

## LA CITOYENNETÉ AU ROYAUME-UNI OU LA RECHERCHE D'UNE VALEUR INEXPLORÉE

*Aurélien Duffy-Meunier*

La citoyenneté n'est pas une notion inconnue au Royaume-Uni, mais les Britanniques sont loin de lui conférer la même portée que les Français ou les Américains. Elle ne présente pas chez eux la même dimension symbolique. Ni Déclaration ni Révolution n'ont conduit à faire de ce concept une valeur centrale chez nos voisins d'outre-manche. En effet, elle n'est pas ancrée dans le marbre d'un document constitutionnel écrit aussi emblématique que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. La citoyenneté n'a été explicitement reconnue au niveau législatif qu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle par le *British Nationality Act 1948*. Malgré l'absence de reconnaissance textuelle explicite, cette notion ou ses équivalents ont existé sous des appellations et avec des sens sensiblement différents depuis plusieurs siècles.

Introduite à l'époque romaine avec l'appellation *civis*, elle n'a ensuite été utilisée que timidement au Moyen-Âge. Les notions de *freeman* et *burgess* étaient davantage employées. Dans les petites villes, les *freemen* sont dénommés *burgesses*, mais le terme *citizens* est employé pour les grandes villes, notamment Londres. D'ailleurs, Blackstone utilise ce terme dans ses *Commentaires* pour désigner les électeurs appartenant à une *city* (Blackstone, Comm. I, 155). Les *burgesses* désignaient des hommes ayant un statut social et un certain nombre de droits et de devoirs que l'on rattacherait aujourd'hui à des droits et obligations civiques : le droit d'élire le roi lorsque la succession était controversée et des responsabilités judiciaires et fiscales. Le terme communauté (*commune*) a également eu un rôle déterminant pour désigner un groupe de personnes s'engageant dans des affaires civiques et ayant à ce titre des droits et des devoirs. On parlait ainsi de communauté de marchands, de communauté municipale et de communauté du Parlement (Heather, 2006 : 4-8).

L'idée de citoyenneté a donc existé bien avant le XVIII<sup>e</sup> siècle, mais le terme de citoyen, n'a été fréquemment utilisé qu'à partir du XVII<sup>e</sup> siècle. Cette citoyenneté a toujours été une citoyenneté de l'âge monarchique. Elle renvoyait généralement à un statut détenu par une élite à Londres notamment jusqu'au XIV<sup>e</sup> siècle (Heather, 2006 : 7). La citoyenneté du XVIII<sup>e</sup> siècle témoigne également d'une certaine dimension oligarchique (Baranger, 2000 : 254- 255). C'était jusqu'à récemment une citoyenneté sans égalité puisqu'elle était monopolisée par une élite de citoyens. Malgré le *Reform Act* de 1832, elle a été conditionnée par la propriété et le genre jusqu'en 1918, l'égalité de droit de vote n'ayant été atteinte qu'en 1928. La Constitution britannique est ainsi à l'origine d'une citoyenneté correspondant à une « espèce de conscience civique [...] éloignée de l'humanisme civique au sens Républicain et Florentin » (Pocock, 2003 : 341). Cette citoyenneté va être révolutionnée par les États-Unis et la France avec l'avènement de la République.

L'histoire de la citoyenneté britannique est complexe et si en « 1860...le terme « citoyenneté » restait un terme profondément ambigu » (Hall et al., 2000, p. 57), il semble toujours l'être aujourd'hui. L'histoire constitutionnelle du Royaume-Uni ainsi que celle de l'Empire britannique rendent, en effet, difficile l'existence d'un concept cohérent de citoyenneté britannique. Pour ces diverses raisons, la citoyenneté est aujourd'hui une notion que les Britanniques eux-mêmes ont du mal à cerner (Dummet, 1999 : 213 ; Lester, 2007).

