

Qu'est-ce qu'un Américain ?

Nicolas BARREYRE

Qu'est-ce qu'un Américain ? En retraçant l'histoire de la perte de nationalité, Patrick Weil montre que c'est un citoyen souverain doté de droits inaliénables. L'histoire de la dénaturalisation, cas-limite et marginal, éclaire de façon saisissante comment s'est construite la stabilité juridique de la citoyenneté.

Recensé : Patrick Weil, *The Sovereign Citizen: Denaturalization and the Origins of the American Republic*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2012, 285 p., \$34.95.

Il arrive que le petit bout de la lorgnette soit le bon. Que se concentrer sur la marge, sur le cas-limite, en dise plus sur une notion que de l'aborder frontalement. Il en est ainsi du dernier ouvrage de Patrick Weil. Il s'intéresse à un phénomène relativement récent et restreint : la perte de la nationalité. Mais ce prisme étroit lui permet de revisiter le concept de citoyenneté, notion centrale à l'histoire américaine, et déjà bien labourée par l'historiographie¹.

Est-ce une vertu du déplacement du regard propre à la rencontre de deux historiographies ? Patrick Weil est spécialiste de la France, bien connu pour ses travaux sur la nationalité² et des politiques d'immigration³. Mais il enseigne aussi, depuis plusieurs années, à la faculté de droit de l'université Yale. Toujours est-il que *The Sovereign Citizen* explore la nationalité dans une culture qui parle plus volontiers de citoyenneté : deux mots qui ne recouvrent qu'occasionnellement la même chose. Car l'accès à la citoyenneté n'a pas toujours été qu'affaire d'immigrants : en 1857, l'arrêt *Dred Scott v. Sandford* avait exclu tous les descendants d'Africains de la citoyenneté américaine – bien qu'ils fussent sujets des États-Unis – avant que le 14^e Amendement ne les incluent en 1868. De même, les Amérindiens n'étaient qu'une minorité à avoir la citoyenneté américaine avant une loi de 1924. Inversement, au XIX^e siècle également, les immigrants européens avaient parfois des droits politiques, y compris le droit de vote, sans avoir la nationalité. Ce n'est qu'au XX^e siècle que les deux se sont confondus définitivement.

¹ Dans les seules cinq dernières années, au moins 36 livres d'histoire américaine publiés aux États-Unis incluaient le terme *citizenship* dans leur titre, d'après la base de données bibliographique du *Journal of American History* : <http://www.oah.org/rso/> [consultation au 7 janvier 2013].

² *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Gallimard, « Folio Histoire », éd. rev. et augm., 2005 ; *Être français. Les quatre piliers de la nationalité*, Paris, L'Aube, 2011.

³ *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, « Folio Histoire », nouvelle édition refondue, 2005.

Peut-être est-ce pour cela que le sujet spécifique de l'étude de Patrick Weil – la perte de la nationalité – s'avère fécond. Car si elle ne concerne que relativement peu de cas – quelque 22 000 sur le XXe siècle – elle a produit une transformation substantielle de la définition légale de la citoyenneté américaine sur deux tiers de siècle. De conditionnelle, elle devient absolue. De participant à la vie civique, le citoyen devient une parcelle du souverain. Voilà comment, dans les années 1960, la souveraineté populaire, socle du système républicain, est investie dans l'*individu*. Patrick Weil nous montre comment la citoyenneté est alors faite supérieure à l'État par interprétation de la Cour suprême. Seule la renonciation volontaire peut désormais en priver un citoyen.

Ou plutôt, un citoyen né tel. Car les immigrants naturalisés restent les possibles sujets d'une dénaturalisation, même si celles-ci sont plus rares et plus difficiles à prononcer. L'ironie est palpable : c'est par une suite de décisions sur des dénaturalisations que la Cour suprême crée la souveraineté absolue du citoyen ; mais en restreignant sa propre jurisprudence, elle l'a limitée aux Américains nés aux États-Unis (dans une sorte de droit du sol absolu tiré du 14^e Amendement). Ou comment les immigrants ont sécurisé la nationalité des Américains « de souche ».

Histoire de la dénaturalisation

L'histoire de la dénaturalisation est récente aux États-Unis, puisqu'elle apparaît dans une loi de 1906. Rien, auparavant, si ce n'est l'affirmation en 1868 du principe pour tout citoyen de renoncer à sa nationalité pour en prendre une autre. Mais le but était surtout, alors, d'assurer la protection juridique des nouveaux citoyens face aux puissances européennes d'où ils avaient émigré. La dénaturalisation est donc une histoire du XXe siècle : elle participe de l'essor de l'État fédéral, de l'autorité de l'Exécutif et de la bureaucratisation croissante ; elle croise les poussées de patriotisme et ses corollaires, la xénophobie et l'anticommunisme ; elle se résout dans la transformation du rôle de la Cour suprême qui, après la Seconde Guerre mondiale, se fait gardienne pointilleuse de droits constitutionnels expansifs pour les citoyens.

