

## Péril en la demeure - Les effets pervers de la lutte contre le terrorisme sur la citoyenneté en Grande-Bretagne

### Research Note: Waking up with the House on Fire - The Unintended Consequences of the Fight against Terrorism on the British Citizenship

Helen Irving

Volume 3, Number 1, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039127ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039127ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Irving, H. (2006). Péril en la demeure - Les effets pervers de la lutte contre le terrorisme sur la citoyenneté en Grande-Bretagne. *Revue Gouvernance*, 3(1). <https://doi.org/10.7202/1039127ar>

Article abstract

Barely a month after the bombing of the London public transport system in August 2005, the British Prime Minister, Tony Blair, made public a number of legal and bureaucratic measures to sustain his ongoing fight against terrorism. Blair introduced ten measures, including the prolonged detention of suspects, new limits to the rights of refugee, bilateral and multilateral agreements on extradition with other countries, as well as the enactment of a new law regarding the alleged support and glorification of terrorist acts. All of these measures evidently go well beyond the simple task of reinforcing and expanding standard means of interrogation, imprisonment and deportation. Their intent is not limited to pre-emptive and punitive actions. At the heart of these measures lies a redefinition of the British society, i.e. the very nature of citizenship in contemporary Great Britain. From now on, said Prime Minister Blair, there would be a "test of British citizenship". Though such a test entails complex legal issues, they are not the focus of the following paper. Rather, its emphasis is on the meaning of this (re)definition of citizenship and its consequences for democratic governance, through the following questions: Who is a citizen? Who has a right to citizenship? What can a democratic (post)modern state ask from its citizens? What can citizens ask from their state and government?

## Péril en la demeure - Les effets pervers de la lutte contre le terrorisme sur la citoyenneté en Grande-Bretagne

Vol.3, No. 1, mai 2006, Page 50

**Helen Irving**

Le 5 août 2005, un mois après les attentats au système de transport public de Londres, le premier ministre britannique, Tony Blair a convoqué une conférence de presse pour annoncer une série de mesures, à la fois administratives et législatives, pour accroître l'ampleur de sa campagne contre le terrorisme. Blair a énuméré dix mesures, y compris la détention étendue de suspects, des limites au droit d'asile, l'augmentation des accords d'extradition avec d'autres pays, ainsi que l'établissement d'une nouvelle infraction dans le cas où il y a « approbation ou glorification du terrorisme. »

Habiter en Grande Bretagne pour le premier ministre,

comporte un devoir. Ce devoir est de partager et de soutenir les valeurs qui soutiennent le style de vie britannique. Ceux qui ne respectent pas ce devoir et qui tentent d'inciter à la haine ou s'engagent dans des actes de violence contre notre pays et son peuple n'ont pas de place ici<sup>1</sup>.

Des pouvoirs permettant déjà au gouvernement « d'enlever la citoyenneté aux individus de nationalité britannique ou double s'ils se comportent d'une façon opposée aux intérêts de ce pays » seraient étendus, pour comprendre les citoyens naturalisés « engagés dans des activités extrémistes. » Leur naturalisation révoquée, ils deviendraient susceptibles de déportation pour de nouvelles raisons, soit d'avoir « encouragé la haine, promu la violence pour faire avancer ses croyances, ou d'avoir justifié ou validé une telle violence. »

Cette série de mesures allait manifestement bien au-delà du simple but de renforcer et d'étendre les moyens d'interrogation, d'emprisonnement ou de déportation. Leur intention ne se limitait pas à la préemption ou la punition. Au cœur de celle-ci, se trouvait un message sur la nature de la société britannique - sur ce que veut dire, aujourd'hui, la citoyenneté en Grande-Bretagne. Blair a résumé sa position comme suit : « Ceux qui veulent être des citoyens britanniques devraient partager nos valeurs et notre style de vie. » Il y aurait, disait Blair, « un test de citoyenneté britannique. »

Quoique ces mesures visent à répondre à une crise britannique, elles s'inscrivent dans un débat qui va au-delà de la Grande-Bretagne. Il n'était guère étonnant de trouver, y compris en Australie, des membres du gouvernement réclamer des lois semblables pour enlever la citoyenneté aux citoyens naturalisés s'ils « promeuvent la haine. » Un député australien a déclaré :

Si des personnes viennent ici et si elles prennent la citoyenneté, elles doivent adopter les croyances fondamentales de la société australienne. Si elles abandonnent ces croyances, leur citoyenneté devrait être annulée et, si c'est possible, elles devraient être déportées.

Au niveau populaire, la proposition de Blair traduit un sentiment palpable et croissant selon lequel ceux qui sont hébergés dans un pays, et qui jouissent ensuite des libertés pour critiquer

leur terre d'adoption, perdent le droit d'être regardé comme des membres de ce pays. Ce phénomène fait aussi écho à des initiatives du passé. En effet, des conflits nationaux ou des menaces perçues par les pouvoirs dirigeants ont rendu possible la détention de citoyens d'origine ennemie en temps de crise ou de guerre.

Le sentiment actuel dépasse toutefois largement celui qui a justifié ces anciennes mesures. Nous sommes en présence d'un sentiment qui vise à débarrasser à jamais du corps politique, les individus qui auraient autrement le droit d'y rester. Il ne cherche pas simplement à les contraindre ou à les taire, mais à les expulser, à les mettre au ban de la société, où leurs paroles ne seront plus identifiées comme étant celles de Britanniques. Nous sommes donc en présence d'un sentiment qui veut non seulement priver ces personnes du droit, mais de l'occasion de prendre part à la « conversation nationale. »

### *Défis et enjeux de la proposition Blair pour la citoyenneté britannique*

En pratique, il se peut qu'une telle proposition pose des difficultés de mise en œuvre. Elle soulève notamment des questions juridiques complexes. La déportation d'une personne suite au retrait de sa citoyenneté est limitée par le droit international qui proscrit, par exemple, le refoulement ou la déportation de ceux en péril de persécution ou de torture, ou exposés à la peine de mort dans leur pays d'origine. La déportation d'une personne apatride ou une personne dont aucun pays n'est disposé à accepter est également proscrite. Il faudra en plus tenir compte de la *Loi sur les droits humains* en vigueur en Grande Bretagne, des tests judiciaires de proportionnalité, ainsi que des principes de révision judiciaire qui pourraient constituer des obstacles à l'application de la loi ou rendre son application si complexe ou encore la retarder au point d'en éroder l'efficacité. Ceci dit, la légalité de la proposition n'est pas le sujet de ce texte.

