

« La citoyenneté et l'Europe : au carrefour du juridique, de l'historique et du philosophique » - Eléments d'une recherche en cours

Lucien JAUME - Directeur de recherche au CNRS
(CEVIPOF, Sciences Po, Institut catholique de Paris)

La crise de l'Union européenne est reconnue, elle se traduit, parmi d'autres effets, par le brouillage de la notion de citoyenneté. Notre thèse sera que l'oubli de l'histoire (histoire des concepts, histoire de la culture européenne) contribue largement à cette crise de la citoyenneté. En effet, les attendus des traités européens, notamment le traité de Lisbonne¹, promeuvent une conception de la citoyenneté (nationale et communautaire) qui s'écarte de la vision classique, particulièrement par la séparation entre la nationalité et la résidence, séparation qui s'amplifie au gré de la jurisprudence. De plus, la mondialisation, les atteintes à la tradition des souverainetés nationales, la montée en puissance de la société civile, contribuent à une mutation considérable du concept de citoyenneté.

Ce n'est pas que l'appel de la citoyenneté s'affaiblisse, au contraire son *vécu* de devoirs envers la collectivité, de responsabilité personnelle, nationale et même internationale, est en pleine vitalité. Mais les formes vivantes de la citoyenneté (par exemple la responsabilité dans le respect de l'environnement comme le tri sélectif à domicile) ne correspondent pas au schéma que la modernité (depuis Bodin et ensuite la Révolution française) avait adopté, et qui *organisait tout autour du politique* (et, au premier chef, de l'Etat). D'ailleurs, même dans la sphère du politique, les exigences des citoyens vont crescendo, comme le montre un tout récent sondage de la SOFRES².

En étudiant les âges de la citoyenneté, on constate que les repères classiques étaient : la Loi (Grèce antique), le souverain (Jean Bodin, la souveraineté du peuple ou de la nation), l'intérêt général (ou la norme en droit français de la « volonté générale »), l'opinion publique (le gouvernement représentatif chez Locke, le pouvoir de la sociabilité chez Hume).

Depuis une trentaine d'années, une recomposition de la citoyenneté s'opère autour de : la société civile³, les droits fondamentaux (Convention européenne des droits de l'homme, Charte des droits fondamentaux de l'Union), la dimension du transnational, ce que nous appellerons « les droits de la particularité » (philosophie de Hegel), et enfin les arènes diversifiées d'une opinion plus ou moins segmentée (réseaux sociaux, mobilisations du type faucheurs volontaires d'OGM). La *figure* du citoyen et ses contextes d'expression, s'en trouvent profondément changés, même si l'on retrouve une certaine idée d'appartenance, et aussi de service à rendre au public ou à une collectivité déterminée (voire une communauté fermée).

On peut recenser au moins trois figures de la citoyenneté dans le mouvement de la mondialisation et dans la perspective des avancées de l'Europe : une « citoyenneté de la particularité », qui pose problème vis-à-vis du rapport séculaire entre le citoyen et l'intérêt général ; une « citoyenneté de la conviction » qui se détache de l'abstraction (coupant les attaches sociales, sexuelles, régionales et religieuses) promue par la Révolution française : la

¹ TUE modifié, traité sur l'Union européenne, TFUE, traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

² *Le citoyen et la décision publique*, Synthèse de l'enquête TNS Sofres pour la CNDP, mai 2014 : forte demande de participation (44% des sondés), demande que les citoyens soient directement consultés (66%), idée que la démocratie fonctionne mal en France (37% assez mal, 17% très mal, contre 42% de satisfaits). Comparé à une dizaine d'années, il est estimé par 3/4 des Français que les pouvoirs publics ne tiennent pas davantage compte de leurs avis.

³ Nous verrons que, nommée à une place importante dans le TUE modifié (art. 11, alinéa 2), elle reste frappée d'imprécision, car posée en relation et différence avec « les citoyens et les associations représentatives ».

forme extrême est le militant de la désobéissance civile, qui veut faire entendre sur la place publique la force de sa conviction (en assumant les conséquences pénales) ; enfin, une « citoyenneté hors sol », si l'on peut risquer cette formule : l'extension croissante, aux résidents étrangers de longue durée, d'un « ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne »⁴, consacre la séparation de la résidence et de la nationalité, et fait de la première (sous certaines conditions) une source de « citoyenneté européenne », voire une voie d'accès à la citoyenneté de l'Union⁵.

Ces mutations de la citoyenneté hors de la sphère de la politique professionnelle (mondialisation) et cet élargissement de l'attribution de citoyenneté (UE) devraient être repensées d'un point de vue philosophique - de façon à essayer de restituer un *sens* (c'est-à-dire une compréhension et une direction) à l'avancée communautaire. Nous proposons d'interroger ces phénomènes sous l'Idée philosophique de cosmopolitisme. Il s'agit du cosmopolitisme comme Idée de la raison chez Kant, dans l'opuscule *Vers la paix perpétuelle*, ou, comme on le verra, dans le stoïcisme reformulé par Cicéron : ainsi fait retour la vieille question du droit naturel comme norme en deça des histoires et des acculturations nationales, lesquelles ne sauraient être rejetées dans l'oubli ; la dimension historique doit absolument accompagner et corroborer cet idéal philosophique.

