Nous devons par conséquent faire renaître l'idée d'une citoyenneté incarnée et vivante, pratique et réaliste, qui tienne compte des attentes concrètes des individus sans renier l'existence d'un intérêt général qui ne saurait se résumer, pas plus aujourd'hui qu'hier, à la somme des intérêts particuliers.

## **II. Pour être refondé, l'idéal de la citoyenneté doit s'incarner dans de nouvelles formes d'engagement individuel et l'émergence d'une citoyenneté sociale, inclusive et fédératrice**

**A.** Il est notamment impératif de passer d'une citoyenneté abstraite à une citoyenneté d'engagement réunissant les citoyens autour de valeurs communes et partagées

**1.** Cela suppose, en premier lieu, d'associer plus étroitement les citoyens à la définition de ces valeurs et des caractéristiques de l'intérêt général. En particulier, il me paraît essentiel d'interroger la pratique actuelle de la démocratie, que Pierre Rosanvallon qualifie d'« intermittente »<sup>244</sup>. Il n'est plus admis que la souveraineté du peuple ne s'exerce qu'épisodiquement lors des élections : la vision d'un intérêt général transcendant, déterminé d'en haut, et de la soumission de l'individu à une volonté générale à la définition de laquelle il ne participe que lors des scrutins est un idéal dépassé, voire contesté dans un monde individualiste et mondialisé<sup>245</sup>. Répondre à ces critiques ne suppose certes pas de faire droit à l'ensemble des revendications individuelles qui émanent de notre corps social. Mais cela impose en revanche de renouveler les formes d'engagement des citoyens dans la sphère

244 P. Rosanvallon, *La société des égaux*, op.cit. note 242.

245 A. Taillefait, « La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : "impresion, soleil couchant" », *AJFP*, 2017, p. 195.

publique pour permettre à chacun de s'exprimer et de participer à la construction des caractéristiques de l'intérêt général dans une démarche individuelle, mais au service de la collectivité. À cet égard, je n'irai pas jusqu'à emprunter la première voie que vous nous avez ouverte Monsieur le professeur Rosanvallon, à savoir celle d'un citoyen décideur. Les questions sont aujourd'hui tellement complexes qu'inviter l'électeur à répondre par oui ou par non à toutes les questions qui se posent ne me paraît pas forcément être la solution la plus pertinente. Je crois davantage en revanche à la seconde voie que vous avez dessinée : celle d'un citoyen contrôleur dans une société de vigilance et de contrepoids démocratiques, conformément à l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>246</sup>.

2. De nouvelles formes de participation et d'expression du public ont déjà permis de revitaliser certains aspects débat public. Maxime Thory nous a parlé d'Internet et de l'essor des plateformes numériques et des réseaux sociaux, qui à certains égards sont de nature à affaiblir le lien social et à encourager le repli individualiste, mais en même temps concourent à de nouvelles modalités d'expression citoyenne, plus « agiles » et moins formelles que le vote. Les consultations numériques sur des sujets multiples, notamment sur des choix politiques<sup>247</sup>, les pétitions en ligne ou la mobilisation sur différents sujets d'intérêt collectif sont autant d'exemples de ces nouvelles formes d'expression qui permettent de rénover les relations que les citoyens entretiennent avec les décideurs publics. Il a même été question d'une « citoyenneté numérique »<sup>248</sup>. Il existe aussi une « citoyenneté administrative », par laquelle les administrés sont plus étroitement associés au processus décisionnel, qui est également la preuve d'une nouvelle appréhension de la place des citoyens dans l'action publique<sup>249</sup>.

3. En parallèle, nous assistons – et je m'en réjouis – à l'essor de nouvelles formes de participation « citoyenne ». Certains enjeux, parfois globaux, suscitent une réelle mobilisation qui doit être encouragée et soutenue. Les mouvements dits « grassroots », partis de la base et visant à créer un engagement national, voire international, en attestent. La lutte contre le réchauffement climatique et pour la protection de l'environnement ou la lutte contre la pauvreté sont un exemple de ces mouvements citoyens qui par leurs actions ont contribué à faire de ces questions un élément central de l'intérêt général. Le choc provoqué par la vague d'attentats en France en 2015 a aussi provoqué un renouveau de l'engagement associatif en faveur

---

246 Art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

247 V., notamment, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui a donné lieu à une vaste consultation du public. V., également, la consultation numérique sur le choix du nom de la nouvelle région issue de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. La décision rendue par le Conseil d'État au sujet de cette procédure définit les principes directeurs qui doivent assurer la loyauté et la sincérité de telles consultations (CE Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan*, n° 403928).

248 Étude annuelle 2017 du Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner « l'ubérisation »*, La Documentation française, p. 91.

249 V. sur ce sujet l'étude annuelle 2011 du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française.



de la jeunesse et de la solidarité. La création du service civique, par la loi du 10 mars 2010<sup>250</sup>, et d'une réserve civique, par la loi du 27 janvier 2017<sup>251</sup>, va également dans ce sens. Le service civique s'est d'ailleurs rapidement révélé un succès pour changer les esprits et mobiliser la jeunesse au bénéfice de la collectivité<sup>252</sup>. L'ensemble des forces qui s'expriment dans ces dispositifs doit être mobilisé et soutenu par l'État et les autres personnes publiques.

*Ce n'est que dans ces conditions d'expression, de participation et de contrôle, que les membres du corps social pourront faire naître un projet commun auquel ils adhèrent et qu'ils acceptent de porter.*

**B. Le renouveau de la citoyenneté doit également être accompagné d'une réflexion sur l'existence d'une « citoyenneté sociale » et solidaire**

*Sans remettre en question l'existence d'appartenances supranationales – principalement régionales – il apparaît de plus en plus urgent d'offrir des réponses à certaines difficultés qui se posent directement sur notre territoire national.*

**1.** *J'en reviens aux propos de Dany Laferrière et de Pierre Rosanvallon sur la citoyenneté comme mode de relation et d'apprentissage de la civilité : l'épanouissement individuel dans un engagement citoyen personnel ne saurait conduire à la disparition du lien social. Faire naître un projet commun et incarner la citoyenneté suppose une meilleure connaissance et surtout une meilleure compréhension des uns et des autres. Ce n'est qu'à ce compte que nous pourrons faire vivre la solidarité et la fraternité, ce dernier volet de notre devise étant incontestablement le moins concret alors qu'il est peut-être le plus important. Sur ce sujet, l'école doit jouer un rôle déterminant dans l'ouverture des personnes à l'ensemble de la société et de ses membres<sup>253</sup>. Mais cet enseignement ne peut être uniquement théorique et l'école ne pourra pas, seule, permettre d'accroître la connaissance et la tolérance à l'égard des autres. D'autres dispositifs doivent par conséquent être mis en œuvre pour favoriser la compréhension de l'autre et la solidarité entre les divers groupes économiques et sociaux qui forment notre société<sup>254</sup>.*

---

250 Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

251 Titre 1<sup>er</sup>, chapitre 1<sup>er</sup> de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui fait suite aux propositions du rapport « Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne », remis au Président de la République par Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé en juillet 2015.

252 En 2016, le service civique a accueilli près de 92 000 volontaires. V. sur ce point le [rapport d'activité 2016](#) de l'Agence du service civique.

253 La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a ainsi prévu un enseignement moral et civique rénové qui tend à inculquer aux élèves « le respect de la personne, de ses origines et de ses différences, de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que de la laïcité ».

254 V. p. ex. la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a prévu des dispositions tendant à renforcer le « modèle citoyen » (Art. 170), et à lutter contre l'exclusion (Titre III) et la discrimination (Titre III, chapitre IV).

2. En outre, l'incarnation de l'idéal de citoyenneté ne peut plus se passer d'une réflexion sur l'émergence d'une véritable « citoyenneté sociale »<sup>255</sup>. Les dispositifs de protection sociale instaurés dans la seconde moitié du siècle dernier tendaient à faire naître une société inclusive pour tous. Mais les événements économiques de la fin du 20<sup>e</sup> siècle, le phénomène de mondialisation, le chômage de masse et la multiplication des crises financières ont mis à mal cette vision et nous invitent à repenser les conditions d'une citoyenneté sociale<sup>256</sup>. Ce n'est qu'à cette condition, qui ne saurait cependant être suffisante, que l'on pourra revitaliser la citoyenneté politique et restaurer la confiance dans la représentation nationale. À cet égard, les débats sur l'égalité des chances doivent être appréhendés avec prudence. Il y a certainement des éléments positifs dans ces dispositifs, mais outre qu'ils reposent sur la reconnaissance d'inégalités, jugées cette fois acceptables, ils ne suffisent pas toujours à faire émerger un sentiment citoyen ou d'appartenance collective. La réflexion d'Amartya Sen sur les « capacités », qui tend à l'épanouissement personnel en mettant l'accent sur la liberté positive permettant à chacun de déployer son potentiel au service de la destinée qu'il a choisie<sup>257</sup>, est également intéressante. De manière générale, les dispositifs qui, sans être fondés sur des mécanismes de discrimination positive, tendent à accroître les capacités individuelles des personnes à se projeter dans une vie plus conforme à leurs aspirations doivent être recherchés. En émancipant les individus, ils pourront permettre, dans le cadre défini par la collectivité et l'État, un engagement plus instruit et plus actif au service de la collectivité et de la citoyenneté.



Derrière la citoyenneté se cache certes un idéal, mais un idéal qui ne saurait être désincarné, ni déconnecté de son temps. Car ce que la citoyenneté porte, c'est surtout un idéal de cohésion sociale et de vie en société, un projet commun. Cet idéal demeure aujourd'hui, mais la manière de l'incarner doit être repensée à la lumière de la crise constatée. La société doit être capable de prendre la mesure des défis auxquels elle est confrontée et des divisions et fractures qui la traversent, pour les affronter et savoir y répondre avec détermination<sup>258</sup>. Pour paraphraser Saint-Exupéry, je forme à cet égard le vœu que nous sachions nouer ces diversités particulières pour les unifier, sans les effacer par un ordre qui serait vain<sup>259</sup>. Je crois que les volontés et les forces existent pour l'essentiel. Appuyons-nous sur elles pour continuer à avancer et faire naître des solutions. Ces sept conférences consacrées à la citoyenneté auront permis d'en esquisser quelques unes et de dresser les constats qui s'imposaient.

---

255 P. Rosanvallon, *La société des égaux*, op. cit. note 242, p. 11.

256 M. Miaille, « À propos de citoyenneté et laïcité : débat sur l'universel », in *Frontières du droit, critique des droits : billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, 2007, pp. 79-80.

257 M. Saint-Upéry, « Introduction », in A. Sen, *L'économie est une science morale*, La Découverte, 2003, p. 29.

258 P. Rosanvallon, « Refonder la démocratie pour le bien public ? », op. cit. note 238, p. 37.

259 A. de Saint-Exupéry, *Citadelle*, Gallimard, Folio : « Unifier c'est nouer mieux les diversités particulières, non les effacer par un ordre vain ».



*Avant de clore ce cycle de conférences, je souhaiterais par conséquent remercier la présidente de la section du rapport et des études, Martine de Boisdeffre, son rapporteur général, François Séners, et son rapporteur adjoint, Timothée Paris, ainsi que l'ensemble des membres et des agents de la section du rapport et des études pour l'organisation de ce cycle de conférences et leur engagement au service de ce projet et de sa réussite. Je voudrais également remercier tous les orateurs qui se sont succédé au cours de ces sept conférences. Ce fut un succès avec pour chaque conférence en moyenne 150 à 200 participants et la tenue de débats passionnants et fructueux. Je souhaite la même réussite à notre étude annuelle sur la citoyenneté, qui paraîtra en septembre prochain.*



---



# Annexes

Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe 2 – « Groupe de contact » de l'étude annuelle

Annexe 3 – « Comité d'orientation » de l'étude annuelle

Annexe 4 – Études de droit comparé





## Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Les fonctions mentionnées sont celles exercées au moment de l'audition. Sauf indication contraire, les auditions ont eu lieu au Conseil d'État.

(Présentation par ordre alphabétique)

Personne auditionnée	Date
<i>Mme Fadela Amara, inspectrice générale des affaires sociales à l'Inspection générale des affaires sociales</i>	14 février 2018
<i>M. Thomas Andrieu, directeur à la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice</i>	14 février 2018
<i>Général de corps d'armée Bernard Barrera, major général de l'armée de terre au ministère des armées</i>	22 janvier 2018
<i>Mme Estelle Barthélémy, directrice adjointe et co-fondatrice de Mozaïk RH</i>	24 janvier 2018
<i>Mme Fadela Benrabia, préfète déléguée pour l'égalité des chances à la préfecture de la Seine-Saint-Denis</i>	6 décembre 2017
<i>Mme Aurore Bimont, directrice de Système D, propulseur d'innovations démocratiques de Démocratie Ouverte et M. Antoine Brachet, co-président de Démocratie ouverte, directeur exécutif de Bluenove</i>	1 <sup>er</sup> juin 2018
<i>M. Yannick Blanc, directeur de l'Agence du service civique, Haut-commissaire à l'engagement civique</i>	3 novembre 2017
<i>Mme Pascale Boissonnet, présidente de l'association Éveil</i>	12 février 2018
<i>M. Hugues Bricq, inspecteur général des services actifs de la police nationale, directeur central adjoint de la sécurité publique chargée du renseignement territorial au ministère de l'intérieur</i>	22 janvier 2018
<i>Mme Olivia Cattan, présidente de l'association Parole de femmes</i>	15 novembre 2017
<i>M. Jean-Pierre Chevènement, président de la fondation ResPublica</i>	13 décembre 2017
<i>M. Alain Christnacht, conseiller d'État (h.)</i>	13 décembre 2017
<i>M. Alain Cyprien, principal du collège les Clorisseaux de Poilly-Lez-Gien</i>	10 janvier 2018



<i>M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale</i>	<i>15 novembre 2017</i>
<i>M. David Djaïz, inspecteur des finances à l'inspection générale des finances au ministère de l'économie et des finances</i>	<i>13 février 2018</i>
<i>M. Jean-Michel Ducomte, président du CIDEM (civisme et démocratie)</i>	<i>15 décembre 2017</i>
<i>Dr. Laurent El Ghozi, président à la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et des gens du voyage (Fnasat)</i>	<i>19 janvier 2018</i>
<i>M. Éric Favey, président à la Ligue de l'enseignement</i>	<i>13 décembre 2017</i>
<i>Mme Anne-Laure Foret, directrice des migrations et de l'intégration à la préfecture de la Seine-Saint-Denis</i>	<i>16 janvier 2018</i>
<i>M. Julien Goupil, président de l'association Empreintes citoyennes</i>	<i>11 octobre 2017</i>
<i>Mme Adeline Hazan, Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté</i>	<i>6 février 2018</i>
<i>Mme Claire Hédon, présidente d'ATD Quart Monde</i>	<i>10 janvier 2018</i>
<i>Mme Emmanuelle Hoss, directrice générale de la Société d'économie mixte de la ville de Paris (SEMAEST)</i>	<i>29 novembre 2017</i>
<i>Général de corps d'armée Bertrand Houitte de la Chesnais, major général de l'armée de terre au ministère des armées</i>	<i>22 décembre 2017</i>
<i>M. Jean-Marc Huart, inspecteur général d'éducation, directeur général de la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale</i>	<i>12 janvier 2018</i>
<i>Mme Bérénice Jond, secrétaire confédérale chargée des discriminations de la CFDT</i>	<i>7 février 2018</i>
<i>Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin et présidente du Conseil national des villes</i>	<i>20 décembre 2017</i>
<i>M. Haïm Korsia, Grand rabbin de France</i>	<i>6 novembre 2017</i>
<i>M. Julien Lauprêtre, président du Secours populaire</i>	<i>12 janvier 2018</i>
<i>Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme</i>	<i>20 décembre 2017</i>
<i>Mme Anne-Marie Le Pourhiet, professeur de droit public à l'université de Rennes 1, vice-présidente de l'Association française de droit constitutionnel</i>	<i>15 janvier 2018</i>

<i>M. Robert Leblanc, président du comité d'éthique du MEDEF</i>	<i>10 janvier 2018</i>
<i>M. Henri Lefebvre, chargé de projets au Centre de recherche et d'information pour le développement</i>	<i>31 janvier 2018</i>
<i>M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public</i>	<i>29 janvier 2018</i>
<i>M. Dominique Libault, directeur général de l'École nationale supérieure de sécurité sociale</i>	<i>22 décembre 2017</i>
<i>M. Sébastien Maillard, directeur de la fondation Notre Europe</i>	<i>3 novembre 2017</i>
<i>M. Pierre-Antoine Molina, directeur général de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'intérieur</i>	<i>15 novembre 2017</i>
<i>Mme Marie-Dominique Moreau, ingénieur formation à l'École nouvelle de la citoyenneté</i>	<i>6 décembre 2017</i>
<i>M. Florent Neveu, directeur de Citizen Can</i>	<i>8 novembre 2017</i>
<i>M. Ahmet Ogras, président du Conseil français du culte musulman</i>	<i>7 février 2018</i>
<i>M. Marc-Olivier Padis, directeur des études de Terra Nova</i>	<i>8 janvier 2018</i>
<i>Général de division Vianney Pillet, directeur du projet Service militaire volontaire, état-major de l'armée de terre au ministère des armées</i>	<i>8 décembre 2017</i>
<i>Monseigneur Georges Pontier, président de la Conférence des évêques de France</i>	<i>17 janvier 2018</i>
<i>Général de corps d'armée Philippe Pontiers, directeur de la direction du service national et de la jeunesse au ministère des armées</i>	<i>24 janvier 2018</i>
<i>Capitaine Renaud Ramillon-Deffarges, président de la fédération nationale des réservistes opérationnels et citoyens de la gendarmerie nationale</i>	<i>9 février 2018</i>
<i>M. Dominique Reynié, directeur général de la Fondation pour l'innovation politique</i>	<i>15 décembre 2017</i>
<i>M. Jean-Pierre Rosenczweig, président de l'Association des citoyens réservistes de l'éducation nationale</i>	<i>7 novembre 2017</i>
<i>M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)</i>	<i>28 février 2018</i>
<i>M. Jean-Louis Schlegel, directeur de la revue Esprit</i>	<i>9 janvier 2018</i>



<i>M. Abdallah Slamnia, directeur de l'Association pour l'insertion des femmes originaires du Maghreb et des jeunes (AIFOMEJ)</i>	<i>19 décembre 2017</i>
<i>M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France</i>	<i>13 février 2018</i>
<i>M. Laurent Stéfanini, ambassadeur, délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO</i>	<i>5 décembre 2017</i>
<i>M. Jacques Toubon, Défenseur des droits</i>	<i>13 novembre 2017</i>
<i>Mme Marie Trelu-Kane, présidente d'Unis-cité</i>	<i>9 février 2018</i>
<i>M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique</i>	<i>9 janvier 2018</i>
<i>M. Daniel Verger, responsable du pôle action et plaidoyer du Secours catholique / Caritas France</i>	<i>29 janvier 2018</i>
<i>M. Yves Veyrier, secrétaire confédéral CGT-FO en charge de la presse et l'OIT</i>	<i>26 janvier 2018</i>
<i>M. Roger Winterhalter, président de la Maison de la citoyenneté mondiale de Mulhouse</i>	<i>5 décembre 2017</i>



## Annexe 2 – « Groupe de contact » de l'étude annuelle

---

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2018 du Conseil d'État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l'étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale. Le groupe s'est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l'étude annuelle.

### Composition

---

*Mme Julie Benetti, professeur des universités en droit public, université Paris 1-Panthéon Sorbonne*

---

*M. Jean-Claude Boulard, maire du Mans (†)*

---

*Mme Monique Canto Sperber, directrice de recherche au CNRS*

---

*M. Jean-Marie Delarue, conseiller d'État (h.)*

---

*M. David Djaiz, inspecteur des finances*

---

*M. Martial Foucault, directeur de Sciences Po - CEVIPOF*

---

*M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration*

---

*Général Vianney Pillet, directeur du projet Service militaire volontaire au ministère des armées*

---

*M. Dominique Reynié, professeur des universités en science politique au centre de recherches politiques de Sciences Po - CEVIPOF*

---

*Mme Marie Trelu-Kane, présidente d'Unis-Cité*

---



## Annexe 3 – « Comité d’orientation » de l’étude annuelle

---

Un « comité d’orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d’élaboration de l’étude annuelle 2018 du Conseil d’État. Composé de membres du Conseil d’État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité apporte son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l’assemblée générale du Conseil d’État. Le comité s’est réuni à deux reprises pour examiner l’analyse générale de la situation, les grands axes de l’étude et la préfiguration des propositions.

### Composition

---

*Mme Aurélie Bretonneau, maître des requêtes, rapporteur public à la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

*M. Pierre Collin, conseiller d’État, président de la 8<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

*Mme Marie Gautier-Melleray, maître des requêtes, rapporteur à la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux et à la section de l’intérieur*

---

*M. Edouard Geffray, directeur général, secrétaire général adjoint, ministères de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur*

---

*M. Mattias Guyomar, conseiller d’État, président de la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

*Mme Charline Nicolas, maître des requêtes, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d’État*

---

*Mme Airelle Niepce, maître des requêtes, rapporteur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux et à la section des travaux publics*

---

*M. Jacques Reiller, conseiller d’État, rapporteur à la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

*M. Jean-Eric Schoettl, conseiller d’État (h.)*

---

*M. Laurent-Xavier Simonel, conseiller d’État en service extraordinaire, rapporteur à la 3<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux*

---

*M. Thierry Tuot, conseiller d’État, président adjoint de la section de l’intérieur*

---

*M. Christian Vigouroux, président adjoint de la section sociale*

---

## Annexe 4 – Études de droit comparé

*Dans une perspective comparatiste, les monographies qui suivent étudient les conceptions de la citoyenneté retenues par les systèmes juridiques de sept grandes démocraties<sup>260</sup>.*

### Allemagne

Conçue comme un pilier de la démocratie, la citoyenneté allemande est étroitement liée à la nationalité (I.) et son exercice promu (II.).

#### I. Le lien étroit avec la nationalité

Au nom de la démocratie, la citoyenneté est conditionnée par la nationalité (A.) et la définition de cette dernière évolue (B.).

##### A. La citoyenneté, un statut conditionné par la nationalité

Les notions de citoyenneté et de nationalité sont assimilées en langue allemande, comme l'illustrent les termes *Einbürgerung*, littéralement, le processus de devenir citoyen, pour désigner la naturalisation, ou encore celui de *Staatsbürgerschaft*, littéralement, la « citoyenneté de l'État », synonyme de nationalité. Cette assimilation se retrouve sur le plan juridique, la citoyenneté correspondant à un statut réservé aux seuls ressortissants de l'État, titulaires de droits fondamentaux civiques (1.), dont le droit de vote aux élections politiques (2.).

##### 1. Des droits fondamentaux civiques

La constitution fédérale distingue entre les droits fondamentaux reconnus à tout être humain (*Jedermanngrundrechte*) et ceux réservés aux Allemands (*Deutschengrundrechte*)<sup>261</sup>. La seconde catégorie comprend des droits de portée politique, tels que les libertés de réunion, d'association, de circulation, d'établissement et de la profession, le droit de résistance, la protection contre l'extradition et le droit d'accès à la fonction publique<sup>262</sup>. Ces droits sont réservés aux nationaux en raison de leur lien avec la formation démocratique de l'opinion publique<sup>263</sup>. Si nombre de ces droits – telles les libertés de réunion et d'association – sont également garantis aux étrangers, c'est sur des fondements différents<sup>264</sup> et avec une portée potentiellement plus réduite<sup>265</sup>. La distinction est donc claire entre les droits de l'homme d'un côté et les droits du citoyen, de l'autre, fondée sur le critère de la nationalité.

260 Monographies réalisées avec le concours de Caroline Grossholz, magistrat administratif, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État.

261 E. Sokolov, *Wege zur Partizipation fuer Inländer – Volksbegriff und Einbürgerung im Lichte des Demokratieprinzips*, NVwZ 2016, 649.

262 Articles 8, 9, 11, 12 I, 16 I et II, 20 IV, 33 II et III de la constitution fédérale.

263 C. Werkmeister, *Probleme bei der Grundrechtsberechtigung von Ausländern*, 12 septembre 2011.

264 En particulier, le principe général de liberté énoncé à l'article 2.1 de la constitution aux termes duquel : « Chacun a droit au libre épanouissement de sa personnalité pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel ou la loi morale ».

265 C. Langenfeld, *Die Verfassungsbeschwerde (Prüfungsschritte im Überblick)*.



Par ailleurs, aux termes du premier alinéa de l'article 33 de la constitution, « [tous] les Allemands ont dans chaque Land les mêmes droits et obligations civiles » (*staatsbürgerliche Rechte und Pflichten*). C'est notamment sur ce fondement que la cour constitutionnelle allemande a censuré une loi bavaroise autorisant les universités à privilégier les candidats bavarois par rapport aux autres candidats allemands<sup>266</sup>. La citoyenneté correspond donc, en dépit du caractère fédéral de l'État, à un statut uniforme, fondé sur le seul critère de la nationalité.

## 2. Le droit de vote aux élections politiques

Le droit de vote aux élections politiques n'est pas mentionné dans la constitution parmi les droits fondamentaux réservés aux Allemands, mais il en fait partie selon la jurisprudence de la cour constitutionnelle. Celle-ci le leur a réservé sur le fondement du principe de souveraineté populaire énoncé par le deuxième alinéa de l'article 20 de la constitution, aux termes duquel : « *Tout pouvoir d'État émane du peuple. Le peuple l'exerce au moyen d'élections et de votations (...)* ». Cela résulte de deux décisions relatives aux lois électorales des États fédérés de Hambourg et du Schleswig-Holstein du 30 octobre 1990<sup>267</sup> qui ouvraient le droit de vote à certaines élections à certains résidents étrangers. La Cour a ainsi interprété la notion de peuple au sens de l'article 20 comme renvoyant au peuple allemand, défini à l'article 116 de la constitution. Il existe néanmoins des exceptions à cette condition de nationalité : outre celle liée au droit de vote des citoyens européens aux élections locales, certains *Länder* – Berlin, Brême et Brandebourg – ouvrent à tous leurs habitants âgés de plus de 16 ans, y compris aux étrangers, le droit d'initiative populaire (*Volksinitiative*) propositive ; mais la portée de cette exception est limitée, l'initiative populaire n'impliquant, de la part de l'autorité destinataire de la demande, qu'un simple examen de la question posée<sup>268</sup>.

Toute atteinte à la souveraineté du peuple allemand correspond à une atteinte à l'effectivité du droit fondamental de vote du citoyen, comme l'a jugé la cour constitutionnelle dans sa décision *OMT* du 21 juin 2016<sup>269</sup> : l'État ne saurait laisser les institutions de l'Union européenne outrepasser leurs compétences d'attribution, car cela reviendrait à violer le droit fondamental de vote du citoyen allemand en le vidant de sa substance par la méconnaissance du droit du peuple allemand souverain de procéder ou non à des transferts de compétences. La démocratie et la souveraineté du peuple, dont le citoyen détient une parcelle, sont donc intimement liées ; le rôle pivot de ce dernier est mis en lumière par l'occurrence du terme « citoyen » (*Bürger*) dans l'arrêt de la Cour, d'autant plus remarquable que le texte de la constitution ne le mentionne pas, faisant seulement référence à l'« être humain », à l'« Allemand » et aux « droits civiques ».