Une deuxième question d'importance est également mise de côté. Quelles sont exactement les valeurs ou les croyances fondamentales d'un Anglais (ou d'un Canadien, ou de quelqu'un de n'importe quel pays)? Comment peut-on les identifier? Évidemment, « croire » aux attentats ou au terrorisme n'y figure pas, mais ce n'est sûrement pas une valeur nationale unique ou fondamentale. Il y a peut être des états ou des nations dans le monde où beaucoup de personnes, même le gouvernement, s'en tiennent à l'idée selon laquelle le terrorisme est justifié pour rétablir ou pour protéger l'intégrité de la nation. Même là, le terrorisme est un moyen pour atteindre un but, et non une valeur en soi. Le but est, entre autres, la protection des « vraies » valeurs fondamentales nationales.

Donc, si la proposition ne disait que ceux qui viennent en Grande Bretagne ou en Australie, ou ailleurs, ne devraient pas soutenir le terrorisme, elle ne serait certes pas remarquable. La revendication qu'il existe des valeurs nationales renvoie à quelque chose de plus profond et plus problématique. À mon sens, la difficulté à identifier les valeurs ou les croyances nationales n'est surpassée que par la difficulté que suscite l'acte ou le risque d'essayer de le faire.

Ce n'est pas étonnant que Blair n'ait pas beaucoup ou profondément examiné ces questions. Improvisant sur le sujet, lors de sa conférence de presse, il a laissé entendre qu'il considère peut être que de telles valeurs existaient, en faisant allusion aux quelques phénomènes qui le dérangent : Selon Blair, « Le bon sens britannique », nous dit,

qu'on peut garder sa propre religion ou sa propre culture et se sentir en même temps intégré dans le courant dominant d'une communauté. Je crois que la plupart des gens comprennent que c'est là l'équilibre... [Q]uand des gens sont isolés dans leurs propres communautés, par exemple ceux qui sont ici depuis vingt ans par fois et qui ne parlent toujours pas l'Anglais, cela m'inquiète. Cela m'inquiète parce que, à mon avis, il y a là un sentiment de séparation qui peut devenir malsain.

Donc, on ne se trouve pas dans le courant dominant si on se sent séparé, ou si l'on se tient isolé de ce dernier. Non seulement sa définition n'est pas bonne mais son approche de l'intégration est circulaire. La langue est un puissant symbole d'intégration qui dépasse la volonté ou la capacité d'accepter la vie d'un autre pays. Est-ce toutefois une valeur en soi? Est-ce que les milliers d'Australiens qui habitent et qui travaillent à Londres partagent forcément les valeurs britanniques, du fait qu'ils parlent l'anglais ou qu'ils partagent une langue commune avec les Britanniques? Bien que pour être éligible pour la naturalisation britannique, on doit maintenant faire la preuve d'une maîtrise élémentaire de l'anglais, on ne pourrait guère imaginer que des Anglais naturalisés perdent leur citoyenneté parce qu'ils ne parlent pas l'Anglais après vingt ans.

Nous ne sommes donc pas plus en mesure de comprendre les valeurs fondamentales de la Grande Bretagne que nous ne l'étions avant l'annonce du soi-disant « test Britannique » de citoyenneté. Évitions toutefois de trancher cette question de valeurs, afin de poser les enjeux suivants : Qui est citoyen? Qui a droit à la citoyenneté? Qu'est-ce que l'État peut demander aux citoyens? Qu'est ce que les citoyens peuvent demander à cet État?

## *Qui est citoyen?*

### *Réflexion sur une conception étriquée de la citoyenneté*

D'un point de vue juridique, la réponse à cette question semble claire. Un citoyen est une personne qui a le statut officiel de citoyen au sein d'un État. Mais cette réponse n'aide pas à comprendre la proposition de Blair. Elle ne concerne que le droit, mais elle n'est pas seulement qu'au sujet du droit. Elle entraîne également la question : qu'est-ce qu'un citoyen? Que signifie être un *vrai* citoyen, par rapport à celui qui n'a pas le cœur à la citoyenneté (qui est même, un citoyen *sans cœur*)? En posant cette question, Blair attire notre attention sur les discours de la citoyenneté qui dominent dans les débats internationaux depuis fort longtemps sur la question de l'appartenance des membres de la communauté politique. Il s'agit toutefois d'un discours peu rigoureux, qui appartient à ce que Linda Bosniak appelle « une préoccupation résolument romantique avec la citoyenneté<sup>2</sup>. »

Des nombreux livres et articles avec le mot 'citoyenneté' dans le titre ont été publiés depuis les deux dernières années. Dans ces textes, la citoyenneté est souvent décrite d'une façon qui provoque une certaine désorientation. En effet, la citoyenneté y est à la fois la source de droits ou de titres, un ensemble de devoirs et de responsabilités, une voie qui mène à la vertu civique et une source de patriotisme. La citoyenneté est un mot clé synonyme d'égalitarisme ou de redistribution des richesses. C'est un moyen pour la fondation de l'égalité, ou pour la reconnaissance des différences. C'est la clé pour les revendications identitaires. La citoyenneté, semble-t-il, est aussi taxonomique : industrielle, féministe, environnementale, urbaine, biologique, corporative, en plus d'être politique, civile, et sociale. En somme, la citoyenneté peut être associée à une sorte de colle qui tient ensemble des individus, des groupes ou des communautés diverses au sein d'un seul État. On l'a représenté, écrit Bosniak, comme la personnification de la démocratie, de l'égalitarisme, du pluralisme, de la vertu civique, de la communauté - et parfois, tout cela en même temps<sup>3</sup>.

