

MARIE-JOSÉ GAROT

ÉLECTEUR, SOLDAT, CITOYEN : LES DROITS POLITIQUES DES ÉTRANGERS AUX ÉTATS-UNIS

DE LA PÉRIODE COLONIALE AUX LENDEMAINS
DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE *

Dès le XVIII^e siècle et jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, les États-Unis ont connu des expériences constitutionnelles d'ouverture du droit de vote aux étrangers. Dans un premier temps, les États étaient seuls compétents pour définir qui pouvait bénéficier du droit de vote. Les premières restrictions à ce pouvoir n'apparaissent qu'avec l'adoption du 15^e amendement en 1870 : à partir de ce moment, les États ne peuvent écarter des personnes du droit de vote en raison de leur race, de leur couleur ou de leur ancienne condition de servitude. Les 19^e (1920) et 26^e (1971) amendements contraindront plus tard les États à étendre le droit de vote aux femmes, puis à toute personne dès l'âge de 18 ans.

Jusqu'en 1870 donc, les États définissent seuls les personnes pouvant bénéficier du droit de vote, au niveau fédéré comme au niveau fédéral. L'extension ou la réduction des catégories aptes à voter sont liées à l'histoire des États-Unis. On

distingue généralement deux phases dans l'histoire du droit de vote des étrangers depuis la période coloniale jusqu'aux lendemains de la Première Guerre mondiale. La première, jusqu'en 1815 environ, couvre différents moments clés de l'histoire des États-Unis : la période coloniale, la Révolution, la Confédération et la naissance de la Fédération des États-Unis, et s'achève avec la guerre de 1812 contre l'Angleterre. La seconde s'étend de 1850 à 1920 environ, c'est-à-dire depuis l'entrée du Wisconsin dans l'Union (c'est un événement charnière dans l'histoire du suffrage des étrangers) jusqu'à la Première Guerre mondiale en passant par la guerre civile.

Cependant, les États, membres de la Confédération, puis de l'Union, ne participent pas tous à une telle expérience. Jamin B. Raskin¹ en recense trente-deux (États ou territoires, soumis à l'autorité du Congrès). Les Constitutions de ces États parlent de « *full voting rights* ». Il

151

* Cet article est le fruit de recherches effectuées, notamment, à la Law School de l'université d'Indiana (Bloomington) durant l'été 1995. Je tiens à remercier tout particulièrement le Pr Yves Mény pour ses précieux commentaires qui m'ont été fort utiles.

1. Jamin B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens : The Historical Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, 1993.

faut entendre par là le droit de vote actif (droit d'être électeur) à toutes les élections², au niveau de l'État comme au niveau confédéral, puis fédéral ; et le droit de vote passif (droit d'être élu), sauf lorsqu'une disposition constitutionnelle (des États seuls ou des États-Unis) vient limiter ce droit aux seuls citoyens américains.

152 La reconnaissance de droits politiques aux étrangers est liée à diverses raisons : les unes communes aux deux périodes, les autres propres à chaque contexte historique. Sans nul doute, des préoccupations démocratiques guident cette ouverture, même si elles n'empêchent pas de la limiter, et d'exclure par exemple les non-proprétaires, les femmes ou les non-Blancs des droits politiques. Dans les deux cas également, des raisons que l'on peut qualifier d'instrumentales déterminent cette reconnaissance. Accorder le droit de vote aux étrangers était un moyen de les « attirer » pour peupler les nouveaux territoires, peu à peu conquis. D'autres circonstances, propres à chaque période interviennent également dans ce processus. Lors de la guerre civile en particulier, la reconnaissance et l'exercice du droit de vote par les étrangers servira à renforcer les rangs de l'armée de l'Union.

Les conditions pour bénéficier du droit de vote varient également d'une période à l'autre. Dans la première, c'est la durée de résidence qui importe, alors que, pendant la seconde, le fait d'avoir déclaré son intention de devenir national américain est déterminant. Durant la guerre civile, ces étrangers « déclarant » sont rapidement propulsés au rang de citoyens à part entière : ils votent, se bat-

tent dans l'armée de l'Union et paient des taxes. Et cependant ils ne sont pas encore Américains puisqu'ils ne le deviennent qu'après avoir franchi les différentes étapes du processus de naturalisation.