Elle est présentée par T. H. Marshall dans son ouvrage « *Citizenship and Social class* » sous trois dimensions : civile, politique et sociale. Il fait respectivement remonter chacune d'entre elles

au XVIII<sup>e</sup> siècle avec la reconnaissance de droits civils par les cours ; au XIX<sup>e</sup> siècle avec la loi de 1832 qui supprime certains sièges dans les « bourgs pourris » et qui étend le droit de vote et, pour finir, au XX<sup>e</sup> siècle avec l'apparition de lois dans le domaine social, les *Poor Laws*. Son approche n'est pas exempte de critiques (Everson, 2003 : 59-60), mais elle est très fréquemment citée comme référence en matière de citoyenneté. Outre Marshall, certains observateurs la conçoivent comme une simple « implication dans la communauté : la bonne citoyenneté exige de l'honnêteté, de la fiabilité, d'aider son prochain et de travailler volontairement pour de bonnes causes », d'autres la perçoivent comme « l'exercice de droits et de devoirs civiques établis par la loi » (Dummett, 1999 : 213).

La citoyenneté apparaît, en définitive, comme une notion insaisissable dont il est difficile de déterminer les contours et le contenu (I). C'est sans doute la raison pour laquelle les tentatives politiques pour meubler ce concept semblent, pour l'instant, encore inabouties (II). Ces éléments font douter de l'existence de la citoyenneté en tant que valeur au Royaume-Uni.

## I. La citoyenneté, une notion fuyante

Plusieurs facteurs expliquent que la citoyenneté est une notion qui échappe à l'observateur français. Son manque de cohérence et la perplexité qu'elle peut causer, y compris dans les analyses britanniques, ont sans doute participé au fragile enracinement de cette valeur.

Des raisons philosophiques y ont, en premier lieu, contribué. La conception britannique de la citoyenneté est imprégnée des idées de Blackstone et Dicey, juristes qui se sont intéressés à la question du pouvoir politique au Royaume-Uni à la suite de Hobbes et Locke. Leurs analyses rejettent l'idée, développée par Rousseau, d'un contrat entre citoyens comme fondation du pouvoir (Everson, 2003 : 61). Ils adhèrent davantage à l'idée de Locke d'un contrat entre le peuple et le pouvoir politique. Cette différence de conception du pouvoir politique se reflète dans le concept de citoyenneté qui se démarque de l'approche française et américaine à plusieurs niveaux.

Le libéralisme négatif de Blackstone a, tout d'abord, marqué la Constitution et par-là même la conception de la citoyenneté au Royaume-Uni. Les Britanniques sont ainsi présentés comme des sujets de la couronne dont les droits ne sont pas garantis de façon positive, mais négative. Ainsi, comme le rappelle Lord Donaldson dans la décision *Attorney-General v. Guardian Newspapers* de 1978 : « chaque citoyen a le droit de faire ce qu'il veut, à moins d'en être empêché par la *common law* et la loi ». Les citoyens britanniques ne possèdent donc pas de droits explicitement consacrés. Comme les droits et libertés, la citoyenneté n'a pas connu de consécration solennelle. L'idée de droits naturels reconnus dans une Déclaration au profit de l'homme et des citoyens est donc étrangère aux Britanniques (Dicey, 1902 : 175-176). Ce n'est pas de la citoyenneté, mais de la *common law* et d'un Gouvernement limité, que dépend la garantie des droits et libertés. Les Britanniques n'ont donc pas eu besoin de consacrer la citoyenneté dans un texte solennel et de changer radicalement de régime, comme la France ou les Etats-Unis, pour s'assurer de l'exercice des droits de l'homme et du citoyen. Cette garantie reposait déjà, depuis bien longtemps, sur les principes de *common law*, ce qui explique le difficile ancrage de cette valeur.

Par ailleurs, l'adhésion à un pouvoir politique hiérarchisé laisse une faible place à l'idée de souveraineté du peuple. La guerre civile et l'écueil de la République d'Olivier Cromwell ont marqué les esprits. La crainte de revivre une telle expérience conduit Hobbes et à sa suite Blackstone à légitimer non pas la souveraineté du peuple, mais celle du Roi en son Parlement en vertu « du consentement général du peuple » (Blackstone, Comm. I : 183-184). Le Royaume-Uni, contrairement à la France révolutionnaire qui reconnaît l'État comme un ensemble de citoyens formant un seul corps, a choisi la voie de la dissociation du corps politique et du peuple. Le peuple est représenté par le corps politique sans y être incorporé (Everson, 2003 : p. 75). Les

membres du peuple britannique sont, malgré leur droit de vote, tenus à distance de la politique et par-là même de la citoyenneté. Dicey est d'ailleurs réticent à l'extension du droit de vote dont l'universalité est perçue comme un danger pour les droits individuels. Selon lui, les individus doivent être représentés par un corps politique paternaliste car il peut y avoir un doute sur la capacité des citoyens à être suffisamment éclairés pour comprendre où se trouve leur propre intérêt (Everson, 2003 : 73). Cette dissociation du peuple et du pouvoir politique conduit à une absence de sentiment d'appartenance à un même corps politique. Le lien entre eux ne repose pas tant sur la participation et l'appartenance à une Nation, caractéristiques de la citoyenneté en France, mais bien plus sur « un concept purement territorial de sujétion » (Everson, 2003 : 71).