Signalons qu'il ne peut s'agir du cosmopolitisme au sens *empirique* tel, que l'exprime un Ulrich Beck⁶, ouvrant la route, selon cet auteur, à un Etat supranational unificateur. Notre hypothèse - soumise à discussion - sera que les 28 peuples européens ne prennent pas la voie d'une solution supranationale, ni d'un super Etat, et que, bien plutôt, c'est la sociabilité *transnationale*, de type horizontal, - quand elle peut s'établir, car rien n'est joué -, qui donne chance à l'idée et l'idéal cosmopolitique - dont une juridiction comme la Cour européenne des droits de l'homme montre des prémices possibles.

Tel est le cadre général des réflexions que nous espérons susciter dans l'atelier consacré aux relations du droit avec les autres savoirs, dont l'histoire. On commencera par fixer quelques étapes du concept de citoyen depuis Aristote, en insistant sur ce que Hegel considèrerait, en cette matière, comme le défi que doit affronter l'Etat moderne (droit de la particularité et « satisfaction ») ; on verra ensuite comment ce défi conduit plutôt à de vives tensions et à des conflits de légitimité, aujourd'hui, entre Etat et société civile ; on énumèrera enfin les défis qui sont ceux de l'Union européenne et qui contribuent à obscurcir les sens multiples, hérités ou en voie de création, autour de la citoyenneté. Tant qu'une conscience claire des étapes antérieures n'est pas acquise, la prise en charge des évolutions et des tâches actuelles en Europe se heurtera aux confusions, quiproquos et procès en sorcellerie ; la recherche d'une « identité européenne » est, en réalité, une impasse⁷. L'identité clôt un bilan, alors qu'il s'agit plutôt, à notre sens, d'ouvrir des possibles par le droit et par la philosophie.

I - Regards sur l'histoire du concept

1 - Le citoyen chez Aristote

Le point de départ à considérer est le rapport du citoyen avec la loi. Avec la Grèce commence cet *ethos* qui a façonné le sens commun européen : la liberté est possible sous la

⁴ P. Dollat, *La Citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 88 : objectif donné à l'Union par le Conseil européen de Tampere.

⁵ Selon la distinction faite par P. Dollat entre ces deux concepts.

⁶ U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, 2002, trad. A. Duthoo, Paris, Flammarion, 2005. Signalons le papier pittoresque publié par cet auteur dans *Le Monde* du 8 avril 2014, « Oui à l'Europe des citronniers ! », qui parle d'un « processus qui rend les nations cosmopolitiques ». A notre avis, il les rend aussi allergiques les unes aux autres.

⁷ Voir notre discussion dans : *Qu'est-ce que l'esprit européen ?*, Paris, Champs Essais, Flammarion, 2010.

contrainte commune au corps politique, constituée par la loi, et cette égale liberté appelle une figure, celle du citoyen, le *politès*. L'idéal du « gouvernement des lois » chemine jusqu'à Locke, qui écrit « Là où il n'est pas de loi, il n'est pas de liberté », et jusqu'au constitutionnalisme américain. Le premier arrêt de la Cour suprême (*Marbury vs Madison*) marquant l'entrée dans le *judicial review*, affirme que l'Amérique est un gouvernement de lois et non un gouvernement des hommes. Il s'ensuit que « ceux qui élaborent les constitutions écrites les conçoivent comme devant former le droit fondamental et suprême de la nation [*the fundamental and paramount law of the nation*] et que, par conséquent, le principe d'un tel gouvernement est qu'un acte législatif contraire à la Constitution est nul »⁸.

Quant au citoyen chez Aristote, il est connu que sa pratique effective consiste à être alternativement gouvernant et gouverné :

*Mais il existe une forme d'autorité en vertu de laquelle on commande à des personnes de même origine et à des hommes libres, c'est celle-là que nous appelons autorité politique ; le gouvernant doit apprendre à l'exercer en étant lui-même gouverné, comme on apprend à commander la cavalerie en étant simple cavalier*⁹.

On remarquera que, en étant citoyen et commandé, le gouvernant en puissance fait l'expérience du savoir qui est nécessaire au citoyen (Aristote l'appelle « opinion vraie »), et que, sans ce savoir du citoyen, on ne saurait bien gouverner. Une deuxième remarque est à faire : trop souvent, on a interprété de façon moderne la dualité commander/obéir chez Aristote, notamment d'après Rousseau ; ce dernier écrivait que les individus « s'appellent *citoyens* comme participant à l'autorité souveraine et *sujets* comme soumis aux lois de l'Etat »¹⁰. La distinction est formelle chez Rousseau et non pas substantielle : le « sujet » de la loi est passif, puisque, si la volonté générale a présidé à la formation de la loi (dans le cœur de chaque citoyen), le citoyen ne fait que se commander à lui-même, sans risque d'altération de la volonté exprimée dans la loi. Le moment substantiel se trouve dans l'acte de consultation de la volonté générale de la part de chacun. Tout autre est la vision d'Aristote, pour qui « on a raison de dire (...) qu'on ne peut bien commander si l'on n'a soi-même obéi »¹¹. Il y a un apprentissage de la liberté dans l'autorité consentie et un apprentissage de la réalité civique, toutes deux avant l'exercice du pouvoir de commander. Ces deux faces indispensables à la fois complémentaires et de statut hétérogène vont finalement s'unir dans l'âme du *politès* : « En fait, le bon citoyen doit savoir et pouvoir obéir et commander¹² ; c'est la perfection même du citoyen de connaître le gouvernement des hommes libres sous ces deux aspects à la fois »¹³. Si donc l'homme est un « animal politique » - par ses potentialités qui sont la raison et le langage permettant de raisonner sur le juste -, le citoyen est loin de former une entité vide, une fonction numérique que la pratique du tirage au sort ferait alterner de façon empirique. Il développe ses facultés - *to krinein* essentiellement, le jugement - comme membre du corps délibératif (Assemblée), comme juge, aussi, voire comme magistrat : « aucun caractère ne le définit mieux que la participation à l'exercice des pouvoirs de juge et de magistrat »¹⁴.