L'assimilation de la citoyenneté à la nationalité se justifie donc par l'organisation démocratique dans le cadre d'un État-nation souverain, qui suppose

266 Cour constitutionnelle, 18 juillet 1972, BVerfG tome 33, p. 348, 351. Le droit civique en jeu était la liberté de la profession.

267 BVerfGE tome 83, p. 37-81.

268 C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique, contribution au concept juridique de peuple*, thèse soutenue le 11 décembre 2014 sous la direction de L. Heuschling, Université Lille II.

269 Cour constitutionnelle, 21 juin 2016, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2BvE 13/13.

l'autodétermination du peuple, par opposition à sa « détermination par l'étranger » (*Fremdbestimmung*)<sup>270</sup>. Toutefois, la présence permanente, en Allemagne, d'une forte population étrangère, soumise de manière permanente à la juridiction de cet État et à des obligations – notamment fiscales – identiques à celles des Allemands – du moins depuis la suppression du service militaire obligatoire, en 2011 – mais privée de toute possibilité de participer à la prise de décision publique (*Mitbestimmung*), est regardée comme posant problème au regard du même principe démocratique qui pourtant fonde la conception exclusive de la citoyenneté selon le critère de la nationalité. Certains auteurs estiment qu'il s'agit là d'une *Fremdbestimmung* de cette partie de la population, d'où un déficit de légitimité démocratique.

La volonté d'intégrer politiquement les étrangers au nom de la démocratie est à l'origine d'importantes évolutions du droit de la nationalité visant à ouvrir plus largement l'accès à la citoyenneté.

### **B. Un accès au statut de citoyen élargi par les réformes du droit de la nationalité**

La conception traditionnellement exigeante de l'appartenance à la nation allemande (1.) a été assouplie par d'importantes réformes de la loi sur la nationalité (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) du 22 juillet 1913 (2.).

#### **1. Une conception traditionnellement exigeante de l'appartenance à la nation**

La conception allemande de la nation, c'est bien connu, est « ethnoculturelle »<sup>271</sup>. L'« *organicisme politique* » « *identifie le concept de l'État à une totalité organique et vivante* » et non à « *un instrument artificiel qui relèverait (...) d'un savoir-faire technique du politique* »<sup>272</sup>. L'idée est l'existence d'un peuple présentant une homogénéité culturelle et préexistant à son organisation politique<sup>273</sup>. C'est pourquoi la nationalité allemande est traditionnellement acquise par la descendance (*Abstammungsprinzip*)<sup>274</sup> et peut l'être par la preuve de l'appartenance au peuple allemand (*deutsche Volkzugehörigkeit*)<sup>275</sup>, établie au terme d'une procédure spéciale, l'*Aufnahme und Bescheinigungsverfahren*<sup>276</sup>, sur le fondement de la loi fédérale sur les personnes déplacées (*Bundesvertriebenengesetz*) bénéficiant aux *Spaetaussiedler*, essentiellement des Allemands d'Europe de l'Est. Notons que l'Allemagne fait partie des rares États qui rejettent la déchéance de nationalité, même pour des faits de terrorisme, l'article 16 de la constitution fédérale l'excluant<sup>277</sup>.

---

270 E. Sokolov, *op. cit.*

271 S. Green, « Much ado about not-very-much ? Assessing ten years of German citizenship reform », *Citizenship studies* 16/ 2 (2012).

272 A. Stanguennec, « À l'origine de l'idée allemande de nation », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2001/2 (N°14).

273 E. Sokolov *op. cit.*

274 §4, 1 du *Staatsangehörigkeitsgesetz* (loi sur la nationalité).

275 <http://www.bamf.de/DE/Migration/Spaetaussiedler/spaetaussiedler-node.html>

276 S. Green, *op. cit.*

277 E. Cloots, « The legal limits of citizenship deprivation as a counterterrorism strategy », *European public law*, vol. 23, n°1 (2017), pp. 57-92.



Des étrangers peuvent devenir membres du peuple allemand, mais seulement au terme d'une assimilation – ou du moins d'une profonde intégration sociale –, l'octroi de la nationalité représentant l'aboutissement de ce processus dont il est reconnaissant et non pas constitutif, s'inscrivant dans une démarche descriptive et non pas normative<sup>278</sup>.

La nationalité est conçue comme un lien entre l'individu et l'État ; le terme *Staatsangehörigkeit*, littéralement, l'appartenance (d'un individu) à un État, qui la désigne, en témoigne. Ce lien est exclusif, d'où le traditionnel rejet, par le droit allemand, de la double nationalité. Celui-ci ne s'oppose certes pas à la double nationalité que possède une personne de par sa naissance, c'est-à-dire sans acte de volonté de sa part, mais il en va autrement si elle entre volontairement dans les forces armées de cet autre État sans autorisation de l'administration allemande, auquel cas elle perd la nationalité allemande<sup>279</sup>.

En principe, nul ne peut devenir Allemand sans renoncer à sa nationalité d'origine, dont l'abandon est l'une des conditions qui doivent être remplies pour pouvoir prétendre à la naturalisation (*Einbürgerung*)<sup>280</sup>, au même titre que la possession d'un droit de séjour illimité en Allemagne, la réussite d'un test de naturalisation (*Einbürgerungstest*) portant sur la connaissance de l'organisation juridique et sociale et les conditions de vie en Allemagne, un séjour habituel et licite d'au moins 8 ans, ramenés à 7 ans si un cours d'intégration (*Integrationskurs*) est suivi et à 6 ans en cas de « prestations d'intégration exceptionnelles » (*Integrationsleistungen*), la capacité à subvenir à ses besoins et à ceux de ses proches qui sont en droit de réclamer des aliments, sans aide sociale ni allocations chômage, l'absence de condamnation pénale et l'adhésion à l'ordre constitutionnel démocratique et libéral de la République fédérale<sup>281</sup>.

Tout Allemand perd en principe sa nationalité s'il en obtient une autre à sa demande, sauf à avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de l'administration allemande de conserver sa première nationalité<sup>282</sup>.

Certains auteurs, notamment anglo-saxons, relient cette exigence d'exclusivité à la conception ethnoculturelle<sup>283</sup> déjà décrite. Le lien n'est toutefois pas évident. Les auteurs allemands avancent plutôt pour explication que la nationalité, et la citoyenneté qui en découle, renvoient à un lien entre l'individu et l'État d'une intensité particulière, qui ne saurait exister simultanément envers deux ou plusieurs États à la fois<sup>284</sup>. C'est davantage l'idée de double citoyenneté que celle de double nationalité qui pose problème, cette dernière n'étant rejetée que parce qu'elle ouvre la voie à la première. Un auteur a ainsi proposé de dissocier les droits attachés à la citoyenneté de la nationalité pour pouvoir admettre la double

---

278 D.C. Nunez, « Mapping citizenship : status, membership, and the path in between », *Utah Law Review*, 2016, Rev. 477.

279 §17.5 et 28 *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

280 §8 et 10 du *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

281 §8 et 10 du *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

282 §17 et 25.1 du *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

283 S. Green, *op. cit.*

284 J. Niesten-Dietrich, « Integration und Staatsangehörigkeit », *ZAR* 2012, 85.

nationalité. Les droits civiques attachés à la nationalité deviendraient alors variables (variable *Staatsbürgerschaftsrechte*) : les titulaires d'une double nationalité ne disposeraient d'une citoyenneté « active », c'est-à-dire de la plénitude de jouissance de leurs droits civiques, que dans leur État de résidence ; la nationalité de l'État dans lequel ils ne résident pas ne leur conférerait qu'une citoyenneté « latente » ou « dormante », sur le modèle des relations conventionnelles bilatérales entre l'Espagne et certains États d'Amérique latine, entre le Portugal et le Brésil ou encore entre des États nordiques<sup>285</sup>.

Ce n'est toutefois pas la démarche suivie par le législateur allemand, qui plutôt que de dissocier citoyenneté et nationalité a préféré ouvrir plus largement l'accès à cette dernière.

## 2. L'assouplissement par les réformes de la loi sur la nationalité

La loi sur la nationalité (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) du 22 juillet 1913 a été modifiée à de nombreuses reprises, particulièrement au cours des deux dernières décennies, pour faciliter l'acquisition de la nationalité allemande par les résidents étrangers permanents et leurs enfants en vue de les faire accéder à la citoyenneté, comme exprimé par le chancelier Gerhard Schröder dans sa déclaration de politique générale du 10 novembre 1998 (*Regierungserklärung*), que ce soit par la naturalisation, le droit du sol ou encore l'admission ponctuelle de la double nationalité.

Un *droit* à la naturalisation pour les étrangers remplissant certaines conditions (*Anspruchseinbürgerung*) a été consacré, aux côtés de l'octroi de la nationalité par l'État en vertu de son pouvoir discrétionnaire (*Ermessungseinbürgerung*)<sup>286</sup>, dès 1993<sup>287</sup>. La loi du 15 juillet 1999<sup>288</sup> en a assoupli les conditions en réduisant de quinze à huit ans la durée de résidence requise pour bénéficier de ce droit<sup>289</sup>.

Cette dernière a introduit, pour la première fois de l'histoire de l'Allemagne, la possibilité d'acquérir la nationalité par la naissance sur le sol allemand (*Geburtsortsprinzip*)<sup>290</sup>, à condition que l'un au moins des parents réside en Allemagne légalement et habituellement depuis au moins huit ans et qu'il possède le droit d'y séjourner pour une durée illimitée<sup>291</sup>.

Le rejet de la double nationalité par le droit allemand semble faire obstacle à la naturalisation de nombreux résidents permanents, dont le taux demeure nettement inférieur en Allemagne par rapport à celui observé dans d'autres États européens<sup>292</sup>. L'abandon de la nationalité d'origine comporte en effet un « coût » émotionnel, pratique et financier pour les candidats. Dans cette mesure, il va à l'encontre de l'objectif d'intégration par la citoyenneté. D'ailleurs, le projet du

---

285 W. Kluth, « Variable Staatsbürgerschaftsrechte – eine Alternative zum Optionsmodell ? », ZAR, 2009, 134.

286 §8 *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

287 §10 *Staatsangehörigkeitsgesetz* ; S. Green, *op. cit.*

288 *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*.

289 S. Green, *op. cit.*

290 S. Green, *op. cit.*

291 §4,3 du *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

292 S. Green, *op. cit.*



Gouvernement Schröder avait initialement été d'admettre la double nationalité, avant d'être abandonné sous la pression de l'opposition du parti chrétien-démocrate (CDU)<sup>293</sup>.

Le principe du rejet de la double nationalité par le droit allemand connaît aujourd'hui de nombreuses exceptions, que ce soit pour les étrangers candidats à la naturalisation, pour les Allemands acquérant une autre nationalité ou pour ceux ayant bénéficié du droit du sol.

S'agissant des étrangers candidats à la naturalisation, il est fait exception à l'exigence de l'abandon de leur nationalité d'origine dans un grand nombre d'hypothèses, dont l'impossibilité à y procéder – certains droits étrangers ne le permettent pas – mais aussi, depuis 2007, lorsque leur nationalité d'origine est celle d'un autre État membre de l'Union européenne ou de la Suisse<sup>294</sup>.

S'agissant des Allemands qui acquièrent une autre nationalité, dès lors qu'il s'agit de celle d'un État membre de l'Union européenne, de la Suisse ou d'un État avec lequel l'Allemagne a conclu certains accords, ils ne perdent pas la nationalité allemande<sup>295</sup>.

Enfin, les bénéficiaires du droit du sol en application de la loi du 15 juillet 1999, s'ils souhaitent conserver la nationalité allemande, doivent opter en ce sens avant la fin de leur 21<sup>e</sup> anniversaire au titre de l'obligation de choisir (*Optionspflicht*), ce qui implique en principe de renoncer à leur autre nationalité. Le champ d'application de cette obligation de renonciation a toutefois été fortement réduit au terme d'une réforme entrée en vigueur le 20 décembre 2014 : l'obligation ne s'applique plus que dans les hypothèses où l'autre nationalité est celle d'un État tiers à l'Union européenne et autre que la Suisse et où l'intéressé n'a pas grandi en Allemagne au sens de la loi, c'est-à-dire s'il n'a pas, avant l'âge de 21 ans, séjourné habituellement pendant huit ans ni été scolarisé pendant six ans ni obtenu de diplôme ou de formation professionnelle et s'il ne présente pas avec l'Allemagne une relation d'une étroitesse comparable à ces situations<sup>296</sup>.

La citoyenneté n'est pas seulement un statut ; elle renvoie à un exercice, qui est promu.

## **II. La promotion de l'exercice de la citoyenneté**

La citoyenneté active est la clef de voûte de l'ordre libéral et démocratique (A.) ; c'est pourquoi l'engagement des citoyens fait l'objet d'une véritable politique publique (B.).

### **A. La citoyenneté active, clef de voûte de l'ordre libéral et démocratique**

La citoyenneté n'est pas seulement un statut juridique ; elle renvoie également à une manière d'être et d'agir, c'est-à-dire à une vertu qui contribue à la réalisation de la société démocratique. Il faut à cet égard souligner l'importance de la notion

---

293 S. Green, *op. cit.*

294 S. Green, *op. cit.*

295 §25.1 du *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

296 §29 du *Staatsangehörigkeitsgesetz*.



de *Zivilcourage*, qui correspond à une forme de civisme, dont l'invention est attribuée à Bismarck dans une signification proche du libre arbitre et du courage de défendre ses opinions en société<sup>297</sup>. Cette notion a été conceptualisée notamment par le professeur de sciences politiques Gerd Meyer, qui la définit comme l'action d'individus, voire de groupes, tendant à protéger les valeurs fondamentales ou les droits d'autrui contre ce qui les menace. Le *Zivilcourage* est érigé en condition d'une « démocratie vivante »<sup>298</sup>.

Le citoyen est également la figure centrale de l'armée allemande, qui s'inscrit dans une philosophie, l'*innere Führung*, qui a pour objet de mettre en œuvre les valeurs et les normes constitutionnelles au sein de l'armée<sup>299</sup>. Cette dernière est organisée autour du modèle (*Leitbild*) du « citoyen en uniforme » (*Staatsbürger im Uniform*)<sup>300</sup>, qui en est « l'élément central »<sup>301</sup> : le soldat et le non-soldat sont deux variantes d'une même figure, celle du citoyen ; le soldat est ainsi avant tout un être libre et un citoyen qui comme tel doit agir avec la conscience de sa propre responsabilité. Le soldat, mais aussi l'armée dans son ensemble, doivent être pleinement intégrés dans la société<sup>302</sup>, toute séparation entre le militaire et le civil étant rejetée<sup>303</sup>, notamment en vue d'assurer un contrôle de l'armée<sup>304</sup>. Cette philosophie se présente elle-même comme proprement allemande et comme ne pouvant être comprise qu'au regard de l'histoire du pays<sup>305</sup>.

Les droits fondamentaux civiques, réservés aux nationaux (V. *supra* I.A.), doivent permettre aux citoyens de remplir leur fonction au sein de l'ordre libéral et démocratique. C'est la raison pour laquelle ils sont largement garantis aux militaires. Certes, l'état militaire peut justifier certaines restrictions, mais il ne saurait être porté atteinte à la substance de ces droits. En principe, les soldats disposent donc de droits fondamentaux de même portée que ceux des autres citoyens<sup>306</sup>. Leur exercice est encouragé par les règles d'organisation de l'armée et par la formation des soldats, qui met l'accent sur le développement de l'esprit critique (*Urteilsfähigkeit*), la capacité à former son opinion et à la défendre, l'éducation éthique et morale et la libre expression des opinions.

### **B. Une politique publique de l'engagement des citoyens**

L'engagement des citoyens fait l'objet, en Allemagne, d'une véritable politique publique, l'*Engagementpolitik*. Celle-ci peut s'appuyer sur une intense réflexion doctrinale, qui s'intéresse à l'engagement volontaire, comme en témoigne le nombre de publications juridiques qui y sont consacrées<sup>307</sup>, et tente de le conceptualiser

297 R. v. Keudell, *Fürst und Fürstin Bismarck. Erinnerungen aus den Jahren 1846 bis 1872*, p. 7-8.

298 G. Meyer: *Lebendige Demokratie. Zivilcourage und Mut im Alltag. Forschungsergebnisse und Praxisperspektiven*. 2. Auflage. Nomos, Baden-Baden 2007.

299 *Innere Führung. Selbstverständnis und Führungskultur der Bundeswehr*

300 *Ibid.*, pp. 3, 9 et 10.

301 *Ibid.*, p. 5.

302 *Ibid.*, p. 10

303 *Ibid.*, p. 3.

304 *Ibid.*, p. 17.

305 *Ibid.*, p. 5.

306 *Ibid.*, pp. 3 et 11.

307 O. Schmid, W. Schroeter, « "Klimastadt Geislingen" – bürgerschaftlich aktiv, europäisch



juridiquement<sup>308</sup>. Les pouvoirs publics font de même : depuis 1999, un rapport *Freiwilliges Engagement in Deutschland*, financé par le gouvernement fédéral, est établi tous les cinq ans – le dernier datant de 2014<sup>309</sup> –, sur l’engagement des citoyens. Il faut souligner la conception très ouverte de la citoyenneté qu’il retient, sans condition d’âge ni de nationalité, puisqu’il porte sur les activités de toutes les personnes de plus de 14 ans et consacre spécialement des développements à l’engagement des adolescents et à celui des personnes issues de l’immigration. Par ailleurs, le *Bundestag* – chambre basse du Parlement – a chargé une commission d’enquête de formuler des propositions pour stimuler l’engagement des citoyens, notamment en améliorant le cadre et les conditions. Celle-ci a rendu ses conclusions le 3 juin 2002<sup>310</sup>. L’engagement des citoyens y est présenté comme la voie vers la « société de citoyens » (*Bürgergesellschaft*)<sup>311</sup>. Il faut noter qu’il est défini comme étant volontaire, orienté vers l’intérêt général et sans but lucratif<sup>312</sup>.

L’engagement des citoyens (*bürgerschaftliches Engagement*) ne concerne pas seulement ces derniers individuellement, pas plus qu’il ne se borne à assurer la cohésion sociale ; il présente une dimension sociopolitique<sup>313</sup>. La « société de citoyens » fait figure de modèle (*Leitbild*) de réalisation de l’idéal démocratique dont le renforcement est recherché pour son potentiel en termes de démocratisation (*Demokratisierungspotential*), comme l’illustrent les travaux de la Fondation Friedrich-Ebert<sup>314</sup>.

C’est pourquoi l’engagement des citoyens est l’objet d’une véritable politique publique, l’*Engagementpolitik*, dont relèvent certaines réformes législatives. Ainsi, la loi fédérale publiée le 15 octobre 2007 cherche à améliorer le cadre juridique et fiscal pour les activités exercées et les dépenses exposées en vue de l’intérêt général, par des déductions fiscales spécifiques pour les dons et contributions de membres d’organisations, ou encore par la simplification du droit relatif aux activités d’utilité publique et aux dons, pour éviter que des charges administratives, les excès de la « bureaucratie » ne freinent les activités qui en relèvent<sup>315</sup>. Un projet de loi fédérale déposé en février 2017 est relatif à la facilitation des

---

vernetzt », *BWZ*, 2014, 299 ; J. Bidlingmaier, « Kleine Projektgruppe und bürgerschaftliches Engagement bewirken grösse Reform der Spielanlagenlandschaft », *BWZ* 2015, 180 ; P.-S. Ross, J. Bliestle, N. Saile, précité ; P.-S. Ross, J. Bliestle, « Das Gemeindefachwerk Bürgergesellschaftliches Engagement : verlässlicher Ansprechpartner und Berater für die Kommunen », *BWZ* 2016, 591 ; S. Jaeger, « Bürgerschaftliches Engagement – das Herzblut unserer Gesellschaft », *BWZ* 2016, 583.

308 S. Embacher, A. Klein, « Vom "unbestimmten Rechtsbegriff" zur politischen Grösse – Plädoyer für eine Legaldefinition des "bürgerschaftlichen Engagements" », *npoR* 2015, 248.

309 [Freiwilliges Engagement in Deutschland](#), 2014.

310 [Conclusions](#) de la commission d’enquête.

311 Le sous-titre du rapport de 2002 établit expressément ce lien.

312 Conclusions de la commission d’enquête, p. 2.

313 Conclusions de la commission d’enquête, pp. 2-3.

314 V. p. ex. la [présentation](#) faite du groupe de travail consacré à la *Bürgergesellschaft* de la Fondation Friedrich-Ebert – créée en 1925 et associée au parti social démocrate –, qui mène une réflexion sur les réformes qui permettraient de renforcer la *Bürgergesellschaft*, le *bürgerliche Engagement* en vue de renforcer la démocratie.

315 Schauhoff, Kirchhain, « Das Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements », *DStR*, 2007, 1985.

initiatives entrepreneuriales issues de l'engagement citoyen et à l'allègement de la bureaucratie pour les sociétés coopératives<sup>316</sup>. Il a pour but de faciliter l'exercice d'activités de nature économique issues d'initiatives citoyennes en précisant et en simplifiant les conditions dans lesquelles ces dernières pourraient prendre la forme juridique d'une association économique (*wirtschaftlicher Verein*) et d'adapter celle de la société coopérative pour la rendre plus accessible. Dans son communiqué de presse, le gouvernement donne l'exemple de la création, par des citoyens, de magasins ou de cinémas, qui peuvent améliorer grandement la cohésion sociale, le « vivre ensemble » au sein d'une communauté locale, mais qui étant exploités par des bénévoles avec peu de moyens financiers, trouvent difficilement, en l'état actuel du droit, une forme juridique adaptée, la création d'une société anonyme ou coopérative étant trop coûteuse – à la fois financièrement et du point de vue des démarches administratives devant être effectuées. De telles politiques sont également menées au niveau des *Laender* : le Bade-Wuerttemberg a sa propre « stratégie de l'engagement » (*Engagementstrategie*), au demeurant efficace, puisqu'elle se traduit par le taux d'engagement de ses citoyens le plus élevé du pays<sup>317</sup> ; on peut encore citer les *Freiwilligenpass* des *Länder* tel Berlin notamment, dont la terminologie faisant l'analogie avec le passeport manifeste la reconnaissance du lien entre l'engagement et la citoyenneté. Il s'agit de reconnaître l'engagement citoyen, de certifier les compétences ainsi acquises et ainsi de stimuler cet engagement ; il en existe une forme pour les écoliers ayant entre 11 et 19 ans<sup>318</sup>. Enfin, les communes sont des échelons essentiels<sup>319</sup>.

Il conviendrait toutefois de renforcer le cadre juridique de l'engagement volontaire, notamment pour éviter son instrumentalisation et son détournement par sa confusion avec le travail, la sphère privée ou encore le service public, la loi autrichienne de 2012 faisant figure de modèle<sup>320</sup>.

L'*Engagementpolitik* s'incarne encore dans une institution en particulier, à savoir, le service civique institué par l'État (*Bundesfreiwilligendienst*), littéralement, service volontaire fédéral, offrant des possibilités d'engagement en faveur de l'intérêt général en dehors des sphères de l'école et de la profession. Ce service a été mis en place à la suite de la suppression du service militaire et par là même du service civil de substitution (*Zivildienst*) au 1<sup>er</sup> juillet 2011 et pour en compenser les effets. Son but est de créer une nouvelle culture de l'engagement volontaire en Allemagne. Cette institution traduit elle aussi une conception large et inclusive de la citoyenneté puisque la participation est ouverte sans condition d'âge ni de

---

316 « zur Erleichterung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement und zum Bürokratieabbau bei Genossenschaften » ; V. le communiqué de presse du ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs du 8 février 2017 « *Bürgerschaftliches Engagement stärken* » ; V. aussi Wickert, « *Gesetzentwurf zur Förderung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement* », LSK 2017, 11105062.

317 P.-S. Ross, J. Bliestle, N. Saile, « Die Engagementstrategie Baden-Württemberg – Neue Impulse für ein starkes Bürgerschaftliches Engagement », *BWGZ*, 2016, 601.

318 <https://www.berlin.de/buergeraktiv/anerkennung/freiwilligenpass/>

319 <https://www.fes.de/buergergesellschaft/> ; la doctrine précitée, la *BWGZ* étant la revue juridique des communes.

320 S. Embacher, A. Klein, *op. cit.* V. la monographie sur l'Autriche au sein de la présente étude, p. 157.



nationalité : des personnes de tous âges peuvent participer, pourvu qu'elles aient dépassé l'âge de l'obligation scolaire. Il convient de souligner que contrairement aux institutions comparables existant dans de nombreux autres pays, il n'y a pas d'âge maximal pour s'engager. La durée de l'engagement est en principe de douze mois, mais elle peut être de six mois ou de dix-huit mois et exceptionnellement de vingt-quatre mois. Il n'existe pas de condition de nationalité, les étrangers pouvant participer, à condition de séjourner légalement en Allemagne<sup>321</sup>.

Pour certains, telle la Fondation Friedrich-Ebert, il est insuffisant de favoriser ainsi l'engagement individuel des citoyens et il convient d'aller plus loin, la réalisation de l'idéal de la *Bürgergesellschaft* supposant de réformer en profondeur l'État dans le sens d'une plus grande participation des citoyens au sein des institutions de la démocratie représentative. L'échelon pertinent pour le faire serait la commune. Il s'agirait de repenser les rapports entre l'État et la société pour qu'ils ne relèvent plus de la planification et du pilotage unilatéraux par ce dernier mais d'un partage de responsabilités coopératif et partenarial. Il s'agit notamment de moderniser les structures de l'État à l'aune du modèle de la *Bürgergesellschaft*, c'est-à-dire en mettant en œuvre les principes sur lesquels celle-ci repose, à savoir l'autogestion (*Selbstorganisation*), le volontariat (*Freiwilligkeit*), la responsabilité (*Eigenverantwortung*), la confiance (*Vertrauen*) et la solidarité (*Gegenseitige Unterstützung*). Cela suppose de la part des entreprises qu'elles assument une responsabilité sociale, de la part de l'État qu'il ne freine pas l'engagement des citoyens par des contraintes bureaucratiques excessives et de la part des organisations de citoyens un degré élevé de démocratie interne offrant à ces derniers des possibilités optimales de participation à la décision (*Mitbestimmung*, littéralement, « codécision »)<sup>322</sup>.

---

321 <https://www.bundesfreiwilligendienst.de/der-bundesfreiwilligendienst/a-bis-z.html>, voir en particulier « *Auslaendische Freiwillige* ».

322 <https://www.fes.de/buergergesellschaft/>

# Autriche

En Autriche, la citoyenneté est à la fois un statut (I) et un objet de politiques publiques (II).

## I. La citoyenneté-statut

Comme la nationalité dont elle découle (A), la citoyenneté correspond à un statut uniforme (B).