Ces écrits suggèrent, de façon implicite ou explicite, que des individus ne méritent pas encore le titre de citoyen, par manque d'attention aux devoirs, ou à défaut d'être suffisamment consciencieux sur le plan civique. Par comparaison, il y a des individus qui n'ont pas encore gagné la citoyenneté entière parce que l'inégalité des conditions sociales et économiques les en ont *de facto* privés.

Ces idées entraînent donc la conclusion, qui est inscrite dans la proposition de Blair, qu'un individu peut être à la fois citoyen et non-citoyen. La description normative ou idéalisée peut s'attacher à l'individu, sans se soucier de son statut légal. Si, selon tant de théoriciens,

l'essentiel de la citoyenneté est la vertu civique, le devoir, la participation à la communauté locale ou la pratique de prendre soin des autres, force est d'admettre que beaucoup de citoyens doivent échouer le test. Mais est-ce que le retrait de la citoyenneté à un citoyen légal peut servir à corriger une « erreur » juridique? Peut-on (re)-transformer le citoyen en étranger? Quel serait le résultat d'un tel acte s'il avait lieu?

La théorie de la citoyenneté néglige généralement cet autre côté de la médaille, soit les circonstances de la non-citoyenneté, ou de l'être comme « étranger. » Tous les résidents d'un État ne sont pas des citoyens. On utilise souvent le mot « citoyen » sans prendre cette réalité en considération. Mais ce n'est pas seulement une question de négligence. Le langage de la citoyenneté est un langage d'exclusion, d'« aliénage » et d'aliénation. Sans en être conscient ou non, si l'on utilise ce langage, l'on exclut les non-citoyens du discours. Bien qu'il soit probable que cela soit l'intention des théoriciens de la citoyenneté d'étendre seulement aux citoyens légaux les valeurs ou les attributs qu'ils attachent au mot, le résultat est le même. Un parallèle s'impose avec l'usage du mot « homme » que l'on utilise pour désigner tous les êtres humains en prétendant que le mot soit innocent et qu'il comprenne indistinctement les femmes et les hommes. En réalité, il masque un code normatif et comprend un message porteur d'exclusion historique.

Le langage des droits du citoyen, qui est commun aux écrits normatifs sur la citoyenneté, suppose que les non-citoyens n'ont pas le droit à de tels droits. Mais, la supposition qu'il y a une série de droits légaux qui s'attachent automatiquement à l'acquisition de la citoyenneté, est mal placée. Le dossier peut étonner ceux qui ont l'image d'une relation d'un lien incassable entre la citoyenneté et les droits. Si on ne regarde que le vingtième siècle, c'est-à-dire l'époque d'évolution de la citoyenneté moderne, on s'aperçoit que n'importe quel droit légal est toujours qualifié, limité, sujet à la discrétion exécutive ou administrative, ou encore n'est disponible en pratique qu'à une classe de citoyens légaux.

Évidemment, il n'est ici question que de droits juridiques formels. Nul besoin de polémiquer sur les obstacles sociaux et économiques à l'exercice ou à la connaissance de droits qui sont, autrement, disponibles. T.H. Marshall, le célèbre théoricien de la citoyenneté, a proposé une telle analyse en 1950 pour souligner la maigre qualité de la citoyenneté formelle. Son analogie rhétorique a été mal-appliquée, et les théoriciens qui l'ont suivi l'ont souvent appliquée pour soutenir des revendications de citoyenneté tout à fait détachées de son idée centrale, qui était basée sur une comparaison entre les droits et les conditions sociales et économiques nécessaires pour en profiter pleinement.

### *Que reste-t-il des droits de la citoyenneté?*

Pour évaluer la perte de citoyenneté prévue dans la proposition de Blair, il faut réfléchir davantage à la question des droits. Dans un sens pratique, qu'est-ce que le citoyen risque de perdre, en devenant un non-citoyen, ou un étranger? Quels sont les droits de citoyenneté qui lui étaient sûrs auparavant, et qui sont désormais perdus?

Dans des pays comparables, comme l'Australie, le Canada, les États-Unis - tous des démocraties modernes, basées sur la règle de droit - on trouve, par exemple, que le droit de voter, a été refusé aux citoyens légaux en diverses occasions ou actuellement, en un ou plusieurs de ces pays (parfois tous). Les citoyens qui n'ont pas joui de ce « droit » comprennent les femmes, les personnes de couleur, les prisonniers, ceux qui n'ont pas d'adresse permanente, les aliénés, ceux qui habitent à l'étranger, en plus d'un grand groupe de citoyens, les mineurs (dont la définition a changée).

Le droit d'être candidat aux élections a été refusé, en diverses occasions ou actuellement, aux citoyens sans droit de voter, aux femmes qui avaient autrement le droit de voter, à ceux qui

avaient la double citoyenneté (bien que ce soit acquis par choix ou de façon involontaire), aux fonctionnaires publics, aux banqueroutiers, entre autres, malgré leur citoyenneté légale.

L'émission d'un passeport repose toujours sur la discrétion exécutive. Elle n'a jamais été un droit. Dans le passé, on a refusé un passeport à des citoyens pour des raisons morales, de même que plus récemment pour cause de sympathies ou tendances politiques. Selon la *Loi sur les passeports* de l'Australie, par exemple, le Ministre de l'Immigration a le pouvoir de refuser un passeport s'il croit que le requérant risque « de se conduire de manière à mettre en danger la sécurité de l'Australie ou de pays étranger. » Même sous la *Charte canadienne des droits et libertés*, le citoyen n'a que le droit de « demander un passeport canadien, » il n'a pas droit à un passeport.