Patrick Weil raconte cette histoire en trois temps. Dans un premier moment, le livre analyse comment la dénaturalisation a servi à l'affirmation de l'État fédéral, et en son sein d'une administration alors en pleine construction. Pourtant, son but est au départ ailleurs : il s'agit de lutter contre les naturalisations massives et souvent frauduleuses d'immigrants qui servaient, à la veille des scrutins, à fabriquer autant d'électeurs pour tel ou tel parti. Le phénomène était ancien, mais le Congrès ne se décide à agir qu'en 1906. La loi, en créant un bureau chargé de son application au sein du département du Travail, engendre alors un processus très différent du but initial. L'administration est une institution autonome, qui développe ses propres objectifs, à la fois par volonté de contrôle et par idéal d'ordre. Patrick Weil décrit ici comment la concurrence politique entre différents départements – Travail, Justice, État – et les transformations du travail des tribunaux fédéraux et fédérés vont alimenter, de manière heurtée, une longue fédéralisation et bureaucratisation de l'attribution de la nationalité américaine, qui n'aboutit qu'avec une loi de 1990. En 1900, un immigrant qui voulait devenir citoyen pétitionnait un tribunal de son État, qui après une audition pouvait la lui accorder au nom des États-Unis. En 2000, il posait un dossier administratif à l'Immigration and Naturalization Service, qui seul instruisait le dossier et prenait une décision. Le rôle des tribunaux (fédéraux) ne se limitait plus qu'à faire prêter le serment d'allégeance aux États-Unis des heureux élus. (Le système a changé après le 11 septembre 2001, quand l'INS a été dissoute, et ses attributions réorganisées au sein du tout nouveau Department of Homeland Security ; comment l'immigration est devenue du ressort de la « sécurité de la patrie » est un sujet à part entière.)

Derrière la technique, des enjeux politiques

Dans cette histoire, la *dénaturalisation* a servi, très tôt, de moyen de contrôler les naturalisations. Moyen technique : il fallait pouvoir défaire ce qui avait été mal fait. Mais surtout moyen politique : la peur de l'infiltré, de l'étranger anarchiste et, pour tout dire, anti-américain, *un-American*, allait s'avérer un moyen puissant pour le tout nouveau bureau des naturalisations de prouver sa nécessité politique, patriotique. Ainsi s'ouvre le second temps de l'ouvrage de Patrick Weil, avec la première victime d'une dénaturalisation politique : l'anarchiste Emma Goodman (l'auteur a d'ailleurs eu l'excellente idée d'inclure en annexe le texte qu'elle publia en réaction à sa déchéance civique).

L'immigration massive des premières années du XXe siècle provoque une réaction politique, qui culmine avec les quotas instaurés en 1921 et 1924. Celle-ci inclut, en 1907, la création d'une citoyenneté conditionnelle, révoquée, pour les naturalisés, soudain assujettis à toute une série d'exigences non pas pour obtenir, mais pour *conserver* leur citoyenneté américaine. Ils ne peuvent désormais plus vivre à l'étranger. Ils doivent se conformer aux normes morales de la société – l'adultère, la défense de l'amour libre, ou la possession d'alcool pendant la Prohibition sont autant de causes de dénaturalisation. Surtout, une interprétation très large de la loi vient bientôt faire du délit d'opinion politique un motif de dénaturalisation. Alors que des pans entiers de l'État fédéral lancent une « chasse aux rouges », particulièrement au lendemain de la Première Guerre mondiale, l'administration et les tribunaux construisent une jurisprudence où l'expression d'opinions anarchistes, puis communistes et socialistes, est censée prouver *a posteriori* que le naturalisé avait des « réserves mentales » sur le serment d'allégeance qu'il a prêté aux États-Unis, et cela annulait *de facto* sa naturalisation. Étrange pensée magique, qui pense l'effectivité du rituel mise en échec si le candidat n'y met pas tout son cœur, un peu comme les enfants pour qui un serment ne compte pas si on croise les doigts dans son dos. Malgré tout, cette interprétation juridique est la base, dans l'entre-deux-guerres notamment, de la déchéance civique d'un certain nombre de militants anarchistes et communistes, puis fascistes.