### A. Un statut découlant de la nationalité

L'assimilation entre citoyenneté et nationalité se manifeste par l'emploi de termes tels que *Staatsbürgerschaft*, littéralement, la « citoyenneté de l'État », pour désigner la nationalité, ou encore *Einbürgerung*, littéralement, le processus de devenir citoyen, pour désigner la naturalisation. La citoyenneté est un statut réservé aux ressortissants de l'État.

Historiquement, la notion de citoyenneté a émergé en même temps que la distinction entre les nationaux et les étrangers<sup>323</sup>. Elle apparaît pour la première fois dans un texte du 16 novembre 1754 (*Hofentschliessung wegen der abzuschiekenden Vagabunden und Bettler*) qui consacre un droit à l'assistance en cas de pauvreté (*Armenversorgung*) réservé aux seuls nationaux. Un code adopté le 1<sup>er</sup> novembre 1786 (*Josephinisches Gesetzbuch*) pose clairement la distinction entre les sujets (*Untertanen*) et les étrangers (*Fremden*). Le code civil (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*), entré en vigueur en 1812, dispose en son §28 que la pleine jouissance des droits civiques (*bürgerschaftliche Rechte*) est conditionnée par la nationalité (*Staatsbürgerschaft*). Une loi du 3 décembre 1863 (*Heimatrechtsgesetz*) consacre le *Heimatrecht*, ancêtre de la citoyenneté moderne<sup>324</sup>, conférant aux ressortissants autrichiens – et à eux seuls - le droit de séjourner sur le territoire de la commune dont ils sont originaires. Il faut dire qu'à l'époque, la libre circulation des nationaux sur l'ensemble du territoire de l'État n'était pas encore consacrée ; elle le sera par la loi du 21 décembre 1867 (*Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger*)<sup>325</sup>.

Celle-ci, toujours en vigueur, est une déclaration de droits fondamentaux du citoyen (*Bürgerrechte*). Des auteurs justifient que ces derniers soient réservés aux nationaux par la circonstance que contrairement aux droits de l'homme, regardés comme naturels et universels, les droits du citoyen supposent la reconnaissance par l'État. La frontière entre les deux catégories est certes poreuse : les droits de réunion et d'association, jadis réservés aux citoyens autrichiens, sont devenus des

323 « *Entwicklung der Staatsbürgerschaft in Österreich* ».

324 P. Kurnik, « *Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht "Von der Heimatrolle zur Staatsbürgerschaftsevidenz"* », 50 Jahre Fachverband der österreichischen Standesbeamten, 1997.

325 Art. 4 de cette loi.



droits de l'homme par l'adoption de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>326</sup>. La distinction demeure toutefois pertinente, notamment s'agissant du droit de vote, que la ville de Vienne avait voulu élargir à certains ressortissants d'États tiers à l'Union européenne pour l'élection de son assemblée représentative (*Bezirksvertretung der Gemeinde Wien*). La cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*) a jugé, dans une décision du 30 juin 2004<sup>327</sup>, que le droit de vote aux élections *politiques*, c'est-à-dire relatives à des assemblées représentatives *générales*, représentant les intérêts de toutes les personnes vivant sur un territoire donné<sup>328</sup>, était constitutionnellement réservé aux seuls nationaux – sous réserve des exceptions relatives aux ressortissants des autres États membres de l'Union européenne – en application du principe démocratique et de la souveraineté populaire, dont le peuple titulaire est celui de l'État fédéral (*Bundesvolk*)<sup>329</sup>.

La citoyenneté et la nationalité dont elle découle sont conçues comme reposant sur un lien d'appartenance entre un individu et un État<sup>330</sup>, comme le traduit bien le terme de *Staatsangehörigkeit* (V. *supra*). Ce lien est exclusif, comme en témoigne le rejet de principe, par l'Autriche, de la double nationalité : un étranger ne peut obtenir la nationalité autrichienne sans renoncer à sa nationalité d'origine, l'accomplissement des démarches nécessaires à cette fin conditionnant sa naturalisation, sauf si ces démarches ne peuvent être accomplies en droit – l'État d'origine ne permettant pas de renoncer à sa nationalité – ou sont excessivement difficiles en pratique<sup>331</sup>. Le ressortissant autrichien qui obtient volontairement une autre nationalité perd en principe sa nationalité autrichienne<sup>332</sup>, sauf à avoir obtenu préalablement l'autorisation de la conserver<sup>333</sup>, cette autorisation étant de droit dans certains cas, notamment lorsque la nationalité autrichienne a été obtenue par la descendance (*Abstammung*) et qu'il existe une raison légitime à sa conservation liée à la vie privée et familiale de l'intéressé<sup>334</sup>. Depuis une loi entrée en vigueur en juillet 2011, l'entrée volontaire dans une armée étrangère est une cause de retrait de la nationalité autrichienne<sup>335</sup>. Notons que la double nationalité d'une personne possédant depuis sa naissance la nationalité autrichienne ainsi qu'une autre nationalité est, en revanche, admise<sup>336</sup>.

Le statut de citoyen donne accès à un *ensemble (Bündel)* de droits et de devoirs<sup>337</sup> *a priori* indissociables, ce qui contribue à son uniformité.

---

326 M. F. Rumerstorfer, [Zu Wert und Wesen der Sprache in der Staatsbürgerschaft](#), thèse pour l'obtention du doctorat de droit, Université de Vienne, 2013, p. 96.

327 V. [https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH\\_G\\_218-03.pdf](https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_218-03.pdf)

328 Décision du 30 juin 2004, p.7, point 4, §4.

329 Décision du 30 juin 2004, p. 47, 2ème §.

330 M. F. Rumerstorfer, *op. cit.*, p. 82-83.

331 §10 (3) *Staatsbürgerschaftsgesetz* (loi sur la nationalité).

332 § 26 *Staatsbürgerschaftsgesetz op. cit.*

333 § 27 *Staatsbürgerschaftsgesetz op. cit.*

334 § 28 *Staatsbürgerschaftsgesetz op. cit.*

335 § 26 et § 32 *Staatsbürgerschaftsgesetz op. cit.*

336 Ainsi qu'il se déduit des dispositions de la loi précitée et [comme confirmé par le gouvernement autrichien](#).

337 M. F. Rumerstorfer, *op. cit.*, p. 95.

## A. Un statut uniforme

La citoyenneté autrichienne correspond à un statut uniforme en dépit du caractère fédéral de l'État (1.) qui rencontre des limites dans la persistance d'inégalités juridiques entre les citoyens (2.).

### 1. Un statut uniforme en dépit du caractère fédéral de l'État

L'Autriche est une république fédérale composée de trois niveaux : l'État fédéral (*Bund*), les États fédérés (*Länder*) et les communes (*Gemeinde*)<sup>338</sup>. L'action des entités infra-étatiques a une incidence sur le statut de citoyen, héritier d'un *Heimatrecht* lié à la commune d'origine (*V. supra* I.A.)<sup>339</sup>. Si l'article 6 de la constitution fédérale affirme l'existence d'une citoyenneté unitaire (*einheitliche Staatsbürgerschaft*) pour l'ensemble de la République d'Autriche, il institue également une citoyenneté du *Land* dont sont titulaires les citoyens autrichiens y ayant leur principal lieu de résidence (*Landesbürger*). Il accorde également aux *Länder* le pouvoir de décider d'accorder ou non leur citoyenneté aux Autrichiens ayant sur leur territoire un lieu de résidence autre que principal. Par ailleurs, la connaissance de l'histoire du *Land* de résidence est l'un des critères de la naturalisation (*V. infra*). Enfin, le droit de la nationalité est une compétence partagée entre l'État fédéral et les États fédérés ainsi que les communes : le premier a le pouvoir de légiférer, les seconds celui d'appliquer la législation<sup>340</sup>. Ce sont les *Länder* qui prennent les décisions individuelles de naturalisation. Ils ont longtemps disposé d'une importante marge d'appréciation, notamment en matière d'évaluation de la qualité de l'intégration de l'étranger et de sa maîtrise de la langue allemande. Cette marge s'est toutefois réduite au gré de modifications législatives ayant unifié et formalisé les procédures, notamment par l'instauration de tests définis au niveau fédéral (*V. infra*).

La portée de l'unicité de la citoyenneté autrichienne, et sa primauté sur l'autonomie des entités infra-étatiques, a néanmoins été réaffirmée par la cour constitutionnelle dans sa décision du 30 juin 2004 déjà mentionnée. Le principe d'homogénéité de la constitution fédérale en matière de droit de vote (*wahlrechtliches Homogenitätsprinzip der österreichischen Bundesverfassung*), développé par la doctrine et la jurisprudence<sup>341</sup>, est une étape clé du raisonnement de la Cour. En effet, la condition de nationalité autrichienne n'est explicitement posée par la constitution fédérale que pour *certaines* élections politiques. La question se posait donc de savoir si un État fédéré ne pouvait pas décider d'étendre le droit de vote à *d'autres* élections, relevant de sa compétence, c'est-à-dire les élections locales, aux étrangers ressortissants d'États tiers à l'Union européenne. La Cour s'appuie sur le principe d'homogénéité pour étendre la condition de nationalité posée par la constitution pour *certaines* élections politiques à *toutes* les élections de cette nature. Il en est ainsi en dépit du caractère fédéral de l'État, le citoyen du *Land* étant défini par référence au citoyen de l'État fédéral. On peut y voir une « *tendance centralisatrice de la question démotique* », « omettant », en la matière,

338 Articles 2 et 7 de la constitution (Bundesverfassungsgesetz (B-VG)).

339 Longtemps, la notion de *Heimatrecht* a été le fondement de droits et de devoirs que l'Autrichien détenait directement envers sa commune d'origine : P. Kurnik, *op. cit.*, pp. 4 et 24.

340 M. F. Rumerstorfer, *op. cit.*, p. 86 ; P. Kurnik, *op. cit.*, p. 24.

341 Arrêt *op. cit.*, p. 5.



la « forme fédérale »<sup>342</sup>, qui semble céder devant un impératif d'unité du peuple et du statut de citoyen. L'unicité de ce dernier dépend aussi de l'égalité juridique entre citoyens, or celle-ci rencontre quelques limites.

## 2. Les limites de l'unicité découlant de la persistance d'inégalités juridiques entre citoyens

Le principe d'égalité devant la loi est une composante essentielle du statut de citoyen, affirmé par la loi de 1867<sup>343</sup> et par la constitution fédérale, qui interdit les discriminations fondées sur un certain nombre de critères, dont le sexe<sup>344</sup>. Cette égalité « devant la loi » n'empêche toutefois pas d'égalité « dans la loi », et des différences de traitement juridique demeurent en matière de droits civiques.

Ainsi, le service militaire, qui demeure un devoir civique en Autriche, ne s'applique-t-il qu'aux hommes, les femmes ayant la *faculté* de l'accomplir<sup>345</sup>, tandis que le service civil, service militaire de substitution, ne peut être accompli que par les citoyens *assujettis* à l'obligation militaire, c'est-à-dire uniquement par les hommes<sup>346</sup>. Cette différence de traitement traduit une conception selon laquelle la place des individus dans la cité demeure déterminée par leur sexe. Elle n'est pas favorable à la citoyenneté des femmes, compte tenu de l'importance traditionnelle du service armé dans la définition de la pleine citoyenneté<sup>347</sup>.

Par ailleurs, les règles de transmission de la nationalité par la descendance, et donc de la citoyenneté – compte tenu du lien indissociable entre les deux (*V. supra* I.A.) – ont longtemps interdit aux femmes de transmettre leur nationalité à leur descendance et de demander leur naturalisation, qui ne pouvait découler que de celle de leur père ou de leur époux<sup>348</sup>. Quoique des réformes législatives ont mis fin à ces solutions, le droit autrichien de la nationalité demeure marqué par le critère du sexe, en fonction duquel ce sont des règles différentes qui s'appliquent. Aujourd'hui, tandis que la transmission de la nationalité autrichienne par la mère est automatique, sa transmission par le père, lorsqu'il n'est pas marié à la mère de l'enfant, dépend de l'établissement de la filiation paternelle selon certaines conditions et dans certains délais<sup>349</sup>. Des auteurs analysent cette situation comme révélatrice d'une conception de la place des femmes plus « biologique » que « politique »<sup>350</sup>.

---

342 C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique. Contribution au concept juridique de peuple*, thèse soutenue le 11 décembre 2014 à l'Université de Lille II, p. 181. L'auteur parle des décisions de la cour constitutionnelle allemande au sujet des lois électorales de Hambourg et du Schleswig-Holstein, étudiées dans la monographie consacrée à l'Allemagne, p. 147 de la présente étude, mais le raisonnement est transposable au cas autrichien.

343 Art. 2 de cette loi précitée.

344 Art. 7 de la constitution fédérale *op. cit.*

345 Art. 9 a (3) de la constitution fédérale.

346 Site officiel : <http://www.zivildienst.gv.at/>

347 R. Lister, *Citizenship, Feminist Perspectives*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 70.

348 « *Entwicklung der Staatsbürgerschaft in Österreich* ».

349 § 7 *Staatsbürgerschaftsgesetz*.

350 *V.*, au sujet du droit américain de la nationalité, le raisonnement transposable au cas autrichien : C. Rogus, « Conflating women's biological and sociological roles : the ideal of motherhood, equal protection and the implications of the Nguyen V. ins opinion », 5 *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*. 803.

Si la citoyenneté est un *statut* juridique, elle est également un objet de politiques publiques cherchant à en promouvoir l'*exercice*.

## **II. La promotion de l'exercice de la citoyenneté**

L'exercice de la citoyenneté est promu au travers de politiques publiques, tant en matière de naturalisation (A) que d'engagement volontaire (B).

### **A. La politique de naturalisation**

Depuis plusieurs années, l'Autriche soumet délibérément la naturalisation des étrangers à des conditions exigeantes pour en faire un aiguillon de leur intégration dans la Cité.

La conception autrichienne de la nation est essentiellement ethnoculturelle, relevant de la « conception allemande »<sup>351</sup>. Cela se traduit par la prédominance de la descendance (*Abstammung*) dans les modes d'acquisition de la nationalité<sup>352</sup>, qui au demeurant est ancienne puisqu'elle a été posée dès le code civil autrichien de 1812, ainsi que par la loi fédérale du 2 juin 1954 facilitant la naturalisation des personnes de culture allemande (*Volksdeutsche*), sur la base de la déclaration de leur volonté d'appartenir (*angehören*) à la République autrichienne<sup>353</sup>.

De manière générale, les étrangers peuvent être naturalisés s'ils remplissent certaines conditions, qui ont tendance à se durcir au fil du temps. L'exigence de connaissance de la langue allemande n'a été introduite par la loi qu'en 1998<sup>354</sup> et le niveau exigé relevé par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>355</sup>. Alors que dans la loi du 9 juin 1949 (*Staatsbürgerschaftsgesetz*)<sup>356</sup>, la naturalisation pouvait être demandée au terme de quatre années de résidence licite en Autriche, la nouvelle loi sur la nationalité du 15 juillet 1965 porte cette durée minimale à dix ans<sup>357</sup>. La loi du 30 juillet 2013<sup>358</sup> est revenue sur ces conditions de durée de résidence pour les différencier en fonction des mérites personnels de l'étranger du point de vue de la qualité de son intégration sociale, créant deux vitesses de naturalisation : le délai au terme duquel la naturalisation peut être demandée est de dix ans pour les personnes « suffisamment » intégrées, ce qui suppose de leur part l'absence de condamnation pénale, la capacité à subvenir à leurs propres besoins, une connaissance moyenne de la langue allemande et la réussite d'un test de citoyenneté (*Staatsbürgerschaftstest*) ; le délai de résidence au terme duquel la naturalisation peut être demandée est abaissé à six ans pour les personnes « remarquablement bien » intégrées, ce qui suppose, en sus de satisfaire aux critères déjà énoncés, l'exercice régulier d'une profession depuis au moins six ans,

351 M. F. Rumerstorfer, *op. cit.*, particulièrement pp. 18 à 36.

352 §6 *Staatsbürgerschaftsgesetz*.

353 [Journal officiel](#) ; V. aussi : « *Entwicklung der Staatsbürgerschaft in Österreich* », *op. cit.*

354 [Journal officiel](#).

355 [Journal officiel](#).

356 [Journal officiel](#).

357 [Journal officiel](#).

358 [Journal officiel](#).



le paiement de certains impôts et prélèvements, le non recours à l'aide sociale, une connaissance avancée de la langue allemande et l'exercice, depuis trois ans, d'une activité bénévole au sein d'une organisation (*Freiwilligenorganisation*). Notons que la loi a également supprimé le *droit* à la naturalisation que la loi de 1949 avait introduite au bénéfice des étrangers résidant en Autriche de manière licite depuis trente ans. La naturalisation ne peut donc plus être obtenue en dépit de l'absence de garantie d'intégration<sup>359</sup>. La loi a néanmoins réservé le cas des personnes n'en remplissant pas les critères pour des raisons indépendantes de leur mérite personnel, en raison d'un lourd handicap les empêchant d'apprendre l'allemand ou de subvenir à leurs propres besoins.

La politique autrichienne de naturalisation est parfois présentée comme l'une des plus restrictives de l'Union européenne<sup>360</sup>. Son évolution, qui vient d'être retracée, n'est sans doute pas étrangère à la forte baisse des naturalisations en proportion du nombre d'étrangers résidant en Autriche, observée depuis 2003<sup>361</sup>. L'évolution de la politique de naturalisation dans un sens exigeant s'explique par la volonté de redonner du sens à la naturalisation en faisant en sorte qu'elle soit « méritée » et qu'elle ne soit pas bradée (littéralement, donnée en cadeau, « *verschenkt* » selon l'expression de M. Kurz, secrétaire d'État à l'intégration lors de l'adoption de la loi<sup>362</sup>). Il s'agit aussi d'en faire un aiguillon pour l'intégration des étrangers, la perspective d'une naturalisation subordonnée à des conditions exigeantes de ce point de vue devant agir comme un stimulant (« *Anreiz* », selon l'expression de M. Kurz<sup>363</sup>). Elle est donc à la fois *recognitive* de l'assimilation, s'inscrivant dans la logique classique de la conception « allemande » de la nation, et *normative*<sup>364</sup>.

L'intégration, par la loi de 2013, d'un critère d'engagement volontaire pour obtenir la naturalisation, mérite par ailleurs d'être soulignée pour la reconnaissance de cette forme d'exercice de la citoyenneté qui en découle. Elle crée un pont entre cette citoyenneté de l'activité et la citoyenneté-statut, la première facilitant l'accès à la seconde.

### **B. La politique de promotion de l'engagement volontaire**

L'Autriche a adopté une loi fédérale de promotion de l'engagement volontaire (*Bundesgesetz zur Förderung von freiwilligem Engagement, dit Freiwilligengesetz*), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012<sup>365</sup>. Elle vise à améliorer le cadre et les conditions d'exercice de telles activités.

---

359 Article de presse du 28 octobre 2012 « [Staatsbürgerschaftsgesetz : Nouvelle mit Drei-Stufen-Modell](#) ».

360 « Entwicklung der Staatsbürgerschaft in Österreich », *op. cit.*

361 « [Staatsbürgerschaft und Einbürgerung](#) », octobre 2016, *fact sheet* 24, Oesterreichischer Integrationsfonds.

362 Article de presse du 28 octobre 2012 « Staatsbürgerschaftsgesetz : Nouvelle mit Drei-Stufen-Modell », *op. cit.*

363 [Interview](#) au Mittagsjournal du 5 février 2013.

364 Selon la distinction posée par D.C. Nunez, « Mapping citizenship : status, membership, and the path in between », *Utah Law Review* 2016, Rev. 477.

365 [Journal officiel](#). Pour une [présentation](#) de la loi, V. [présentation de la loi](#).

La loi dote celles-ci d'un cadre juridique commun en les définissant (1), en créant un statut juridique pour tous les volontaires (2) et en mettant en place des institutions afin d'articuler ces initiatives citoyennes avec l'action des pouvoirs publics (3).

### 1. Une définition de l'engagement volontaire

La loi définit l'engagement volontaire comme consistant, pour des personnes physiques, à fournir volontairement des prestations à autrui dans un cadre organisé (*in einem organisatorischen Rahmen*), gratuitement, dans un but de réalisation de l'intérêt général (*Förderung der Allgemeinheit*<sup>366</sup>) ou pour des motifs principalement sociaux, indépendamment de tout but lucratif, de tout contrat de travail et de toute formation professionnelle<sup>367</sup>.

Cet effort de définition, par la loi, d'un cadre juridique et de conceptualisation de l'engagement volontaire est salué par une partie de la doctrine allemande qui appelle à s'en inspirer pour remédier au « flou » qui entoure la notion et aux confusions auxquelles il donne lieu, voire à son détournement à d'autres fins que la participation citoyenne<sup>368</sup>.

Notons que l'activité ainsi définie n'est pas subordonnée à des conditions relatives aux caractéristiques de la personne physique qui l'exerce, tenant par exemple à son âge ou encore à sa nationalité. S'agissant de cette dernière condition, c'est tout le contraire, puisque l'engagement volontaire est pris en compte pour faciliter la naturalisation depuis la loi du 30 juillet 2013 (V. *supra* II.A.). Il en résulte donc une conception large, ouverte, de cette dimension de la citoyenneté.

### 2. Un statut pour les volontaires

La loi définit un statut pour les volontaires exerçant ce type d'activités. Elle procède d'une politique de réduction des charges administratives pesant sur eux, en les faisant bénéficier de mesures de simplification et d'allègement des formalités devant en principe être accomplies, à titre dérogatoire, lorsqu'est en jeu un engagement volontaire au sens de la loi. Elle a ainsi autorisé la conduite d'un véhicule utilitaire, après une formation adéquate, au moyen d'un permis de conduire ordinaire dans le cadre de l'exercice d'une telle activité. Elle a également supprimé la redevance normalement exigée pour l'obtention d'un extrait de casier judiciaire, lorsque ce dernier est demandé en vue de l'exercice d'une activité relevant de l'engagement volontaire<sup>369</sup>.

La loi prévoit pour certaines catégories d'activités énumérées, par exemple en matières sociale et environnementale, que les volontaires bénéficient d'une assurance contre la maladie, les accidents et la vieillesse et d'argent de poche<sup>370</sup>.

366 « Allgemeinheit » renvoie également à l'idée de collectivité et même de nation : V. [InterActive Terminology for Europe](#).

367 §2 (2) de la loi précitée.

368 S. Embacher, A. Klein, « Vom " unbestimmten Rechtsbegriff" zur politischen Größe – Plädoyer fuer eine Legaldefinition des " bürgerschaftlichen Engagements" », npoR 2015, 248.

369 V. <http://www.freiwilligenweb.at/de/freiwilliges-engagement/rechtliche-rahmenbedingungen>.

370 V. <http://www.freiwilligenweb.at/de/freiwilliges-engagement/rechtliche-rahmenbedingungen>.



La loi impose aux organisations de fournir à leurs volontaires un certificat relatif aux activités exercées et aux compétences acquises<sup>371</sup>. Ainsi, celles-ci pourront être valorisées ultérieurement, dans d'autres cadres, y compris dans le monde professionnel. Le certificat est dénommé « *Freiwilligenpass* », littéralement, « passeport de volontaire », suggérant le lien entre l'engagement volontaire et la citoyenneté<sup>372</sup>.

### 3. Des institutions pour articuler les initiatives citoyennes avec l'action publique

La loi a créé un forum de dialogue entre la société civile et l'État, le *Freiwilligenrat* (Conseil des bénévoles) autrichien<sup>373</sup>. Elle a également mis en place un fonds de reconnaissance de l'engagement volontaire (*Anerkennungsfonds für freiwilliges Engagement*) auprès duquel il est possible de se porter candidat, sur la base d'un projet, pour obtenir des subventions en vue de la réalisation de ce dernier. Elle prévoit encore que des rapports (*Freiwilligenberichte*) seront établis à intervalles réguliers en vue de mener une réflexion prospective sur l'engagement volontaire<sup>374</sup>.

Le dernier rapport a été publié sous l'égide du ministère des affaires sociales en 2015 *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des freiwilligen Engagements in Österreich*<sup>375</sup>.

Il présente l'engagement volontaire comme ayant une dimension politique, comme un pilier de la démocratie car il s'agit d'une forme de participation politique – toute participation politique ne supposant pas, en revanche, l'engagement volontaire. Par ailleurs, ce dernier est un lieu d'apprentissage de la démocratie et participe au processus de formation de l'opinion<sup>376</sup>.

Il souligne les caractéristiques propres de l'engagement volontaire, qui permettent de le distinguer par rapport à d'autres activités avec lesquelles il ne doit pas être confondu. Il souligne ainsi que la conception de l'engagement volontaire au sens de la loi se distingue de la notion anglo-saxonne de « *volunteering* », qui inclut les activités exercées bénévolement par une personne auprès de ses proches - alors que la loi de 2012 définit l'engagement volontaire comme la prestation fournie volontairement et sans rétribution en dehors de ce cercle, ce qui d'ailleurs garantit son caractère authentiquement volontaire et non contraint par des obligations morales ou des pressions sociales<sup>377</sup>. Le critère peut aussi être rapproché d'un trait caractéristique de la citoyenneté, qui est de permettre d'« aller vers l'autre » en dépassant ses appartenances sociales et ses cercles habituels de sociabilité.

Le rapport s'efforce aussi de distinguer diverses formes d'engagement volontaire, notamment celui relevant de *l'ehrenamtlich*, renvoyant à l'exercice régulier d'une activité dans le cadre d'associations, d'institutions, d'initiatives ou de projets, le

371 § 3 (4) de la loi précitée.

372 Cette notion est également employée, avec la même connotation révélatrice, en Allemagne. V. la monographie consacrée à ce pays au sein de la présente étude, p. 147.

373 §§ 28 à 35 de la loi précitée.

374 §4 de la loi précitée.

375 Disponible [en ligne](#).

376 Rapport *op. cit.*, p. 149.

377 Rapport *op. cit.*, pp. 3-4.

plus souvent par des personnes élues ou nommées dans une fonction donnée, par exemple dans une association, un conseil municipal ou encore comme juré, de celui relevant du *freiwillig*, englobant des activités exercées de manière informelle<sup>378</sup> et individuelle, en dehors de toute organisation, pouvant par exemple consister à rendre des services à des personnes qui en ont besoin – notamment en raison de leur fragilité. Il faut noter que le rapport reconnaît pleinement ce type d'activité comme relevant de l'engagement volontaire et procède à sa quantification – malgré la difficulté inhérente à ce type d'activité en raison, précisément, de son caractère informel<sup>379</sup>. Le rapport souligne encore l'importance de distinguer entre les formes légales et illégales de participation politique – telle la participation à une manifestation interdite –, les formes conventionnelles (voter, s'engager dans un parti politique) et non conventionnelles (les manifestations, pétitions, boycotts) et les formes nouvelles liées à l'essor du numérique qu'il juge encore insuffisamment prises en compte<sup>380</sup>.