On peut bien entendu passer à travers n'importe quelle liste de « candidats » pour des droits de citoyenneté et on trouverait des exceptions de routines. Même le fait de retenir sa citoyenneté à la naissance n'a pas été confirmé comme un droit fondamental ou inaliénable. À titre d'exemple, entre les guerres mondiales et même après, sous la loi américaine (et ailleurs), les femmes perdaient leur citoyenneté lorsqu'elles se mariaient à un étranger, même si elles se sont retrouvées dans une situation d'apatride. La recherche nous montre que la majorité de cas d'apatride aux États-Unis entre les guerres « concernaient des femmes et étaient lié à un mariage<sup>4</sup>. »

En dépit du propos de Blair qu'il n'a pas le pouvoir de déporter des citoyens britanniques, le droit de vivre et de rester dans son pays de citoyenneté sans risque de déportation n'a jamais été garanti au citoyen dans l'histoire. Des millions d'anciens sujets britanniques classifiés désormais comme des « citoyens britanniques d'outre-mer » après la décolonisation dans d'anciennes colonies de la Couronne telles que le Kenya et Hong Kong, retiennent le statut de citoyens, mais sont inéligibles pour vivre en Grande Bretagne sans autorisation. Il n'y a pas de garantie de non refoulement ou de non-déportation pour ces citoyens. Des millions de personnes nées comme « sujets » britanniques ont ainsi perdu leur statut de citoyenneté, et à la fois leur droit de rester en Grande Bretagne tout d'un coup pendant la période après la Deuxième Guerre mondiale, au fur et à mesure de la séparation constitutionnelle des Dominions de la mère patrie. Beaucoup de citoyens naturalisés présentement en Grande Bretagne étaient dans le passé des citoyens britanniques à la naissance.

La *Charte canadienne*, en comparaison, garantie aux citoyens Canadiens « le droit d'entrer au Canada et d'en sortir librement », mais cela n'empêcherait pas les autorités du pays d'enlever la citoyenneté aux citoyens naturalisés. La perte du droit d'entrer et de quitter le Canada librement suivrait.

Alors que d'un côté, il y a tout un ensemble de publications qui soutiennent des propos normatifs au nom de la citoyenneté, de l'autre côté nous constatons une carence de réflexion sur les conséquences certaines qui suivent l'acquisition de la citoyenneté. Bref, la citoyenneté est à la fois surchargée et sous-déterminée.

### ***Le normatif à la rencontre du formalisme : complémentarité ou antinomie?***

Lors de sa conférence de presse, Blair a reconnu la dimension formelle de la citoyenneté. Le seul droit que le premier ministre a identifié (bien que ce soit à en douter comme droit) était le droit de non-déportation. D'autres droits légaux n'étaient pas essentiels à son programme. Il a parlé plus librement des *devoirs* de citoyenneté, qui comprennent, selon Blair, le devoir « de partager et de soutenir les valeurs qui soutiennent le style de vie britannique. »

Selon cette formule, le citoyen n'est plus simplement le contraire juridique du non-citoyen. Blair a ajouté des frontières morales aux frontières de l'État. Être citoyen est être à la fois être une

personne de statut juridique et une personne qui a des valeurs ou des croyances particulières. C'est un déplacement fondamental. Malgré des tests actuels de langue, de caractère, de connaissances de l'histoire britannique afin de se qualifier pour la naturalisation, un test généralisé de valeurs, surtout après l'acquisition de citoyenneté, vient de s'ajouter. Le citoyen britannique sera désormais à la fois citoyen en droit et citoyen de cœur.

Il est probable que beaucoup de ceux qui prônent une théorie normative de la citoyenneté s'opposeront à cette formule, ou se sentiront mal à l'aise. Peut-être auront-ils aussi le souci d'un procès juste ou des enjeux culturels et des valeurs homogènes que la formule peut comporter. Mais, de telles vues sont, à la limite, compatibles avec l'idée voulant que le citoyen qui a un cœur étranger à la citoyenneté, n'aura pas le droit à cette dernière. La proposition de Blair apparaît ainsi compatible avec la rhétorique de la citoyenneté, comme quelque chose de différent ou de détaché du droit. Les théories normatives de la citoyenneté ont longtemps promu cette idée.

A priori, cependant, la proposition de Blair n'est pas déraisonnable.

La liberté de parole, même protégée au niveau le plus élevé qu'est la constitution des États-Unis n'a jamais été sans limites; elle n'a jamais permis à une personne, selon l'exemple célèbre, de crier « incendie! » dans un théâtre plein de monde. Et, en principe, un État a le droit et l'obligation de protéger ses membres et de se protéger contre ceux qui crient « incendie ». D'un point de vue rétrospectif, on peut déplorer l'existence de précédents historiques, comme, par exemple, celui des lois sur la sédition qui ont contribué à une rupture entre le peuple américain à la fin du dix-huitième siècle, et les procès judiciaires contre la diffamation séditeuse en Angleterre à la même époque, ou encore les interrogations menées par le Comité des activités non-américaines aux États-Unis dans les années cinquante. Si ces exemples nous rendent mal à l'aise, ne sommes-nous pas contraints à opérer une distinction entre ces exemples et les actions d'un État qui sont nécessaires pour taire ou punir? Que doit-on faire, par exemple, aux citoyens qui sont coupables de trahison, non pas seulement pour avoir aidé l'ennemi dans le combat, mais pour avoir soutenu des paroles favorables à la cause de l'ennemi?