2 - Le citoyen de Jean Bodin et l'allégeance au souverain

⁸ Arrêt *Marbury vs Madison*, 1803, in E. Zoller, *Grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, Paris, PUF, 2000, p. 102

⁹ Aristote, *La Politique*, liv. III, 1277a, Ed. Les Belles Lettres, 2^{ème} éd. 1999, p. 61.

¹⁰ J.-J. Rousseau, *Du Contrat social*, I, 6.

¹¹ Aristote, *ibid.*, III, 4, 14, 1277a, p. 60 Ed. Belles Lettres.

¹² « Savoir » comme puissance, chez Aristote, et « pouvoir » comme actualisation.

¹³ Aristote, *ibid.*, III, 4, 15, Belles Lettres, p. 61.

¹⁴ Aristote, *ibid.*, III, 1, 6, 1275a, p. 53, Belles Lettres.

Ce citoyen qui a une telle importance dans la délibération, la décision et le contrôle, change de visage à l'âge de montée en puissance de la *souveraineté*, lorsque les luttes religieuses menacent, en Europe, la survie nationale¹⁵. Jean Bodin a le soin de faire apparaître la souveraineté de l'Etat (de façon à ce que cette puissance s'impose à tous) à partir de la maisonnée, la famille, le pouvoir des chefs de famille :

*Quand le chef de famille vient à sortir de la maison où il commande, pour traiter et négocier avec les autres chefs de famille de ce qui leur touche à tous en général, alors il dépouille le titre de maître, de chef, de seigneur, pour être compagnon, pair et associé avec les autres, laissant sa famille pour entrer en la cité, et les affaires domestiques pour traiter les publiques*¹⁶.

Cette relation à autrui, qui s'établit selon une véritable métamorphose, c'est la citoyenneté : « au lieu du seigneur, il s'appelle citoyen, qui n'est autre chose (...) que le franc sujet tenant de la souveraineté d'autrui ». Le citoyen appartient à un corps dont le pouvoir, la souveraineté, s'exerce sur lui. Alors, ce qui « touche à tous en général » est la chose commune au citoyen et au souverain, la chose publique. L'individu chef de famille, pour sa part, doit se dépouiller de toute *particularité* pour devenir le citoyen. Cette opération crée une homogénéité de l'espace social que le Moyen Age ignorait complètement : d'où une unité normative, la loi d'intérêt général placée sous la sauvegarde de l'Etat. A la différence d'Aristote, Bodin ne donne aucun contenu substantiel au citoyen : c'est un « franc sujet » et non un serf, un esclave ou une épouse. Il tient de la souveraineté d'autrui, tandis que le souverain « ne tient rien d'autrui » (formules du fief féodal).

Après Bodin, qu'est-ce en fait que le souverain ? C'est l'entité qui est habilitée du *monopole du discours sur l'intérêt général* ; il met en scène, pour chacun et pour tous, la science et l'exhortation de ce qu'il faut faire pour être un bon citoyen reconnu par les autres, les « concitoyens ». Il peut, en cela, se prononcer sur le domaine privé, pour raisons d'ordre public, voire par souci de pédagogie et de moralisation. Une ambiance d'infaillibilité théologique rôde autour de cette figure du pouvoir suprême (*superanus* anciennement). Le modèle papal, la *plenitudo potestatis*, puis le modèle monarchique, ne vont cesser de hanter la *res publica* moniste à la française, jusqu'à nos jours¹⁷.

L'idéal formulé par Aristote du gouvernement des lois substitué au gouvernement des hommes tourne à la déconfiture de la *compétence* civique, malgré les efforts de Jean-Jacques Rousseau dans la dépersonnalisation du pouvoir exécutif, dont la source serait dans le peuple, toujours souverain en droit, mais rarement en fait.

L'acte de juger de ce qui est juste peut être le fait du citoyen lorsqu'il est consulté, mais, à notre époque, quelles que soient les conditions du processus (enquête, initiative populaire, votation d'approbation ou de sanction), son terme final est le fait du souverain, du Maître du dernier mot comme tel. Sur ce point subsiste formellement la conception traditionnelle, sauf que, dans le cas de l'Union européenne, le concept de souveraineté interne, et même externe, est soumis à un grignotage multidimensionnel, si l'on peut s'exprimer ainsi¹⁸.

¹⁵ Nous passons sur le Moyen Age, pour lequel il y aurait beaucoup à dire, car le mixte de privé et de public que l'on trouve dans la cité médiévale, peut rappeler à certains égards la situation actuelle de détricotage des privilèges de l'Etat. Voir la somme réunie par Pietro Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Rome et Bari, Laterza, 1999, 5 volumes.

¹⁶ J. Bodin, *Les Six livres de la République.*, I, 6, éd. 1583, rééd. partielle par G. Mairet, Le Livre de poche, LGF, 1993, p. 92.

¹⁷ Sur les origines théologiques du modèle, voir notamment Alexandre Passerin d'Entrèves, *La Notion de l'Etat*, Paris, Ed. Sirey, 1969 et Bertrand de Jouvenel, *De la souveraineté*, Paris, Librairie de Médicis, 1955.

¹⁸ Voir la bonne mise au point de Jean-Pierre Machelon, « La souveraineté : concept juridique et/ou idée politique », à paraître dans les *Mélanges Michel Ganzin*, PUAM.