Le rapport pointe également un certain nombre de limites de l'engagement volontaire comme moyen de construction d'une société plus démocratique, compte tenu de la corrélation constatée, à la fois dans des travaux de recherche théorique et des études empiriques quantitatives, entre les niveaux d'engagement et d'intégration sociale. Il souligne que la propension des individus à s'engager est déterminée par des facteurs sociaux (tels les niveaux d'éducation et de ressources), et qu'il existe un lien entre la participation politique et les inégalités sociales<sup>381</sup>, *encore plus marqué dans les formes non conventionnelles que conventionnelles de participation politique*. L'essor de l'engagement citoyen pourrait donc accroître les inégalités entre les citoyens quant à leur capacité à se faire entendre. Le rapport souligne encore que l'engagement volontaire peut aller à l'encontre de la démocratie, en promouvant des valeurs qui lui sont contraires, évoquant une « *face sombre de la société civile* »<sup>382</sup>.

---

378 *Ibid.*

379 Rapport *op. cit.*, pp. 29-34.

380 Rapport *op. cit.*, pp. 149-150.

381 S. Verba, K. Lehman, H.E.B. Scholzman, *Voice and equality : civic voluntarism in American politics*, Cambridge, MA. 1995.

382 Rapport *op. cit.*, pp. 149-152.



# Espagne

Sur fond de combinaison entre l'unité et la pluralité de la communauté nationale (I.), la citoyenneté espagnole remplit une fonction essentielle au service de l'unité de l'Espagne (II.).

## I. La citoyenneté sur fond de combinaison entre l'unité et la pluralité de la communauté nationale

C'est en vue de trouver un compromis entre des tendances opposées, régionalistes et centralisatrices (A) que la constitution de 1978 consacre simultanément l'unité et la pluralité de la communauté nationale (B), tout en les articulant (C).

### A. Un compromis entre tendances régionalistes et centralisatrices

De manière remarquable, la constitution espagnole ne qualifie pas la forme territoriale de l'État, refusant de trancher entre les partisans d'un État fédéral – voire d'une confédération d'États – et les tenants d'un État unitaire<sup>383</sup>. Ce silence procède de la volonté de compromis.

Des tendances régionalistes et centralisatrices se sont en effet opposées tout au long de l'histoire de l'Espagne, qui « *jamais, n'a connu l'unité* » : divers régimes ont tenté de l'imposer, particulièrement la dictature franquiste à laquelle le régime institué par la constitution de 1978 succède, « *sans, à aucun moment, pouvoir réduire les mouvements nationalistes, essentiellement basque et catalan* »<sup>384</sup>. Après la fin de la dictature de Franco, il y a « *résurrection de l'idée régionale* »<sup>385</sup>. En témoigne le fait que le Livre blanc pour la réforme démocratique et le message du roi Juan Carlos consacrant la libération de la Nation du 22 novembre 1975 s'y réfèrent.

L'autonomie régionale est ainsi intimement liée à la transition démocratique de l'Espagne, ce qui explique que la constitution de 1978 adopte en la matière une position à rebours du régime précédent. La reconnaissance de l'autonomie régionale procédait aussi du souci de « *canaliser* » le « *mouvement centrifuge qui fut une constante de l'histoire de l'Espagne* »<sup>386</sup>. Selon le Tribunal constitutionnel, cette autonomie est avant tout une réponse à la pluralité interne à la Nation<sup>387</sup>. En particulier, la reconnaissance de l'existence de diverses « *nationalités* » (V. *infra*, I.B.), si elle est de même portée juridique que celle de différentes « *régions* », est dotée d'une valeur symbolique et d'une portée politique supérieures. C'est pourquoi elle a facilité l'intégration au compromis constitutionnel des courants nationalistes<sup>388</sup>.

383 H. Alcaraz, « L'inclusion du concept de nation et des symboles nationaux dans les statuts des communautés autonomes espagnoles », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq et D. Nazet-Allouche (Dir.), *Nationalité et citoyenneté*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 123.

384 G. Carcassonne, « Les "nationalités" dans la Constitution », *Pouvoirs*, n°8, 1979, p. 117.

385 C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique. Contribution au concept juridique de peuple*, thèse soutenue le 11 décembre 2014 à l'université de Lille II, p. 292.

386 G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 122.

387 STC 119/92, 18 septembre, FJ 1.

388 A. Pérez Calvo, « Le concept de Nation dans la Constitution espagnole de 1978 »,

En même temps, le courant centralisateur demeure fort en 1978 : selon Guy Carcassonne, « *les stigmates du franquisme sont encore importants qui interdisent de remettre en cause le principe de l'unité* »<sup>389</sup>, qui se voit par conséquent reconnu avec autant de force que la pluralité, d'où une consécration simultanée de ces deux principes.

### **B. La consécration simultanée de l'unité et de la pluralité**

La constitution espagnole présente l'originalité de consacrer l'existence, au sein de la nation espagnole, de plusieurs *nationalités* et de plusieurs *peuples* : aux termes de son article 2, « *la Constitution (...) reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent* » ; le quatrième alinéa de son préambule affirme la volonté « *de protéger tous les Espagnols et les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions* »<sup>390</sup> ; aux termes de son article 46 : « *les pouvoirs publics garantiront la conservation et encourageront l'enrichissement du patrimoine historique, culturel et artistique des peuples d'Espagne* »<sup>391</sup>.

Notons que selon la formulation de l'article 2 précité, qui ne fait que « *reconnaître* » et « *garantir* » la diversité des nationalités et des régions, celles-ci sont regardées comme *préexistant* à la constitution et donc dotées d'une légitimité fondée sur l'histoire. De plus, la constitution reconnaît la possibilité, pour les Communautés autonomes, entités administratives constituées à partir des nationalités ou des régions, de se doter des symboles d'appartenances collectives que sont les drapeaux et enseignes<sup>392</sup>. La portée de cette reconnaissance est grande, car « *les symboles (...) "signifient" la communauté elle-même, convoquent la mémoire collective du groupe en même temps qu'ils expriment la volonté présente des individus qui le forment de prolonger ensemble ce passé commun ; ils provoquent un sentiment d'appartenance au groupe. (...) Dans le même temps (...), ils remplissent également une fonction de différenciation, en rejetant hors du groupe ceux qui n'y appartiennent pas* »<sup>393</sup>. Selon le Tribunal constitutionnel<sup>394</sup>, les symboles des Communautés autonomes sont, au même titre que ceux de l'État, « *des symboles de l'État espagnol, en tant que ceux-ci [...] constituent l'expression de l'autonomie*

---

RFDC, 41, 2000, p.17.

389 G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 117.

390 En Espagne, les préambules, de la constitution comme des lois, n'ont pas de valeur normative mais ils possèdent néanmoins une certaine valeur juridique, dès lors qu'ils peuvent guider l'interprétation des textes en question, comme en a jugé le Tribunal constitutionnel dans sa décision d'Assemblée plénière STC 31/2010 du 28 juin 2010, *BOE*, n°172 du 16 juillet 2010, FJ 7. V. C. Cuvelier, *op. cit.*, pp. 302-303.

391 Une version en français de la constitution espagnole est disponible en ligne sur le site du [bulletin officiel espagnol](#).

392 Aux termes de l'article 4, alinéa 2 de la constitution : « *les statuts d'autonomie pourront reconnaître des drapeaux et des enseignes propres aux Communautés autonomes. Ils seront utilisés à côté du drapeau de l'Espagne dans leurs édifices publics et à l'occasion de leurs cérémonies officielles sur les édifices publics et à l'occasion des événements officiels avec le drapeau espagnol* ».

393 H. Alcaraz, *op. cit.*, p. 127.

394 Arrêt n°119 du 18 septembre 1992, *BOE* 14 octobre.



que la Constitution protège et de la pluralité et de la complexité de l'État qu'elle façonne »<sup>395</sup>. La constitution prévoit encore la possibilité d'une pluralité de langues officielles en son article 3 qui dispose que « *le castillan est la langue espagnole officielle de l'État* » mais que « *les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts* ».

L'importance et la nature particulières de l'autonomie régionale en Espagne tiennent encore à la circonstance que les statuts d'autonomie régionale sont différents les uns des autres, et partant le processus de régionalisation à « *géométrie variable* »<sup>396</sup>. Les articles 143 et 151 de la constitution établissent deux procédures différentes d'accès à l'autonomie, dont il faut par ailleurs noter que leur mise en œuvre est laissée à l'initiative des nationalités ou régions, la constitution ne créant pas directement les Communautés autonomes<sup>397</sup>. C'est également à ces dernières qu'il revient de décider de l'étendue de cette autonomie – dans les limites de ce que la constitution, en particulier le principe d'unité, permet – : l'article 3 relatif aux langues officielles, déjà cité, l'illustre. Il faut donc parler de l'autonomie en Espagne au pluriel plutôt qu'au singulier, comme le fait la doctrine, qui évoque un « *État des autonomies* »<sup>398</sup>.

Dans le même temps, la constitution consacre, avec tout autant de force, l'unité de la *nation* et du *peuple* espagnols. Elle dispose en son article 2 qu'elle « *est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols* ». Cette formulation postule la *préexistence* de cette unité à la constitution – au même titre qu'est postulée la préexistence des nationalités et des régions, comme déjà mentionné (V. *supra*). L'article 1.3 dispose que « *la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol* », qui se distingue ainsi des « *peuples d'Espagne* » reconnus par ailleurs (V. *supra*). Notons que selon l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la constitution, le peuple espagnol est titulaire, non pas de la souveraineté *nationale*, mais de la souveraineté *populaire*. Ce choix terminologique n'est pas anodin : il en résulte que la souveraineté renvoie à l'unité indissoluble de la nation espagnole mentionnée à l'article 2 déjà cité<sup>399</sup>.

Ainsi, les deux tendances, centralisatrice et régionaliste, « *se rejoignent dans le compromis constitutionnel de 1978 : d'un côté, la tendance centralisatrice inspire l'unité indissociable de la Nación española [nation espagnole], et d'un autre côté, la tendance régionaliste est incarnée notamment par la reconnaissance des nacionalidades et des regiones [nationalités et régions]* »<sup>400</sup>. Encore faut-il concilier le concept unitaire de la nation espagnole avec la reconnaissance de la pluralité de ses composantes, en les articulant.

395 H. Alcaraz, *op. cit.*, p. 129.

396 Selon l'expression de Guy Carcassonne *op. cit.*

397 H. Alcaraz, *op. cit.*, p. 123.

398 P. Subra de Bieusses, « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, n°124, 2008, p. 20 ; C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 284, citant la doctrine espagnole, par exemple M. Aragón Reyes, « *Estudios de Derecho Constitucional* », Madrid, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2<sup>e</sup> éd. 2009, p. 73, qui parle d'*Estado autonómico*, littéralement, d'« État autonome ».

399 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 304.

400 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 295.

### C. L'articulation entre unité et pluralité de la communauté de citoyens

La combinaison entre unité et pluralité est parfois présentée comme ambiguë, paradoxale, voire contradictoire. Ainsi, pour Guy Carcassonne, l'article 2 de la constitution « *donne le ton – celui du paradoxe – en énonçant le caractère unitaire de la nation, pourtant intégrée par plusieurs "nationalités et régions" »*, le qualifiant de « *fruit bâtard d'un compromis difficile* »<sup>401</sup>. L'ambiguïté n'est pourtant qu'apparente, compte tenu de l'articulation entre unité et pluralité de la communauté de citoyens dans le système espagnol<sup>402</sup>.

La consécration de plusieurs nationalités ne manquerait pas, si cette notion était comprise comme synonyme du principe des nationalités ou du principe d'autodétermination, de mettre en péril l'unité de l'État<sup>403</sup>. Il en va de même de la consécration de plusieurs peuples, si ces derniers étaient compris comme autant de *demos* titulaires de la souveraineté. Or telle n'est pas la portée de la pluralité que consacre la constitution espagnole.

Dans sa décision du 28 juin 2010<sup>404</sup> relative au statut de la Communauté autonome de Catalogne, qu'il censure comme contraire au principe de l'unité indissoluble de la nation espagnole, le Tribunal constitutionnel rappelle que *le peuple espagnol* est le détenteur unique de la souveraineté. Il en déduit que les statuts des Communautés autonomes « *ne sont pas l'expression d'un pouvoir souverain, mais celle d'une autonomie fondée sur la Constitution et garantie par elle, pour l'exercice du pouvoir législatif dans le cadre de la Constitution elle-même* »<sup>405</sup>. Dans sa décision d'Assemblée plénière du 25 mars 2014, le Tribunal a censuré une résolution du parlement de Catalogne du 25 janvier 2013 prévoyant un droit à l'autodétermination des citoyens de Catalogne comme contraire au principe constitutionnel d'unité indissoluble de la *nation espagnole*. Il y a rappelé l'absence de reconnaissance, par la constitution, d'un droit des entités régionales à l'autodétermination. Dans sa décision du 5 juillet 2017, il a annulé la législation catalane n° 4/2017 concernant le financement d'un référendum d'autodétermination en Catalogne, rappelant que la source de la constitution n'est pas un pacte entre les territoires historiques mais une règle adoptée par le pouvoir constituant.

Ainsi, l'unité de la *nation* et la souveraineté du *peuple* ne sont pas concurrencées par la reconnaissance de leur pluralité interne. En effet, elles reposent sur un critère *politique* tandis que la pluralité est d'ordre *culturel*, comme l'a exposé le Tribunal constitutionnel dans sa décision du 28 juin 2010 précitée : les caractères pluriculturel et plurilinguistique de la nation ne remettent pas en cause son existence, qui se fonde, quant à elle, sur le critère politique d'une communauté de destin, de la volonté de vivre ensemble. C'est pourquoi le critère d'une culture nationale unique ou commune ne conditionne pas l'existence de la nation

401 G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 119.

402 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 284.

403 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 293.

404 Assemblée plénière, STC 31/2010, BOE n°172 du 16 juillet 2010 FJ 12.

405 H. Alcaez, O. Lecucq, « L'État des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne », *RFDA*, mars-avril 2011, p. 407.



espagnole<sup>406</sup>. La référence à une pluralité de peuples, notamment dans les statuts de certaines Communautés autonomes – tel celui de la Catalogne, qui était ici en litige –, dès lors qu'elle n'entre pas en compétition avec le peuple espagnol, est conforme à la constitution.

C'est également en application de ces principes que le Tribunal a prononcé l'annulation, dans sa décision du 17 octobre 2017, de la législation catalane organisant le référendum d'autodétermination<sup>407</sup>. Ce dernier s'étant néanmoins tenu illégalement à l'automne 2017, le Gouvernement espagnol a mis en œuvre l'article 155 de la constitution, aux termes duquel : « 1. Si une Communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution ou d'autres lois lui imposent ou si elle agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, après avoir préalablement mis en demeure le président de la Communauté autonome et si cette mise en demeure n'aboutit pas, pourra, avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat, prendre les mesures nécessaires pour la contraindre à respecter ses obligations ou pour protéger l'intérêt général mentionné. 2. Pour mener à bien les mesures prévues au paragraphe précédent, le Gouvernement pourra donner des instructions à toutes les autorités des Communautés Autonomes ».

En définitive, la constitution espagnole constate la diversité et le pluralisme social et recherche son aménagement constitutionnel et institutionnel<sup>408</sup>. Ce compromis semble avoir porté ses fruits, dans la mesure où la combinaison de l'unitaire et du pluriel est aujourd'hui admise par tous les citoyens, à l'exception de quelques courants nationalistes<sup>409</sup>. On peut néanmoins considérer que l'actuelle crise politique liée à la situation en Catalogne, à la suite du référendum déjà mentionné, révèle les limites de cette construction originale, de ce « système complexe mais ingénieux »<sup>410</sup>. Dans le contexte de ce dernier, la citoyenneté remplit une fonction unificatrice.

## II. La citoyenneté au service de l'unité de l'Espagne

La citoyenneté assure l'unité de l'État espagnol parce qu'elle est conçue de manière unitaire (A) et que ce dernier est avant tout un « État de citoyens » (B).

### A. Une citoyenneté espagnole conçue de manière unitaire

Dans la conception du système juridique espagnol, l'unité de la citoyenneté (1) n'empêche pas celle-ci d'exister sous de multiples formes (2).

---

406 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 297.

407 N. de Sadeleer, « [Le Tribunal constitutionnel espagnol et le référendum d'autodétermination de la Catalogne du 1<sup>er</sup> octobre 2017](#) », 3 novembre 2017.

408 V. Constantinesco, « Contenu et structure de la Constitution », in R. Bieber / P. Widmer (éd.), *L'espace constitutionnel en publications de l'Institut suisse de droit comparé*, Zürich, 1995, p. 109.

409 P. Subra de Bieusses, *op. cit.*, p. 19.

410 G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 119.

## 1. Une citoyenneté espagnole

L'État possède une compétence exclusive pour déterminer les conditions d'appartenance à la nation espagnole en application de l'article 149 de la constitution<sup>411</sup>. Ainsi, « *les entités politiques régionales du système espagnol ne peuvent pas définir par elles-mêmes les membres de leur communauté politique* »<sup>412</sup>, ce que certains critiquent<sup>413</sup>. L'article 11 de la constitution renvoie en la matière à la loi, codifiée aux articles 17 à 28 du code civil. Il en résulte l'unicité du concept de nationalité – au sens de qualité de ressortissant de l'État espagnol –, et par conséquent, de celui de citoyenneté espagnole, les deux étant intimement liés.

En effet, l'appartenance à la nation espagnole est le critère de la citoyenneté. L'article 13 de la constitution dispose en son alinéa 2 que « *seuls les Espagnols seront titulaires des droits reconnus à l'article 23* », c'est-à-dire le droit de participation aux affaires publiques et celui d'accès aux fonctions et aux charges publiques. « *C'est ainsi que, par l'utilisation généralisée du critère de la nationalité, la définition du corps électoral est homogène sur l'ensemble du territoire espagnol* »<sup>414</sup>.

Parce que la nationalité détermine la citoyenneté, il est intéressant, pour l'étude de cette dernière, d'en souligner les conditions d'acquisition. Celles-ci répondent à une logique que l'on pourrait qualifier de *jus sanguinis* atténué par des éléments de *jus soli*. La nationalité espagnole s'acquiert principalement par le *jus sanguinis*. Toutefois, les immigrants de la seconde génération disposent d'un droit à la nationalité espagnole sur le fondement d'une disposition spécifique, sous condition de résider en Espagne depuis un an, qu'ils peuvent demander entre les âges de 18 et de 20 ans. Par ailleurs, l'Espagne reconnaît, depuis 1990, le double *jus soli*, c'est-à-dire qu'un individu né en Espagne d'un parent qui y est également né est Espagnol à la naissance. Quant à la naturalisation, elle suppose en principe de résider dans le pays depuis 10 ans<sup>415</sup>.

## 2. La coexistence de multiples formes de citoyennetés

Bien que retenant une conception unitaire de la citoyenneté, le système espagnol reconnaît que celle-ci peut prendre de multiples formes qui peuvent coexister et constituer autant de cercles ou de degrés de citoyennetés<sup>416</sup>.

En premier lieu, la nationalité et la citoyenneté qui en découlent reposent en principe sur une allégeance unique, comme en témoigne le refus de la double nationalité. Il existe toutefois des tempéraments à cette règle, applicables lorsque

---

411 Aux termes duquel : « *L'État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes : (...) 2° la nationalité (...)* ».

412 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 309.

413 R. Zapatra-Barrero, « Immigration, autonomie politique et gestion de l'identité : le cas de la Catalogne », *Outre-terre*, 2006, n°14, pp. 189-209.

414 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 311.

415 P. Weil, « L'accès à la citoyenneté : une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité », dans *Travaux du centre d'études et de prévision du ministère de l'intérieur, Nationalité et citoyenneté, nouvelle donne d'un espace européen*, mai 2002, n°5, pp. 9-28.

416 On trouve cette notion notamment dans la doctrine américaine, voir la monographie consacrée aux États-Unis au sein de la présente étude, [p. 176](#).



l'autre nationalité est celle d'un État dont l'Espagne est proche. Aux termes de l'article 11, troisième alinéa de la constitution : « *L'État pourra conclure des traités de double nationalité avec les pays ibéroaméricains ou avec ceux qui ont maintenu ou qui maintiennent des liens particuliers avec l'Espagne. Les Espagnols pourront se faire nationaliser, sans perdre leur nationalité d'origine, dans ces pays* ». Ces pays sont Andorre, l'Argentine, la Bolivie, le Chili, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, la Guinée Equatoriale, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, le Portugal et la République dominicaine. En matière de double nationalité, il existe un « *modèle espagnol* » auquel une partie de la doctrine allemande s'est intéressée. En application d'accords internationaux bilatéraux, les titulaires de la double nationalité ne disposent d'une citoyenneté « active », c'est-à-dire de la pleine jouissance de leurs droits civiques, que dans l'un des deux États dont ils sont les ressortissants, à savoir celui dans lequel ils résident. Cette citoyenneté « active » côtoie une citoyenneté « latente ». Il s'agit du fruit d'un découplage partiel de la citoyenneté d'avec la nationalité<sup>417</sup>.

D'ailleurs l'assimilation entre nationalité et citoyenneté n'est pas parfaite, puisque certains étrangers peuvent bénéficier de *certain*s attributs de la citoyenneté, à savoir le droit de vote aux élections municipales, sur le fondement de l'exception prévue par le deuxième alinéa de l'article 13 de la constitution qui renvoie, sous condition de réciprocité, aux « *dispositions que pourra établir un traité ou une loi* ». En application des accords internationaux conclus avec un certain nombre de pays, dont la plupart sont ibéro-américains (la Bolivie, le Cap-Vert, le Chili, la Colombie, l'Équateur, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay et le Pérou), les étrangers ressortissants de ces États peuvent voter aux élections municipales en Espagne s'ils y disposent d'un titre de séjour et s'ils y résident de manière ininterrompue depuis 5 ans<sup>418</sup>.

Ainsi, le système espagnol, s'il conçoit la citoyenneté de manière unitaire parce que découlant de l'appartenance à la nation espagnole, admet en même temps l'idée qu'elle intègre des relations existant au-delà du cadre de l'État-nation sur la base desquelles se forme une communauté plus vaste, d'où une citoyenneté ouverte sur le monde.

En second lieu, la citoyenneté espagnole coexiste avec celles des Communautés autonomes. Les peuples d'Espagne exercent la fonction d'électeur des assemblées législatives de ces dernières et sont les sujets des référendums régionaux<sup>419</sup>. Les symboles des Communautés autonomes signifient également l'existence de citoyennetés propres à ces dernières (V. *supra*, I.B.). La reconnaissance de citoyennetés régionales est jugée conforme à la constitution par le Tribunal constitutionnel, dès lors que celles-ci se bornent à renvoyer à « *la qualité de sujet politique d'une communauté territorialement délimitée et qui emporte le droit de participer à la prise de décision* »<sup>420</sup>. Dans cette affaire, les auteurs du recours

417 W. Kluth, « Variable Staatsbürgerschaftsrechte – eine Alternative zum Optionsmodell ? », ZAR 2009, 134.

418 Sénat, [Note sur le droit de vote des étrangers aux élections locales](#), novembre 2011.

419 C. Cuvelier, *op. cit.*, pp. 332-333.

420 Décision relative au statut de la Catalogne du 28 juin 2010, *op. cit.*

contestaient la référence à la notion de citoyens de Catalogne (*ciutadans de Catalunya*) par le statut de cette dernière, au motif que la souveraineté nationale étant indivisible, le peuple l'est aussi, et qu'il ne peut donc exister qu'une seule citoyenneté. Ils se référaient à la décision du Conseil constitutionnel français n°91-290 DC du 9 mai 1991 relative au Statut de la Corse, fondant l'unicité du peuple sur l'indivisibilité de la souveraineté nationale. Le Tribunal constitutionnel rejette le recours au motif que le statut qualifie de Catalans les citoyens espagnols domiciliés en Catalogne, ce dont il ressort clairement que la *ciudadania catalana* (citoyenneté catalane) n'est qu'une espèce du genre *ciudadania española* (citoyenneté espagnole)<sup>421</sup>. Par ailleurs, si certains statuts d'autonomie reconnaissent des droits spécifiques à leurs propres citoyens, ils ne peuvent le faire que dans la limite du principe constitutionnel d'égalité<sup>422</sup>. Il y a donc bien coexistence des citoyennetés espagnole et régionales. Cette coexistence est possible parce que la qualité de citoyen régional est *conditionnée* par celle de membre de la communauté nationale espagnole<sup>423</sup>, c'est-à-dire que les diverses formes de citoyenneté sont articulées et hiérarchisées entre elles. La primauté de la citoyenneté espagnole sur les citoyennetés des Communautés autonomes rejoint celle de la « nation espagnole » et du « peuple espagnol », seuls souverains, sur les « nationalités » et les « peuples d'Espagne » dont la constitution reconnaît également l'existence (V. *supra* I.B.). La citoyenneté est ainsi un instrument unificateur au sein de l'« État des autonomies », qui est aussi un « État de citoyens ».

## B. Un « État de citoyens »

L'unité de l'État espagnol repose essentiellement sur la citoyenneté (1) dont le contenu est unificateur (2).

### 1. Un État dont l'unité repose sur la citoyenneté

L'expression « État de citoyens » renvoie aux théories qui tentent de concevoir l'unité dans un contexte multiculturel. Pour Jürgen Habermas, au sein d'une société multiculturelle, le seul dénominateur commun possible est le « *patriotisme constitutionnel* », l'attachement à des valeurs exprimées par la constitution<sup>424</sup>, au fondement d'une « *culture politique commune* » et donc d'un sentiment d'appartenance à la collectivité politique qui en assure la cohésion<sup>425</sup>. La citoyenneté définie par des valeurs politiques communes peut ainsi offrir une alternative au critère de l'homogénéité ethnique et venir pallier son absence, le cas échéant. Pour le professeur Schneider<sup>426</sup>, le modèle de l'État de citoyens (le *Citizen State*)

421 C. Cuvelier, p. 333.

422 E. Alberti, « Les nouveaux statuts d'autonomie », in P. Bon (dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Dalloz, 2009, Paris, p. 210.

423 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 334.

424 Ainsi dans les travaux de J. Habermas. L'idée a aussi été avancée que l'adoption d'une constitution écrite pourrait constituer une réponse aux défis soulevés par le caractère multinational de l'État d'Israël. V. la monographie consacrée à ce pays au sein de la présente étude, p. 183.

425 J. Habermas, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », in J. Lenoble et M. Dewandre, *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, éd. Esprit, Paris, 1992, pp. 28-29.

426 H. P. Schneider, « The regions in Europe. From a constitutional perspective », in G.



est en quelque sorte une alternative à celui de l'État-nation : la citoyenneté y est « *le chaînon unificateur le plus effectif entre les différentes ethnies et cultures régionales, afin d'assurer un minimum d'identité nationale, ce qui donne une certaine stabilité à l'État* »<sup>427</sup>.

Ces théories offrent une grille de lecture intéressante du modèle espagnol, qui selon certains auteurs « se rapproche du type idéal du *Citizen State* »<sup>428</sup>, compte tenu de la grande diversité *culturelle* interne, de surcroît pleinement reconnue en droit, au même titre que l'unité, celle-ci étant toutefois d'une autre nature, plus *politique* (V. *supra* I.C.).

