

LA CITOYENNETÉ AUX ÉTATS-UNIS : UNE VALEUR EN PERPÉTUEL DEVENIR

Élisabeth Zoller

Aux États-Unis, la citoyenneté est soit fédérale, soit d'État, et tout citoyen résidant aux États-Unis, en principe, possède les deux. En théorie, ni elles se confondent, ni elles se superposent, étant l'une et l'autre d'une étanchéité totale et parfaitement distinctes. En pratique, la coexistence des deux fait de la citoyenneté aux États-Unis « un concept juridique indéterminé » (Conrad, 2002 : 101).

Certes, il est admis depuis l'adoption du Quatorzième amendement (1868), initialement rédigé pour régler le sort des esclaves affranchis par la guerre de Sécession, que la citoyenneté des États-Unis est le statut dont jouit « toute personne née ou naturalisée aux États-Unis et soumise à leur juridiction » et qui lui confère des droits, civils et politiques, et des devoirs, civiques, militaires et fiscaux tels qu'ils sont définis par les lois. Cependant, le contenu des uns et des autres n'a rien à voir avec la portée qu'ils ont en droit français, même en admettant que la citoyenneté française soit un « concept flou » (Lochak, 1991 : 179).

L'imprécision du concept est autrement plus grave et inquiétante aux États-Unis. La citoyenneté n'y est faite que de droits (*rights*). Les devoirs ou obligations (*responsibilities*) qu'elle implique sont sinon absents, du moins ignorés, quand ce n'est pas rejetés comme étant incompatibles avec la vraie, la véritable liberté, celle que les colons rebelles exigeaient de l'Angleterre en 1776 et qui a pour nom l'indépendance. L'oubli des devoirs de la citoyenneté est tel aujourd'hui outre-Atlantique que tous les Présidents, quelle que soit leur couleur politique, éprouvent le besoin de rappeler qu'ils sont le corrélat des droits qu'elle confère (Bush, 2006 : 573 ; Obama, 2010 : 2 ; 2011 : 1).

En vain chercherait-on dans les allocutions des Présidents français une même insistance. Comment expliquer cela ? La cause tient à un seul fait. En droit français, la citoyenneté est un point de départ ; aux États-Unis, c'est un point d'arrivée (I) tant au niveau fédéré (II) qu'au niveau fédéral (III), mais pour différentes raisons.

I – La citoyenneté aux États-Unis, un futur lointain

Les faits parlent souvent mieux que les livres. Aujourd'hui, pour être naturalisé citoyen américain, il faut, entre autres formalités, réussir un examen consistant à répondre de façon juste à différentes interrogations tirées d'une longue liste de questions de difficulté graduée qui vont, par exemple, de « Combien d'étoiles y a-t-il sur notre drapeau ? » à « Quels sont les bénéficiaires des droits garantis par la Constitution et le *Bill of Rights* ? » (INS Citizenship Test Questions, 2008). Le test réussi, il faut faire serment d'abjurer toute allégeance à quelque souveraineté étrangère à laquelle on aurait été soumis, de défendre la Constitution et les lois des États-Unis contre tous ses ennemis qu'ils soient de l'étranger ou de l'intérieur, de porter les armes pour défendre les États-Unis quand la loi l'exige, et d'accomplir toute œuvre d'importance nationale sous la direction du pouvoir civil et des lois. Pour devenir citoyen français, il faut justifier d'un minimum de savoir sur l'histoire, la culture et la société française, mais le niveau requis est évalué de manière informelle lors d'un entretien avec les services de la préfecture qui vise plus à « susciter un échange » qu'à tester un niveau précis de connaissances. Le droit français ne demande pas de faire serment d'allégeance à la République. En revanche, il exige que le candidat à la naturalisation signe la Charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil. Là est le point décisif.

Le serment exigé aux Etats-Unis s'adresse à un homme qui reste muni de ses droits naturels. La signature de la Charte qui est demandée au candidat à la naturalisation française exige de celui-ci qu'il y renonce pour adhérer à un contrat social et devenir citoyen.