Ces éléments éclairent les considérations liées à la nature du régime qui expliquent, en second lieu, la difficulté à concevoir la citoyenneté au Royaume-Uni. « Pas de République, pas de citoyenneté » pourrait-on dire (Heather, 2006 : 3). Dans un tel contexte, la conception britannique de la citoyenneté est en quelque sorte emprunte d'inégalité puisque la dimension aristocratique est toujours présente dans une monarchie. Cette dimension pouvait se retrouver dans l'exercice assez oligarchique de la citoyenneté résultant des conditions d'accès à celle-ci au XVIII<sup>e</sup> siècle (Baranger, 2000 : 254-255). Aujourd'hui, l'un des éléments « dignes » de la Constitution britannique, identifié par Bagehot, la Chambre des Lords, fait écho à cette dimension aristocratique de la citoyenneté. Malgré la suppression de la pairie héréditaire par le *House of Lords Reform Act* de 1999, la persistance d'une seconde Chambre non élue tranche avec l'idée d'égalité dans la participation à l'exercice du pouvoir politique caractéristique de la citoyenneté en France.

Un autre élément en atteste : le statut de sujet. Comme en Allemagne, il a précédé celui de citoyen et a eu du mal à s'effacer puisque le régime est toujours une Monarchie parlementaire. Ces deux statuts se sont superposés jusqu'en 1981, ce qui a contribué à l'ambiguïté du concept de citoyenneté. La notion de sujet, lorsqu'elle ne se confond pas avec celle de citoyen, semble toujours l'influencer. Le statut de sujet implique une relation verticale d'allégeance entre le souverain et le sujet, une forme de contrat par lequel le roi donne sa protection en échange de l'obéissance du sujet (Blackstone, Comm. I : 354), marquée par la pensée de Hobbes. Historiquement, les personnes ayant un devoir d'allégeance envers la couronne britannique à la suite de l'*Act of Union de 1707* étaient des sujets britanniques. Cette catégorie, reconnue par le *British Nationality and Status of Aliens Act de 1914*, s'étendait aux personnes nées ou dont les parents sont nés sur un territoire ayant promis allégeance à la couronne. Toute personne n'étant pas un sujet britannique était considéré comme un étranger.

La reconnaissance législative très récente de la citoyenneté n'a pas clarifié son contenu. Elle est devenue un concept pluriel qui s'est d'abord superposé à la notion de sujet pour finalement s'y substituer et qui entretient depuis la loi de 1948 une relation ambiguë avec la nationalité. En effet, la rhétorique de la citoyenneté est apparue avec le *British Nationality Act* de 1948 puisque le mouvement d'indépendance des États membres de l'Empire a contraint le législateur à déterminer ce que signifiait être britannique. Les rapports qu'entretient Westminster avec son territoire ont donc joué un rôle primordial dans la définition de la citoyenneté. Celle-ci a été introduite comme un moyen de maintenir l'unité du Commonwealth (Karatani, 2003 : 132-133), bien plus qu'une véritable valeur. Corrélativement à la création par ces États nouvellement indépendants de leur propre citoyenneté, le Gouvernement Attlee a instauré un nouveau statut : celui de la citoyenneté du Royaume-Uni et des colonies (*Citizenship of the United Kingdom and Colonies*) qui s'applique à tous les sujets britanniques qui n'ont pas acquis la citoyenneté d'une précédente colonie. Ainsi, le 1<sup>er</sup> janvier 1949 tous les sujets britanniques sont devenus soit citoyens d'un État indépendant membre du Commonwealth, soit citoyens du Royaume-Uni et des colonies. Cette loi a assimilé la notion de sujet et de citoyen, participant ainsi à l'incertitude entourant cette notion. Le citoyen, le sujet et la notion de nationalité sont en quelque sorte confondus. Ainsi, la première partie du *British Nationality Act 1948* est intitulée « la nationalité