Pour la naturalisation, une série de tests et de qualifications sont appliqués de routine à un candidat avant qu'il se qualifie comme citoyen, y compris des tests de caractère (souvent, dans le cas de l'Australie, des tests de sympathies politiques), en plus d'une période minimale prescrite de résidence et un casier judiciaire dépourvu de crime. En plus, certains pays ont un test de compétence de langue, ainsi que des tests de connaissance nationale. Si de tels contrôles et critères sont permis avant l'acquisition de la citoyenneté, pourquoi s'arrêter là? Bien que, par exemple, le site Internet du gouvernement canadien sur la citoyenneté parle d'une « cérémonie de citoyenneté comme quelque chose qui « marque le début d'une vie nouvelle et signifie le passage formel au sein de la famille canadienne », la naturalisation n'est évidemment pas comme un tatouage permanent, duquel on ne saurait jamais s'affranchir...

### *Sur la nature de la communauté*

Comment alors définir ce qu'est une « famille de citoyens? » Il ne faut pas se tromper de l'objet de la proposition de Blair. En réponse à la question de savoir si les leçons tirées de l'Irlande du nord pourraient être appliquées à la vague de terrorisme actuelle, il a déclaré que : « C'est une situation fondamentalement différente ... [On pouvait mettre les revendications irlandaises] dans un contexte normal... [V]ous n'avez qu'à lire les revendications qui sortent d'Al Queda pour vous rendre compte qu'il n'y aura pas de compromis avec ce peuple. Ou ils vous battent ou vous les battez. »

*Al-Qaeda*, il est évident, ne signifie pas ici les membres de cette organisation proscrite. La cible de la proposition de Blair est ailleurs. Il ne parlait pas uniquement ou même essentiellement du « style de vie » britannique, mais de la nature de la communauté musulmane. La proposition

d'expulser les citoyens naturalisés du corps politique constitue un propos implicite à l'égard du faible sentiment de solidarité des Anglais non-musulmans, par rapport à la forte solidarité de la sous-communauté avec laquelle les terroristes s'identifient. La crainte tient essentiellement à ce que la plupart des membres de la population britannique ou même un nombre significatif d'Anglais soit converti à la cause des terroristes si ceux qui soutiennent le terrorisme ont la permission de parler à leur nom. La proposition de Blair repose sur l'idée selon laquelle la communauté musulmane entière est susceptible d'exploser, qu'elle est, en fait, un champ de mine, sur lequel on marche, au péril toujours d'une explosion. Cette supposition n'est cependant, qu'une partie du problème. Pour ceux qui appuient la proposition de Blair, les musulmans risquent tous de se faire corrompre.

Or, chez ceux qui s'y opposent et qui prédisent ou préviennent qu'elle va susciter un ressac terroriste, les propos participent de la même logique. Tous s'accordent pour dire qu'il y existe une solidarité unique au milieu musulman. La représentation que l'on se fait de la communauté musulmane ressemble curieusement à celle de la communauté des citoyens que les théoriciens de la citoyenneté normative et idéalisée, même « romantique » ont promus depuis des années.

Le processus d'aliénation sociale, selon le sociologue Émile Durkheim, commence avec la perte d'un réseau de normes et de croyances, qui donnent forme à nos vies, et qui les guident. Dans l'histoire, la perte de rites et de religion a été la source la plus profonde de cette « anomie ». Et, ce qui nous fait peur chez les communautés musulmanes, vues du dehors, c'est qu'elles ne semblent pas atteintes d'anomie; elles n'ont pas perdu le caractère normatif intégrateur propre à toute communauté. Les communautés musulmanes semblent plus solidaires que les autres communautés de « l'Occident » et plusieurs craignent, par voie de conséquence, que leur sentiment d'appartenance premier aille toujours vers la communauté plus restreinte, plutôt que vers l'État. Nous craignons qu'ils soient déloyaux, et nous sommes inquiets de dire ou de faire quelque chose pour déranger la communauté, au péril de susciter une contre-réaction. Nous savons que les leaders de la communauté musulmane doivent être au premier rang à dénoncer et refouler ces éléments de leurs propres communautés, mais nous craignons qu'ils le feroient « sans cœur » ou faiblement, et pour compenser, nous envisageons d'ôter les éléments « polluants » au sein de leur milieu.

### *Qu'est ce que la citoyenneté peut apporter aux individus?*

Blair s'attend à ce que sa proposition agisse comme une forme de dissuasion. Il faut donc pouvoir identifier la menace. Pourquoi devrait-on cesser d'exprimer de la sympathie ou d'appuyer le terrorisme? Qu'est ce que le citoyen qui soutient le terrorisme risque de perdre? Cette question peut sembler bizarre.

Perdre la citoyenneté d'un pays de l'Ouest, tant désirée par tellement de personnes dans le monde, constitue une menace forte. Mais pour quelle raison? Comme nous venons de constater, la série de droits disponibles, c'est-à-dire de *droits* accordés au citoyen n'est pas grande. En plus, les résidents permanents jouissent de beaucoup de droits, voire partagent les mêmes droits que les citoyens. Même au Canada, où la *Charte* donne une protection formelle qui est absente en Grande-Bretagne, les « droits inhérents à la citoyenneté » (selon le site officiel) portent sur le droit de voter et d'être candidat en politique<sup>5</sup>. Les autres « droits inhérents » sont partagés avec des résidents permanents : le droit d'entrer et de sortir librement, le droit à l'instruction en anglais ou en français.

Bien sûr, le résident n'a pas le droit de « demander un passeport », mais un passeport est le moyen de sortir ou d'entrer dans un pays. Il n'a pas d'utilité en soi, ou même unique - un visa de résidence sert à la même chose. (Ce que le site appelle les « responsabilités inhérentes à la citoyenneté » n'est pas le sujet de mon texte, mais je note que *toutes* celles qui apparaissent sur



la liste du gouvernement canadien, avec la seule exception de la responsabilité de voter, sont partagées avec des résidents).