La citoyenneté en droit français n'est pas seulement un statut; c'est une condition d'appartenance à la Nation. La raison tient au fait que le droit français, public et privé, s'est entièrement construit sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Or, ce texte n'est pas une déclaration de droits tout court, un *Bill of Rights* comme il en existe dans les pays de *common law*, ainsi, le *Bill of Rights* anglais de 1689, ou le *Bill of Rights* américain de 1791 formés des dix premiers Amendements à la Constitution fédérale. C'est une déclaration des droits de l'homme ET du citoyen qui ouvre un âge nouveau et fonde l'association politique de la France moderne autour d'un contrat social. Ce contrat n'est pas passé entre le peuple et le pouvoir, mais entre tous les membres de la Nation dans laquelle réside le principe de toute souveraineté. En droit français, le citoyen n'a donc pas de droits contre un pouvoir préexistant comme dans le contrat lockien ; il est lui-même avec ses associés à l'origine du pouvoir qu'ils fondent tous ensemble en vertu du principe de la souveraineté nationale.

Il en résulte que ce n'est pas Locke, mais Rousseau qui est en arrière-fonds de la Déclaration de 1789 et c'est pourquoi, en droit français, la citoyenneté est une condition d'exercice par l'homme de ses droits, ou, pour dire les choses autrement, droits et libertés s'exercent toujours dans le cadre de lois. Car, rappelons-le, le contrat social pour Rousseau est ce qui permet à l'homme de vivre libre, donc sous un gouvernement de lois, et d'atteindre ainsi la liberté morale. Droits et devoirs y sont l'avant et le revers d'une même médaille. Le résultat est qu'il n'y a pas, et qu'il ne peut pas y avoir en droit français, de droit à l'état de nature ou de liberté nue. C'est sur ce point précis que le système français diverge de celui de *common law*, et avec lui, la citoyenneté française de la citoyenneté américaine.

Dans le système de la *common law*, l'état de nature n'est ni celui de Hobbes, ni celui de Rousseau où l'homme est un être mu par l'instinct (Derathé, 1992 : 130); c'est celui de Locke dans lequel l'homme est déjà un être moral, parce que mu par la raison (Locke, 1988 : 305). La citoyenneté y est donc une simple norme de comportement social opposable à tous les membres de la communauté, y compris les étrangers. Est citoyen celui qui s'implique dans la vie de la communauté, qui est honnête, sur qui on peut compter, qui aide son voisin, et qui œuvre de son plein gré à de grandes causes pour le bien public. Parce qu'il a prouvé être un homme de confiance, le citoyen participe à la gestion de la communauté par le bulletin de vote ; il est ainsi, mais pas nécessairement, un électeur.

La conception libérale de la citoyenneté qui s'était forgée en Angleterre au XVIIIe siècle (Dumett, 1999 : 213) est naturellement passée aux États-Unis. Dominante à la Déclaration d'indépendance, elle fut bousculée par une conception plus républicaine lorsque les colonies se constituèrent en Etats libres et indépendants et que la citoyenneté commença à se définir moins par la vertu morale que par le droit de vote, au point de s'identifier avec lui. Toutefois, cette citoyenneté d'État, républicaine d'inspiration, n'a pas eu le temps de se consolider dans la mesure où elle avait à peine dix ans d'âge quand la Constitution fédérale de 1787 a jeté contre elle les bases d'un travail de sape puisque, sans la supprimer, elle lui a surajouté une autre citoyenneté, la citoyenneté fédérale qui devait l'engloutir corps et bien. Mais, à l'époque, nul n'anticipait pareils développements et la double citoyenneté est devenue l'une des caractéristiques fondamentales de la citoyenneté aux États-Unis.

Ainsi, en deux étapes, d'abord en 1776 avec la Déclaration d'Indépendance, puis en 1789 au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale, la citoyenneté républicaine – cette citoyenneté de Rousseau qui opère le passage de l'état de nature à l'état civil, celle qui oblige l'homme, « qui jusque-là ne regardait que lui-même, à agir sur d'autres principes et à consulter sa raison avant d'écouter ses penchants » (Rousseau, 1964 : 364) et qui constitue l'âme du pacte républicain – cette citoyenneté se

scinda en deux. Certes, la scission a rendu possible le fédéralisme, mais elle a condamné la citoyenneté républicaine à être un futur lointain aux États-Unis puisque ne pouvant jamais se réaliser pleinement, ni au niveau de l'État fédéré où elle n'a cessé de dépérir, ni au niveau de l'Union fédérale où elle est voué à l'incomplétude, sauf à détruire le principe du fédéralisme qui lui a donné naissance. C'est pourquoi, à la différence du concept fondateur qu'elle est en France, la citoyenneté outre-Atlantique est un concept instable qui oscille continuellement entre une conception libérale et une conception républicaine sans jamais trouver un point d'équilibre.