britannique » et sa section 1(1) concerne « la nationalité britannique en vertu de la citoyenneté ». Cette disposition indique que toute personne ayant le statut de citoyen du Royaume-Uni et des colonies ou qui est le citoyen d'un État anciennement membre de l'Empire britannique doit avoir le statut de sujet en vertu de cette citoyenneté. La section 1(2) indique, quant à elle, que les personnes dotées des statuts précédents sont des « sujets britanniques » ou des « citoyens du Commonwealth », ces deux expressions devant avoir « le même sens ». Ainsi, les citoyens canadiens ou australiens, par exemple, sont citoyens de leurs États, citoyens du Commonwealth et sujets britanniques. Par conséquent, le statut de sujet britannique ou de citoyen du Commonwealth englobe toute personne vivant au Royaume-Uni, dans une de ses colonies non encore indépendantes ou vivant dans un État nouvellement indépendant. En outre, le statut de sujet concerne également les citoyens de la République d'Irlande qui étaient des sujets avant la loi de 1948. Le statut de citoyen du Royaume-Uni et des colonies est, quant à lui, plus limitatif puisqu'il se cantonne au Royaume-Uni et aux colonies n'ayant pas acquis leur indépendance. Le maintien du statut de sujet et son interchangeabilité avec celui de citoyen du Commonwealth démontre la volonté de maintenir la cohésion au sein des États membres du Commonwealth tout en faisant persister une ambiguïté autour de la notion de « citoyen-sujet ».

Cette incertitude quant au contenu de la notion est accentuée par le fait que la loi de 1948 se limite à établir les modalités d'accès aux statuts qu'elle instaure sans identifier le contenu des droits qui sont attachés à la citoyenneté du Commonwealth. En réalité, ces droits sont tout simplement ceux qui étaient attachés au statut de sujet à savoir la liberté de circuler, de résider au Royaume-Uni, celle de participer à la politique britannique en ayant un droit de vote ou d'éligibilité aux élections nationales et locales ou encore en pouvant exercer des fonctions dans le *civil service* comme toute personne née sur le sol britannique (Dummet, 1999 : 221). Comme l'indique Lord Diplock dans la décision de la Chambre des Lords de 1972 *Director of Public Prosecutions v. Bhagwan*, c'est bien plus l'ancienne qualité de sujet que la nouvelle qualité de citoyen qui leur permet de bénéficier de ces droits et notamment de la liberté d'entrer et de résider au Royaume-Uni. La citoyenneté du *commonwealth* n'a donc pas créé de nouveaux droits, elle a fait perdurer ceux qui existaient déjà au profit des sujets en établissant des distinctions selon le territoire dans lequel vit chaque individu. Le *British Nationality Act de 1981* a finalement remplacé le statut de sujet par une multiplicité de statuts de citoyens qui entretiennent des rapports délicats avec la nationalité.

La délimitation du contenu de la citoyenneté est, en troisième lieu, compliquée par l'absence d'unité de statut, qui participe au défaut de sentiment d'appartenance au Royaume-Uni (*britishness*). Le *British Nationality Act 1981* introduit une citoyenneté plurielle et fragmentée qui est parfois confondue avec la nationalité. Plusieurs éléments en témoignent. D'un point de vue purement pratique, il est intéressant de constater que la *UK Border Agency*, agence rattachée au Ministère de l'Intérieur, indique sur son site internet que la citoyenneté britannique est l'une des six formes actuelles de nationalité britannique. Cette confusion se retrouve dans les textes puisque la loi de 1981, dont l'intitulé porte sur la nationalité, reconnaît diverses « citoyennetés » et non diverses « nationalités ». Cette loi reconnaît pour la première fois le statut de « citoyen britannique » qui remplace l'ancien statut de citoyen du Royaume-Uni et des colonies. Ces citoyens sont libres de tout contrôle en matière d'immigration et ont un droit de résidence illimité, contrairement à certains citoyens du Royaume-Uni et des Colonies et à certains citoyens du Commonwealth qui avaient vu leur droit d'entrer sur le territoire limité en 1962. A cette catégorie s'ajoutent quatre autres catégories qui ne confèrent pas de tels droits de résidence : les « citoyens britanniques des territoires dépendants » (devenus *British Overseas Territories Citizens* depuis le *British Overseas Territories Act 2002*), les « citoyens britanniques d'outre-mer », les « personnes britanniques protégées » et les « sujets britanniques », que sont, par exemple, les citoyens irlandais. Le statut de sujet persiste donc de façon résiduelle. La notion de citoyenneté du Commonwealth est maintenue et englobe les citoyennetés précédentes ainsi que celle des