On constate en effet que le concept de citoyenneté espagnole est un facteur d'unité politique. L'essor du parti « *Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía* », littéralement « citoyens – parti de la citoyenneté », issu d'une association catalane (*Ciutadans de Catalunya*) opposée au nationalisme catalan et qui a essaimé dans d'autres régions, en témoigne. Il défend le principe selon lequel le pays est formé de *citoyens* et non de *territoires*, seuls les premiers possédant des droits. Outre qu'il a choisi de se référer à la citoyenneté dans sa dénomination, il fait de celle-ci l'un des grands axes de son programme. C'est en son nom qu'il défend la convivialité interterritoriale, l'égalité et l'équilibre des droits et des devoirs au sein de toutes les régions espagnoles et surtout parmi tous les citoyens espagnols. Le concept de citoyenneté est ici mis au service d'un projet universaliste – dans le cadre de l'État-nation –, comme rassemblant par-delà les particularismes régionaux.

La citoyenneté espagnole parvient à remplir une telle fonction unificatrice grâce à son contenu.

## 2. Le contenu unificateur de la citoyenneté

Les principes d'égalité et de solidarité sont au cœur de la citoyenneté espagnole.

L'article 14 de la constitution pose le principe d'égalité de tous les Espagnols devant la loi. L'article 23 consacre le droit pour les Espagnols d'accéder aux fonctions et aux charges publiques « *dans des conditions d'égalité* ». Cette égalité dépasse les clivages entre régions et nationalités dont la pluralité est par ailleurs reconnue (V. *supra* I.B.), l'article 139.1 disposant que « *tous les Espagnols ont les mêmes droits et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie du territoire de l'État* ». La reconnaissance des citoyennetés des Communautés autonomes trouve donc là une limite. En effet, si les statuts de certaines Communautés autonomes reconnaissent des droits spécifiques à leurs propres citoyens, ils ne peuvent le faire que dans la limite du principe constitutionnel d'égalité<sup>429</sup>. Cette égalité formelle est complétée par l'obligation imposée par l'article 9.2 aux pouvoirs publics de « *promouvoir les conditions pour que la liberté et l'égalité des individus et des groupes soient réelles et effectives* ». Cette conception de l'égalité n'est pas sans lien avec la solidarité, autre grande composante de la citoyenneté espagnole.

---

Farber / M. Forsyth, *The Regions-Factor of Integration or Desintegration in Europe ?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, pp. 53 et s.

427 A. Pérez Calvo, *op. cit.*, pp. 10-11, citant les travaux de H. P. Schneider et J. Habermas.

428 *Ibid.*

429 E. Alberti, *op. cit.*, p. 210.

L'article 2 de la constitution énonce un principe de solidarité entre les nationalités et les régions<sup>430</sup>. Le fondement de ce principe est l'unité de la nation, la circonstance que les diverses entités appartiennent à un ensemble plus vaste<sup>431</sup>. La solidarité est conçue comme un principe politique mais aussi juridique. Selon la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, elle implique en effet un devoir de loyauté envers la communauté supérieure et ses règles de fonctionnement, l'autonomie ne devant pas nuire aux intérêts généraux autres que ceux de la Communauté autonome considérée<sup>432</sup>. Elle se concrétise encore par une solidarité *interterritoriale* de nature financière, diverses dispositions constitutionnelles prévoyant une répartition de ressources publiques entre les Communautés autonomes en vue de garantir un équilibre entre les différents territoires. À cette solidarité *interterritoriale* s'ajoute une solidarité *interpersonnelle* mentionnée à l'article 156.1 de la constitution, « *entre tous les Espagnols* », principe que le Tribunal constitutionnel a interprété comme signifiant « *le sacrifice des plus favorisés face aux plus délaissés* »<sup>433</sup>. S'inscrivant dans cette logique, l'article 41 impose aux pouvoirs publics de maintenir un régime public de sécurité sociale pour tous les citoyens face aux situations de nécessité, par exemple le chômage.

Ce principe de solidarité remplit une fonction unificatrice tout en donnant prise aux forces centrifuges. En effet, la conscience de ce que certains citoyens et certaines communautés régionales de citoyens voient leur richesse ponctionnée au profit d'autres, auxquels il sont « *sacrifiés* » – pour reprendre les termes du Tribunal constitutionnel – est l'un des moteurs des revendications nationalistes dans les régions économiquement les plus dynamiques du pays, au premier rang desquels la Catalogne<sup>434</sup>.

---

430 « *La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* ».

431 A. Pérez Calvo, *op. cit.*, pp. 18-19.

432 STC 64/90, 5 avril, FJ 7.

433 STC 134/87, 21 juillet, FJ 5.

434 En 2016, le produit intérieur brut par habitant en Catalogne était de 28 600 euros contre 23 300 pour l'ensemble de l'Espagne, ce qui la classait aux 4<sup>e</sup> rang des régions économiquement les plus performantes. Notons que le Pays Basque, autre région dans laquelle le nationalisme est fort, se classait au 2<sup>e</sup> rang – derrière Madrid. V. G. Normand, « [Catalogne : les 5 chiffres qui éclairent les enjeux du référendum](#) », *latribune.fr*, 30 septembre 2017.



# États-Unis

Aux États-Unis, la citoyenneté est conçue dans une double dimension, formelle (I) et substantielle (II).

## I. La citoyenneté formelle

La citoyenneté formelle renvoie à un statut qui malgré sa dualité intrinsèque (A) est unique et uniforme (B).

### A. Une citoyenneté duale

Les communautés des citoyens des différents États ayant *préexisté* à la communauté nationale (1), deux citoyennetés coexistent (2).

#### 1. La préexistence des communautés des citoyens des différents États à la communauté nationale

Les différents États et leurs peuples (*people of the States*) ont préexisté à la Fédération et au peuple des États-Unis (*people of the United States*). Ils se sont dotés de constitutions avant l'adoption de la constitution fédérale en 1787. Cette dernière a d'ailleurs été ratifiée, non par le peuple américain conçu comme une unité englobant les différents peuples des États, mais par ces derniers individuellement, un à un<sup>435</sup>. Ainsi, « *l'auteur de la constitution américaine, appelé People of the United States, n'est pas un peuple compris dans sa globalité, mais comme dérivant de la réunion des People of the States* »<sup>436</sup>. D'ailleurs la constitution fédérale mentionne à la fois le peuple des États-Unis, notamment par la célèbre formule de son préambule : « *we, the people of the United States* », et les peuples des différents États, « *the people of the several states* » (section 2, article 1<sup>er</sup>). Les peuples des États élisent le Président des États-Unis *via* les grands électeurs, sont représentés au Sénat et participent à la révision de la constitution fédérale<sup>437</sup>.

La coexistence des deux types de peuples ne fait l'objet d'aucune controverse en doctrine, pour laquelle elle relève de l'évidence<sup>438</sup>. Selon la jurisprudence de la Cour suprême, la souveraineté est partagée entre eux (arrêt *US Term limits, Inc V. Thornton*, 22 mai 1995, 514 US 779)<sup>439</sup>. D'où la « *conceptualisation pluraliste de la question démotique américaine* »<sup>440</sup>, l'unité étant construite à partir d'une pluralité qui lui subsiste, comme l'exprime la devise des États-Unis, « *e pluribus unum* ».

---

435 C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique, contribution au concept juridique de peuple*, thèse soutenue le 11 décembre 2014 à l'Université Lille II, n°s 330 et 335.

436 C. Cuvelier, *op. cit.*, n° 340.

437 *Ibid.*, n°s 378-386.

438 *Ibid.*, n°328.

439 *Ibid.*, n°363.

440 *Ibid.*, n°319.



## 2. La coexistence de la *state citizenship* et de la *national citizenship*

La *state citizenship* et la *national citizenship* coexistent, la constitution fédérale mentionnant tant le citoyen des États-Unis (section 2, article I, section 1, article II, 15<sup>e</sup> amendement et 24<sup>e</sup> amendement) que les citoyens de chaque État (section 2, article IV et 14<sup>e</sup> amendement). Les deux types de citoyennetés sont autonomes, dépendant de conditions distinctes (arrêt de la Cour suprême, 6 mars 1857, *Dred Scott v Sandford*, 60 US 393). En effet, c'est au niveau fédéral que sont déterminées l'acquisition et la perte de la nationalité américaine (Cour suprême, 5 août 1913 *Mackenzie v. Hare*, 165 Cal. 776<sup>441</sup>), alors que chaque État fixe les conditions d'obtention de sa propre citoyenneté, notamment la durée requise de résidence sur son territoire (14 avril 1873, *Slaughter Cases. The Butchers' Association of New Orleans v The Crescent City Live-Stock Landing and Slaughterhouse Company*, 83 US 36).

On observe néanmoins un processus de centralisation des droits civiques<sup>442</sup> dont résulte l'uniformité du statut correspondant à la citoyenneté nationale.

### B. Un statut uniforme de la citoyenneté nationale

L'uniformité du statut de citoyen national résulte de l'encadrement du pouvoir des États fédérés (1) à l'origine d'un processus d'assimilation entre citoyenneté et nationalité, qui demeure toutefois inachevé (2).

#### 1. L'encadrement du pouvoir des États fédérés

La constitution fédérale encadre le pouvoir des États fédérés en matière de citoyenneté et ce faisant définit de manière uniforme un statut correspondant à la citoyenneté nationale. Cet encadrement résulte du texte même de la constitution, qui détermine les conditions de l'exercice du droit de vote aux élections fédérales (article I, section 2, alinéa 2 relatif à l'élection des représentants), les États fédérés ne pouvant venir le restreindre davantage en y ajoutant de nouvelles conditions (*US Term limits* précité)<sup>443</sup>. Il résulte surtout du XIV<sup>e</sup> amendement à la constitution fédérale, ratifié en 1868, dit « clause des privilèges et immunités » (*privileges and immunities clause*), aux termes duquel « aucun État n'adoptera ni n'appliquera de loi qui restreindrait les privilèges et immunités des citoyens des États-Unis ». Sont ainsi proscrites les discriminations envers les citoyens d'autres États (*out-of-staters*) dans la mesure où elles portent sur la jouissance des droits et intérêts considérés comme essentiels, à savoir, principalement, les droits constitutionnels, d'une part, et l'exercice d'activités économiques importantes, de l'autre, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour suprême<sup>444</sup>.

---

441 Spécialement n°779 : « *The status of persons as citizens or aliens, respectively, is controlled entirely by the constitution of the United States and the acts of Congress passed in pursuance thereof.* »

442 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°s 387 à 406.

443 *Ibid.*, n°402.

444 E. Chemerinsky, *Constitutional Law*, Wolters Kluwer Law & Business, 4<sup>e</sup> éd., 2011, New York, pp. 480-486.



Les deux citoyennetés, la *state citizenship* et la *national citizenship* sont ainsi étroitement liées, ce qui vient limiter leur autonomie l'une vis-à-vis de l'autre (V. *supra* I.A.2.). D'ailleurs, en application de cet amendement, si chaque État continue de déterminer les conditions pour devenir l'un de ses citoyens en fixant la durée de résidence requise, celle-ci ne saurait être trop longue sous peine de méconnaître la clause des privilèges et immunités (arrêt de la Cour suprême *Dunn v Blumstein*, 21 mars 1972, 405 US 330, censurant une durée de résidence d'un an).

La citoyenneté, à travers sa centralisation, agit comme une force centripète fondant l'unité du peuple américain<sup>445</sup>, puisqu'elle découle de plus en plus de l'appartenance à ce dernier, c'est-à-dire qu'il existe un mouvement d'assimilation de la nationalité à la citoyenneté, la première, déterminée au niveau fédéral, donnant accès à la seconde, c'est-à-dire à la jouissance des droits civiques sous ses deux formes, fédérée et fédérale.

## 2. L'assimilation inachevée entre citoyenneté et nationalité

Cette assimilation se manifeste aussi par le progressif abandon, par les États, du droit de vote des étrangers. Compétents pour définir leur corps électoral sous réserve de ne pas ajouter de conditions plus restrictives que celles prévues par la constitution fédérale (V. *supra* I.B.1.), nombre d'entre eux ont longtemps accordé le droit de vote à des résidents de leur territoire ne possédant pas la nationalité américaine<sup>446</sup>, définie au niveau fédéral (V. *supra* I.A.2.) – alors qu'ils refusaient dans le même temps ce même droit à des *ressortissants* en raison de leur sexe, de leur race ou encore de l'absence de propriété<sup>447</sup>. Or le droit de vote des étrangers a été progressivement abandonné par tous les États fédérés, sans que le droit fédéral ne les y contraigne. Les États ont ainsi établi de leur propre chef un lien entre la nationalité et la jouissance des droits politiques<sup>448</sup>, rejoignant ainsi les solutions adoptées d'emblée dans d'autres États-nations au nom de la souveraineté nationale ou populaire<sup>449</sup>. L'abandon du droit de vote des étrangers est, dans le cas américain, intimement lié à l'approfondissement de la démocratie.

Cette assimilation, qui comme nous l'avons vu, n'est pas une donnée de départ, mais l'aboutissement d'un processus, est toutefois inachevée aux États-Unis.

L'assimilation entre nationalité et citoyenneté demeure imparfaite dès lors qu'il existe une tendance, dans le discours public et doctrinal, à assimiler la situation des personnes résidant de manière légale et permanente aux États-Unis à la citoyenneté. Certaines estiment que, les résidents étant soumis aux mêmes lois et obligations fiscales que les citoyens, l'absence de droit de vote serait contraire au principe fondateur de la démocratie, qui est le gouvernement fondé sur le consentement de tous les gouvernés<sup>450</sup>. Par ailleurs, l'idée d'un chemin vers la citoyenneté (*path*

445 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°s 387 et s.

446 G. Evia, « Consent by all the governed : reenfranchising noncitizens as partners in America's democracy », 77 *Southern California Law Review*. 151.

447 *Ibid.*

448 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°403.

449 V. les monographies consacrées à l'Allemagne et à l'Autriche au sein de la présente étude, respectivement p. 147 et p. 157.

450 G. Evia, *op. cit.*

to citizenship) est fréquemment évoquée pour désigner la régularisation des étrangers séjournant *illégalement* aux États-Unis, notamment pour les jeunes adultes arrivés aux États-Unis alors qu'ils étaient mineurs, les « DREAMers »<sup>451</sup>. Indépendamment de cette confusion sémantique, la régularisation des étrangers séjournant illégalement aux États-Unis repose sur des critères qui ressemblent à ceux de la naturalisation, à savoir, l'intégration économique, culturelle et civique<sup>452</sup>. Une confusion se manifeste encore dans les débats autour de la restriction du « droit du sol », pour rendre ce dernier moins absolu qu'il ne l'est actuellement : contrairement aux législations de la plupart des autres États du monde<sup>453</sup>, toute personne née sur le territoire américain obtient *ipso facto* la nationalité de ce pays, même si le lieu de sa naissance n'est que la conséquence du séjour irrégulier de ses parents ou s'il a été délibérément « programmé » dans le seul but d'obtenir la nationalité américaine, servant ainsi d'ancrage (*anchor babies*). Cela résulte du XIV<sup>e</sup> amendement à la constitution fédérale, aux termes duquel « toutes personnes nées ou naturalisées aux États-Unis et soumises à leur juridiction sont des citoyens des États-Unis et de l'État dans lequel elles résident ». Selon les opposants à toute réforme du droit du sol, celle-ci reviendrait à créer des « classes » de « citoyens américains ». Cela dénote une confusion entre la résidence et la citoyenneté qui ignore que la nationalité est une condition d'acquisition de cette dernière<sup>454</sup>.

Mais c'est surtout l'existence de *nationaux non citoyens* (*non citizen nationals*) qui témoigne de ce que l'assimilation entre nationalité et citoyenneté demeure inachevée aux États-Unis. Il s'agit des habitants de territoires qui tels les Samoa américaines<sup>455</sup> ou encore Porto Rico sont soumis à la juridiction des États-Unis depuis leur conquête à la suite de la guerre contre l'Espagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle mais ne constituent pas des États fédérés (*US territories*). Le statut de leurs habitants n'est pas défini par la constitution fédérale ; il a été construit par la jurisprudence et par le Congrès. Il résulte de l'*Immigration and Nationality Act* de 1940<sup>456</sup> que l'ensemble des habitants de ces territoires, qui peuvent être titulaires d'un passeport américain, possèdent certains droits attachés à la citoyenneté, tel le droit inconditionnel d'entrée et de séjour aux États-Unis, mais non le droit de voter ni celui de participer à un jury, par exemple. Il existe donc des citoyennetés « de seconde zone » aux côtés de la pleine citoyenneté, de rang non pas constitutionnel mais seulement législatif, donnant accès à certains et non pas à l'ensemble des droits civiques.

451 C. Nunez, « Mapping citizenship : status, membership, and the path in between », 2016 *Utah Law Review*, 477.

452 M. I. Ahmad, « Beyond earned citizenship », 52 *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* 257.

453 Notamment des États issus de la même tradition juridique de common law, qui par des réformes récentes ont atténué leur « droit du sol », ainsi du Royaume-Uni (V. la monographie consacrée à ce pays au sein de la présente étude, p. 195) et de l'Irlande à la suite des abus incarnés par l'affaire *Chen* jugée par la CJCE le 19 octobre 2004, aff. C-200/02.

454 E. Kendall, « Amending the constitution to save a sinking ship ? The issues surrounding the proposed amendment of the citizenship clause and “anchor babies” », p. 18, 22 *Berkeley La Raza Law Journal* 349.

455 Confirmé par l'arrêt de la Cour suprême *Tuaua v. United States* du 13 juin 2016 138 S. Ct. 2461, confirmant que les American Samoans ne bénéficient pas de la citoyenneté américaine de naissance.

456 R.C. Villazor, « American nationals and interstitial citizenship », 85 *Fordham Law Review*. 1673, mars 2017.



Ce découplage entre nationalité et citoyenneté évoque celui que l'on rencontre au Royaume-Uni<sup>457</sup>. Dans le cas des États-Unis, il manifeste aussi la persistance de la citoyenneté duale. En effet, le statut des nationaux dépourvus de citoyenneté s'explique par le statut du territoire dont ils sont issus. C'est parce que ce territoire, bien que soumis au contrôle et à la protection des États-Unis, n'est pas un État fédéré que la naissance sur son sol ne donne pas accès à la citoyenneté américaine par le « droit du sol » en application du XIV<sup>e</sup> amendement à la constitution fédérale précitée. C'est encore parce que ce territoire n'est pas un État fédéré que le ressortissant américain qui y réside ne saurait disposer d'une *state citizenship* dont nous avons vu qu'elle était indispensable à l'exercice d'un certain nombre de droits civiques (V. *supra* I.A.1.).

### 3. Les « semi-citoyennetés »

L'existence de ressortissants américains dépourvus de la citoyenneté (V. *supra* I.B.2.) manifeste celle de citoyennetés partielles, intermédiaires entre les situations de pleine citoyenneté et celles de non-citoyenneté. Elle invite à repenser le concept même de citoyenneté de manière moins binaire<sup>458</sup>.

La notion de semi-citoyenneté est ainsi en plein essor dans la doctrine américaine contemporaine, comme en témoigne le titre d'un récent ouvrage d'un professeur de sciences politiques de l'université de Syracuse<sup>459</sup>. Des auteurs font valoir que l'exercice de la citoyenneté est tributaire de la qualification des individus, qui est inégale, comme le montre l'exemple des mineurs<sup>460</sup>. De plus, le statut de citoyen ne serait qu'un moyen au service de la participation à la vie de la Cité<sup>461</sup>. On pourrait donc en désagréger les attributs (*unbundling* ou *disentanglement*) pour les attribuer de manière différenciée aux individus en vue de faciliter l'inclusion de tous au sein de la collectivité en leur assurant des possibilités minimales de participation politique – dès lors qu'il n'est pas envisageable de les faire accéder tous immédiatement à une pleine citoyenneté, ainsi des étrangers et des mineurs. Il peut en effet exister différents degrés d'appartenance et de participation à la communauté politique, c'est-à-dire différents degrés de citoyenneté *substantielle*.

## II. La citoyenneté substantielle

Dans sa dimension substantielle, la citoyenneté est au cœur du contrat social (A), fondement de la collectivité politique à laquelle les droits civiques permettent de participer (B).

### A. La citoyenneté au cœur du contrat social

Historiquement, les citoyens ont été les acteurs de la fondation des États-Unis par leur détermination à s'émanciper de la domination anglaise<sup>462</sup> par l'union des

457 V. la monographie consacrée à ce pays au sein de la présente étude, p. 195.

458 R.C. Villazor, *op. cit.*

459 E. Cohen, *Semi-Citizenship in democratic politics*, 2014, Cambridge University Press.

460 C. Nunez, *op. cit.*

461 E. Cohen, *op. cit.*

462 « These original citizens were the founders of the United States », D. Ramsay, « A dissertation on the manner of acquiring the character and privileges of a citizen of the United

treize colonies contre l'imposition de nouvelles taxes par la Couronne d'Angleterre sans consultation des intéressés<sup>463</sup>. L'idée de contrat social, en particulier celle développée par Locke, c'est-à-dire d'un État issu de la volonté des citoyens et d'un gouvernement fondé sur leur consentement, y est forte car elle a servi à justifier cette émancipation fondatrice<sup>464</sup>. Lors de l'indépendance, le *sujet* est remplacé par le *citoyen* : le traité de paix conclu en 1782 entre les États américains et la Grande-Bretagne stipule une paix perpétuelle entre le monarque britannique et les États américains et entre les sujets du premier et les citoyens du second<sup>465</sup>. Contrairement aux sujets, les citoyens détiennent collectivement la souveraineté et sont les auteurs de la norme suprême dont ils choisissent de se doter, comme l'exprime la célèbre formule du préambule à la constitution de 1787, « *we, the people of the United States* » et comme le reconnaît la Cour suprême (arrêt du 6 mars 1857, *Dred Scott v Sandford*, 60 US 393).

Cette importance du consentement est interprétée comme s'opposant à la déchéance de nationalité. Au terme d'un revirement de jurisprudence de la Cour suprême<sup>466</sup>, le Congrès n'a pas le pouvoir de révoquer la nationalité de manière unilatérale, c'est-à-dire sans le consentement de l'intéressé, sauf si c'est par la fraude que ce dernier a obtenu sa *naturalisation* – ce qui exclut les citoyens de naissance. Alors que dans la tradition de *common law*, née dans le contexte de la relation entre la Couronne d'Angleterre et ses sujets, la déchéance de nationalité punit la rupture de l'allégeance<sup>467</sup>, elle est jugée inconcevable dans le cadre de la citoyenneté américaine, puisque l'État est réputé n'être que le fruit du contrat social, formé volontairement entre les individus<sup>468</sup>. Par ailleurs, certains auteurs dénoncent la conception absolutiste du droit du sol (*V. supra* I.B.2.) comme contraire à l'idée de consentement réciproque entre l'individu et l'État comme fondement de la citoyenneté. En effet, l'État ne consentant pas à ce que des étrangers séjournent sur son territoire en violation de ses lois ni à ce qu'ils les contournent dans le seul but d'obtenir la citoyenneté, l'acquisition de cette dernière ne devrait pas pouvoir résulter de tels comportements<sup>469</sup>.

---

States », 5 (1789).

463 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°321.

464 J. Blackman, « Original citizenship », 159 *University of Pennsylvania Law Review* Nb 95.

465 « [There] shall be a firm and perpetual peace between His Britannic Majesty and the said States, and between the subjects of the one and the citizens of the others » ; V. C. Cuvelier, *op. cit.*, n°389.

466 *Afroyim v. Rusk*, 387 US 253 (1967).

467 V. la monographie consacrée au Royaume-Uni au sein de la présente étude, p. 195.

468 S. Lavi, « Punishment and the revocation of citizenship in the United Kingdom, United States and Israel », 13 *New Criminal Law Review*. 404.

469 W. M. Stevens, « Jurisdiction, allegiance, and consent : revisiting the forgotten prong of the fourteenth amendment's birthright citizenship clause in light of terrorism, unprecedented modern population migrations, globalization, and conflicting cultures », 14 *Texas Wesleyan Law Review*, 337.



## B. Les droits civiques au service de la participation politique

Conçue par référence au contrat social, la citoyenneté est définie, aux États-Unis, comme l'appartenance et la participation à une communauté politique<sup>470</sup>. Il s'agit de la dimension substantielle (*substantive citizenship*) de la citoyenneté que la doctrine américaine distingue de la dimension formelle, c'est-à-dire du statut (*formal citizenship*). Ainsi, pour Peter Schuck, la *nationality* est l'une des quatre composantes de la *citizenship*, à savoir, sa dimension juridique, renvoyant à un statut distinctif conférant des droits et des devoirs propres au citoyen, aux côtés des dimensions politique, sociologique et psychologique<sup>471</sup>. La doctrine admet toutefois que le statut interagit avec les autres dimensions de la citoyenneté. Le statut peut en effet être une voie d'accès à la citoyenneté substantielle, grâce à son « *pouvoir de transformation* », qui peut agir comme un « *nudge* » dans le sens du développement d'une réelle participation de l'individu à la communauté<sup>472</sup>. Il en est ainsi notamment parce que le concept est revêtu de connotations positives, dont il résulte qu'il est un vecteur de légitimité des pratiques sociales qu'il vient désigner comme ayant une portée politique<sup>473</sup>. Le statut peut donc être conféré dans une perspective *normative* ou *constructive* et non pas seulement *descriptive* – de l'intégration dans la communauté des individus possédant déjà une citoyenneté substantielle –, ouvrant de nouvelles perspectives de participation politique<sup>474</sup>. C'est pourquoi la citoyenneté doit être conçue de manière dynamique plutôt que statique, car son statut n'est pas tant une destination finale qu'une voie vers la citoyenneté substantielle, c'est-à-dire la participation (*a path to integration and belonging*)<sup>475</sup>. C'est également pourquoi la doctrine américaine est sensible et pour partie favorable à l'idée de semi-citoyenneté, de l'« *unbundling* » du « *package* » de droits et devoirs attachés à ce statut (*semi-citizenship*), comme déjà exposé (V. *supra* I.B.3.).

Se pose aussi la question de savoir si la citoyenneté peut être découplée du cadre de l'État-nation et notamment s'il peut exister une citoyenneté du monde<sup>476</sup>. Il est plus facile de répondre par l'affirmative lorsqu'on adopte une conception normative et non pas seulement descriptive de la citoyenneté, entendue comme un ensemble d'outils permettant la participation politique, plutôt que comme un statut unique.

La mondialisation créant des relations et des formes de participation politique dépassant le cadre de l'État-nation, la véritable question devient, pour une partie de la doctrine américaine, de savoir si la citoyenneté peut et doit être repensée pour pouvoir être, dans une certaine mesure au moins, transposée au-delà de l'État-nation ou si, au contraire, la mondialisation aboutit à un dépassement de la notion de citoyenneté, précisément parce que celle-ci est intimement liée au cadre de l'État-nation<sup>477</sup>.

470 L. Bosniak, « Citizenship denationalized (the state of citizenship symposium) », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 7, issue 2, article 2, Spring 2000, p. 449.

471 P. Schuck, « Citizenship in federal systems », *The American Journal of Comparative Law*, n°2, 2000, p. 207.

472 C. Nunez, *op. cit.*

473 L. Bosniak, *op. cit.*, pp. 451 et 453.

474 *Ibid.*, p. 449.