Évidemment le droit de conserver sa citoyenneté est plus sûr chez les citoyens d'origine, sur qui la menace de déportation est moins forte. Mais, si la proposition de Blair devient loi, cette différence sera affaiblie. Si le but de sa proposition est d'encourager la solidarité et le sentiment d'appartenance à la Grande-Bretagne, en postulant que la citoyenneté est un « bien précieux », la proposition de Blair peut, paradoxalement, la rendre moins précieuse, parce que plus proche du statut du résident permanent.

Pourquoi veut-on devenir citoyen? Quelles sont les raisons pour émigrer? Il se peut que plusieurs, même beaucoup de gens dans le monde admirent le style de vie des Britanniques, cherchent à partager leurs valeurs, et ont envie de prendre part aux élections des membres qui siègeront dans le Parlement. Mais la plupart, sans doute, quittent leurs pays parce ce qu'ils ont envie ou besoin de travailler et cherchent des salaires plus élevés comme ont en trouve dans un pays de l'Ouest. Le besoin de travailler et la peur de perdre l'occasion de travailler peuvent servir de dissuasion contre les expressions de sympathie ou d'appui pour le terrorisme. Pour ceux qui ne partagent forcément pas une vue sentimentale de la culture, de l'histoire et de la nature du pays « hôte », la citoyenneté ne crée qu'un seul avantage valable, le « droit » présumé de demeurer et ainsi de travailler dans ce pays. Les droits de voter et de se présenter aux élections comme candidat sont secondaires.

Ceux qui ont des familles et des amis dans le pays, auraient encore plus de raisons d'y rester et d'éviter le risque de déportation. Mais en réalité, les résidents permanents partagent ces droits. Leur vulnérabilité à la déportation est plus grande, et la pression de ne pas commettre des infractions est encore plus grande. Cependant, si la proposition de Blair réduit l'écart entre les conditions attachées au statut du résident non-citoyen et le citoyen légal, elle pourrait réduire à la fois la volonté de se faire naturaliser.

Si les services sociaux et médicaux ne sont disponibles qu'aux citoyens légaux, les risques inhérents liés à la perte de citoyenneté seront significatifs. Ajoutés à d'autres risques économiques et de bien être, retenir la citoyenneté est valable.

Mais il faut y reconnaître un deuxième paradoxe. La proposition de Blair repose sur une idée normative du citoyen - le citoyen conçu comme une personne qui a des valeurs et des croyances particulières qui vont au-delà des besoins ou des intérêts matériels ou économiques. Si le péril inhérent à la perte de citoyenneté est en réalité un péril économique, le discours et la rhétorique sont mal-placés. L'un des thèmes fréquents dans les écrits normatifs sur la citoyenneté est de rejeter l'image libérale individualiste de *l'homo economicus*, la définition du citoyen par le droit inhérent à la propriété, et l'idée que le rôle principal de l'État est de protéger la propriété. À sa place, ces théoriciens insistent sur l'image républicaine classique du citoyen qui fait preuve de vertu civique. Mais la réalité est toute autre.

Pourquoi, donc, ne pas dire aux citoyens naturalisés - « Si vous soutenez le terrorisme vous courez le risque de perdre vos moyens de vivre et vous risquez de vous appauvrir », au lieu de dire, effectivement - « Si vous soutenez le terrorisme vous courez le risque de perdre votre identité britannique, et le risque d'être refoulé comme antibritannique? » *Parce ce que ce qui est en jeu, n'est pas seulement l'identité ou les droits des minorités. Parce ce que la proposition de Blair est aussi un message à la majorité britannique, un message sur le besoin de solidarité, un message basé sur une idée sentimentale de la citoyenneté.*

Bref, la sous-détermination de la citoyenneté légale se raccroche difficilement à la sur-charge émotive associée au discours sur la citoyenneté. En pratique, la citoyenneté légale manque de caractère pour conférer une solidarité forte aux citoyens comme tels.

Y-a-t'il des alternatives?

## Qu'est ce que l'État peut demander aux citoyens?

Il faut considérer cette question à partir d'une connaissance très claire de la réalité de la loi sur la citoyenneté, et surtout des limites des lois pour recommander un type particulier de citoyenneté ou créer un idéal normatif. C'est inutile de substituer encore une fois une théorie « romantique » ou idéalisée à celles déjà en évidence, et pour éluder la différence entre les citoyens et les étrangers. La proposition de Blair vise des citoyens légaux, et a de vraies conséquences juridiques. Il faut éviter de spécifier si les citoyens sont notre vrai but, c'est-à-dire si nous voulons en pratique exclure des étrangers, ou si nous parlons vraiment de tout le monde dans l'État, ou de tout le monde tout court. Une théorie du comportement vertueux n'ira pas très loin chez ceux qui ne s'intéressent pas au système de vertu. Et si notre modèle de citoyenneté vertueuse exige la rééducation culturelle pour les convaincre d'aimer le système de vertus, on se trouve sur la pente qui mène au *Kulturkampf*, c'est-à-dire à une société plus dangereuse que celle dans laquelle nous nous trouvons actuellement.

La citoyenneté est définie par la loi, non par la vertu ou les croyances. Une longue vie exemplaire de comportement vertueux ne va pas transformer l'étranger en citoyen. Tout de même, la valeur de la citoyenneté ne peut pas être seulement administrative. Pour comprendre ce qu'elle est de plus, il faut d'abord distinguer entre plusieurs manières de concevoir la relation de citoyen à l'État. Il faut séparer plusieurs mots qui sont souvent confondus ou employés sans précision : identité, appartenance, loyauté, et allégeance.