Nous nous proposons ici de montrer l'évolution des droits politiques accordés aux étrangers vivant aux États-Unis, de la période coloniale aux lendemains de la Première Guerre mondiale. Nous analyserons ainsi les raisons d'un tel octroi, de même que celles qui sont à l'origine d'un changement d'attitude envers les étrangers (en insistant sur les périodes charnières de 1812 et 1919). Nous verrons que cet événement historique s'inscrit dans une plus large problématique, se rapportant à la conception de la nation américaine.

L'étude suivra l'évolution historique : nous étudierons d'abord la première étape de cette histoire, de la période coloniale à la guerre de 1812-1815 contre l'Angleterre. Puis, dans un second temps, nous prolongerons l'étude jusqu'aux lendemains de la Première Guerre mondiale. Au cours de cette période, l'étranger, grâce notamment aux droits politiques qui lui sont accordés, devient citoyen, puis soldat de la nation américaine.

DE LA PÉRIODE COLONIALE AU DÉBUT DE L'UNION : « NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION »

Les premiers exemples de droit de vote accordé aux étrangers remontent à la période coloniale. Les treize colonies posent toutes comme première condition pour voter, le *property test* hérité de la

2. Les Constitutions d'Alabama de 1875 et 1901 parlent toutes deux, par exemple, de « *any election by the people* » (« chaque élection par le peuple »).

pratique anglaise³, c'est-à-dire le fait d'être propriétaire. Cette condition est conçue comme une garantie d'indépendance de l'électeur, et donc de l'existence d'une volonté propre⁴. C'est l'unique condition commune aux treize colonies puisque chacune d'elle fixe ses propres exigences en matière d'accès au droit de vote. Toute référence à la nationalité britannique semble absente des critères d'accès aux droits de vote.

Cette pratique va se poursuivre lors de la Confédération, puis lors des débuts de l'Union américaine, pour décliner lors de la guerre de 1812-1815 entre l'Angleterre et les États-Unis. Cette ouverture semble s'inscrire dans le cadre plus large d'une certaine conception de la nation et de la souveraineté américaines.

La Confédération

Après la révolution de 1776, à l'époque de la Confédération, les États vont inscrire dans leurs Constitutions des dispositions autorisant les étrangers à voter. Toutes les anciennes colonies britanniques vont reprendre la *property qualification*. Certaines, comme la Caroline du Sud en 1776 et le New Hampshire en 1784, vont ensuite la transformer en *tax-paying qualification*. Mais la plupart retiennent la propriété comme critère d'accès au droit de vote. La Constitution de Pennsylvanie, de 1776, par exemple, dans son paragraphe 42, accorde explicitement le droit de vote à tout étranger ayant résidé au moins un an (pour pou-

voir voter) et deux ans (pour être éligible), de bonnes mœurs, ayant prêté un serment d'allégeance à cet État, et propriétaire. Nombreuses sont donc les Constitutions des États⁵ qui ne distinguent pas les « nationaux » des « étrangers », mais qui différencient « Blanc » et « non-Blanc », « libre » et « non libre », « propriétaire » ou non. La résidence est également un critère déterminant pour accéder à ce droit. Il faut préciser qu'à l'époque la citoyenneté de l'Union est un concept qui n'a pas encore vu le jour. La nationalité, la citoyenneté nationale ou des États-Unis ne sont pas des notions clairement établies, d'où une large marge de manœuvre laissée aux États, dans le plus pur esprit des articles de la Confédération. Il était donc possible d'accorder dans certains États le droit de vote aux étrangers et dans d'autres non, malgré la clause de privilèges et d'immunités de l'article IV de ce texte, conçue pour éviter les discriminations entre citoyens d'un État à l'autre. Cet article établit une sorte de base commune de droits reconnue à chaque citoyen (il est également fait référence sans distinction au « peuple » et à l'« habitant ») appartenant à l'une des treize anciennes colonies britanniques : droit d'aller et venir dans les différents États et droits relatifs au commerce. Mais chaque État reste souverain, comme il est rappelé dans le second article, et peut dès lors déterminer ses citoyens et ses électeurs.

153

3. Voir Kirk Porter, *A History of Suffrage in the United States* (1918, University of Chicago), New York, Greenwood Press Publishers, 1969, et Chilton Williamson, *American Suffrage, from Property to Democracy, 1760-1860*, Princeton, Princeton University Press, 1960.

4. Voir à ce propos, Robert J. Steinfeld, « Property and Suffrage in the Early American Republic », *Stanford Law Review*, vol. 41, janvier 1989, p. 335-376.