475 C. Nunez, *op. cit.*

476 L. Bosniak, *op. cit.*, pp. 447 et s.

477 *Ibid.*, p. 509.

# Israël

Le caractère tout à la fois juif et démocratique de l'État d'Israël (I) soulève des enjeux particuliers en termes de cohésion de la communauté de ses citoyens (II).

## I. Israël, État juif et démocratique

Israël présente deux caractéristiques fondamentales : il s'agit d'un État pour les Juifs (A) et d'un État démocratique (B).

### A. Israël, un État pour les Juifs

La création d'Israël répond à une finalité, celle de doter les Juifs d'un État-nation (1) et par là même d'une citoyenneté (2).

#### 1. Un État-nation pour les Juifs

La déclaration d'indépendance de l'État d'Israël du 14 mai 1948 proclame la fondation de ce dernier comme « État juif » « *en vertu des droits naturels et historiques du peuple juif* ». Plusieurs lois se réfèrent à la même notion d'« État juif », telle la loi fondamentale<sup>478</sup> sur la Knesset de 1958, qui exclut la participation aux élections législatives de tout candidat niant, explicitement ou implicitement, l'existence d'Israël comme État du peuple juif. La reconnaissance d'Israël comme État juif par l'autorité palestinienne est d'ailleurs l'une des pierres d'achoppement du conflit israélo-arabe<sup>479</sup>. Le 18 juillet 2018, la Knesset a adopté une loi qui réaffirme la qualité de « *foyer national du peuple juif* » de l'État d'Israël<sup>480</sup>.

Si cette définition de l'État par référence à une identité ethnique est souvent présentée comme une singularité<sup>481</sup>, elle s'explique par la finalité poursuivie, qui est de doter les Juifs d'un État. Il s'agissait d'ailleurs moins de créer un « État juif » que de créer un État « *pour les Juifs* », comme l'exprime le titre de l'ouvrage de Theodor Herzl, fondateur du sionisme, *Der Judenstaat*<sup>482</sup>, concevant les Juifs comme

478 Les lois fondamentales ont valeur constitutionnelle, Israël n'ayant pas, à ce jour, de constitution écrite : V. A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *Sociologie et sociétés, Citoyenneté et identité sociale*, vol. 31, n°2, automne 1989, éd. Les Presses de l'Université de Montréal, p. 171.

479 S. Menashi, « Ethnonationalism and liberal democracy », 32 *University of Pennsylvania Journal of International Law* 57, 2010.

480 P. Smolar, « [La Knesset adopte une loi controversée définissant Israël comme État juif](#) », *Le Monde*, 18 juillet 2018.

481 S. Smooha, « Comparative citizenship : a restrictive turn in Europe and a restrictive regime in Israël : response to Joppke », 2 *Law & Ethics of Human Rights* 7, 2008 ; l'auteur évoque une « *démocratie ethnique* » dans *Ethnic democracy : Israel as an archetype*, *Israel Stud.*, fall 1997, pp. 198 et 205-206 ; A. K. Wan, « Israel's conflicted existence as a jewish democratic state : striking the proper balance under the citizenship and entry into Israel law », 29 *Brooklyn Journal of International Law* 1345, 2004 : « *Israel (...) occupies an anomalous position among democratic states* ».

482 Littéralement, « l'État des Juifs », publié en 1896 en allemand, à Leipzig et à Vienne.



formant un peuple dénué de territoire et revendiquant pour lui la souveraineté sur une portion du globe<sup>483</sup>. La Déclaration d'indépendance y fait écho lorsqu'elle mentionne « *le droit naturel du peuple juif d'être une nation comme les autres nations et de devenir maître de son destin dans son propre État souverain* ». Il ne s'agit donc pas d'affirmer une singularité mais au contraire d'opérer « *une normalisation nationale* »<sup>484</sup>, une forme de banalisation.

La raison d'être de l'État d'Israël est donc de réunir le peuple juif dispersé à travers le monde – la *diaspora* – dans son pays d'origine, comme le proclame également la déclaration d'indépendance. Les Juifs du monde entier doivent par conséquent pouvoir immigrer en Israël. Ce droit, consacré par la loi du retour, adoptée le 5 juillet 1950, est regardé comme préexistant à celle-ci, et même à l'État : selon David Ben Gourion, premier chef du gouvernement, dans son discours prononcé devant la *Knesset* du 3 juillet 1950, la loi du retour a préexisté à la fondation de l'État, qu'elle a construit<sup>485</sup> : Israël « *n'est pas un État juif simplement parce que les Juifs forment la majorité de sa population. C'est un État pour les Juifs du monde entier. La loi du retour incarne le but central de l'État* »<sup>486</sup>. Il en résulte que les Juifs de la *diaspora* sont autant de *citoyens potentiels*<sup>487</sup>. D'ailleurs, la politique étrangère d'Israël vise à promouvoir leurs intérêts<sup>488</sup>.

Il s'agit là d'une originalité<sup>489</sup> qu'il faut toutefois relativiser au regard des conceptions ethnonationales de la citoyenneté que l'on trouve dans d'autres États, notamment en Allemagne ou encore en Autriche<sup>490</sup> – la culture germanique de Theodor Herzl, qui a résidé toute sa vie en Autriche-Hongrie, n'est peut-être pas étrangère à cette proximité<sup>491</sup> –, ou encore dans des pays d'Europe centrale et orientale<sup>492</sup>.

En application de la loi du retour, tout Juif, défini comme toute personne née d'une mère juive ou s'étant convertie au judaïsme et qui n'est pas membre d'une autre religion<sup>493</sup>, ainsi que les membres non-juifs de sa famille, bénéficient de conditions privilégiées d'accès à la citoyenneté israélienne, dont l'obtention est quasi-automatique dès lors qu'ils exercent leur droit *inconditionnel* d'immigrer en

---

483 A. Shachar, « Whose republic ? : citizenship and membership in the israeli polity », 13 *Georgetown Immigration Law Journal* 233, 1999.

484 A. Dieckhoff, « Les visages du fondamentalisme juif en Israël », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* (CEMOTI), n°28, 1999, Turquie Israël, pp. 85-94.

485 2 *Major Knesset debates, 1948-1981*, 613, Natanel Lorch éd. 1993.

486 Cité dans S. Menashi, *op. cit.*

487 A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *op. cit.*, p.172.

488 S. Smootha, *Ethnic democracy, op. cit.*

489 A. Shachar, *op. cit.* : « *the unique nature of Israeli immigration policy rests in its perception of expanded state membership to any person who is entitled to the 'right of return'* ».

490 V. les monographies consacrées à ces deux pays au sein de la présente étude, p. 147 pour l'Allemagne et p. 157 pour l'Autriche.

491 Certains auteurs soulignent certaines ressemblances entre les conceptions allemande et israélienne de la citoyenneté : V. S. Smootha, « Comparative citizenship : a restrictive turn in Europe and a restrictive regime in Israel : response to Joppke », *op. cit.*

492 Les constitutions de plusieurs d'entre eux affirment le devoir de protéger la diaspora : V. S. Menashi, *op. cit.*

493 Amendement n°2, 1970, 24 L.S.I. 28, §4B.

Israël<sup>494</sup>. Ces conditions privilégiées contrastent avec celles, plus restrictives, qui s'appliquent aux non-Juifs. Ainsi, les Arabes ayant résidé sur le territoire de l'État avant sa création et l'ayant quitté dans le contexte du conflit israélo-arabe, ainsi que leurs descendants, ne bénéficient d'aucun « droit au retour »<sup>495</sup>. De plus, une loi adoptée le 31 juillet 2003 sur la citoyenneté et l'entrée en Israël<sup>496</sup> restreint, par dérogation au droit commun, la possibilité pour les habitants de Cisjordanie et de Gaza d'obtenir un droit de séjour en Israël et la citoyenneté de cet État par le mariage avec un Israélien. La naturalisation – qui par définition ne s'applique qu'aux non-Juifs, les autres bénéficiant de la loi du retour –, outre qu'elle procède d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration, et non d'un droit, est subordonnée à des conditions de durée minimale de résidence en Israël, à l'abandon de la nationalité d'origine, à la connaissance de l'hébreu et à une déclaration de loyauté à Israël<sup>497</sup>. Par ailleurs, l'immigration juive est concrètement *facilitée* par des exemptions fiscales, des prêts à des conditions préférentielles et des aides financières au logement, l'accès à des cours de langue et à des formations professionnelles financés par l'État pendant les premières années suivant le « retour »<sup>498</sup>.

Cette préférence ethnique, parfois dénoncée<sup>499</sup>, peut se justifier par le droit collectif à l'autodétermination dont découle un intérêt particulier, pour les membres d'une communauté donnée, à vivre en son sein, les distinguant des personnes souhaitant immigrer pour d'autres raisons, notamment économiques. L'immigration *choisie* selon ce critère ethnique conditionne aussi le maintien du caractère majoritaire des membres de cette communauté au sein de l'État et donc la préservation de sa culture<sup>500</sup>. Certains auteurs estiment que le nationalisme ethnique, loin d'être contraire à la démocratie libérale, est le seul cadre dans lequel cette dernière peut s'épanouir, au travers d'États-nations particuliers, qui d'ailleurs ont émergé au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, à la même époque que la démocratie elle-même<sup>501</sup>.

## 2. Une citoyenneté pour les Juifs

La création d'Israël correspond à la transposition du modèle de l'État-nation au cas particulier du peuple juif, comme l'exprime le sous-titre du *Judenstaat* : « *essai sur une solution moderne de la question juive* »<sup>502</sup>. Le sionisme correspond aussi à une conception sécularisée de l'identité juive, d'ailleurs non partagée par certains Juifs, en particulier les ultra-orthodoxes (V. *infra* II.C.2.). Par ailleurs, des Juifs ont pu rejeter le sionisme au nom d'un universalisme détaché des particularismes

---

494 L'État ne peut restreindre ce droit que pour des motifs limités, tenant à la protection de l'ordre ou encore de la santé publics.

495 J. Quigley, « Displaced Palestinians and a right of return », 39 *Harvard International Law Journal* 171, 173, 1998.

496 Loi 5763-2003.

497 A. Dieckhoff, *op. cit.*, p.167.

498 A. Shachar, *op. cit.* ; ministère de l'immigration israélien, « Aliyah pocket guide », 6<sup>e</sup> éd., 1996.

499 S. Smooha, *op. cit.*

500 C. Gans, « Nationalist Priorities and restrictions in immigration : the case of Israel », 2 *Law & Ethics Human Rights* 12, 2008.

501 S. Menashi, *op. cit.*

502 En allemand : « *Versuch einer modernen Loesung der Judenfrage* ».



nationaux, tel le philosophe allemand Hermann Cohen<sup>503</sup>, pour lequel l'exil contraint des Juifs avait été une bénédiction leur ayant permis de transcender le nationalisme, de sorte qu'ils n'avaient nul besoin d'un État-nation<sup>504</sup>.

Toutefois, les persécutions subies par les Juifs au cours du XX<sup>e</sup> siècle ont eu raison de cette approche strictement universaliste et fait apparaître l'État-nation comme le seul cadre à même de garantir la citoyenneté et par là même la protection des droits. Pour Hannah Arendt, la *garantie* des droits de l'homme ne peut se trouver que dans un gouvernement souverain et démocratique : « *la souveraineté du peuple n'a pas été proclamée par la grâce de Dieu mais au nom de l'Homme, de sorte qu'il a paru naturel que les droits inaliénables de l'homme trouveraient leur garantie et deviendraient une part inaliénable du droit des peuples à s'autogouverner de manière souveraine* »<sup>505</sup>. Pour Arendt, la citoyenneté, définie comme l'appartenance de l'individu à une collectivité politique, est le *premier* des droits, celui qui conditionne tous les autres : « *le droit d'avoir des droits* ». C'est la citoyenneté qui permet de donner aux droits de l'homme une *positivité*, d'assurer aux droits *naturels* une protection effective, qui n'existe que dans le cadre d'une communauté politique donnée. Selon son contemporain Leo Strauss, le sionisme politique a émergé comme une réponse à l'échec de la solution libérale et universelle à résoudre le « *problème juif* »<sup>506</sup>.

### **B. Israël, un État démocratique**

Israël est, par ailleurs, un État démocratique, ce qui suppose notamment l'égalité entre tous ses citoyens. De nombreux auteurs mettent en doute la compatibilité des caractères démocratique et juif de l'État<sup>507</sup>, le premier exigeant l'égalité tandis que le second supposerait nécessairement une inégalité en raison de l'appartenance de l'État à ses seuls citoyens juifs<sup>508</sup>.

Pourtant, le principe d'égalité entre tous les citoyens est affirmé par la déclaration d'indépendance, aux termes de laquelle « *l'État d'Israël (...) assurera une complète égalité de droits sociaux et politiques à tous ses citoyens, sans distinction de croyance, de race ou de sexe (...)* » et « *invit[ant] les habitants arabes du pays (...) à jouer leur rôle dans le développement de l'État sur la base d'une citoyenneté égale et complète et d'une juste représentation dans tous les organismes et les institutions de l'État* ».

---

503 Né en 1842 et mort en 1918.

504 S. Menashi, *op. cit.*

505 *Les origines du totalitarisme*, paru en 1951 et réédité par Harvest en 1985, p. 291.

506 S. Menashi, *op. cit.*

507 V. A. K. Wan, *op. cit.*

508 A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *op. cit.*, p. 169, évoquant : « *la nature duelle de l'État d'Israël où la souveraineté politique appartient à l'ensemble des citoyens (Juifs et Arabes) mais où l'État appartient, non à une nation israélienne – qui regrouperait tous les citoyens israéliens –, mais à la nation juive* » ; p. 171 : « *l'État d'Israël n'est pas juridiquement l'État de ses citoyens arabes* » ; « *cette citoyenneté insaisissable découle de la dualité structurelle de l'État d'Israël, laquelle n'est pas (...) exempte de tensions* ».

La loi du retour et les avantages en découlant, liés à la nature d'État juif (V. *supra* I.A.1.), sont souvent dénoncés comme constitutifs d'une discrimination ethnique contraire aux idéaux de la démocratie libérale<sup>509</sup>. Pourtant, l'inégalité qui en découle ne s'applique qu'entre *non-citoyens*, pour l'accès à la citoyenneté. Il n'en résulte donc aucune inégalité *entre citoyens*.

Il a cependant pu exister, par le passé, des discriminations juridiques envers les citoyens arabes, qui forment près d'un cinquième des citoyens israéliens. Pendant certaines périodes, par exemple pendant l'administration militaire entre octobre 1948 et 1966, leurs libertés publiques, telles que celle d'aller et venir, de la presse ou encore d'association politique furent restreintes. Certains partis politiques ont longtemps exclu toute adhésion des Arabes<sup>510</sup>. La loi sur les absents de 1950 transféra à l'État la propriété de la terre d'Arabes israéliens, qui en 1948 en détenaient un tiers contre 3,5% aujourd'hui, de sorte que « *leur citoyenneté ne leur fut, en l'occurrence, d'aucun secours* »<sup>511</sup>. Mais ces discriminations juridiques semblent appartenir à un passé révolu.

La nature juive de l'État présente néanmoins toujours des limites du point de vue de l'identification de tous les citoyens à l'État et par suite de leur inclusion dans la collectivité politique, c'est-à-dire du plein épanouissement de leur citoyenneté *substantielle* – par opposition à la citoyenneté *formelle*. Une première difficulté découle de la définition même de l'État comme « juif » (V. *supra* I.A.1.). Une seconde difficulté provient des références culturelles et des symboles de l'État, tous tirés de la religion et de la culture juives. Ainsi, l'hymne nationale se réfère au peuple juif et au projet sioniste. La loi de 1980 sur les fondements du droit prévoit qu'en l'absence de textes ou de précédents, les tribunaux doivent statuer en se référant à « *l'héritage juif* »<sup>512</sup>. La culture et la religion juives sont par ailleurs concrètement favorisées par l'État : le judaïsme bénéficie d'institutions dont le financement est public en application de la loi de 1971 sur le culte religieux juif instituant un Conseil religieux. L'État offre une protection et une reconnaissance spécifiques aux lieux sacrés du judaïsme selon une loi de 1967<sup>513</sup>. Il en va de même de l'histoire : une loi de 1969<sup>514</sup> a fondé un institut d'étude historique de la population juive en Israël, sans créer d'équivalent s'agissant de la population arabe. La loi adoptée le 18 juillet 2018 par la Knesset (v *supra* I. A. 1.) érige l'hébreu en langue officielle, et non l'arabe<sup>515</sup>.

En raison de ce double caractère, juif et démocratique, de l'État, la cohésion de la communauté de ses citoyens est tout à la fois indispensable et difficile.

---

509 A. K. Wan, *op. cit.*

510 A. Dieckhoff, *op. cit.*, pp. 165-166.

511 A. Dieckhoff, *op. cit.*, p.166.

512 Y. T. Jabareen, « Constitution building and equality in deeply-divided societies : the case of the palestinian-arab minority in Israel », 26 *Wisconsin International Law Journal*, 2008.

513 *Ibid.*

514 Loi 5729-1969.

515 V. P. Smolar, « [La Knesset adopte une loi controversée définissant Israël comme État juif](#) » *op. cit.*



## II. La cohésion de la communauté des citoyens israéliens

Dans un discours prononcé le 7 juin 2015, le président de la République israélien Reouven Rivlin évoquait une société israélienne qui serait bientôt formée de « tribus » « *qui ne se connaissent pas, ne se fréquentent pas* »<sup>516</sup>. Si la cohésion de la communauté des citoyens peut s'appuyer sur une conception de la citoyenneté donnant une place importante aux devoirs qui y sont attachés (A), elle doit relever les défis tant de la multi-nationalité (B) que de l'hétérogénéité intra-juive (C).

### A. L'importance des devoirs dans la conception israélienne de la citoyenneté

#### 1. Une citoyenneté « sacralisée »

Le sionisme s'appuie sur une mystique nationale donnant à la citoyenneté une sacralité que l'on ne trouve pas dans tous les États avec un tel degré d'intensité<sup>517</sup>. La déclaration d'indépendance se réfère à l'aspiration multiséculaire du peuple juif qui « *contraint à l'exil, (...) demeura fidèle au pays d'Israël à travers toutes les dispersions, priant sans cesse pour y revenir* », à sa renaissance après l'anéantissement de millions de ses membres et enfin au « *grand combat (...) pour réaliser le rêve poursuivi de génération en génération : la rédemption d'Israël* ». On le voit, la conception israélienne de la citoyenneté est « transcendante », elle dépasse l'individu. Il s'agit typiquement d'une conception « républicaine » de la citoyenneté – pour reprendre la terminologie utilisée par les auteurs américains de science politique<sup>518</sup> –, qui héritée de l'Antiquité, en valorise l'exercice actif par la participation à la collectivité et met l'accent sur les devoirs du citoyen, dont elle exige un certain sens du sacrifice au nom de l'intérêt général. Cette conception se distingue notamment de la conception « libérale » de la citoyenneté comme constituant avant tout un statut garantissant les droits individuels<sup>519</sup>. L'absence de droit d'abandonner la citoyenneté israélienne, qui suppose le consentement de l'État *via* l'accord du ministre de l'intérieur<sup>520</sup> – accord qui serait en pratique le plus souvent refusé aux citoyens juifs<sup>521</sup> –, en témoigne. L'importance des devoirs du citoyen en est également une manifestation.

#### 2. L'importance des devoirs du citoyen

Le service militaire est en principe obligatoire pour tous les citoyens israéliens, pour une durée qui toutefois diffère en fonction du sexe, puisqu'elle est de trois ans pour les hommes et de deux ans seulement pour les femmes, ces dernières bénéficiant, de plus, d'exemptions spécifiques en cas de mariage ou de maternité. Des exemptions sont également consenties aux Arabes ainsi qu'aux Juifs ultra-

516 « [Le président Rivlin parle des quatre tribus d'Israël](#) », 9 juin 2015.

517 C. Cuvelier, *Le pluralisme démocratique. Contribution au concept juridique de peuple*, *op. cit.* L'auteur emploie cette expression pour souligner l'absence d'une telle mystique dans un autre système juridique, à savoir la Suisse.

518 V. la monographie consacrée aux États-Unis au sein de la présente étude, [p. 176](#).

519 *Ibid.*

520 § 10 de la loi sur la citoyenneté ; A. Shachar, *op. cit.*

521 S. Smooha, « Comparative citizenship : a restrictive turn in Europe and a restrictive regime in Israël : response to Joppke », *op. cit.*

orthodoxes. Pour ces derniers, leur légalité est toutefois remise en cause aujourd'hui par un arrêt de la Cour suprême israélienne du 12 septembre 2017 au regard du principe d'égalité<sup>522</sup> (V. *infra*, II. C. 2.).

Des avantages sociaux sont associés à l'accomplissement du service militaire – tels des suppléments d'allocation familiale, par exemple. Il est parfois avancé qu'il s'agirait là d'une discrimination déguisée à l'encontre des Arabes, qui étant exemptés de service militaire, n'en bénéficient pas. Cet argument est toutefois peu convaincant, dans la mesure où il est loisible aux Arabes d'effectuer leur service militaire. Notons toutefois que les Juifs ultra-orthodoxes semblent avoir bénéficié jusqu'à présent et de l'exemption et des avantages liés à la qualité de soldat<sup>523</sup>.

La méconnaissance des devoirs du citoyen est sanctionnée. Tel est le cas du premier d'entre eux, le devoir de loyauté. « *Pas de loyauté, pas de citoyenneté* », a été le slogan d'un parti politique, *Israel beitenou*. La rupture de loyauté peut donner lieu à la déchéance de citoyenneté. Elle a été définie par un amendement de 2008 à la loi sur la déchéance de citoyenneté de 1952 comme englobant les actes de terrorisme, de trahison et le fait d'être entré sur un territoire considéré comme un ennemi d'Israël ou d'en avoir volontairement obtenu la nationalité, à savoir, selon ledit amendement, l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak, le Liban, la Libye, le Pakistan, le Soudan, la Syrie, le Yémen et la bande de Gaza. L'objectif de l'amendement de 2008 était de rendre plus effectif et applicable ce pouvoir de prononcer la déchéance de citoyenneté en clarifiant et en précisant la notion de rupture de loyauté<sup>524</sup>.

La question de la loyauté des citoyens envers l'État « juif » se pose en raison du caractère multinational de celui-ci.

## **B. Le défi de la multinationalité**

La *citoyenneté* israélienne présente la particularité de recouvrir plusieurs *nationalités* qui coexistent en son sein, les deux notions n'étant pas synonymes. La nationalité, « *Leum* », renvoie à une appartenance ethnique. C'est pourquoi la loi, adoptée en 1952<sup>525</sup>, qui définit la qualité de ressortissant de l'État d'Israël est intitulée – selon une traduction exacte – loi sur la *citoyenneté* et non pas loi sur la *nationalité*<sup>526</sup>. Cette dernière, qui peut par exemple être juive, arabe ou druze figure sur les registres d'état civil et les cartes d'identité. Il s'agit donc d'une « *ethnicité (...)* prescrite et administrée par l'État », dès lors que l'appartenance n'est pas libre, ne dépendant pas de choix individuels mais de critères objectifs. Il y a « *congruence entre ethnicité et appartenance religieuse* », dès lors que la nationalité juive est définie par référence à la loi religieuse<sup>527</sup>, même si la classification repose sur l'ethnicité et non pas sur la confession : ainsi, la catégorie « Arabes » regroupe

522 « [Israël : les ultra-orthodoxes priés de faire leur service militaire](http://france24.com) », france24.com, 13 septembre 2017.

523 A. Dieckhoff, *op. cit.*, p.169.

524 S. Lavi, « Punishment and the revocation of citizenship in the United Kingdom, United States and Israel », 13 *new Criminal Law review* 404, 2010.

525 Loi 5712-1952.

526 A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *op. cit.*

527 *Ibid.*



chrétiens et musulmans<sup>528</sup>. Notons encore que les religions, qui se recoupent partiellement avec les nationalités, jouent un rôle important au sein de l'État, dans la mesure où les communautés religieuses exercent une juridiction *exclusive* en matière de statut personnel, sur les questions de mariage et de divorce, de sorte qu'il n'en existe pas de nature civile<sup>529</sup>.

Il y a donc un réel *découplage* entre citoyenneté et nationalité, plus net et de portée plus large que dans d'autres États connaissant un tel phénomène – tels le Royaume-Uni et les États-Unis. C'est donc une singularité de la citoyenneté israélienne que d'être indépendante de la nationalité. La citoyenneté israélienne dépasse ainsi les nationalités, ce qui, dans un sens, lui donne un caractère universaliste et inclusif particulièrement marqué, qui ne saurait toutefois faire oublier que l'État est intimement et fondamentalement lié à une nationalité en particulier, la juive (V. *supra* I. A. 1.).

Cette classification ethnique, combinée à la définition de l'État comme « juif » (V. *supra*, I.A.1.), pose la question de la citoyenneté des populations non-juives, dont elle risque d'entraîner une forme de marginalisation, voire d'en faire des citoyens de seconde catégorie. Selon un auteur, « comme projet politique, le sionisme n'a guère laissé de place à l'altérité, il n'a su ni penser, ni intégrer dans sa pratique la différence ethno-nationale », ce qui s'expliquerait par la circonstance que les *diasporas* juives avaient toujours fonctionné sur une base d'unité ethnique, c'est-à-dire différemment d'un État « *qui a juridiction sur l'ensemble de la population quelles que soient ses origines ethniques, religieuses* », or « *les implications de ce passage de l'autonomie des communautés à la souveraineté étatique* » n'auraient pas été perçues par les premiers dirigeants israéliens<sup>530</sup>. L'adoption d'une constitution écrite, qui fait défaut en Israël – si la déclaration d'indépendance de 1948 prévoit l'établissement d'une constitution formelle, celle-ci n'a jamais pu être adoptée notamment en raison des dissensions entre les religieux et les laïcs –, accompagnée d'une déclaration des droits et notamment de la proclamation d'un principe général d'égalité<sup>531</sup>, pourrait être un outil pour garantir les droits des minorités ethniques et la pleine égalité de leurs membres à ceux de la majorité au travers d'une égale citoyenneté, tout en offrant une « *vision* » à l'ensemble des citoyens, les rassemblant autour d'un récit commun<sup>532</sup>.

L'armée et l'éducation pourraient être des outils de construction d'une citoyenneté israélienne *substantielle* dépassant les clivages ethniques, mais elles présentent, de ce point de vue, un certain nombre de limites. L'armée israélienne est conçue comme intimement liée à la citoyenneté, comme l'a exprimé David Ben Gourion : « *notre soldat est avant tout un citoyen, au sens plein du terme. Un citoyen appartenant à sa patrie, à l'histoire de la nation, à sa culture, à sa langue... L'armée est l'institution de l'État dans laquelle tous les clivages : ethniques, politiques, de*

---

528 A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *op. cit.*, p.168.

529 *Ibid.*, p.170.

530 *Ibid.*

531 Et non pas seulement des textes éparés et sectoriels énonçant de tels principes.

532 Y.T. Jabareen, « Constitution building and equality in deeply-divided societies : the case of the palestinian-arab minority in Israel », 26 *Wisconsin International Law Journal*, 2008.