La conditionnalité de la citoyenneté américaine tourne alors autour de la notion de loyauté à la patrie – avec tout ce que cela peut avoir de subjectif. Et, dans les tensions politiques provoquées par la crise européenne, elle va s'étendre pour la première fois aux Américains de naissance. Jusque là, en-dehors des Américains qui deviennent citoyens d'un autre pays, les seuls cas de *dénationalisation* (c'est-à-dire de perte de nationalité pour les citoyens nés tels, en distinction de la *dénaturalisation* qui est l'annulation de l'octroi de nationalité à une personne née étrangère) avaient concerné les femmes se mariant à des étrangers, réputées alors prendre la nationalité de leur époux – aux États-Unis, cette disposition est en vigueur entre 1907 et 1922. Mais une loi de 1940 établit une liste d'actes qui font perdre la nationalité à *tout* citoyen américain car censés prouver leur allégeance *de facto* à une autre puissance : combattre ou travailler pour une armée étrangère, participer à des élections ailleurs qu'aux États-Unis, désertir l'armée américaine, commettre un acte de haute trahison. Bref, le délit politique fait alors de la citoyenneté un statut révoqué pour tous.

« Guerre à la Cour suprême »

Mais même pendant la Seconde Guerre mondiale cette situation est loin de faire consensus. Face à l'activisme du département de la Justice, qui met en place un programme de dénaturalisations pour sympathie avec l'ennemi, la Cour suprême s'empare du sujet. Dans un premier arrêt de 1943, *Schneidermann v. United States*, le tribunal juge que des opinions politiques ne sauraient constituer en soi la base d'une dénaturalisation. Cette affaire est le

début d'une longue série d'arrêts – plus de 25 entre 1944 et 1971 – qui aboutiront en 1967 à la protection absolue de la citoyenneté américaine : le « citoyen souverain » du titre.

La troisième partie de l'ouvrage est entièrement consacrée aux débats vifs qui divisent alors les juges constitutionnels – « guerre à la Cour suprême », annonce Patrick Weil. Il y a un aspect fascinant à suivre pas à pas le processus de décision au sein de cette institution : les rivalités intellectuelles, les oppositions politiques, les amitiés et inimitiés personnelles, et le raisonnement si particulier propre au droit constitutionnel américain. La reconstitution se base sur des archives et des entretiens avec d'anciens clercs des principaux juges, en sus des opinions rendues avec chaque arrêt important. Quelques figures déjà bien connues émergent : Felix Frankfurter, ardent défenseur de la déférence judiciaire, réticent à limiter le pouvoir du Congrès par décision de justice ; Earl Warren et Hugo Black, principaux artisans d'une jurisprudence qui protège les droits des citoyens contre les abus politiques. Patrick Weil déplie la casuistique de l'interprétation constitutionnelle, et les évolutions internes à la Cour qui aboutissent à l'arrêt *Afroyim v. Rusk* de 1967, qui met fin à la citoyenneté conditionnelle. Il est désormais considéré que le 14^e Amendement, en faisant des citoyens de toute personne née aux États-Unis, a placé la citoyenneté hors de portée du pouvoir politique. Ce n'est pas l'État qui est souverain, mais le peuple, dont il n'est que l'émanation. L'État ne saurait dès lors rompre de lui-même sa relation avec aucun citoyen, individuellement parcelle du souverain.

Une approche juridique restrictive ?

En son cœur, l'ouvrage de Patrick Weil est une histoire de « la dimension légale de la citoyenneté », soit « le lien formel de chaque individu à l'État-nation » (p. 5). Ce parti pris assumé n'est pas anodin. Il permet une analyse très concentrée, qui réussit à rendre intelligible l'évolution d'une notion juridique, au fur et à mesure que fonctionnaires, ministres, procureurs et juges s'en emparent, et la font évoluer pour leurs propres objectifs. Cette approche se montre efficace pour rendre compte d'un système de droit comme celui des États-Unis, qui donne un grand poids aux pratiques et interprétations constitutionnelles. Mais en concentrant la focale, l'argument laisse souvent dans l'ombre les évolutions plus larges de la société et de la politique américaines. Et prive parfois ses conclusions de toute la portée qu'elles pourraient avoir.

Ainsi de la question raciale. Patrick Weil développe longuement le cas des immigrants asiatiques, qui font l'objet de procédures de dénaturalisation systématiques de la part du bureau des naturalisations des 1906, et pendant tout l'entre-deux-guerres. Le cas des Chinois semble le plus clair, puisqu'ils font l'objet d'une exclusion explicite dans la loi de 1882. Celui des autres est plus flou, même si depuis 1870 l'octroi de citoyenneté n'est explicitement autorisé qu'aux « blancs et aux descendants d'Africains ». Certains immigrants asiatiques ont toutefois pu se faire naturaliser, et se retrouvent parfois des décennies plus tard sous le coup d'une procédure en révocation. L'acharnement de l'administration fédérale pousse la Cour suprême à élaborer une jurisprudence. Ses raisonnements tortueux disent assez la difficulté à tracer des frontières claires aux catégories exclues de la naturalisation par la loi sur des critères raciaux. Par exemple, la Cour refuse dans un arrêt de considérer la couleur de peau, et décrète que « blanc » signifie l'appartenance à la « race caucasienne ». Mais dans le suivant, elle refuse d'admettre les conclusions d'anthropologues incluant les Indiens et Syriens dans cette même race caucasienne, affirmant qu'il comprendre « blanc » au prisme du « sens commun » de « l'homme ordinaire » (p. 80-81). On retrouve là les contorsions de la justice américaine face à la question raciale – *Plessy v. Ferguson*, qui valide la ségrégation en 1896, n'est qu'un exemple. C'est ici que l'argument aurait pu prendre, pour le lecteur, une