II - L'intérêt général, cordon ombilical du citoyen moderne

La Révolution a pour visée d'abolir la société pluraliste des ordres, des privilèges et de la puissance judiciaire : elle institue un citoyen parfaitement abstrait, libéré de tout caractère régional, social, professionnel, sexuel ou religieux. Ce citoyen suppose face à lui un Souverain tout aussi abstrait (la Nation, le Peuple) qui engendre la loi par sa volonté. La loi, vraie, authentique et juste est simplement « l'expression de la volonté générale » (comme avait dit Rousseau dans son *Gouvernement de Pologne*). Il faudra donc que le citoyen se rende adéquat ou coextensif à l'universalité bonne de la loi - un peu comme on disait au sacre de Reims que le roi doit être « idoine au royaume ».

De ce fait, le citoyen ne peut être que citoyen de l'intérêt général, c'est là sa seule visée légitime, et ce qui tient lieu d'éthique. La recherche de l'intérêt général remplace ce qui chez Aristote était le jugement du *juste*, la question de la justice (commutative, distributive, etc.) occupant une place considérable dans la philosophie politique grecque. Il faut *se convertir* à l'intérêt général, selon une modalité de séparation, voire de conflit, avec les intérêts particuliers de l'homme (Rousseau de nouveau). La Révolution utilise le terme à la fois nouveau et très commun dans le registre du christianisme de « régénération ». Rédemption individuelle au sein du collectif et volontarisme de la conversion à l'intérêt général se recouvrent dans le discours révolutionnaire : « ils sortirent purs du creuset épuratoire » disent certains comptes rendus de la Société des Jacobins de Paris. En réalité, la référence à la régénération couvre un large spectre du personnel révolutionnaire, des supposés modérés de la Constituante (Thouret, Duport, Lally-Tollendal, Mirabeau, etc.) aux militants exaltés de l'an II. Cependant, chez les premiers il s'agit avant tout de régénérer le royaume par les réformes et par la loi ; chez les seconds s'exprime l'aspiration à une refonte de l'homme, à une purification morale (la vertu selon les robespierristes)¹⁹.

L'Etat hérite en France de cette mission salvatrice et tutélaire, à travers l'administration (Napoléon), l'éducation (de l'Université napoléonienne à la loi Guizot pour l'enseignement primaire) et l'idée générale qu'il faut éduquer les citoyens. Ce que l'on apprend en premier lieu à l'école de la République, c'est un civisme de service collectif et de patriotisme, dont l'impôt et la conscription sont la pierre d'angle. Partout prime l'unité française, même si les patois ne sont pas « éradiqués » ou « anéantis » comme l'avait réclamé avec vigueur l'abbé Grégoire à la tribune de la Convention²⁰. Cela n'est pas sans engendrer de fortes tensions partout en Europe, aussi le diagnostic et le conseil de Hegel ont une grande portée pour la compréhension de l'Etat en France, après la Révolution et les guerres européennes.

1 - Hegel : le défi de l'Etat face au citoyen moderne

Il y a pour Hegel un défi de l'Etat moderne, à l'heure de la société civile, des droits de l'homme, de la séparation des pouvoirs et du régime représentatif. La recherche de l'intérêt général, si elle reste bien l'affaire de l'Etat, ne peut cependant se satisfaire de l'héritage de Rousseau :

*L'intérêt particulier ne doit pas, en vérité, être mis de côté ou encore réprimé, il doit être mis en accord avec l'universel, accord par lequel il est préservé ainsi que l'universel*²¹

¹⁹ Voir notre ouvrage *Le Discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989 et un livre à paraître, *Le Religieux et le politique dans la Révolution française* (PUF, Léviathan).

²⁰ Abbé Grégoire, « Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française », 16 prairial an II, dans M. de Certeau, D. Julia et J. Revel, *Une politique de la langue*, Paris, Gallimard, 1975, p. 300-317. Moins connu et beaucoup plus violent, « Adresse aux Français », du 6 prairial an II, *Le Moniteur* (réimpression), t. XX, p. 662-663.

²¹ Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, trad. R. Derathé, § 261, Librairie philosophique Vrin, 1986, p. 266.

Cet accord avec l'universel, qui en jugera ? Non pas une administration bureaucratique, mais l'individu concerné, le citoyen de la *Bürgerliche gesellschaft*. En dépend ce que Hegel appelle la satisfaction (*Befriedigung*), véritable « ressort dernier de l'histoire humaine », selon le commentaire d'Eric Weil²². Il s'agit, bien entendu, chez Hegel, d'un citoyen inséré dans de multiples corps intermédiaires qui organisent et médiatisent une *reconnaissance* réciproque entre l'individu libre et l'Etat d'intérêt général. Ainsi se réalisera l'Idée de l'Etat qui n'est pas un Moloch des libertés et des vies individuelles. Le péril du rousseauisme serait donc conjuré :

Le point de vue abstrait sur le devoir néglige et bannit l'intérêt particulier considéré comme un moment inessentiel, voire indigne. La perspective concrète, l'Idée, montre, au contraire, que le moment de la particularité est tout aussi essentiel, que sa satisfaction est absolument nécessaire. En accomplissant son devoir, l'individu doit d'une façon ou d'une autre y trouver son intérêt propre, sa satisfaction [Befriedigung].