cinquante États membres du Commonwealth. Elle se substitue, en quelque sorte, à la fonction de « trait d'union » autrefois exercée par la notion de sujet britannique. Cette absence d'unité de statut soulève, d'une part, des difficultés au regard notamment de la citoyenneté européenne, comme en témoigne le contentieux relatif à la participation aux élections des habitants de Gibraltar aux élections au Parlement européen et, d'autre part, un paradoxe. Le lien établi par les textes entre citoyenneté et nationalité n'est pas vérifié dans les faits puisque les citoyens des territoires dépendants du Royaume-Uni et les citoyens britanniques d'outre mer n'ont pas la nationalité britannique, mais bénéficient d'une forme de citoyenneté britannique en raison de leur lien territorial avec le Royaume-Uni. La nature protéiforme de la citoyenneté résultant de la position du Royaume-Uni au sein du Commonwealth édulcore le lien entre le Royaume-Uni et ses citoyens. Combiné à la force des identités régionales au Royaume-Uni, cet élément freine l'adhésion des citoyens à une Nation britannique.

Finalement et en dernier lieu, la citoyenneté britannique est, au niveau de son contenu, une notion bien plus technique que constitutionnelle (Dummett et Nicoll, 1990 : 134). Elle présente une dimension « territoriale » et non « personnelle » (Everson, 2003 : 61) en raison de l'absence de sentiment national. Permettant essentiellement de bénéficier d'un contrôle en matière d'immigration assez minimal, la citoyenneté « britannique » s'apparente essentiellement à un statut privilégié au regard du droit de l'immigration. Elle ne présente pas de spécificité particulière en matière de droits politiques puisque le droit de vote et d'éligibilité sont partagés avec les citoyens du Commonwealth et de la République d'Irlande en vertu du *Representation of the People Act 1983*. Certains citoyens britanniques sont d'ailleurs privés de leur droit de vote comme ceux qui n'ont pas résidé pendant longtemps au Royaume-Uni ou comme certains détenus dont le statut a été à l'origine d'un contentieux nourri devant les juridictions britanniques et la Cour européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi la citoyenneté britannique est davantage conçue comme un titre facilitant les libertés de circulation et de résidence que comme une notion politique et symbolique. En témoignent les propos du *Secretary of State* Ede lors de l'adoption de la loi de 1948 sur la nationalité. Il a insisté sur le fait que la citoyenneté britannique et des colonies n'aurait pas le sens qui lui est attribué en philosophie politique : « Je ne pense pas qu'il y ait quoique ce soit de révolutionnaire dans le fait qu'une personne soit appelée citoyen britannique. Après tout, Bunyan dans le *Pilgrim's Progress* parle de citoyen du Paradis, et pour autant que je sache, le Paradis n'est pas dirigé par des principes républicains » (*Hansard*, 1948).

La citoyenneté a donc remplacé le statut de sujet sans pour autant que la nature des relations entre les citoyens et le pouvoir politique soit précisée (Oliver, 1991 : 38). Le citoyen britannique au sens strict dispose d'une liberté de résider ou de se déplacer sur le territoire britannique qui bénéficiait déjà aux sujets britanniques et, avant 1981, aux citoyens du Royaume-Uni et du Commonwealth. Par ailleurs, la citoyenneté britannique coexiste avec d'autres types de citoyenneté et est englobée par la citoyenneté du Commonwealth. Cette superposition de statuts et le rapport avec la liberté de circulation et de résidence, peut faire écho aux problématiques liées à la liberté de circulation des citoyens européens. Cantonnée à une simple conception territoriale, la citoyenneté britannique devient inconsistante. Une volonté politique a donc tenté de combler ce vide en partant à la recherche de la citoyenneté en tant que valeur.

## II. La citoyenneté, une inaccessible quête ?

Un certain nombre de politiques publiques ont été développées autour du concept de citoyenneté, mais n'ont pas pour autant permis de combler ou de clarifier ce concept.