Si nous parlons de la citoyenneté comme « identité » (à part l'identité qu'on a sur sa carte d'identité), nous imaginons un caractère national ou un ensemble d'attributs nationaux, ou nous revendiquons une identité sub-nationale qu'il faut reconnaître au nom de la citoyenneté. C'est-à-dire, nous imaginons soit l'homogénéité ou la différence. Nancy Frazer a analysé les problèmes de ce qu'elle appelle le « déplacement » et la « réification » de l'identité, y compris les « tests » d'authenticité que cette dernière comporte<sup>6</sup>. Son analyse est importante, pour la notion d'identité comme différence, et on peut l'étendre à l'idée de la citoyenneté comme différence. Les revendications pour une citoyenneté sub-nationales basées sur la différence négligent le problème de rattacher un terme qui est partagé, au niveau de loi, avec des personnes qui n'ont pas la même « identité ». La citoyenneté renvoie à la similarité et non à la différence. Être semblable ne veut pas dire être homogène, et l'idée d'une identité nationale homogène, comme dans la proposition de Blair, efface aussi les réalités de la différence dans les relations sociales et économiques. Pour maintenir une identité de groupe, quel qu'elle soit, il faudrait prétendre que les différences saillantes dans le groupe ne comptent pas.

L'État ne peut pas demander non plus un sentiment d'appartenance ou un sens du « chez soi » dans la citoyenneté. Dans beaucoup de théories se trouve une proposition qui suppose qu'il va de soi que tout le monde doit « appartenir », que c'est nécessaire et désirable d'appartenir à une communauté culturelle. Jeremy Waldron a raison de douter de « la supposition que le monde social est divisé nettement en cultures particulières distinctes, une pour chaque communauté, et deuxièmement la supposition que tout le monde a besoin d'une de ces entités - une seule culture cohérente - pour donner de la forme et du sens à sa vie<sup>7</sup>. » Même s'il était possible de démontrer que toutes les personnes avaient besoin d'un sentiment d'appartenance, on ne peut pas supposer que sa source soit unique (territoriale, culturelle ou nationale). Le citoyen, bien sûr, est membre d'une communauté légale-politique, il *appartient* à cette communauté, mais la dimension affective de son appartenance (qui peut correspondre ou non à son identité) se trouve à plusieurs niveaux. Des formes de communauté peuvent être nécessaires et désirables pour un sens d'appartenance, mais l'appartenance dans un sens existentiel ne doit pas être le but ou le test de citoyenneté. Beaucoup de gens qui font des contributions valables (y compris à la vie de la nation) ne se sentent pas chez eux dans leurs pays ou comme des membres de leurs pays. Dans l'histoire, un sens d'aliénation envers sa nation, ou une conscience cosmopolite ont souvent été la source de beaucoup de créativité, et en outre ont suscité des réformes significatives qui

durent, et qui ont eu pour résultat de mettre en question les pratiques sociales dominantes ou les valeurs majoritaires. L'hétérogénéité est souvent une source de vitalité politique, une contrainte aux désavantages minoritaires qu'on peut oublier dans une culture où l'appartenance est uniforme.

La loyauté est différente. Il faut d'abord poser la question : Quel est l'enjeu? Qu'est-ce qui est en péril pour rendre la loyauté si importante? En fin de compte, c'est à savoir si une personne va choisir le côté de l'ennemi ou non pendant un conflit. La question de la loyauté envers sa nation ne se pose que pendant une guerre ou un conflit avec un autre pays, ou lors de menaces de subversion. Un État doit comprendre et accueillir différents niveaux ou types d'identité et d'appartenance, mais il ne peut pas tolérer le manque de loyauté en ce sens.

Un grand dilemme des sociétés modernes - qui explique probablement les tentatives de régler ou de promouvoir la « citoyenneté » - est la peur que des groupes dans un État, ceux qui ont des identités différentes ou un sentiment d'appartenance différent, deviennent subversifs ou déloyaux. C'est la peur qui est logée au centre de la proposition de Blair. L'allégeance à des valeurs minoritaires ou à des pratiques de différence représente plus que la loyauté à un État. Dans cette perspective, on craint aussi ceux qui détiennent la citoyenneté d'un autre pays, avec qui il y a des hostilités, ou encore lui manifeste de la sympathie sous une forme ou une autre<sup>8</sup>.

La politique d'un pays ne peut pas être fondée sur les conditions de la guerre. Les résultats d'une telle politique en temps de paix seraient désastreux. En même temps, la peur de déranger une communauté minoritaire et de susciter un « ressac » ne peut pas l'appuyer non plus. À la recherche d'assurance, il faut éviter le piège d'une nation mono-culturelle.

Ce qu'on peut par contre demander et encourager est l'*allégeance* envers l'État, et envers les institutions de la démocratie libérale, sans nécessiter l'adhésion à une identité homogène, ou sans demander un test d'identité et de valeurs nationales. Une allégeance « négative » constitue un accord à respecter les institutions démocratiques sans chercher à les détruire, sans pour autant forcément chercher à les soutenir d'une façon active. C'est une allégeance de respect et de conformité aux règles. Elle n'est pas exclusive chez les citoyens, mais elle a des relations structurelles et morales avec la citoyenneté. C'est une allégeance à une communauté concrète, non à une idée abstraite.

Qu'est ce qui rend concrète la communauté de citoyens? L'ensemble des citoyens légaux est la seule communauté ou catégorie nationale dans laquelle les communautés imaginaires et concrètes peuvent se rencontrer. Les citoyens font partie d'un groupe d'individus qui partagent un même nom national. Ce n'est pas de l'homogénéité, et on ne sent pas forcément de sympathie pour eux, mais on a le droit de les interpeller, selon des règles communes qui viennent avec le nom, *au nom* d'une allégeance négative partagée et des intérêts partagés dans son fonctionnement et sa durabilité.