Le théoricien de l'Etat complexe (union de l'esprit objectif et de l'esprit subjectif) pense ainsi renouer avec la vision de l'animal politique incarnée par le citoyen d'Aristote, mais au terme d'un développement logico-historique dans lequel la société civile des besoins, des intérêts et des égoïsmes a trouvé sa place. Hegel pousse loin l'exigence de l'individu-citoyen dans l'Etat accompli :

*Sa situation au sein de l'Etat doit lui donner le sentiment d'un droit, par lequel la chose universelle devient sa chose particulière*²³

Le propos est exprimé avec force et clarté, mais on peut dire que la réussite dans cette exigence se fait souvent attendre : la réconciliation de l'universel et du particulier désigne bien, en termes philosophiques, la difficulté pour l'Union européenne de rendre les citoyens « unis dans la diversité ». Pourtant l'esprit du temps (au sens commun et non hégélien) pousse effectivement à la revendication des particularités de toute sorte. Le citoyen abstrait de la Révolution française a cédé le pas aux régionalismes, aux identités religieuses, aux revendications culturelles de toutes sortes, aux luttes féministes d'abord (dans les années 1970) et maintenant aux luttes pour le « genre », le mariage « pour tous », et autres revendications concernant les mœurs.

2 - Le citoyen de la particularité

Une citoyenneté que l'on pourrait dire extrapolitique est apparue (quand ce n'est pas antipolitique) : selon les catégories modernes, c'est là une contradiction dans les termes, mais les figures de la citoyenneté se superposent sans oblitération évidente et sans substitution exprimée consciemment. La *citoyenneté de conviction* n'est plus soucieuse de consulter l'intérêt général dont l'Etat définirait le monopole, elle veut participer à sa formation, elle veut l'engendrer à partir d'une arène autre que l'espace public régulé par l'Etat, la loi et les partis politiques ; quitte cependant à revenir ensuite au processus législatif, comme on le voit dans diverses affaires contentieuses concernant la santé publique ou la sauvegarde de l'environnement.

De ce fait, le citoyen n'est plus nécessairement celui qui fait face au souverain dont il reçoit la manière de voir les choses et il n'est plus dans l'obligation de dépouiller ses appartenances. On constate plutôt une volonté d'agir et de s'exprimer selon certains critères de particularité (régions, religions, sexualité), en faisant appel à une autre instance de *légitimité* que l'Etat, et les institutions traditionnelles. L'Opinion est convoquée, comme source de légitimité plus directe, plus authentique, plus puissante.

²² E. Weil, *Hegel et l'Etat*, Paris, Vrin, 1970, p. 59.

²³ Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, § 261.

La convocation de l'opinion publique peut se faire afin de manifester une identité (sexualité) ou même affirmer la désobéissance civile. Cette dernière est assez précisément définie : violer la légalité sur un enjeu précis pour attirer le jugement et la reconnaissance de l'opinion, en acceptant les conséquences pénales (de façon à revenir à la légalité). Ce fut le cas en France du long mouvement des faucheurs volontaires d'OGM en plein champ, à l'encontre des autorisations que l'administration avait données à des cultivateurs déterminés²⁴. Dans un domaine spécifié (les organismes génétiquement modifiés entrant dans l'alimentation), sur la base d'actions brèves et illégales (destruction de propriétés privées), les acteurs posent une revendication à portée générale : responsabilité de l'Etat, débat public sur la qualité alimentaire. Cette affirmation d'une citoyenneté écologique et militante²⁵, ne refuse pas le politique mais le contourne pour mieux faire pression sur l'opinion. Ici la citoyenneté est encore un volontariat au service de l'intérêt général présumé, intérêt dont il est parfois demandé qu'il s'obtienne selon un processus de « coproduction de l'intérêt général » entre l'Etat et les particuliers, entre le privé et le public également (programme, par exemple, d'une association du type Fonda). L'idée que l'Etat ne peut plus faire face tout seul à divers problèmes se retrouve sous des appartenances diverses de l'opinion. En tant que promoteur de la désobéissance civile dans l'affaire des OGM cultivés en plein champ, José Bové déclarait en 2004 :

*Les faits le prouvent, avec le mode de fonctionnement de la démocratie délégative, l'Etat ne remplit plus son rôle de définition et de défense de l'intérêt public. La société civile est donc en droit et devoir de se mobiliser pour contribuer à la définition de l'intérêt général, voire pour confier à d'autres formes d'organisation du pouvoir que l'Etat, le traitement de cet intérêt général*²⁶

De même en ce qui concerne l'historique de l'implantation du TGV Méditerranée, conflit qui contraignit le gouvernement et la SNCF à revoir la procédure d'enquête publique, à organiser 2 000 réunions de concertation en six ans, et à élaborer une nouvelle loi (loi Barnier de 1995). Le point qui nous intéresse est que les acteurs du territoire concerné se sont donnés le titre de *citoyens-riverains*, contre la séparation que le discours ministériel voulait instituer entre « citoyens », et « experts », en amont de l'enquête et « riverains » en aval du projet d'enquête publique. Le sentiment des riverains était de travailler pour une cause exemplaire (et non pour des avantages particuliers ou locaux), et, en cela, pour les générations futures²⁷. La Commission nationale du débat public (loi Barnier) est née à partir de ces exigences des « citoyens en tant que riverains ».

On pourrait développer de multiples exemples où l'essor d'une « citoyenneté » dynamique, variée, bariolée en quelque sorte va de pair avec le désengagement et le discrédit qui affectent la politique « professionnelle ». Cette « citoyenneté de la particularité » - mais pourtant en espérance de l'intérêt général - gagne en liberté au fur et à mesure qu'elle perd son abstraction première (culture de la Révolution française).

²⁴ Voir Daniel Boy, « Les faucheurs d'OGM : contestations et légitimités », dans *Repenser la démocratie*, sous dir. Y.C. Zarka, Paris, Armand Colin, 2010.