Après la seconde guerre mondiale, on a pu interpréter les réformes conduites à l'aune de la notion de citoyenneté industrielle (Everson, 2003 : 76) ou sociale (Marshall, 1992 : 28).

Plus récemment, avant les élections de 1992, les trois principaux partis ont rédigé des manifestes axés sur la citoyenneté et ont tenté de clarifier ce concept. Le premier manifeste a été celui du parti travailliste avec la « Charte du citoyen » (*Citizen's Charter*), suivi du projet libéral démocrate *Citizens' Britain* et de « La Charte du citoyen » (*The citizen's Charter*), livre blanc du gouvernement du Premier ministre conservateur, John Major. La citoyenneté est ainsi devenue un instrument politique. Les principaux thèmes de cette dernière Charte du citoyen reprennent les thématiques développées à la fin des années 1980 par le gouvernement Thatcher sous l'appellation « citoyenneté active ». Son objet est de rétablir un sens des responsabilités et de surmonter la culture de dépendance caractéristique de l'État providence (Karatani, 2003 : 28-29 ; Faulks, 1998 : 127). Cette Charte appréhende le citoyen comme un usager, voire un consommateur de services publics. Elle propose diverses politiques d'amélioration de la qualité et de la gestion de ces services en matière éducative, de santé, de transport, de logement ou d'emploi, et ce, au moyen notamment de procédures de privatisation et de contractualisation (Faulks, 1998 : 135). Ses quatre principaux objectifs étant de développer la qualité des services publics, de donner aux citoyens le choix entre des fournisseurs compétitifs de services publics, de s'assurer qu'ils connaissent le standard de service auquel il peuvent espérer et de bénéficier, en tant que contributeurs, de leur investissement dans les services publics (Blackburn, 1994 : 3). La Charte du parti travailliste mettait également l'accent sur le citoyen consommateur puisque le sous-titre du manifeste s'intitulait *Labour's Better Deal for Consumers and Citizens*. Le projet du Gouvernement conservateur ne contenait ni déclaration de droits, ni projet de réforme constitutionnelle ou politique à l'inverse du projet libéral démocrate articulé autour d'« une nation de citoyens et non de sujets », d'un projet de déclaration de droits et d'un système de vote plus représentatif. À l'exception du projet libéral-démocrate, l'idée était surtout l'améliorer la compétitivité des services publics, ce qui s'éloigne de la conception politique de la citoyenneté.

Les débuts du New Labour dirigé par Tony Blair ont marqué un changement de ton en matière de citoyenneté. Les discours du nouveau *leader* travailliste font référence aux droits et devoirs des citoyens et à la nécessité de changer sa relation avec l'État (Blair, 1996 : 51). L'existence d'une citoyenneté sous-développée et le manque de justice sociale sont présentés comme le cœur du problème britannique (Blair, 1996, 77). C'est lorsque le Royaume-Uni s'est interrogé sur son pacte social et constitutionnel que la notion de citoyenneté a trouvé un nouvel élan. Les réformes travaillistes renouvelant le cadre constitutionnel ont corrélativement contribué à compléter le concept de citoyenneté. Le Gouvernement Blair a développé des droits au profit des citoyens. Le Gouvernement Brown a, par la suite, projeté de développer les devoirs et responsabilités des citoyens.

Avec les réformes constitutionnelles conduites par le Gouvernement Blair, le vocabulaire des droits s'est substitué à celui des privilèges qui était jusqu'à récemment associé à l'idée de « citoyen-sujet ». Ces réformes ont développé un certain nombre de droits politiques et civils.

S'agissant des droits politiques, outre le projet de réforme de la Chambre des Lords de 1999, qui aurait pu renforcer les droits politiques s'il avait abouti à l'instauration d'une chambre élue, les lois de dévolution écossaise, galloise et nord-irlandaise ont approfondi la participation des citoyens à la politique locale en instaurant de nouvelles assemblées au sein des entités dévolues. Cet approfondissement démocratique a toutefois des conséquences paradoxales car il peut être propice à la fragilisation du concept même de citoyen. En effet, le processus démocratique, qui a désormais lieu dans les entités dévolues développe un sentiment d'appartenance de certains citoyens à une communauté écossaise, galloise ou nord-irlandaise, mais contribue également à éroder l'identité et par-là même la citoyenneté britannique. Les velléités autonomiques écossaises démontrent, avec le projet de référendum sur l'indépendance de l'Écosse annoncé pour 2014, combien le sentiment d'appartenance à ces entités dévolues

l'emporte assez souvent sur le sentiment de « *britishness* », d'appartenance à la Nation britannique et par conséquent sur la citoyenneté britannique.