5. Cf., entre autres, celles de la Caroline du Nord de 1776, de Géorgie de 1777, de New York de 1777, ainsi que la Déclaration des droits de Virginie du 12 juin 1776.

A cette époque également, la Constitution de 1777 du Vermont, État indépendant, autorise à voter tout homme qui a un comportement calme et paisible, qui a résidé un an dans l'État, et qui a prêté un serment d'allégeance à ce même État. Aucune condition de couleur, de propriété ou de paiement de taxe n'est même requise.

*Une nouvelle nation,
de nouveaux territoires*

La Constitution fédérale de 1787 consacre le pouvoir des États de déterminer les qualités requises pour être électeur lors d'élections fédérales. Les États sont alors compétents *a fortiori* pour déterminer les personnes habilitées à voter lors des élections au niveau de l'État (pour la Chambre des représentants et pour le président des États-Unis). Dès lors, constate Geo W. McCrary en 1880, « comme les représentants du Congrès et le président sont les seuls Officiers fédéraux à être choisis par le scrutin populaire, il est manifeste que toute controverse concernant le droit des individus de voter, au niveau de l'État ou au niveau de la Fédération, doit être résolue par référence au droit local ou de l'État sur ce sujet, sachant bien sûr qu'un tel droit n'entre pas en conflit avec une disposition de la Constitution des États-Unis⁶ ».

Le Congrès a, en quelque sorte, montré l'exemple avec la Northwest Ordinance en 1787 (lors de la Confédération), puis lors de sa « réaffirmation » en 1789 : dans les territoires à l'ouest de

la rivière Ohio soumis au gouvernement fédéral, le droit de vote a été ouvert aux étrangers⁷. Ainsi, tout étranger propriétaire ayant résidé deux ans dans un de ces territoires se voyait reconnaître le droit de vote pour l'élection des représentants au niveau local puis, après trois ans de résidence, avait le droit de se faire élire. Le Congrès a même élargi ce droit de vote au niveau de l'État, lors des conventions pour l'élaboration des Constitutions des États d'Ohio, d'Indiana, de Michigan et d'Illinois. Accorder le droit de vote aux étrangers ne répondait pas uniquement à des préoccupations d'ordre démocratique mais également à la nécessité de peupler de nouveaux territoires (qui deviendront plus tard des États). D'ailleurs, il est permis de douter du sens de telles préoccupations lorsqu'on sait que, pour être électeur, il fallait être un homme, blanc, libre, propriétaire et chrétien. Ces conditions posaient inévitablement des exclusions ; elles n'empêchaient cependant pas d'accorder le droit de vote aux étrangers, dès lors qu'ils étaient des hommes, blancs, propriétaires et chrétiens.

Bien qu'avec la Constitution de 1787 le Congrès dispose de la compétence d'établir les règles en matière de naturalisation, il ne lui revient pas de définir les électeurs. Les citoyennetés nationale et « locale » ne sont pas encore liées à la nationalité américaine. Nombre d'États, au commencement de l'Union, vont conserver dans leurs Constitutions les dispositions permettant aux étrangers

6. Geo W. McCrary, *A Treatise on the American Law of Elections*, Keokuk (Iowa), R.B. Ogden Publisher, 1880, p. 45.

7. Cf Northwest Ordinance, 13 juillet 1787, section 9, in Philip B. Kuland and Ralph Lerner (éd.), *The Founders' Constitution*, Chicago, University of Chicago Press, 1987, vol. 1, p. 27.

de voter. En 1791, James Wilson⁸ passe en revue les treize États : New Hampshire (tout homme de plus de 21 ans, résidant – sans durée –, ayant payé une *poll-tax*), Massachusetts (tout homme de plus de 21 ans, résidant depuis un an dans l'État, propriétaire), Rhode Island (tout homme libre de l'État), Connecticut (toute personne, propriétaire et ayant prêté un serment de fidélité à l'État), New York (tout homme blanc résidant depuis au moins six mois, propriétaire), New Jersey (tout habitant majeur, ayant résidé un an et propriétaire), Maryland (tout homme libre de plus de 21 ans, propriétaire, ayant résidé dans le comté un an avant l'élection, et ayant payé des taxes publiques), Géorgie (tout homme blanc de plus de 21 ans, résidant depuis plus de six mois dans l'État, propriétaire et ayant payé une taxe à l'État), Caroline du Nord (tout homme de plus de 21 ans, ayant résidé dans un des comtés de l'État durant les douze mois précédant le jour des élections et ayant payé des taxes publiques). Le Delaware et la Virginie n'avaient pas à l'époque de dispositions sur le suffrage dans leurs Constitutions. Seules la Pennsylvanie (« Lors des élections par les citoyens, chaque homme libre... ») et la Caroline du Sud (tout homme blanc libre, de plus de 21 ans, citoyen de l'État et ayant résidé deux ans) semblent réserver le droit de suffrage aux seuls citoyens.