²⁵ Voir la Charte des faucheurs volontaires : « La désobéissance civique face aux OGM : pourquoi ? », site <http://www.monde-solidaire.org>.

²⁶ J. Bové, interview 2004 à *Imagine Magazine*. Voir aussi J. Bové et G. Luneau, *Pour la désobéissance civique*, Paris, La Découverte, 2004.

²⁷ Voir les études de Jean-Michel Fourniau sur ce type de controverses : « La sélection des participants dans des dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire », table ronde du 28 juin 2008, colloque SAIAP (Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique), Lyon. Voir aussi, « L'expérience démocratique des 'citoyens en tant que riverains' dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, 2007, p. 149-179.

III - L'Union européenne : une citoyenneté évolutive mais sans idée régulatrice ?

1 - Les novations dans la citoyenneté

On a vu la citoyenneté de conviction, que la société civile mondialisée tend à favoriser, la citoyenneté de la particularité, qui est le cœur du défi moderne de l'unité politique indispensable, reste la citoyenneté hors sol qui se déploie en Europe²⁸. Dans cette union de 28 peuples (car il ne faut pas se limiter à parler de l'union des Etats), la citoyenneté européenne apparaît comme une forme englobante, portée par une dynamique ; elle n'est pas de limitation nationale, bien entendu, mais elle ne se définit pas non plus par un statut communautaire figé. D'après la formulation de certains auteurs, la citoyenneté européenne « associe au projet européen, selon des effets juridiques gradués, les étrangers résidant durablement dans l'Union »²⁹. C'est cet effet *associatif* qui nous intéresse ici : il tranche avec la conception classique qui veut que la citoyenneté soit une détermination statutaire rigide, très souvent identifiée à la nationalité. Au contraire, la citoyenneté européenne est plus vaste que la citoyenneté de l'Union, pour l'auteur précité³⁰, la tendance à reconnaître une citoyenneté *de résidence* crée de nouvelles configurations, sans doute inédites dans l'histoire - puisque même les confédérations et ligues grecques ne présentaient pas la même souplesse. Les droits politiques, comme le vote aux élections municipales et aux élections européennes, (sous certaines conditions) produisent une capacité civique dé-territorialisée (communautaire).

Dès lors, nous dit-on, la citoyenneté européenne « ne se présente pas comme un statut juridique uniforme, mais comme une superposition de statuts, complétant, sans la remplacer, la citoyenneté nationale du bénéficiaire »³¹. Ces statuts font droit à la particularité sous divers aspects : P. Dollat, cite les cas de ressortissants résidant depuis cinq ans de manière continue dans un Etat membre (directive en 2003), de réfugiés (directive en 2004), de travailleurs turcs (accord d'association CEE-Turquie), jouissant de certaines protections, soumis à certaines restrictions, mais, en vertu de l'égalité de traitement, non exclus de l'exercice du droit de vote aux élections européennes.

Nous n'insisterons pas, nous n'avons pas de compétence en la matière, bornons-nous à dire que les juristes peuvent vérifier aisément ici la grande labilité de l'idée de citoyenneté, et présumer la difficulté de compréhension que cela crée chez le « citoyen moyen » ; comme dit plus haut, un travail d'éclaircissement s'impose.

2 - Quelques interrogations

Nous ne ferons désormais qu'énumérer un certain nombre d'interrogations que les textes et la pratique suscitent.

a) Sur le plan de la démocratie entendue comme la possibilité pour le citoyen de dire au moins son mot, il faut rappeler l'article 11 du TUE modifié. D'une part les citoyens *et* les « associations représentatives » peuvent faire connaître et échanger publiquement leurs opinions, et ce « dans tous les domaines d'action de l'Union ». Immense programme, mais quelles sont ces associations ? Comme le dit P. Dollat, s'il s'agit des lobbies, il est à craindre

²⁸ Par commodité, nous nous limitons à deux traités universitaires, celui de Patrick Dollat, déjà cité, et celui de Claude Blumann et Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 5^{ème} éd., 2013.

²⁹ P. Dollat, éd. cit., p. 88.

³⁰ Cf. aussi C. Blumann et L. Dubouis, p. 152-153 : la jurisprudence « invite à prendre en compte la diversité des situations de citoyenneté nationale à l'intérieur d'un Etat, d'où il résulte qu'un national peut ne pas être citoyen européen au sens plein du terme, mais qu'inversement, un individu non national au sens strict, mais lié à cet Etat, peut exercer certains droits de citoyenneté reconnus par les traités ».

³¹ P. Dollat, p. 91.

que les intérêts particuliers les plus puissants prennent la place de cet échange public qui est souhaité mais formulé de façon très vague. On doit citer en entier l'alinéa 2 :

Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

Sans tomber dans l'ironie, on notera que la formule « société civile » laisse ouverte un champ immense, le champ du flou intégral, que, sans doute, la jurisprudence aidera à mieux organiser ? C'est ici d'ailleurs que la citoyenneté de conviction et la citoyenneté de la particularité, évoquées plus haut, peuvent trouver matière à s'incarner. On peut penser que cette effectivité de la parole des citoyens n'aura de visibilité et de poids que si elle s'exerce de façon transnationale, non à la façon des multinationales (qui savent faire, en l'occurrence), mais pour des causes du type ONG. C'est l'un des points d'appui de ce que nous appelons une visée cosmopolitique, on y reviendra.