La reconnaissance de droits civils au profit des citoyens britanniques s'est posée en des termes différents des droits reconnus en France dans la Déclaration de 1789 qui confond à la fois les droits de l'homme et du citoyen. Le *Bill of Rights* est bien plus une déclaration des droits du Parlement sur le Monarque qu'une déclaration de droits individuels. Le *Human Rights Act*, qui a introduit de nouveaux droits en incorporant les articles 2 à 14 CEDH ainsi que les articles 1<sup>er</sup> à 3 du premier Protocole et 1<sup>er</sup> et 2 du 6<sup>ème</sup> Protocole, est donc la première déclaration de droits subjectifs susceptibles d'être invoqués par les citoyens. Ce texte, qui incorpore essentiellement des droits de la première génération, pourrait contribuer à cimenter l'identité britannique autour de ces droits nouvellement reconnus (Dummett, 1999 : 226). Cependant, il n'a pas été conçu comme une déclaration « britannique » des droits du citoyen. Malgré la source d'inspiration britannique de la Convention européenne des droits de l'homme, le *HRA* est bien plus perçu comme une déclaration de droits venus d'ailleurs que comme une déclaration de droits représentative de l'identité du Royaume-Uni. C'est pourquoi la proposition d'une déclaration de droits « britannique » a été formulée par les partis conservateur (D. Cameron, 2006) et travailliste. Ce dernier y a associé l'idée de devoirs.

En 2007, le *Green Paper, The Governance of Britain*, proposé par le Gouvernement Brown, eu pour objet de renouveler la démocratie britannique notamment avec un projet de Constitution écrite. Ce document préparatoire et consultatif contient un chapitre sur l'avenir du Royaume-Uni et les relations entre le citoyen et l'État. Il propose une « nouvelle relation entre le Gouvernement et le citoyen » (*The Governance of Britain*, 2007 : Foreword et § 8) articulée autour de la responsabilisation des pouvoirs et du développement des droits et des responsabilités des citoyens. Dénonçant le manque général de clarté des droits et responsabilités qui découlent de la reconnaissance de la citoyenneté britannique (*The Governance of Britain*, 2007 : §191), ce document confirme un constat : le Royaume-Uni est doté d'un concept de citoyenneté creux qu'il convient d'enrichir. S'inscrivant, de façon remarquable, dans le cadre d'un projet de Constitution écrite, la citoyenneté est ainsi intimement liée à l'établissement d'un nouveau pacte constitutionnel. La citoyenneté et l'identité nationale, les valeurs britanniques communes, des projets de Déclaration britannique de valeurs et de Déclaration britannique de droits et devoirs ainsi que la question de l'adoption d'une Constitution écrite sont abordés. La clarification de la notion proposée visait à établir des droits et responsabilités propres à l'identité britannique afin que la citoyenneté devienne « le facteur dominant qui rassemble la nation » (*The Governance of Britain*, 2007 : §182). Cela montre qu'elle ne l'était pas vraiment jusque là.

Pour ce faire, le document de consultation insiste sur la nécessité de s'entendre sur les valeurs britanniques communes afin de renforcer le sentiment national. Elles pourraient être rassemblées dans une Déclaration britannique de valeurs englobant les principes de liberté, de démocratie, de tolérance, de liberté de parole, de pluralisme, de *fair play* et de devoirs civiques (*The Governance of Britain*, 2007 : §194-198). S'y ajoute une proposition de Déclaration de droits et de devoirs visant à équilibrer les droits reconnus par le *HRA* avec certains devoirs et obligations. Le contenu de ces devoirs est plus vague. Des responsabilités attachées à la garantie de l'ordre public et des responsabilités civiques sont abordées. Dans cette perspective, le renforcement de la citoyenneté est associé aux politiques éducatives conduites depuis 2002 afin de renforcer les vertus civiques des futurs citoyens, leur participation et leur sens du devoir à travers l'enseignement obligatoire de l'éducation à la citoyenneté. L'idée d'imposer des devoirs aux citoyens n'est cependant pas familière à ce pays de tradition de *common law*. Cette question s'est d'ailleurs posée à propos de l'introduction, comme en Australie, d'un devoir de voter et s'est heurtée au « right to be left alone » des citoyens (Blackburn, 1994 : 83). Le Gouvernement Brown n'a cependant pas réussi à mener à bien ce projet de renouvellement de la citoyenneté

britannique. Seuls certains aspects institutionnels de sa réforme ont été proposés et adoptés dans le *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.