*classe ou de toute autre sorte s'évanouissent. Tous les soldats sont égaux* »<sup>533</sup>. L'exemption du service militaire obligatoire dont bénéficient les citoyens arabes (v. supra, II. A. 2.) vient toutefois limiter fortement le rôle de l'armée dans la réduction des clivages *inter-ethniques*. Le système éducatif, quant à lui, est fragmenté entre écoles juives et écoles arabes<sup>534</sup> – seules ces dernières dispensent un enseignement en langue arabe ; par conséquent, ce sont elles que la plupart des Arabes fréquentent. L'enseignement peut également différer quant à son contenu entre ces deux types d'écoles. Ainsi, l'éducation civique, qui pourrait avoir pour objet de rassembler autour de la qualité de citoyen, s'avère, au contraire, « ethnocentrée » : dans les écoles juives, on enseigne le lien entre l'État d'Israël et la *diaspora* juive et les clivages religieux entre Juifs en Israël, tandis que dans les écoles arabes, on enseigne les droits de l'homme et les droits des minorités.

Enfin, les clivages ethniques sont renforcés par l'existence de fortes disparités sociales entre Juifs et Arabes, dont le statut socio-économique est inférieur, ce qui se traduit par d'importantes inégalités de développement entre les villes et villages à population arabe par rapport à ceux à population juive, comme le montrent régulièrement les études du Bureau central des statistiques israélien. Le statut culturel des Arabes est également inférieur à celui des Juifs : l'hébreu est favorisé par rapport à l'arabe, de nombreux formulaires administratifs de même que les décisions de la Cour suprême n'étant généralement disponibles que dans cette langue, dans laquelle les sept universités israéliennes enseignent exclusivement et dont la connaissance est seule exigée pour obtenir la naturalisation. S'agissant du statut politique des Arabes, il est caractérisé par une participation à la prise de décision publique relativement modeste au niveau de l'État central : les députés de partis arabes ne furent inclus dans une majorité parlementaire qu'une fois, entre 1992 et 1996 – celle soutenant le gouvernement Rabin<sup>535</sup>.

Les pratiques administratives seraient de fait défavorables à la minorité arabe en ce qui concerne les aides publiques aux zones défavorisées, les fonds gouvernementaux aux municipalités et les quotas d'eau<sup>536</sup>. Le *ratio* des contributions versées par l'État central aux budgets des gouvernements locaux dans les années 1980 aurait été de 3 contre 1 entre les zones juives et les zones arabes, et s'agissant des fonds destinés au développement, de 5 contre 1<sup>537</sup>. L'État investirait également moins dans l'éducation des Arabes que dans celle des Juifs<sup>538</sup>. De telles pratiques seraient rendues possibles par l'organisation administrative en Israël, qui laisse au pouvoir exécutif un large pouvoir discrétionnaire dans la distribution des fonds publics<sup>539</sup>.

Indépendamment de ces clivages entre les différentes nationalités israéliennes, la cohésion interne à la nation juive pose également un défi à la citoyenneté.

533 P. Lahav, « When the palliative simply impairs : the debate in the Knesset on the law for women's equality rights », 12 *Zmanim-A Hist. Q.* 149, 125-53 (1993).

534 A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », p. 171.

535 *Ibid.*, p. 170.

536 *Ibid.*

537 A. K. Wan, *op. cit.*, citant l'étude de M. Al Haj and H. Rosenfeld, *Arab local government in Israel*, Tel Aviv, International Center for Peace in the Middle East, 1988.

538 Y.T. Jabareen, *op. cit.*, citant D. Golan-Agnon, « Separate but not equal : discrimination against Palestinian Arab students in Israël », 49 *American Behavioral Scientist* 1075, 1075-79, 2006. V. aussi A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *op. cit.*, p. 171.

539 V. A. K. Wan, *op. cit.*, note de bas de page n°536.



### C. La cohésion interne de la nation juive

La cohésion interne de la nation juive se heurte à la fois à l'existence de fait d'ethnicités intra-juives (1) et à des clivages entre laïcs et religieux (2).

#### 1. La cohésion par-delà les ethnicités intra-juives

Israël est un État d'immigration (juive) massive. Une importante proportion de sa population est née à l'étranger, soit, en 2014, près de 22%<sup>540</sup>, dans des pays très divers répartis sur les cinq continents<sup>541</sup>. Par conséquent, de nombreux Israéliens possèdent deux citoyennetés<sup>542</sup>. L'immigration juive a été particulièrement forte à certaines époques, par exemple entre 1948 et 1951, période pendant laquelle la population de l'État a doublé, ou encore après l'effondrement de l'Union soviétique.

La diversité des origines nationales est un facteur d'hétérogénéité, mais celle-ci est contrebalancée par l'identité juive, commune aux immigrants et facteur d'unité : une étude commandée par le ministère de l'immigration et de son absorption en 1990 constate que, contrairement à une opinion répandue, la vague d'immigration en provenance de l'ex-Union soviétique ne s'expliquait pas tant par des facteurs répulsifs liés à la société d'origine, que par des facteurs attractifs, les intéressés déclarant, pour l'immense majorité d'entre eux, choisir d'immigrer en Israël pour des raisons liées à leur sentiment d'identité juive<sup>543</sup>. Par ailleurs, la citoyenneté est un outil au service d'une inclusion, d'une intégration rapide des immigrants juifs, qui accèdent à ce statut immédiatement après leur « retour » (V. *supra* I.A.1.). L'armée et l'éducation sont également d'importants vecteurs de leur intégration.

Des ethnicités intra-juives existent néanmoins dans les faits, bien qu'elles ne soient pas reconnues juridiquement – il n'existe qu'une seule nationalité juive au sens de la loi israélienne (V. *supra* II.B.). Il existerait une fracture entre les Juifs d'origine européenne (*Ashkénazes*) et les autres (*Séfarades*, originaires de la péninsule ibérique ou *Mizrahim*, originaires du Moyen-Orient)<sup>544</sup>. Ces derniers auraient été et seraient encore victimes de discriminations<sup>545</sup>, à l'origine de certains mouvements politiques<sup>546</sup>. Aujourd'hui, la situation sociale des *Séfarades* demeure inférieure à

540 Selon Perspectives migrations internationales. À certaines époques, cette proportion a pu être encore plus élevée ; ainsi, elle était de 38% en 1996, à la suite de l'importante vague d'immigration en provenance de l'ex-Union soviétique. V. A. Shachar, « Whose republic ? : citizenship and membership in the israeli polity », 13 *Georgetown Immigration Law Journal* 233, 1999.

541 A. Dieckhoff, « Démocratie et ethnicité en Israël », *op. cit.*

542 L'abandon de la citoyenneté d'origine n'est pas exigé des personnes bénéficiant de la loi du retour, contrairement à celles obtenant leur naturalisation (V. *supra*, I.A.1.).

543 N. Damian et Y. Rosenbaum-Tamari, « Identité juive et immigration en Israël : une enquête en cours sur l'actuelle vague d'immigrants russes », *Revue européenne des migrations internationales*, 1996 (12) 3 pp. 123-138.

544 J. Tolédano, *Les Séfarades*, 1992, éd. Brepols, Paris, p. 142.

545 E. Shohat, *Le sionisme du point de vue de ses victimes juives : les juifs orientaux en Israël*, La Fabrique éditions, Paris, 2006, p. 37.

546 Ainsi de la révolte de Wadi Salib à Haïfa en 1959 et de la création par des militants sépharades des Panthères noires israéliennes dans les années 1970. La persistance d'une ethnicité intra-juive est manifestée notamment par le succès grandissant d'un parti eth-

celle des *Ashkénazes* – l'écart entre leurs revenus s'est même creusé entre 1975 et 1995 au détriment des premiers<sup>547</sup> qui sont sous-représentés dans les institutions par rapport à leur poids démographique<sup>548</sup>. Ces inégalités proviendraient, pour partie au moins, d'un traitement défavorable par les pouvoirs publics dans l'accès aux aides sociales et aux infrastructures<sup>549</sup>. Par ailleurs, la culture des Juifs originaires de pays arabes aurait été dévalorisée par la présentation de l'histoire juive comme étant une histoire européenne, l'enseignement du *yiddish* étant subventionné, à l'inverse des dialectes judéo-arabes<sup>550</sup>. Les Juifs originaires de pays arabes auraient été encouragés à répudier leur culture, certains auteurs évoquant une entreprise de « désarabisation »<sup>551</sup>.

## 2. Le clivage entre laïcs et religieux

Il existe en Israël un important conflit entre des valeurs portées par des segments différents de la population juive, laïcs et religieux, ayant des conceptions radicalement différentes de ce que doit être l'État d'Israël. Ce clivage est à l'origine de l'absence d'adoption d'une constitution écrite, contrairement à ce que prévoyait la Déclaration d'indépendance de 1948, comme déjà évoqué. Or on observe aujourd'hui deux mouvements concomitants de sécularisation d'une partie de la société d'un côté et de consolidation d'un fondamentalisme religieux juif, de l'autre.

Les ultra-orthodoxes (*haredim*), dont la croissance au sein de la population israélienne est exponentielle en raison de leur taux de fécondité élevé<sup>552</sup>, ont été décrits comme l'une des « tribus » vivant en marge de la société par le président de la République dans son discours de juin 2015 précédemment évoqué<sup>553</sup>. Ils contestent toute légitimité au sionisme, regardé comme une rébellion contre Dieu – qui seul peut rendre la terre promise aux Juifs, sans intervention humaine. Ils condamnent également la démocratie, car elle peut aboutir à adopter des mesures contraires à la loi religieuse. Cette communauté vit de manière recluse, dans un entre-soi à l'abri de la société extérieure regardée comme décadente. Il y a ainsi « *retranchement volontaire (...) [constitutif] d'une contre-société ultra-orthodoxe dans des quartiers séparés* », par exemple à Jérusalem ou à Tel-Aviv. Les ultra-orthodoxes refusent de travailler pour se consacrer à l'étude religieuse à temps plein, d'où leur forte dépendance par rapport à l'État-Providence, qui par sa « *générosité* » a permis le développement de cette situation<sup>554</sup>. Ceci illustre que l'État-Providence n'est pas toujours favorable à l'intégration sociale ni, par conséquent, à la citoyenneté.

---

nique, le parti Shas (Séfarades gardiens de la Torah) créé en 1984.

547 A. Dieckhoff, « Israël : une identité nationale plurielle », in *Les Juifs dans l'histoire*, A. Germa, B. Lellouch, E. Patlagean (dir), Ceyzérieu, Champ Vallon, 2011, p. 691.

548 *Ibid.*

549 S. Swirski, *Education in Israel : schooling for inequality*, Tel-Aviv, Breirot, 1990.

550 E. Shohat, *op. cit.*

551 R. Snir, « *Who needs Arab-Jewish identity ?* », p. 142.

552 <https://www.thejc.com/news/israel/a-secular-society-1.30836>

553 *V. supra*, II.

554 A. Dieckhoff, « Les visages du fondamentalisme juif en Israël », *op. cit.*



L'éducation et l'armée ne permettent pas de remédier à cette situation. Selon la loi sur l'éducation de 1953, les écoles ultra-orthodoxes forment une catégorie en soi d'établissements reconnus par l'État. S'agissant de l'armée, le ministre de la défense a jusqu'à présent exempté les hommes ultra-orthodoxes étudiant à temps plein au sein d'une institution religieuse, exemption à laquelle il devra toutefois être mis fin en application de l'arrêt de la Cour suprême précédemment évoqué<sup>555</sup>.

---

555 V. *supra* II.A.2.



# Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

S'inscrivant dans une tradition singulière, la citoyenneté britannique (1) est aujourd'hui un objet des politiques publiques (2).

## I. Une tradition britannique singulière en matière de citoyenneté

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord n'étant pas un État-nation (A.), la citoyenneté y est conçue de manière souple (B.).

### A. L'absence d'État-nation

Le Royaume-Uni n'est pas un État-nation mais un État d'union de plusieurs nations (1.) dans lequel la souveraineté est détenue par la Couronne (2.).

#### 1. Le Royaume-Uni, État d'union

Au Royaume-Uni, les citoyens ne forment pas une, mais plusieurs nations. L'État résulte de l'union de quatre nations historiques, l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande<sup>556</sup>. Pour de nombreux auteurs, il ne s'agit pas d'un État-nation mais d'un État d'union (*union state*) des quatre nations<sup>557</sup>. L'État est donc multinational et l'identité britannique, supranationale. Celle-ci « *ne fait que recouvrir de manière souple tout un éventail d'identités nationales et régionales bien plus anciennes et fermement enracinées* »<sup>558</sup>.

#### 2. La détention de la souveraineté par la Couronne

La communauté des citoyens ne forme pas un peuple juridiquement détenteur de la souveraineté<sup>559</sup>, qui appartient à la Couronne, c'est-à-dire au corps politique du Roi<sup>560</sup>. Cette situation a pu persister après l'avènement de l'État de droit et de la démocratie, car le « *rapport de force établi au XVII<sup>e</sup> siècle entre le monarque et le Parlement a donné naissance au principe juridique de la souveraineté du Parlement plutôt qu'à un principe de souveraineté populaire* »<sup>561</sup>. Il est d'ailleurs très peu question de la notion de peuple dans la doctrine britannique, qui ne déploie pas de réflexion théorique à ce propos<sup>562</sup>.

---

556 C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique, contribution au concept juridique de peuple*, thèse soutenue le 11 décembre 2014 à l'Université de Lille II, pp. 340 à 342.

557 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 343 ; V. notamment les notes de bas de page n°1419 et 1420.

558 D. Lassalle, « [Britannicité, identités nationales et citoyenneté au Royaume-Uni](#) », P@GES Europe, 15 octobre 2014, La Documentation française.

559 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 345.

560 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 347.

561 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 348.

562 C. Cuvelier, *op. cit.*, pp. 344 à 345.



## B. La citoyenneté, un lien souple

Au Royaume-Uni, la citoyenneté est conçue comme un lien large (1.) et lâche (2.).

### 1. Un lien large

Héritage du passé impérial, la citoyenneté du Royaume-Uni dépasse le cadre de l'État. Au temps de l'Empire, il existait une nationalité commune à toutes les personnes nées en son sein, en application du *British Nationality and Status of Aliens Act* de 1914<sup>563</sup>. La loi de 1983 (*British Nationality Act*, plusieurs fois modifiée depuis) conserve des traces de ce passé : il existe six catégories au sein de la *British nationality*<sup>564</sup>, énumérées par la loi : 1° *British citizenship* ; 2° *British overseas territories citizenship* ; 3° *British overseas citizenship* ; 4° *British nationals (overseas)* ; 5° *British subjects* ; 6° *British protected persons*. Chacune de ces catégories renvoie, explicitement ou non selon sa dénomination, à l'idée de citoyenneté car elle « *correspond à un statut juridique attribué par la Couronne britannique aux individus se trouvant sur un territoire soumis, à un moment donné, à la domination impériale britannique* »<sup>565</sup>.

De plus, le Royaume-Uni est au cœur de la construction d'une citoyenneté supra-étatique dans le cadre du *Commonwealth*, association formée en 1926 entre 53 pays liés entre eux, initialement, par leur commune allégeance à la Couronne d'Angleterre. Au terme de la conférence impériale de 1947, un accord créa une *citoyenneté du Commonwealth (Commonwealth citizenship)*, qui est un statut commun aux ressortissants de ces États<sup>566</sup>. La Déclaration de Londres de 1949 supprima le critère de la commune allégeance à la Couronne d'Angleterre et le remplaça par celui de valeurs fondamentales partagées, énoncées par la Déclaration de Singapour de 1971 comme étant la paix dans le monde, la liberté, les droits de l'homme, l'égalité et le libre-échange<sup>567</sup>.

Par le *British Nationality Act* de 1948, le législateur britannique mit en œuvre cette citoyenneté du *Commonwealth* en reconnaissant à tous les ressortissants des États membres un droit d'entrée et de séjour au Royaume-Uni ainsi que celui d'obtenir automatiquement la nationalité britannique au terme d'une période de résidence minimale, droits qui furent ultérieurement restreints par la loi en 1962<sup>568</sup>. Dès lors qu'ils résident légalement au Royaume-Uni, les citoyens du *Commonwealth* y bénéficient, en outre, du droit de vote aux élections *parlementaires* et locales – comme les citoyens irlandais, au demeurant<sup>569</sup>. Ainsi, « *les membres des*

563 Rapport de Lord Goldsmith au Premier ministre, M. Gordon Brown, [Citizenship : our common bond](#), publié en mars 2008, p. 13.

564 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, annexe c, pp. 129 à 134.

565 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 361.

566 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 14.

567 V. M. Quayum, M. Chatwin, « Demise of the Commonwealth », *Journal of Immigration Asylum and Nationality Law*, 2009, 23 (1), 51-59 ; M. Kirby, « Proposal of reform of the Commonwealth of Nations », *Law Quarterly Review*, 2012, 128 (Jan), 37-40 ; A. Duxbury, « Rejuvenating the Commonwealth – the human rights remedy », *International and Comparative Law Quarterly*, 1997, 46 (2), 344-388.

568 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 15.

569 Art. 1 et 2 de la loi de 1983 ; Rapport Goldsmith, pp. 54-56 et 74-75 ; [Etude du Sénat](#)

*minorités ethniques originaires du Commonwealth ont la pleine jouissance des droits civiques [et] cette jouissance est indépendante de la nationalité* »<sup>570</sup>. Il existe donc une tradition d'ouverture du corps électoral à des ressortissants d'autres territoires que le Royaume-Uni, dans laquelle « *la nationalité n'est pas le vecteur naturel de l'exercice des droits politiques* »<sup>571</sup>, nationalité et citoyenneté pouvant être dissociées. Le Royaume-Uni dut défendre cette conception devant la Cour de Luxembourg à l'occasion du recours en manquement dont il fit l'objet au sujet du droit de vote aux élections européennes de ressortissants d'autres pays du *Commonwealth* à Gibraltar, territoire britannique d'outre-mer<sup>572</sup>.

Ainsi, « *tout individu qui est lié d'une manière ou d'une autre à la Couronne ne peut être considéré comme un étranger* », qu'il bénéficie d'un des statuts de la *British nationality* ou qu'il soit ressortissant d'un État du *Commonwealth*<sup>573</sup>.

## 2. Un lien lâche

La citoyenneté du Royaume-Uni est éclatée entre une multitude de statuts. Aux différentes catégories de la nationalité britannique (V. *supra*, I.B.1.) correspondent des droits et des devoirs variables<sup>574</sup>. Ainsi, seul le statut de *British citizen* donne le droit automatique d'entrée sur le sol britannique<sup>575</sup>, tandis que celui de *British Overseas territories citizen* oblige son détenteur à obtenir un visa pour ce faire<sup>576</sup>. La citoyenneté britannique n'est donc pas conçue comme un statut unique – contrairement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres États<sup>577</sup> –, mais plutôt comme des cercles concentriques dont il résulte *différents degrés de citoyenneté*. La dissociation entre nationalité et citoyenneté, déjà soulignée (V. *supra*, I.B.1.), s'en trouve renforcée : la jouissance des droits civiques n'est pas déterminée par la loi de 1983 sur la nationalité mais par les textes sur les sujets britanniques, les *Representation of the People Acts*<sup>578</sup>. Les inconvénients en sont la complexité, le manque de cohérence d'ensemble<sup>579</sup> et de clarté qui entraînent une dilution du concept de citoyenneté<sup>580</sup>.

---

sur le droit de vote des étrangers aux élections locales, décembre 2005.

570 C. Neveu, « [Citoyenneté et nationalité en France et en Grande-Bretagne : l'effet miroir](#) », *Hommes & Migrations*, n°1120, mars 1989, pp. 43-47.

571 L. Burgogue-Larsen, « L'identité de l'Union européenne au cœur d'une controverse territoriale tricentenaire. Quand le statut de Gibraltar réapparaît sur la scène judiciaire européenne », *RTDE*, vol. 43, 2007, n°1, p. 32.

572 Cour de Justice des Communautés européennes, 12 septembre 2006, *Royaume d'Espagne contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-145/04.

573 C. Cuvelier, p. 370.

574 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 8.

575 B. Stirn, D. Fairgrieve, M. Guyomar, *Droits et libertés en France et au Royaume-Uni*, Paris, éd. Odile Jacob, 2006, p. 169.

576 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 368.

577 Ainsi de l'Allemagne et de l'Autriche, V. les monographies respectivement consacrées à ces pays en p. 147 et p. 157 de la présente étude.

578 C. Neveu, *op. cit.*, p. 44.

579 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 6, parlant d'un « patchwork ».

580 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 72.



Par ailleurs, la citoyenneté du *Commonwealth* (V. *supra*, I.B.1.) manque de substance : elle est une « citoyenneté de papier » (« *paper connection* »)<sup>581</sup>, en l'absence de véritables institutions et faute de sanction de la méconnaissance des valeurs fondamentales communes par les États membres.

C'est parce que la citoyenneté du Royaume-Uni présente toutes ces limites qu'elle est aujourd'hui un objet des politiques publiques.

## **II. La citoyenneté, objet des politiques publiques**

La citoyenneté fait aujourd'hui l'objet de politiques publiques, à la fois comme statut (A) et comme activité (B).

### **A. Le statut de citoyen, objet des politiques publiques**

La citoyenneté britannique est aujourd'hui un statut en quête de substance (1), à laquelle une meilleure définition par des conditions plus exigeantes pourrait contribuer (2).

#### **1. Un statut en quête de substance**

La citoyenneté est depuis quelques années l'objet d'une intense réflexion, sous l'impulsion des pouvoirs publics, à l'origine notamment du rapport de Lord Goldsmith au Premier ministre, *Citizenship : our common bond*, publié en mars 2008.

Le rapport Goldsmith dénonce le manque de clarté et de consistance de la notion de citoyenneté au Royaume-Uni, en raison tout à la fois de son manque de cohérence interne et de différenciation par rapport à d'autres statuts. Le manque d'unité (V. *supra*, I.B.2.) empêche de définir la citoyenneté par référence à un « *package* » de droits et de devoirs<sup>582</sup>. Le statut de citoyen ne se distingue pas suffisamment de celui de résident permanent<sup>583</sup>, du point de vue des devoirs comme des droits : l'obligation de payer l'impôt dépend de la résidence plutôt que de la citoyenneté, celle de contribuer à la sécurité sociale de la qualité d'employé ou de travailleur indépendant plutôt que de celle de citoyen ; le droit *inconditionnel* au séjour au Royaume-Uni n'est pas l'apanage des citoyens, car il est également reconnu aux résidents permanents, de même que les aides sociales non contributives<sup>584</sup>. Il n'est alors guère étonnant qu'un grand nombre de personnes éligibles à la naturalisation ne demandent pas celle-ci, ce que le rapport déplore, estimant que les personnes qui s'établissent au Royaume Uni devraient prendre un engagement (*commitment*)<sup>585</sup> clair envers ce pays, faute de quoi leur statut devrait être celui, précaire, de résident temporaire. C'est pourquoi il préconise l'abolition du statut de résident permanent<sup>586</sup>, préconisation qui n'a, à ce jour, pas été mise en œuvre.

581 A. Duxbury, *op. cit.*, p. 344.

582 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, pp. 6, 19 et 72.

583 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, pp. 11-12.

584 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, pp. 43 à 72.

585 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 9.

586 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 77.

## 2. Un statut mieux défini par ses conditions

Subordonner la citoyenneté à des conditions plus exigeantes pourrait permettre de mieux la définir.

L'idée d'un lien d'allégeance perpétuelle entre le sujet et la Couronne a peu à peu cédé la place à celle de contrat social. L'opinion de *Lord Coke* dans le *Calvin's Case* ou le *Case of the Postnati* jugée en 1608<sup>587</sup>, l'affaire relative aux conséquences de la conquête, par l'Angleterre, de l'Écosse sur l'allégeance des personnes nées sur ce territoire postérieurement à cette annexion, est regardée comme exprimant la conception originelle du lien entre l'État et le sujet. L'idée est que la qualité de sujet britannique est acquise par la naissance (*birthright*) sur le territoire de la Couronne, qu'elle est immuable, perpétuelle et qu'il ne peut y être renoncé. La relation entre l'État et l'individu est purement verticale<sup>588</sup>. Cette conception s'érode avec la montée en puissance du Parlement par rapport au Roi lors de la Glorieuse Révolution, au profit de la théorie du contrat social de Locke, fondée sur l'idée d'une association volontaire<sup>589</sup>. La notion de contrat de citoyenneté (*citizenship settlement*) est d'ailleurs présente dans le rapport Goldsmith de 2008<sup>590</sup>.

L'opinion de *Lord Cook* dans le *Calvin's Case* est également regardée, en droit britannique – et dans les systèmes juridiques qui s'en sont inspirés, tels les États-Unis<sup>591</sup> –, comme l'origine de l'acquisition de la nationalité par le sol. Celle-ci a d'abord été un instrument d'extension du pouvoir. On comprend alors que le droit du sol ait longtemps été largement défini, avant d'être restreint par le *British Nationality Act* de 1981, qui le subordonne à une condition de légalité du séjour des parents.

Il peut encore être accédé à la citoyenneté britannique par la naturalisation, en principe au terme de cinq années de résidence au Royaume-Uni. La loi *Nationality, Immigration and asylum act* a instauré, en 2002, un système de tests de citoyenneté (*citizenship tests*) qui portent sur les compétences linguistiques et les connaissances culturelles nécessaires pour s'intégrer pleinement à la société britannique. L'instauration de ces tests a été justifiée par l'idée qu'« être britannique signifie respecter à la fois des institutions, des valeurs, des croyances et des traditions qui nous unissent en paix dans une société de droit... Il est impératif que tout nouveau citoyen soit muni de connaissances pratiques et d'une bonne compréhension du fonctionnement social et civique du Royaume-Uni afin de pouvoir en devenir un citoyen actif »<sup>592</sup>. Le rapport Goldsmith estime que des conditions d'intégration exigeantes sont indispensables pour garder un sens à la citoyenneté et pour stimuler l'intégration<sup>593</sup>.

587 *Court of King's Bench, Calvin's case or the case of the postnati*, 1608, Reports, vol. 7, p. 4 b.

588 C. Cuvelier, *op. cit.*, p. 362.

589 J. Blackman, « Original citizenship », 159 *University of Pennsylvania Law Review* 95.

590 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 72.

591 V. la monographie consacrée à ce pays au sein de la présente étude, p. 176.

592 Selon Bernard Crick, ayant inspiré la réforme, « Life in the United Kingdom », cité dans *The Guardian*, 3 septembre 2003.

593 Rapport Goldsmith, pp. 116-119.



Dans la tradition de *common law*, la déchéance de la nationalité réprime la rupture de l'allégeance (*breach of allegiance*)<sup>594</sup>.

Le *British Nationality Act* de 1981 a par ailleurs été révisé à deux reprises pour permettre au pouvoir exécutif, sans référence à la notion de rupture de l'allégeance, de prononcer la déchéance de la nationalité. La révision de 2002 subordonnait ce pouvoir à un comportement de l'intéressé portant gravement atteinte aux intérêts vitaux du Royaume-Uni, tandis que celle de 2006 exige seulement que la déchéance soit commandée par l'intérêt public (*conductive to the public good*)<sup>595</sup>.