b) Une autre grande question est celle de l'appréhension par les divers citoyens, au sein des divers peuples européens, de *l'intérêt général* de l'Union. C'est un concept existant dans la jurisprudence des deux cours européennes, mais c'est aussi, traditionnellement le pont aux ânes de la république démocratique entendue à la française. Il est intéressant d'observer les préconisations et les définitions données par le Comité économique et social, en 1999, sur le lien société civile/concrétisation de l'intérêt général. La société civile est :

*L'ensemble des structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général par le biais d'un processus démocratique basé sur le discours et le consensus, et jouent également le rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et les citoyens*³²

Là encore l'ironie serait facile : qui donc ne servirait pas l'intérêt général, parmi les radios, les entreprises, les banques, les associations de tout type, etc., etc., utilisant le discours et le consensus, avec grandes consultations du public par enquêtes de satisfaction, etc. ?

c) Une autre interrogation est triviale : quelle peut être *l'articulation* des deux citoyennetés, nationale et communautaire ? On a eu ci-dessus des éléments de réponse, avec le caractère évolutif et la diversité de statuts que permet de mettre à jour la jurisprudence européenne. Cependant, on remarquera une certaine disparité dans les textes fondateurs qui jette le trouble sur cette articulation.

D'un côté, le traité de Lisbonne énonce que « la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (cf. TFUE, art. 20, al . 1). Au lieu de rappeler ici le précédent américain, il est d'abord fructueux, comme le fait Patrick Dollat, de comparer avec le texte 17 CE : le mot « complète » était employé, au lieu de « s'ajoute ». Ce n'est pas une nuance, c'est une autre option, pour écarter sans doute le soupçon d'un fédéralisme rendu irrésistible³³.

D'un autre côté, l'attention doit être attirée sur la formulation de l'article 10 TUE modifié, alinéa 2 : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen ». Compte tenu de ce qui suit³⁴, il semblerait que l'on suggère ici *un seul* peuple européen, directement présent, et donc directement représenté : le tout comme une grande démocratie représentative classique (« Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la

³² Comité économique et social, *Avis sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne*, JOCE, n° C 329, 1999, p. 30, cité par P. Dollat, éd. cit., p. 78.

³³ Pourtant, comme le montrent la jurisprudence et la notion de citoyenneté de résidence, l'idée de *compléter* les citoyennetés nationales serait appropriée ; pour autant, on peut penser à une autre voie que celle du fédéralisme ; soit que l'on envisage la « fédération » au sens d'Olivier Beaud, soit que l'on comprenne l'idée cosmopolite comme démarche, enrichissement processuel qui élargit la mentalité nationale, non pas rendue forclosée mais ouverte sur des échanges où elle trouve sa part.

³⁴ « Les Etats membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'Etat ou de gouvernement, etc. »

démocratie représentative », 10, al. 1). Qu'est devenue la citoyenneté nationale, pour cette foule de citoyens « directement représentés »³⁵ ? Il semble y avoir un certain décalage (Louis Althusser aurait dit, en son temps, un « blanc » du texte) dans la conception même de l'édifice et des étapes à considérer et, finalement, du sens même de cette « Fédération d'Etats nations », pour parler comme Jacques Delors. Sans doute l'échec du référendum en France et aux Pays-Bas, mettant à bas l'idée d'une Constitution pour l'Europe, peut expliquer le ou les décalages en question dans la rédaction du traité de Lisbonne où l'angoisse l'a disputé à la fébrilité.

3 - Pourquoi l'idée cosmopolitique ?

Les chances que donne la dynamique de la construction européenne sont mal repérées et, surtout, non explicitées dans le débat public ; car la culture du personnel politique et l'électoratisme des partis n'y prêtent pas. Il n'y a généralement pas de relais donné aux réflexions actuelles de certains philosophes (Habermas excepté) sur le cosmopolitisme potentiel que l'UE porte avec elle³⁶. Les débats portant sur l'opposition de l'intergouvernemental et de la voie fédéraliste ne répondent pas, en fait, aux évolutions fécondes et à la conscience des citoyens. Quant aux violations apportées aux principes et aux valeurs de l'UE (du type des pratiques ou de la Constitution révisée en Hongrie) elles ne font, dès lors, qu'attiser les ressentiments, entre impression d'impuissance et souhait de mesures répressives renforcées.

L'idée cosmopolitique n'est pas une lubie prise dans le magasin des philosophes (comme on va chercher un article au magasin des farces et attrapes). Lorsque Kant réfléchit sur son temps, en phase avec la Révolution française, il croit pouvoir constater une situation mondiale où le besoin du droit se fait ressentir bien au-delà de la petite Europe des Lumières. Tout en ironisant sur « les puissances qui se targuent de piété », et qui, « tout en s'abreuvant d'injustice, veulent se faire passer pour les champions de l'orthodoxie »³⁷, au besoin en contrôlant le commerce des esclaves, Kant pense observer une contrepartie à cette puissance sans freins institués ; il existe, dans l'expérience contemporaine, le sentiment et l'idée rationnelle d'un droit cosmopolitique. En effet, « la communauté (plus ou moins élargie) qui s'est imposée désormais d'une façon générale parmi les peuples de la terre en est arrivée à ce point où la violation du droit en *un seul* lieu de la terre est *partout* ressentie »³⁸. Ce droit ainsi ressenti est le « droit public de l'homme en général »³⁹, dont la conception idéale peut être réalisée progressivement. Chez Kant, il ne s'agit pas d'un droit de résidence (ce serait sans doute prématuré en 1795) mais d'une hospitalité : « ne pas être traité de façon hostile par celui dont [le visiteur] foule le sol »⁴⁰. Mais ce n'est pas non plus simple tourisme, car l'étranger jouit d'un « droit de visite [*Besuchrecht*] qui appartient à tous les hommes, de s'offrir comme membre de la société »⁴¹.