Plus tard, en 1791, deux nouveaux États, le Vermont et le Kentucky vont

ouvrir largement le droit de vote à « tout homme libre » ayant rempli certaines conditions de résidence. L'Ohio en 1802 comme l'Illinois en 1818 vont également accorder le droit de vote à tout habitant blanc, plutôt qu'aux seuls citoyens lorsqu'ils accèderont au statut d'État de la Fédération.

La fin d'une époque

Cette première série d'expériences s'est achevée après la guerre de 1812 contre la Grande-Bretagne. La participation des étrangers aux élections a été remise en cause et, dans de nombreuses Constitutions, le mot *inhabitant* a été remplacé par *citizen*. Le droit de vote est devenu alors un droit réservé aux seuls nationaux. Les États de Maryland (1809), New Hampshire (1814), Connecticut (1818), New Jersey (1820), New York (1821), Massachusetts (1821), Vermont (1828), Virginie (1818) changent leur Constitution au profit des seuls citoyens. Les autres États fraîchement entrés dans la Fédération à cette même époque (à part l'Ohio en 1803 et l'Illinois en 1818) n'ont d'ailleurs pas repris les dispositions ouvrant le droit de vote aux étrangers et l'ont réservé à leurs citoyens : Louisiane (1812), Indiana (1816) Mississippi (1817), Alabama (1819), Maine (1820), Missouri (1821), Arkansas (1836), Michigan⁹ (1835).

Le cas de l'État d'Illinois est un peu à contre-courant de la tendance de ces années d'après guerre. L'Illinois devient

155

8. James Wilson, « The Legislative Department, Lectures on Law », 1791, in *ibid.*, vol. 2, p. 61.

9. Le cas du Michigan est un peu complexe. La Constitution de cet État en 1835 reconnaît le droit de vote à tout homme blanc. Cependant, elle établit que toute personne qui vient s'installer sur son territoire après son entrée en vigueur doit, pour pouvoir voter, acquérir la nationalité américaine. Elle respecte ainsi d'une certaine façon les droits politiques acquis par les résidents non nationaux établis sur le sol du Michigan avant 1835.

membre de la Fédération des États-Unis en 1818, et sa Constitution ouvre le droit de vote aux étrangers¹⁰. La Cour suprême de l'Illinois a été amenée à se prononcer sur ce sujet, notamment dans l'arrêt « *Spragins v. Houghton*¹¹ » (1840). Cette décision est particulièrement intéressante car elle synthétise tous les arguments qui ont pu, et peuvent encore, être avancés en faveur du droit de vote des étrangers ainsi que ceux en sa défaveur.

156 Aux arguments du défendeur, basés sur une certaine lecture de la Constitution fédérale américaine (assimilant le citoyen au national, et excluant dès lors l'étranger de tout scrutin politique)¹², la Cour suprême a répondu négativement, et ainsi reconnu comme constitutionnel le fait d'accorder les droits politiques aux étrangers. Son argumentation se structure en deux temps. Elle commence d'abord par rappeler que les États ont un droit reconnu d'établir les qualifications nécessaires pour être électeur et que la naturalisation ne confère pas automatiquement le droit de suffrage. Elle rappelle ensuite les termes de l'ordonnance de 1787 accordant le droit de vote aux étrangers et la politique similaire poursuivie depuis par le Congrès, lors de la