II – Le dépérissement de la citoyenneté d'État

À l'origine, la citoyenneté d'État était la citoyenneté principale, la première et la plus importante des deux citoyennetés conférées au citoyen des États-Unis. Expressément visée à l'Article IV, Sec. 2 (1) de la Constitution fédérale, elle se définissait (et se définit toujours) comme un faisceau de privilèges et d'immunités. Selon la définition qu'en donna le juge Washington de la Cour suprême des États-Unis, siégeant en qualité de juge de circuit dans une affaire *Corfield v. Coryell* (1823), les privilèges et immunités de la citoyenneté fédérée sont « ces privilèges et immunités qui sont, de par leur nature, fondamentaux, qui appartiennent de droit aux citoyens de tous les gouvernements libres, et qui ont, de tout temps, bénéficié aux citoyens des nombreux États qui composent l'Union ... [parmi eux figurent] ... le droit à la protection de l'État, le droit d'acquérir et de posséder des biens de toutes sortes, le droit de rechercher et d'atteindre le bonheur et la sûreté – sous réserve des restrictions que l'État peut imposer pour le bien général de la communauté » (4 Wash. C. C. 371).

« Privilèges et immunités », tout est dit. La citoyenneté d'État, comme la citoyenneté fédérale, n'est faite que de droits. Certes, elle implique des devoirs, mais, comme dans l'Angleterre libérale, puis victorienne, du XIXe siècle, ces devoirs, quand ils existent, sont commandés moins par la loi, que par la morale intérieure. L'américain Francis Lieber, juriste et moraliste, écrivait ainsi à l'usage des étudiants en droit: « Plus il y a de liberté, plus il y a de devoirs. Car, moins nous sommes enchaînés à l'extérieur dans nos actions, plus il faut nous enchaîner à l'intérieur, par la raison et la conscience » (Lieber, 1839 : 2). Dans le système de la *common law*, les devoirs de la citoyenneté découlent de la capacité de chacun à se contrôler. La vraie moralité est privée, jamais publique, individuelle, jamais sociale. C'est pourquoi, les Américains, en particulier, et tous les libéraux, en général, attachent un si grand prix à la religion, car c'est en elle qu'ils trouvent leur moralité.

Rien n'est plus étranger à l'esprit de *common law* que notre système républicain qui porte à bout de bras une religion civile, notamment à l'école laïque et républicaine, et qui désespère de l'inculquer à ceux qui veulent rejoindre la nation en exigeant qu'ils signent la charte des droits et des devoirs de la citoyenneté. Ce genre de pratique lui paraît être la définition même de l'illibéralisme (Orgad, 2010 : 64). Américains et Britanniques ne vivent peut-être pas sous les mêmes régimes ; les uns vivent en république, les autres en monarchie, ou disons plutôt avec Bagehot, en « république déguisée » ; les uns subissent l'impuissance d'un gouvernement présidentiel de séparation stricte des pouvoirs, les autres l'efficacité d'un gouvernement parlementaire ; les uns vivent dans un État fédéral, les autres dans un État unitaire. Aussi profondes soient les oppositions de leurs formes et structures politiques, les uns et les autres se félicitent tous les jours de ne point être 'incorporés' dans un corps politique, mais d'y être simplement 'représentés' (Everson, 2003 : 75). Ils sont citoyens certes, comme les Français, mais d'une autre manière.

Aujourd'hui, le contenu de la citoyenneté américaine n'a pas changé ; c'est toujours d'abord et avant tout une gerbe de privilèges et d'immunités ou, plutôt, de « droits », comme on dit maintenant. Ce qui a changé, c'est le niveau auquel la citoyenneté fait sens. Ce niveau n'est plus fédéré, mais fédéral. Il est d'usage d'invoquer la guerre de Sécession pour expliquer le changement. Sans doute la défaite des Confédérés fit-elle voler en éclat les 'valeurs' de la pseudo-citoyenneté, si inégalitaire et raciste, qui régnait

dans les États du Sud pour leur substituer celles de la citoyenneté républicaine qui prévalait dans les États du Nord. La difficulté est que cette citoyenneté républicaine, idéalement si proche par son contenu de la citoyenneté française, n'a jamais pu prendre corps et se solidifier au niveau des États parce que la Constitution fédérale prive les États des moyens de la défendre.