³⁵ On pourrait ajouter, par esprit de méchanceté, qu'à ce compte-là, les représentants directs devraient parler une seule et même langue : sujet irritant, comme l'on sait.

³⁶ Nous nous référerons ici au numéro de *Raison publique* (n° 7, octobre 2007), « Démocratie : la voie européenne », avec notamment les articles de Jean-Marc Ferry, « Dépasser le 'malaise européen' : la voie cosmopolitique de l'intégration européenne », et Paul Magnette, « Comment peut-on être européen ? ». Voir aussi, de façon différente, les propositions de Yves Charles Zarka : *Refonder le cosmopolitisme*, PUF, 2014.

³⁷ Cela nous rappelle des choses, aujourd'hui. Citation dans E. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, trad. originale de Eric Blondel *et alii*, Paris, Hatier, coll. les Classiques Hatier, 2003, p. 33.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, p. 34.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 31.

⁴¹ Nous prenons les termes allemands dans l'édition Vrin, trad. J. Gibelin, 3^{ème} éd. 1975, p. 29. Note sur ce point : le droit de visite, en tant qu'hospitalité (*Wirthbarkeit*), ne signifie pas un droit d'entrer dans la

C'est bien le droit naturel, l'idée d'une dignité propre de l'homme parmi les êtres vivants qui fournit le support philosophique de cette vision. On ne *décrit* pas une réalité existante (« Le droit naturel existe-t-il ? »), on adopte une perspective pour interpréter les faits sociaux, on publie une idée régulatrice pour conduire l'action. C'est en ce sens qu'en exposant les thèses du stoïcisme, Cicéron écrit que, entre chaque homme et le genre humain, « il existe une sorte de droit civil (*quasi civile jus*)⁴² » ; nous pourrions dire une sorte de droit privé international qui régule les relations entre individus, et non de peuple à peuple.

L'important est de noter les formules qui évoquent le « comme si », car, encore une fois, on est dans l'ordre de l'idéal, pris non comme une chimère (imagination inefficace et inutile) mais comme un projet d'action collectif. Cicéron écrit de même qu'il faut considérer le monde *comme si* nous avions une cité sous les yeux⁴³.

Dans le cadre de l'Union européenne, il est significatif que des spécialistes en viennent à noter que, dans l'évolution enregistrée depuis vingt ans, « les droits du citoyen ne se distinguent plus guère des droits de la personne humaine », et que, en cela, on n'a plus des prérogatives « réservées aux ressortissants des Etats membres »⁴⁴. Ces auteurs concluent : « C'est aller au-delà même de l'Europe des citoyens »⁴⁵. Cet au-delà ne peut que désigner un horizon de cosmopolitisme, celui de « l'homme en général » dont parlait Kant et, avant lui, le stoïcisme.

Remarques provisoires en guise de conclusion :

L'histoire (et notamment l'histoire de la pensée) et la philosophie peuvent aider à repenser le problème européen, ainsi que les évolutions du droit. Le droit de libre circulation et de résidence à l'intérieur de l'espace européen, avec les acquis jurisprudentiels attachés à la sédentarité, doivent être rattachés au passé, pour comparaison, et à l'avenir, pour donner sens à cette « poussée » que les esprits casaniers (voire xénophobes) reçoivent comme une lubie venue de Strasbourg. Jean-Marc Ferry relève avec raison quatre droits qui traduisent une philosophie d'esprit cosmopolite et qui devrait être explicitée, et expliquée, comme telle : libre circulation et libre installation, participation électorale, droit de recours contre son propre Etat national, droit de protection hors du territoire de l'Union par le consulat ou l'ambassade de tout Etat membre⁴⁶.

Il faut bien donner un sens à ces « inventions » de l'Union européenne ; on ne peut se contenter de l'approche économique, qui, d'ailleurs, comporte des bilans contrastés. Comme le dit encore le même auteur, l'UE ne peut s'analyser comme simple « rattrapage politique de l'économie ». Cette voie est désastreuse, on le constate ; il s'agit plutôt d'assumer une « conscience transnationale de solidarité civique »⁴⁷.

communauté de résidence et de s'installer de façon permanente. Cependant, cette hospitalité peut aussi être un refuge offert ; l'Etat d'accueil peut refuser l'accès *si* la vie du requérant n'est pas menacée.

⁴² Cicéron cite en fait Chrysippe, dans son *De Finibus* (III, xix, 67: voir Cicéron, *Des Termes extrêmes des biens et des maux*, Paris, Les Belles Lettres, éd. revue et corrigée, 1999, p. 45. Pour approfondissement, on consultera Valéry Laurand, *La Politique stoïcienne*, Paris, Philosophies, PUF, 2005.

⁴³ *Quasi communem urbem et civitatem hominum et deorum : Des Termes extrêmes...*, éd. cit., p. 43 (III, xix, 63).

⁴⁴ Louis Dubouis et Claude Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 6^{ème} éd., 2012, p. 20 et p. 21.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁶ J.-M. Ferry, « Dépasser le 'malaise européen' : la voie cosmopolitique de l'intégration européenne », *loc. cit.*, p. 40.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 37.

Est-ce que les experts de la construction européenne, eurocrates divers, et les élites gouvernantes de nos 28 États sont prêts à défendre cette vision ? Dans l'état actuel, on peut en douter, il faut donc y travailler.

L'éclatement de l'UE sous la poussée des partis nationalistes ou populistes est un scénario devenu possible et peut-être même menaçant, à moyenne échéance ?