La citoyenneté fait ainsi l'objet d'une quête de sens et de substance à travers son statut, sans pour autant se résumer à ce dernier : elle revêt une autre dimension, celle de l'engagement au sein de la communauté.

### **B. L'exercice de la citoyenneté, objet de politiques publiques**

Parce que la citoyenneté est source de lien social (1.), son exercice est promu (2.).

#### **1. L'exercice de la citoyenneté, source de lien social**

La conception à l'origine très verticale du lien de citoyenneté (V. *supra*, II.A.2.) a évolué pour intégrer un lien horizontal, entre individus. Il en résulte que la citoyenneté ne se résume plus à une protection accordée par l'État, en échange de la loyauté de l'individu, à l'encontre des menaces contre sa sécurité physique, mais englobe un ensemble de solidarités, notamment économiques et sociales, que les individus ont choisies et qu'ils sont prêts à financer. La citoyenneté devient alors le cadre dans lequel les individus interagissent<sup>596</sup>, la source du lien qui les unit, comme le suggère le titre du rapport Goldsmith, *Citizenship : our common bond*.

#### **2. La reconnaissance et la promotion de l'engagement comme une dimension de la citoyenneté**

Ainsi conçue, la citoyenneté renvoie également à une activité, la participation au sein de la société. Le rapport Goldsmith estime que c'est cette conception qu'il convient de transmettre dans le cadre de l'éducation des jeunes générations à la citoyenneté<sup>597</sup>. Notons aussi que la réforme de la naturalisation, dans un sens plus exigeant, a été justifiée par la volonté de s'assurer que les nouveaux citoyens disposent des moyens d'être des citoyens *actifs* (V. *supra*, II.A.2.).

Il n'existe pas, au Royaume-Uni, contrairement à la plupart des autres pays européens, de service civique organisé par l'État<sup>598</sup>. Sa création a toutefois été envisagée<sup>599</sup>. Néanmoins, l'engagement citoyen, sous forme notamment de

594 S. Lavi, « Punishment and the revocation of citizenship in the United Kingdom, United States and Israël », *13 New Criminal Law Review* 404, 2010.

595 S. Lavi, *op. cit.* ; E. Cloots, « The legal limits of citizenship deprivation as a counterterrorism strategy », *European public law*, vol. 23, n°1 (2017), pp. 57-92.

596 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 11.

597 Rapport Goldsmith, p. 90.

598 <https://volunteermatters.org.uk/full-time-social-action-volunteering-towards-civic-service-uk/>

599 « Volunteering – towards a civic service in the UK », 2 juin 2017, <https://volunteering->



« *volunteering* », renvoyant à la notion de bénévolat, connaît dans ce pays, comme dans d'autres, un essor certain<sup>600</sup>.

Le rapport Goldsmith préconise la reconnaissance et la promotion de l'engagement citoyen par la création, par les pouvoirs publics, d'un *National citizens corp* pour offrir aux citoyens actifs une reconnaissance honorifique ainsi qu'un label qui pourraient être appréciés des employeurs et des universités. L'attribution de ce titre emporterait des droits à la formation et l'obligation de former et de conseiller les autres<sup>601</sup>. Le rapport préconise aussi la création d'un portail internet pour faciliter l'engagement citoyen<sup>602</sup>.

Les préconisations du rapport portent également sur la manière dont pourraient être articulées les nouvelles formes de participation à la vie de la Cité, issues des initiatives des citoyens avec la démocratie représentative, notamment pour s'assurer que les premières aient un réel impact sur la seconde et qu'elles puissent constituer une porte d'entrée dans des formes de participation politique plus classiques. Le rapport préconise la création d'un comité des pétitions (*public petitions Committee*) sur le modèle écossais, qui examinerait les pétitions et pourrait décider d'en promouvoir certaines en exigeant que le gouvernement y apporte une réponse et qu'un temps de session du Parlement soit employé à en débattre<sup>603</sup>. Il propose aussi la création d'une journée nationale de la citoyenneté pour mettre l'engagement à l'honneur, sur le modèle de l'*Australian national day*. Son organisation serait déléguée à des organisations citoyennes plutôt que prise en charge par l'État<sup>604</sup>.

---

[matters.org.uk/full-time-social-action-volunteering-towards-civic-service-uk/](http://matters.org.uk/full-time-social-action-volunteering-towards-civic-service-uk/)

600 Souligné par le rapport Goldsmith, p. 8 ; V. p. ex. le site internet de l'organisation « [Volunteering matters](http://Volunteering matters) ».

601 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, pp. 105-106.

602 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 102.

603 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 108.

604 Rapport Goldsmith, *op. cit.*, p. 94.



# Suisse

Dérivée des droits de cité cantonaux et communaux, la citoyenneté suisse présente une architecture originale (I). Elle est étroitement liée à l'intégration sociale (II) et remplit une fonction politique de participation à la vie de la cité (III).

## I. Une citoyenneté dérivée des droits de cité cantonaux et municipaux

Aux termes du 1 de l'article 37 « Nationalité et droits de cité » de l'actuelle constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, « *a la nationalité suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton* ». La citoyenneté suisse consiste ainsi en une triple allégeance, à la Confédération suisse, au canton et à la commune, chacune de ces trois appartenances étant indissolublement liée aux deux autres et ne pouvant exister de manière indépendante, sans celles-ci<sup>605</sup>. Les deux dernières appartenances sont conçues comme primant la première, comme la conditionnant<sup>606</sup> : la citoyenneté suisse dérive de l'appartenance à un canton, qui elle-même dérive de l'appartenance à la commune<sup>607</sup>. À l'origine, le lien unissant l'individu à une communauté se trouvait dans les communes, les bourgs – on parle de droit de cité communal ou encore de bourgeoisie. Au XVI<sup>e</sup> siècle, les cantons devenant des États, le droit de cité cantonal fait son apparition<sup>608</sup>.

Jusqu'à la création de l'État fédéral, en 1848, chaque canton réglementait librement les questions relatives à l'acquisition et à la perte de sa citoyenneté. Au fil du temps, celle-ci a fait l'objet d'un processus de centralisation par l'accroissement des pouvoirs de la Confédération par rapport à ceux des entités infra-étatiques. Si la constitution fédérale de 1848 se limitait à superposer à la citoyenneté cantonale une nationalité suisse, sans attribuer à la Confédération de compétence pour en déterminer l'acquisition et la perte, l'article 38.1 et 2 de la constitution fédérale de 1999 lui confère de telles compétences. Il s'agit de l'acquisition et de la perte de la nationalité et des droits de cité – cette dernière notion se référant aux droits de cité communaux et cantonaux – comme conséquence de divers événements relevant du droit de la famille<sup>609</sup>. La naturalisation facilitée (V. *infra* II.) relève également de la compétence fédérale depuis la constitution de 1874, et cette compétence a été élargie sur le fondement de l'article 38.3 de la constitution fédérale de 1999<sup>610</sup>.

605 C. Gutzwiller, *Droit de la nationalité suisse*, Schulthess, Zurich 2016, p. 7.

606 C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique. Contribution au concept juridique de peuple*, thèse soutenue le 11 décembre 2014, Université de Lille II, n°468.

607 C. Schoenberger, "European Citizenship as Federal Citizenship, Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism", *European law review*, n°19, 2007.

608 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°464.

609 Article 38 « *Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité* » : « *La Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption (...)* ».

610 « *[La Confédération] facilite la naturalisation : a. des étrangers de la troisième généra-*

Les entités infra-étatiques conservent néanmoins un pouvoir considérable. La naturalisation ordinaire – par opposition à celle qui est « facilitée » – relève d’une compétence partagée entre la Confédération et les cantons. Le droit cantonal prévoit généralement une répartition de compétences entre le canton et la commune<sup>611</sup>. Par conséquent, les entités infra-étatiques posent leurs propres conditions pour la naturalisation des étrangers résidant sur leurs territoires – par exemple, des conditions de durée de résidence au niveau local qui viennent s’ajouter à la durée de résidence en Suisse exigée par la Confédération (V. *infra*). Ce sont encore elles qui prononcent les naturalisations. Dans certaines communes, ce sont les citoyens qui se prononcent directement sur les demandes de naturalisation. Toutefois, depuis 1874, la Confédération peut fixer des conditions *minimales* à la naturalisation – auxquelles s’ajouteront celles des cantons et des communes concernés<sup>612</sup> – au regard desquelles elle délivre, ou non, *via* le Secrétariat d’État aux migrations, une *autorisation* de naturalisation<sup>613</sup>. À l’origine, il s’agissait d’éviter que les cantons ne se livrent en la matière à une surenchère préjudiciable aux intérêts du pays<sup>614</sup>. Il en résulte que la naturalisation comporte au moins deux étapes ou « examens de passage », l’un fédéral, l’autre local, et que les conditions ainsi que les coûts de la naturalisation varient fortement<sup>615</sup>, d’autant qu’il existe en Suisse 26 cantons et plus de 2800 communes<sup>616</sup>.

La Suisse incarne ainsi un modèle de citoyenneté dérivée qui ne correspond pas au modèle de l’État-nation unitaire<sup>617</sup> mais plutôt au chemin suivi par l’Union européenne<sup>618</sup>. Cette architecture originale de sa citoyenneté s’explique par une conception pluraliste du peuple, le « pluralisme démocratique »<sup>619</sup>. Le peuple suisse n’est pas conçu comme homogène, notamment au sens « *éthnicolinguisticoculturel* »<sup>620</sup>. Selon la doctrine, il « *n’est pas un peuple au sens traditionnel. Son unité s’exprime par une compréhension fédérale (...) de la démocratie et du fédéralisme* »<sup>621</sup>.

*tion ; b. des enfants apatrides. »*

611 P. Mahon, « Article 38 Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité », in J.-F. Aubert et P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, Schulthess, 2003, pp. 351 s.

612 P. Mahon, *op. cit.*, pp. 345, 351 et 355.

613 Article 38.2 de la constitution fédérale : « [La Confédération] édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l’autorisation de naturalisation ».

614 P. Mahon, *op. cit.*, p. 351.

615 <https://www.swissinfo.ch/fre/politique/les-lecteurs-demandent-swissinfo-ch-r%C3%A9pond-les-dix-choses-que-vous-voulez-savoir-sur-la-nationalit%C3%A9-suisse/43338560>

616 Selon les chiffres de 2005. V. S. Sandoz, « Droit de cité and nationality », *Int’l Encyclopedia Laws : Family and Succession Law*, Vol. 8, National Monographs, Switzerland, Part I, Persons, 2006 Kluwer Law International BV, The Netherlands.

617 C. Schoenberger, *op. cit.* ; C. Cuvelier, *op. cit.*, n°269, selon qui la Suisse est « *détachée du modèle de l’État-nation unitaire* ».

618 C. Schoenberger, *op. cit.*, p. 67 : « *early Federations (...) are based on a voluntary association of states founded upon a treaty ; contemporary Switzerland still follows this pattern (...) [which] is this model of derivative citizenship which is being practiced in the European Union.* »

619 C. Cuvelier, *op. cit.*

620 R. Rhinow, M. Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2009, p. 47.

621 T. Fleiner, A. Mistic, « Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung », in D. Thuerer et alii, *Droit constitutionnel suisse / Verfassungsrecht der Schweiz*, Zuerich, Schulthess,



Il résulte de l'agrégation des peuples des différents cantons. D'ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> de la constitution fédérale du 18 avril 1999 énumère les cantons aux côtés du peuple suisse comme formant la Confédération<sup>622</sup>. Il en découle la théorie de la souveraineté partagée entre la Confédération et les cantons<sup>623</sup> ainsi qu'une organisation politique dans laquelle les peuples de ces derniers, c'est-à-dire les communautés de *leurs* citoyens, participent à la décision publique, non pas seulement au niveau cantonal, mais également au niveau fédéral, par exemple *via* le Conseil des États, l'une des deux chambres de l'Assemblée fédérale suisse, composée de deux députés par canton indépendamment de l'importance de la population de ce dernier<sup>624</sup>. La devise de la Confédération est « *la diversité dans l'unité* ».

La citoyenneté suisse incarne ainsi une survivance de la citoyenneté duale propre à la plupart des États fédéraux, telle qu'elle a pu exister à l'origine, dans les premiers temps de la fédération, c'est-à-dire avec une primauté de la citoyenneté de l'entité fédérée sur la citoyenneté fédérale. Dans la plupart des autres États fédéraux, le rapport a plus tard été inversé : les exemples des États-Unis et surtout de l'Allemagne en témoignent<sup>625</sup>. L'importance de la dimension locale de la citoyenneté suisse manifeste aussi l'étroitesse de ses liens avec l'intégration sociale.

## II. Une citoyenneté étroitement liée à l'intégration sociale

La naturalisation est subordonnée à des conditions exigeantes en ce qui concerne l'intégration sociale du candidat. Les conditions minimales posées au niveau fédéral (V. *supra* I.) que le candidat doit remplir sont l'absence d'atteinte à l'ordre public, l'assimilation et la connaissance de la culture suisse et la maîtrise d'au moins une des langues nationales, ainsi qu'une durée minimale de résidence dans le pays<sup>626</sup>. Celle-ci a été abaissée de 12 à 10 ans par une récente réforme de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La naturalisation est facilitée pour certaines catégories d'étrangers, notamment ceux qui ont grandi en Suisse (V. *supra* I.). Il s'agit en quelque sorte d'une alternative au *jus soli*, que le droit suisse ne connaît pas<sup>627</sup>.

---

2001, p. 431.

622 Art. 1 « Confédération suisse » : « *Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse.* »

623 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°410.

624 C. Cuvelier, *op. cit.*, n° 457-459.

625 C. Schoenberger, *op. cit.*, p. 70 ; V. aussi les monographies consacrées à ces deux pays au sein de la présente étude, p. 176 pour les États-Unis et p. 147 pour l'Allemagne.

626 C. Gutzwiller, *op. cit.*, pp. 29 ss., J. Wurz, « [Pourquoi certains résidents refusent de devenir suisses](#) », *Swissinfo.ch*, 29 avril 2013.

627 P. Mahon, *op. cit.*, p. 348 ; V. aussi [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/buergerrecht/schweizer\\_buergerrecht.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/buergerrecht/schweizer_buergerrecht.html)

L'intégration sociale au niveau local, c'est-à-dire une intégration *concrète*, est un critère déterminant. Comme l'exprime Florence Kraft, élue locale traitant des demandes de naturalisation dans le canton de Genève, il s'agit de « *devenir suisse avec ses voisins, devenir suisse dans son quartier, devenir suisse dans sa commune* »<sup>628</sup>.

Par ailleurs, l'absence d'intégration sociale, lorsqu'elle se manifeste sous la forme d'une violation grave du contrat social, peut être sanctionnée par le retrait de la citoyenneté suisse sur le fondement de la loi sur la nationalité visant l'individu dont la conduite porte une atteinte grave aux intérêts et au renom de la Suisse, à condition qu'il possède par ailleurs une autre nationalité. En pratique, cette disposition n'est appliquée que dans les cas les plus graves, de terrorisme par exemple<sup>629</sup>.

En Suisse comme ailleurs, l'idée est avancée que la naturalisation favoriserait l'intégration et qu'il conviendrait donc de la faciliter, comme le soutient le politologue suisse Dominik Hangartner<sup>630</sup>. Le récent abaissement de la durée minimale de résidence en Suisse procède sans doute pour partie de cette logique, de même que la naturalisation facilitée pour les étrangers ayant grandi en Suisse (V. *supra*). On constate cependant que seule une faible proportion des étrangers remplissant les conditions de la naturalisation la demandent, alors même que cela ne suppose pas l'abandon de la nationalité d'origine, la Suisse admettant la double nationalité depuis 1992<sup>631</sup>. Cette situation témoigne d'une perte d'attractivité de la nationalité suisse, source d'inquiétude et qui s'expliquerait notamment par le peu de différences entre le statut de citoyen suisse et celui de titulaire d'un titre de séjour permanent<sup>632</sup>. Notons que ce constat rejoint celui fait dans d'autres États, tel le Royaume-Uni<sup>633</sup>.

Si la citoyenneté est intimement liée à l'intégration *sociale*, elle ne saurait être réduite à celle-ci, dès lors qu'elle remplit avant tout une fonction *politique* essentielle, de participation à la vie de la Cité.

### III. Une fonction politique, la participation à la vie de la Cité

La citoyenneté permet d'abord l'exercice des droits politiques (A.). Au-delà de ce dernier, la dimension « citoyenne » de l'engagement volontaire est également perçue en Suisse (B.).

#### A. L'exercice des droits politiques

La doctrine constitutionnelle suisse définit le peuple, c'est-à-dire la communauté des citoyens, comme un organe constitué de l'État, une quatrième autorité aux côtés des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il s'agit de l'organe du suffrage, dont tous les autres dépendent<sup>634</sup>.

628 [Reportage](#) de la radio-télévision suisse, disponible en ligne, sur les pratiques en vigueur dans le canton de Genève.

629 P. Mahon, *op. cit.*, p. 353, C. Gutzwiller, *op. cit.*, pp. 85 s.

630 « [Qui veut encore devenir Suisse ?](#) », 2 octobre 2015.

631 [https://www.swissinfo.ch/fre/des-hauts-et-des-bas\\_un-si%C3%A8cle-de-naturalisations-en-suisse/35639572](https://www.swissinfo.ch/fre/des-hauts-et-des-bas_un-si%C3%A8cle-de-naturalisations-en-suisse/35639572)

632 [https://www.swissinfo.ch/fre/politique/naturalisations\\_pourquoi-certains-r%C3%A9sidents-refusent-de-devenir-suisse/35628480](https://www.swissinfo.ch/fre/politique/naturalisations_pourquoi-certains-r%C3%A9sidents-refusent-de-devenir-suisse/35628480)

633 V. la monographie consacrée à ce pays au sein de la présente étude, p. 195.

634 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°s 437 et 438.



Il en résulte que le vote peut être assimilé à une compétence, que le peuple *doit* exercer, et qu'il est conçu non pas seulement comme un droit, mais également comme un devoir. Par conséquent, sa méconnaissance *peut* être sanctionnée par les cantons, comme l'a confirmé le Tribunal fédéral dans une décision *Andéoud* du 26 septembre 1946 selon laquelle « *la participation aux votations et élections n'est pas seulement un droit ; elle constitue un devoir, car, en se rendant aux urnes, le citoyen exerce une fonction publique* »<sup>635</sup>. Toutefois, de nos jours, seul le canton de Schaffhouse a conservé le vote obligatoire et en sanctionne la méconnaissance par une amende, il est vrai symbolique de par son montant, qui est de 6 francs<sup>636</sup>.

Cette conception fonctionnelle du peuple comme un organe constitué de l'État parmi d'autres est « *libérée de toute sacralisation* », « *délivré[e] de toute mystique nationale* »<sup>637</sup>. Par conséquent, l'idée qu'il s'agit d'un souverain limité, dans les limites de la constitution<sup>638</sup>, est facilement admise en Suisse. Ainsi, l'article 49 prévoit que les initiatives cantonales et communales doivent être conformes au droit fédéral, notamment à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et aux droits fondamentaux constitutionnels et internationaux, sous le contrôle du Tribunal fédéral<sup>639</sup>.

La citoyenneté suisse est dans une certaine mesure assimilée à la nationalité. La terminologie allemande – l'allemand est l'une des quatre langues officielles du pays<sup>640</sup> – le manifeste nettement : en allemand, la nationalité suisse est appelée « *Schweizer Buergerrecht* », littéralement, citoyenneté suisse, comme en témoigne l'intitulé de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 précitée (*Bundesgesetz ueber Erwerb und Verlust des Schweizer Buergerrechts*). Mais cette assimilation est imparfaite, comme en témoigne le droit de vote des étrangers aux élections locales dans certains cantons – ceux du Jura et de Neuchâtel – et surtout dans de nombreuses communes – notamment celles des cantons de Fribourg ou encore de Vaud<sup>641</sup>. La nationalité et la citoyenneté, entendue comme un statut conférant des droits civiques, particulièrement le droit de vote, sont ainsi, dans une certaine mesure, découplées.

Tel est encore plus le cas si l'on adopte de la citoyenneté une conception plus large en ce qui concerne la participation à la vie de la cité, incluant l'engagement volontaire.

---

635 Publiée au Recueil des arrêts du Tribunal fédéral (ATF) Vol. 72, I, p. 165 s.

636 C. Cuvelier, n° 442.

637 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°438.

638 A. Auer, « Direkte Demokratie und Rechtsstaat », in G. Biaggini, G. Mueller, J.-P. Mueller, F. Uhlmann (dir.), *Demokratie Regierungsreform Verfassungsfortbildung*, Symposium fuer René Rhinow zum 65. Geburtstag, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2008, p. 42.

639 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°446.

640 Aux côtés du français et de l'italien, ainsi que du romanche mais uniquement dans « *les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche* » (article 70 de la constitution fédérale).

641 C. Cuvelier, *op. cit.*, n°s 477 et 478.

## B. L'engagement volontaire

L'Office fédéral de la statistique définit le bénévolat comme une forme de travail non rémunéré, dès lors qu'il est fourni par des personnes résidentes, quelle que soit leur nationalité, âgées d'au moins quinze ans, c'est-à-dire qu'il peut s'agir de mineurs. Il distingue entre le travail bénévole « organisé », qui s'inscrit dans le cadre d'associations ou de partis politiques, et le travail bénévole « informel » qui consiste dans de l'aide apportée à des personnes de sa connaissance<sup>642</sup>.

Le bénévolat est conçu par ses promoteurs comme lié à la notion d'engagement<sup>643</sup>, complémentaire aux prestations offertes par les pouvoirs publics<sup>644</sup> et « revêt[ant] une importance cruciale sur les plans tant économique que social ». Le forum bénévolat.ch, réunissant un grand nombre d'organisations, demande aux pouvoirs publics de « valoriser, reconnaître et encourager cette forme d'engagement » dans sa Résolution du 5 décembre 2006 pour la promotion de l'engagement bénévole en Suisse<sup>645</sup>.

Le lien entre le bénévolat et la citoyenneté est établi dans la terminologie allemande, qualifiant le premier de « *bürgerschaftliches Engagement* », c'est-à-dire d'engagement civique ou citoyen. Des auteurs soulignent que l'engagement est un versant du modèle suisse confédéral, au même titre que la démocratie semi-directe<sup>646</sup>. En effet, la Suisse est une confédération qui réunit une pluralité d'entités liées entre elles par un serment (« *Eid* », en allemand), comme le traduit le nom officiel de l'État en allemand, « *Schweizerische Eidgenossenschaft* » – de manière plus explicite que « Confédération suisse ». Les corps intermédiaires et l'engagement des citoyens à travers ces derniers sont ainsi consubstantiels au système politique suisse qui suppose une implication active des citoyens. Celle-ci n'est pas cantonnée aux institutions de la démocratie semi-directe mais s'étend au-delà, jusque dans la sphère sociale et culturelle<sup>647</sup>.

---

642 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/travail-non-remunere/travail-benevole.html>

643 <https://www.benevol-jobs.ch/fr>

644 <https://www.benevolat-vaud.ch/tout-sur-benevolat-vaud/reseau/53-groupe-romand-de-promotion-du-benevolat>

645 [https://www.benevolat-vaud.ch/images/stories/20061205\\_Resolution\\_f-1.pdf](https://www.benevolat-vaud.ch/images/stories/20061205_Resolution_f-1.pdf)

646 R. Nef, « *Bürgerschaftliches Engagement in der Schweiz und in Europa* », mars 2008, Liberales Institut.

647 *Ibid.* : « *In der Schweiz, deren offizielle Staatsbezeichnung « Schweizerische Eidgenossenschaft » lautet, gibt es eine historisch tief verankerte Tradition des bürgerschaftlichen Engagements. Dies gilt nicht nur fuer die direktdemokratischen politischen Institutionen, sondern auch im sozialen und kulturellen Bereich.* »





■ <b>SOMMAIRE</b> .....	3
■ <b>LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES</b> .....	5
■ <b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
■ <b>SYNTHÈSE</b> .....	11
■ Étude annuelle – <b>LA CITOYENNETÉ, ÊTRE (UN) CITOYEN AUJOURD’HUI</b> .....	19
■ <b>INTRODUCTION</b> .....	21
■ Première partie – <b>LA CITOYENNETÉ FRANÇAISE : UN STATUT À LA RECHERCHE D’UN NOUVEAU SOUFFLE ?</b> .....	27
1.1. La citoyenneté, statut du citoyen .....	28
– 1.1.1. L’état de citoyen .....	28
– 1.1.2. Un système ouvert et cohérent, héritier de la construction d’une identité généreuse .....	32
1.2. La perception de la citoyenneté s’est troublée .....	37
– 1.2.1. Les citoyens en quête d’une nouvelle citoyenneté politique .....	37
– 1.2.2. L’essoufflement du couple des « droits et devoirs » du citoyen .....	44
■ Deuxième partie – <b>DES FORMES RÉNOVÉES D’EXPRESSION DE LA CITOYENNETÉ AU SERVICE DE LA COHÉSION SOCIALE ET D’UNE NOUVELLE FRATERNITÉ</b> .....	51
2.1. Vertu en actes et bien commun : le renouveau de la citoyenneté aujourd’hui .....	53
– 2.1.1. La construction progressive d’une citoyenneté de l’engagement .....	54
– 2.1.2. Les formes numériques d’expression de la citoyenneté : un processus en construction .....	61
– 2.1.3. De nouveaux modes de participation du citoyen à l’action publique .....	66
2.2. Les nouveaux défis des pouvoirs publics .....	70
– 2.2.1. L’État régulateur et médiateur face aux expressions contradictoires des citoyennetés .....	70
– 2.2.2. Rassembler les citoyens autour d’un idéal de fraternité. ....	72



■ Troisième partie – <b>LA CITOYENNETÉ, NOTRE PROJET DE SOCIÉTÉ</b> .....	75
3.1. Un renouveau démocratique et civique .....	77
– 3.1.1. Réconcilier représentation et participation .....	77
– 3.1.2. L’enjeu fondamental de l’éducation .....	86
3.2. Le renouveau d’une société de fraternité .....	97
– 3.2.1. Faire de l’engagement un « savoir-être » citoyen .....	97
– 3.2.2. Œuvrer à une société qui rapproche et fédère .....	106
■ <b>CONCLUSION</b> .....	115
■ <b>CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D’ÉTAT SUR LA CITOYENNETÉ</b> .....	117
– Discours inaugural du cycle de conférences sur <i>La citoyenneté</i> .....	117
– Conférences du cycle sur <i>La citoyenneté</i> .....	127
– Allocution de clôture du cycle de conférences sur <i>La citoyenneté</i> .....	130
■ <b>ANNEXES</b> .....	139
Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées .....	141
Annexe 2 – « Groupe de contact » de l’étude annuelle .....	145
Annexe 3 – « Comité d’orientation » de l’étude annuelle .....	146
Annexe 4 – Études de droit comparé .....	147
– Allemagne .....	147
– Autriche .....	157
– Espagne .....	166
– États-Unis .....	176
– Israël .....	183
– Royaume-uni de Grande Bretagne et d’Irlande du Nord .....	195
– Suisse .....	202