La citoyenneté n'est donc pas encore enracinée, en tant que valeur, au Royaume-Uni. Elle n'est pas fondatrice, contrairement à la citoyenneté française et constitue, comme aux États-Unis, un but vers lequel il faut tendre, un but qui viendrait chapeauter l'édifice préalablement construit. Les préoccupations économiques associées au changement de majorité en 2010 ont entraîné un ralentissement de cette quête citoyenne. Cela démontre la difficulté à développer une notion dans un système dont le pacte social s'est construit au fil du temps autour d'une monarchie parlementaire et de son Empire et non d'un État-Nation aussi ancré qu'en France. Les Britanniques ne ressentent sans doute pas le besoin de cette valeur qu'ils considèrent peut-être comme une utopie, ce qui vérifierait ainsi le propos suivant : « Produire des théories politiques utopiques est le propre des Français ; Ne pas y croire est le propre des Anglais » (Anthony Trollope, 1862 : Vol II Ch 9).

### **Bibliographie**

- D. Baranger, "The Eighteenth-Century Citizen", *European Review of History-Revue européenne d'Histoire*, vol. 7, n° 2, 2000, pp. 251-259.
- W. Blackstone, *Commentaries on the Law of England*, (1765-1769) dont une version numérisée est disponible : [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/blackstone\\_bk1ch2.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/blackstone_bk1ch2.asp)
- R. Blackburn (ed.), *Rights of Citizenship*, Mansell, 1994, 338 p.
- T. Blair, *New Britain: my vision for a young country*, Fourth Estate, 1996, 338 p.
- D. Cameron, *Balancing freedom and security – A modern British Bill of Rights*, Speech to the Centre for Policy Studies, London, 26 Juin 2006, [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2006/06/Cameron\\_Balancing\\_freedom\\_and\\_security\\_\\_A\\_modern\\_British\\_Bill\\_of\\_Rights.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2006/06/Cameron_Balancing_freedom_and_security__A_modern_British_Bill_of_Rights.aspx)
- V. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Girard & Brière, Paris, 1902, 474 p.
- Dummett, "Citizenship and National Identity", *Constitutional Futures, A History of the Next Ten Years* [R. Hazell (Ed.)], Oxford UP, 1999, pp. 213-229.
- A. Dummett et A. Nicol, *Subjects, citizens, aliens and others: nationality and immigration law*, Weidenfeld and Nicolson, 1990, 318 p.
- Ede (MP), *Hansard*, House of Commons, 1948, vol. 5, p. 393.
- M. Everson, "'Subjects', or 'Citizens of Erewhon'? Law and Non-Law in the Development of a 'British Citizenship'", *Citizens Studies*, vol. 7 (2003), pp. 57-84.
- K. Faulks, *Citizenship in modern Britain*, Edinburgh University Press, 1998, 222 p.
- C. Hall, K. McClelland et J. Randall, *Defining the Victorian Nation: class, Race, Gender and the British Reform Act of 1867*, Cambridge University Press, 2000, 303 p.
- D. Heater, *Citizenship in Britain: A History*, Edinburgh University Press, 2006, 263 p.
- R. Karatani, *Defining British Citizenship : empire, commonwealth and modern Britain*, Frank Cass, 2003, 228 p.
- A. Lester, "Citizenship and the Constitution", in S. Hetherington (dir.) *Halsbury's Laws of England: centenary essays*, 2007, 276 p.
- T. H. Marshall et T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992, 101 p.
- D. Oliver, *Governement in the United Kingdom. The search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Open University Press, 1991, 241 p.
- J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, 2003, 634 p.
- *The Governance of Britain, Green Paper, Presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor by command of her Majesty*, July 2007, CM 7170.



- K. Thomas, "Levellers and the Franchise", in G.E. Aylmer (ed.), *The Interregnum: The Quest for a Settlement 1646-1660*, Macmillan, pp. 47-53.
- A. Trollope, *North America*, Harper and Brother, 1862, 623 p.