On répète à l'envi que la citoyenneté implique la participation des citoyens à la vie de la cité et l'on a raison. Être citoyen suppose de s'impliquer et d'être impliqué dans la vie publique, par le bulletin de vote, par le devoir fiscal, et surtout par l'engagement militaire et l'entrée dans le service public. Mais il faut bien voir que ces deux formes d'expression de la citoyenneté sont privées de contenu dans les États de l'Union. Pour ce qui est de l'armée, il n'y en a pas puisque la Constitution interdit aux États de mener une diplomatie autonome [Article I, Sec. 10 (1) et (3)]. Et, pour ce qui est de la fonction publique d'État (enseignement et magistrature), la Constitution prive les États de la possibilité d'en réserver l'accès à leurs citoyens, dans la mesure où l'Article IV, Sec. 2 (1) de ce texte les obligent à étendre aux citoyens des autres États tous les privilèges et immunités, sans exception, y compris les fonctions d'autorité dans la fonction publique, qu'ils garantissent à leurs propres citoyens.

Autrement dit, les États ne peuvent pas favoriser leurs citoyens par rapport à ceux des autres États. Dès lors, comment leurs citoyens pourraient-ils s'attacher à eux plus qu'à un autre État? Les États fédérés ne disposent d'aucun moyen pour les retenir dès lors qu'ils n'ont pas les moyens concrets essentiels qui construisent une communauté de citoyens, l'école et l'armée (Schnapper, 1993 : 211, 221). Ni ils ne contrôlent un système éducatif susceptible de mener un projet d'acculturation à l'État conçu comme un corps politique puisque tout le système éducatif est décentralisé et géré au niveau des communautés locales, quand il n'est pas privé et religieux, ni ils ne disposent des forces armées qui scellent l'allégeance de la communauté des citoyens à l'État. Certes, les fonctions d'acculturation et d'allégeance qui forment la substance de la citoyenneté existent aux États-Unis, mais elles sont toujours célébrées au profit de la citoyenneté fédérale, et plus jamais au bénéfice de la citoyenneté fédérée.

III – L'incomplétude la citoyenneté fédérale

La citoyenneté fédérale est devenue la seule citoyenneté qui compte aux États-Unis, celle qui porte les valeurs de la République américaine, mais elle n'a jamais absorbé la citoyenneté d'État, la Cour suprême ne l'ayant jamais permis, même après la guerre de Sécession comme en témoigne l'arrêt sur les Affaires de l'Abattoir de 1872 (Zoller, 2010 : 101). Il y a à cela plusieurs raisons, mais la plus importante de toutes est certainement le fédéralisme.

La conception française de la citoyenneté est indissociable de l'adhésion à un « Contrat social », ou à un « Pacte républicain » comme on aime à dire aujourd'hui. Le citoyen de Genève en a fait la théorie dans des pages qui furent au chevet des auteurs de la Déclaration de 1789. Rappelons-en l'essentiel. L'homme met tous ses droits dans le Contrat social, il n'en réserve aucun, sinon « comme il n'y aurait aucun supérieur commun qui pût prononcer entre eux et le public, chacun étant en quelque point son propre juge prétendrait bientôt l'être en tous, l'état de nature subsisterait et l'association deviendrait nécessairement tyrannique ou vaine » (Rousseau, 1954 : 361), et il forme avec tous ses associés la souveraineté nationale qui s'institutionnalise dans un pouvoir d'État qui gouverne par des lois. Aux États-Unis, il n'y a ni contrat social, ni pacte républicain ; il y a seulement un pacte fédéral qui ne contient pas tous les droits naturels des associés, mais uniquement ceux qui ont été délégués au gouvernement fédéral, les autres sont réservés (Dixième Amendement à la Constitution des États-Unis de 1787). Il en résulte deux manières différentes de voir le rapport de la citoyenneté à la loi. La citoyenneté française est entièrement définie par la loi alors que la citoyenneté américaine ne l'est qu'en partie. Tout ce qu'elle ne règle pas par la loi est laissé à la libre conscience de chacun. Ainsi n'existe-t-il pas aux États-Unis un devoir

d'assistance à personne en danger [Jackson v. City of Joliet, 715 F.2d 1200 (1983) ; DeShaney v. Winnebago County Department of Social Services, 489 U.S. 189 (1989) ; Zoller, 2010 : 666].