ampleur supplémentaire en reliant la jurisprudence de la Cour suprême sur les dénaturalisations au problème, si central dans la société américaine, de la discrimination légale des noirs. Ceux-ci ne sont pas concernés directement par les dénaturalisations. Mais la pensée raciale américaine, et surtout la jurisprudence, est tout entière informée par la volonté de séparer, conceptuellement et pratiquement, les blancs des noirs. La Cour suprême est tenue par ses propres raisonnements sur cette *color line*-là quand elle se tourne sur le cas d'un autre groupe comme celui des Asiatiques.

À cette lumière, l'évolution de la Cour suprême après la Seconde Guerre mondiale sur la dénationalisation et la dénaturalisation est partie prenante de la révolution des droits civiques, portée par un mouvement politique de grande ampleur. La création d'une citoyenneté souveraine prend son sens dans cette évolution. Elle vient couronner l'appartenance à la communauté civique dont la Cour suprême a, décision après décision, consacré les droits, en empêchant le pouvoir politique de discriminer certains groupes, notamment raciaux. En ce sens, *Afroyim*, en se fondant sur le 14^e Amendement, participe de la construction juridique des droits civiques tout autant qu'il est l'aboutissement de batailles autour de la dénaturalisation. Il sécurise le droit à la citoyenneté comme les autres décisions ont pu sécuriser les droits afférents à la citoyenneté, et notamment ceux issus des dix premiers amendements à la Constitution.

On suspecte donc que l'importance politique de la dénaturalisation, et de la dénationalisation, a dépassé la saga légale explorée par Patrick Weil. Le livre en est parsemé d'indices. Ainsi l'*American Legion*, association patriotique (de droite) d'anciens combattants, prend-elle une part active dans le signalement de citoyens à dénaturaliser (pour raisons politiques). Les associations volontaires sont souvent des acteurs majeurs non seulement du débat politique, mais aussi du processus judiciaire – c'était le cas, à la même époque, des ligues de vertu ou des sociétés de tempérance, qui pouvaient suppléer la police quand elles la trouvaient trop inefficace. Leur engagement pourrait donner des clés à la construction politique de la citoyenneté comme l'appartenance à un corps civique exclusif. Car avant d'être une notion juridique, la dénaturalisation est une création politique. Ce sont les élus du Congrès qui l'ont mise dans la loi. Or les politiques raisonnent souvent sur des logiques différentes de celles des juristes. S'intéresser au versant politique des débats sur la dénaturalisation aurait été utile pour connaître l'intention du législateur ou, au-delà, l'état de l'opinion publique – deux variables auxquelles les juges sont très sensibles. Cela permettrait également d'explorer l'effet que les transformations légales de la citoyenneté, et la possibilité même de perdre sa nationalité, ont eu sur le rapport vécu des Américains à leur appartenance nationale et civique.

Conclusion

Qu'est-ce qu'un Américain, donc ? Patrick Weil montre que c'est d'abord un citoyen souverain, doté de droits inaliénables. Il n'en a pas toujours été ainsi, mais l'étrange carrière de la notion de dénaturalisation a abouti à cette très grande stabilité du statut de citoyen. Et, depuis quarante ans, les Américains ont l'expérience vécue de cette sécurité juridique. Mais elle pose une question pour l'avenir : la quasi impossibilité de déchéance de nationalité peut-elle fragiliser les droits afférents à la citoyenneté, en cas de tension politique ? La tradition judiciaire américaine protège mieux les citoyens que les étrangers : les détentions administratives qui ont frappé certains immigrants au lendemain du 11 septembre 2001 en ont été un exemple frappant, et ont d'ailleurs suscité une vague de demandes de naturalisations. Mais dans la guerre au terrorisme, certains citoyens américains ont été poursuivis non pas dans le système pénal, mais par des moyens militaires. Leur possession inaliénable de la

citoyenneté n'ouvre-t-elle pas la porte à l'affaiblissement des garanties offertes à tous les citoyens, alors que les États-Unis font la guerre non plus à des États mais à des groupes d'individus ? Voilà un problème, très politique, à laquelle la Cour suprême ne manquera pas d'être confrontée quand la question des moyens de la lutte contre le terrorisme se représentera, immanquablement, à elle.

Publié dans laviedesidees.fr, le 18 janvier 2013

© laviedesidees.fr