De même, il est essentiel que les non-citoyens ne se sentent pas exclus des biens de la nation. Un discours de la *citoyenneté* - si on cherche à engager une participation active - ne va pas bien avec le but d'une telle participation. Le but, en fait, dans beaucoup d'écrits sur la citoyenneté, est une société civique vigoureuse. La nation a besoin de personnes *civiles* sans distinction entre les citoyens et les étrangers. Tout le monde devrait jouir des occasions de participer à la société civile.

Soutenir le terrorisme par le moyen de paroles sympathisantes est un acte d'incivilité. L'identité juridique de l'individu qui est sympathique au terrorisme n'est pas importante. Ce n'est pas une question de « valeurs » anti-britanniques. Soutenir le terrorisme dans le sens de l'inciter est un crime. Encore une fois, l'identité de l'individu sympathisant n'est pas importante.

Qu'est ce l'État peut faire pour agir contre ces personnes? Les actes d'incivilité ne sont ni un crime, ni un acte de déloyauté. Les crimes, par contre, sont à punir. Ceux qui commettent de

tels crimes sont des criminels, comme d'autres criminels. Leur religion, leur citoyenneté sont hors du propos. Si l'État les traite en principe comme un problème de la communauté musulmane, on dit, en effet, que la communauté de citoyens n'est pas une communauté entre égaux, que les musulmans sont à la fois plus solidaires que les « vrais » Anglais, et plus déloyaux. Pour la plupart, le gouvernement britannique a évité de traiter les terroristes de l'IRA comme un problème de catholiques. Il les a traité plutôt comme des criminels extrémistes.

En outre, on devrait décourager les reportages sensationnalistes des attentats terroristes par les médias, et les réponses sensationnalistes de la part des gouvernements. En plus de l'invitation aux autres à commettre des crimes par imitation (*copy cat*), des dénonciations hystériques et extrémistes à leur tour font monter les enjeux et invitent à une réponse défensive ou encore un écho hystérique. De façon semblable, un discours de citoyenneté surchargée par des tests de vertu, une citoyenneté moralisatrice, ou encore basée sur une différence infranchissable, invite à une politique d'exclusion, une chasse aux sorcières déguisées en mauvais citoyens.

### **Conclusion : les devoirs et obligations de l'État envers ses citoyens**

Il reste une dernière question. Qu'est ce que le citoyen peut demander à l'État? Pourquoi tiendrait-il à son statut légal, à part pour des raisons économiques? S'il veut prendre part à la communauté concrète de compatriotes dans le sens précédemment discuté, il lui faut des occasions. L'État devrait fournir des places et des espaces publics, où des individus, de toutes les classes socio-économiques, peuvent se rencontrer et profiter des engagements sociaux et civiques. La responsabilité pour les membres de la communauté qui sont isolés, aliénés, et solitaires, devrait être reconçue comme une responsabilité du gouvernement ou du public. Ce n'est pas pour fournir un test du bon-citoyen, ou même pour distinguer entre les droits disponibles aux citoyens et les droits d'étrangers résidents. C'est pour encourager l'allégeance et en même temps réduire la misère que le gouvernement doit s'engager envers les citoyens.

En définitive, le discours normatif sur la citoyenneté devrait être mis de côté, sinon abandonné. Il est déplacé et surchargé au plan émotif. Il est un discours d'exclusion, qui promet trop ou exige trop sans dire pourquoi on devrait suivre ses propos ou obéir à ses réprimandes. C'est un discours qui invite des propositions comme celle de Blair qui veut enlever la citoyenneté aux citoyens naturalisés non parce qu'ils sont coupables de crimes, mais parce qu'ils sont coupables de mauvaises valeurs. C'est une proposition qui dit aux citoyens non-musulmans : « Vous aussi, vous avez des valeurs communes, vous avez une identité unique tout comme les musulmans. Et eux, ils ont toujours tendance à la déloyauté » - bien que toutes ses propositions ne sont ni vraies ni valables.

Oublier la citoyenneté normative ou idéalisée? Cela signifie renverser la marée. La vague de la citoyenneté a monté tout d'un coup il y a quinze ans. Elle a amené dans l'écume de telles idées comme la proposition de Blair...

1 <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8041.asp>

2 Linda Bosniak, « Constitutional Citizenship through the Prism of Alienage, » *Ohio State Law Journal*, vol. 63, no. 5, 2002.

3 *Ibid.* While theorists such as Charles Taylor and James Tully have tended to stress diversity and to describe citizenship as a discursive practice among different groups, based on a recognition of difference, they too share the confusion between citizenship as a legal status and citizenship as an ideal.

4 Linda K. Kerber, « Toward a History of Statelessness in America », *American Quarterly*, vol. 57, 2005, p. 735.

5 Le site Internet officiel du gouvernement canadien parle de la citoyenneté comme un « bien précieux ». Voici la liste de ce qu'il appelle les « droits inhérents à la citoyenneté » : · droit de voter aux élections fédérales, provinciales et territoriales; · droit d'être candidat aux élections fédérales, provinciales et territoriales; · droit d'entrer au Canada et d'en sortir librement; · droit à l'instruction dans la langue de la minorité (français ou anglais); · droit de demander un passeport canadien. En plus, il y a les « responsabilités inhérentes à la citoyenneté » · obéir aux lois du Canada; § voter aux élections; § respecter les droits et les libertés d'autrui; § oeuvrer à l'élimination de la discrimination et de l'injustice; § préserver le patrimoine canadien; apporter son aide aux autres membres de la collectivité.

6 Nancy Frazer, « Rethinking Recognition », *New Left Review* 3, mai-juin 2000, pp 107-119.

7 Jeremy Waldron, « Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative », *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 25, no 3, 1992.

8 Des tests de citoyenneté comme la loyauté ont été appliqués pendant les guerres, selon des catégories descendantes. Aux États-Unis, par exemple, les citoyens américains d'origine ou d'ascendance japonaise qui ont été internés, étaient classifiés comme « non-étranger », sans titre de citoyen ou droits légaux.