Parce qu'il n'est fondé que sur un pacte fédéral, non sur un pacte social, le gouvernement fédéral est un gouvernement de pouvoirs limités. Le maintien de la répartition des pouvoirs entre lui et les États est le pilier fondateur de l'Union, mais c'est aussi l'obstacle sur lequel sont venus buter les efforts entrepris depuis la fin de la guerre de Sécession pour promouvoir une conception plus républicaine de la citoyenneté que celle des origines. Entre la protection de la structure fédérale et la protection des droits fondamentaux, la Cour n'a pas de principe juridique directeur pour trancher parce que le texte constitutionnel est ouvert. Dans les affaires précitées de l'Abattoir (1872), la Cour s'est fondée explicitement sur les pouvoirs énumérés et limités du gouvernement fédéral pour refuser d'inclure dans la citoyenneté fédérale des privilèges et immunités, c'est-à-dire des droits, qui relevaient en principe de la citoyenneté d'État, étant ici précisé qu'ils le furent par la suite, mais par d'autres voies. Trois quarts de siècle plus tard, dans l'arrêt *Brown v. Board of Education* (1954), la Cour s'est fondée expressément sur les devoirs de la citoyenneté que le système éducatif doit apprendre aux enfants pour déclarer l'inconstitutionnalité radicale de la ségrégation raciale à l'école, insufflant un contenu puissant à la citoyenneté fédérale, jusqu'à ce que le mouvement conservateur qui devint dominant avec l'arrivée de Richard Nixon à la Présidence et qui triompha avec celle de Ronald Reagan l'oblige à réduire ses ambitions.

Récemment pourtant, la Cour s'est fondée sur le devoir fiscal, le devoir citoyen par excellence, pour valider la taxe qui doit, à compter de 2014, frapper tout Américain (ou résident permanent) qui ne souscrit pas une assurance santé [*National Federation of Independent Business v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services* (2012)]. Il est encore trop tôt pour dire si l'invocation du devoir fiscal dans la jurisprudence de la Cour suprême pourrait être le signe annonciateur d'un renouveau de la citoyenneté à l'échelon fédéral. Une chose est sûre : la décision le rend possible. Il est impossible d'en dire plus. La citoyenneté aux États-Unis n'en finit pas d'évoluer ; c'est une notion en perpétuel devenir. Le Président Obama ne s'y trompe pas quand, réélu pour un second mandat, il exhorte ses concitoyens à ne pas oublier « le prix et la promesse de la citoyenneté » (Obama, 2013). C'est fort bien dit : aux États-Unis, la citoyenneté est une promesse.

Bibliographie

- Bush (G. W.), Remarks at a Naturalization Ceremony, March 27 (2006), Book I Public Papers, 2006, p. 572 et s.
- Charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil, Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025241393> (visité le 22 janvier 2013)
- Conrad (S. A.), « Citizenship », *The Oxford Companion to American Law* [K. L. Hall (Ed.)], 2002, p. 101 et s.
- Derathé (R.), *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Vrin, 1992
- Dummett (A.), « Citizenship and National Identity », *Constitutional Futures, A History of the Next Ten Years* [R. Hazell (Ed.)], Oxford UP, 1999, p. 231 et s.
- Everson (M.), « 'Subjects', or 'Citizens of Erewhon'? Law and Non-Law in the Development of a 'British Citizenship' », *Citizens Studies*, vol. 7 (2003), p. 57 et s.
- INS Citizenship Test Questions, 2008, <http://usgovinfo.about.com/blinstst.htm> (visité le 22 janvier 2013)

- Le Pors (A.), *La citoyenneté*, PUF, *Que Sais-je?*, 2002.
- Lochak (D.), « La citoyenneté, un concept juridique flou » in *Nationalité et citoyenneté. Perspectives en France et au Québec* [Colas (D.), Emeri (C.), Zylbererg (J.) Dirs.], PUF, 1991, p. 179 et s.
- Locke (J.), *The Second Treatise, Two Treatises of Government* [P. Laslett (Ed.)], Cambridge UP, 1988.
- Lieber (F.), *Manual of Political Ethics Designed Chiefly for the Use of Colleges and Students at Law* (1839).
- Obama (B. H.), *Remarks at a Naturalization Ceremony for Active Duty Service members*, April 23, 2010, 0 Fed. Reg. 1 1935
- Obama (B. H.), *Proclamation 8666 - Loyalty Day*, 2011, April 29, 2011, 0 Fed. Reg. 1, 1935
- Obama (B. H.), *Inaugural Address* (21 January 2013), <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address>
- Orgad (L.), “*Illiberal Liberalism, Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 58 (2010), p. 53 et s.
- Rousseau (J.-J.), *Du Contrat social, Écrits politiques*, Gallimard, Coll. Pléiade, 1954.
- Schnapper (D.), *La France de l'intégration, Sociologie de la nation en 1990*, Bibliothèques des sciences humaines, NRF, Gallimard, 1991.
- Zoller (É.), *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Collection « Grands arrêts », Dalloz, 2010.