transformation des territoires en États notamment. Cette ordonnance visait clairement à encourager l'immigration vers ces nouveaux territoires. Ce fut le cas pour les Français et les Canadiens qui vinrent s'y installer. L'esprit de la Constitution de l'Illinois s'inscrit dans la continuité de cet engagement. La Cour déclare alors : « Une personne peut être, dans le sens ordinaire du mot, un citoyen de son État mais pas encore un citoyen des États-Unis¹³. » D'ailleurs, cela se justifie par les intérêts et les sentiments que ces résidents ont pu établir par rapport à la communauté politique dont ils sont membres : « On sait que les autorités constitutionnelles, pour les raisons déjà exposées, ont voulu étendre le droit de suffrage à tous ceux qui ont, par leur habitation ou leur résidence, identifié leurs intérêts et leurs sentiments avec ceux des citoyens, selon un juste principe de réciprocité entre les gouvernés et les gouvernants, titulaires d'une voix dans le choix des officiers du gouvernement, bien qu'ils ne soient ni citoyen né ni citoyen adopté¹⁴. » Ainsi, le simple fait de résider sur le territoire d'un État, d'y établir des liens, constitue une preuve suffisante d'appartenance pouvant justifier et légitimer une parti-

10. En tant que territoire sous l'autorité du Congrès, cette possibilité était déjà offerte aux étrangers.

11. « *Spragins v. Houghton* », *Illinois Reports*, vol. 3, décembre 1840, p. 377.

12. La conclusion de ces arguments rappelle étrangement un discours que l'on connaît encore maintenant : « Notre gouvernement est une expérience ; il est électif dans tous ses aspects – les élections sont la source et la fontaine de sa vie ; sa santé et sa perpétuité dépendent de leur pureté, elles doivent être regardées comme un sabre flamboyant. Mais si, au contraire, les portes des élections sont ouvertes, si toutes les nations, les langues, les parentés sont invitées, sans préparation pour le changement, à participer à nos scrutins, à élire nos députés et faire nos lois, le jour viendra où les étrangers ennemis, qui ne pourront pas nous conquérir par leurs armes, vont s'unir en factions et nous conquérir avec leurs votes », *ibid.*, p. 390-391.

13. *Ibid.*, p. 408.

14. *Ibid.*

cipation aux affaires publiques de cet État, qu'on soit américain ou non.

L'Illinois est donc un des rares États après la guerre de 1812 qui accordera le droit de vote aux étrangers. En revanche, en 1848 (huit ans après ce fameux arrêt), la Constitution de ce même État retire cette faculté, sauf pour les étrangers qui pouvaient en bénéficier depuis 1818. Cette disposition sera reprise dans la Constitution de 1870 et définitivement abandonnée en 1931.

Une nation « généreuse » ?

Cette ouverture des droits politiques aux étrangers résidant aux États-Unis semble s'inscrire parfaitement dans la conception qu'ont les pères fondateurs de leur toute nouvelle nation. La nation est avant tout conçue comme une communauté politique, plus qu'historique ou culturelle, à laquelle on adhère en lui démontrant son attachement. Dans ce cadre, la religion, en l'occurrence la religion protestante, sert de ciment social. Elle permet de lier entre eux encore plus fortement ces hommes libres, comme le fait très justement remarquer Élise Marienstras : « De la religion, cette ébauche du nationalisme qu'est la religion civile retient l'exigence d'une foi entière dans ses dogmes et dans l'entité – l'État-nation – à laquelle ils se rapportent¹⁵. »

Aussi, dès lors que l'on démontre son intérêt (par le fait d'être propriétaire) et son attachement à cet État-nation par la résidence¹⁶ (elle-même atteste de la croyance en certaines valeurs com-

munes, politiques et religieuses), on est apte à participer aux affaires publiques de cette communauté, par l'exercice des droits politiques notamment. En 1791, James Wilson déclare à ce propos : « Aux États-Unis, ce droit de vote est étendu à chaque homme libre, qui, par sa résidence, a donné des évidences de son attachement au pays, qui, par le fait d'être propriétaire, possède un intérêt commun avec ses concitoyens, et qui n'est pas dans des circonstances inconfortables au point de se rendre nécessairement dépendant, pour sa subsistance, de la volonté d'autrui¹⁷. » Cette communauté peut dès lors poser des exclusions dans l'accès à l'exercice des droits politiques, non pas basées sur la nationalité (cette notion n'est pas encore bien établie à l'époque) mais sur le statut social, la couleur de la peau ou le genre humain.

La guerre de 1812 contre la Grande-Bretagne et les années qui suivent verront un changement d'attitude du gouvernement fédéral et des États envers les étrangers et les nouveaux immigrés. La nation américaine semble ébranlée dans ses fondements : l'arrivée massive de nouveaux immigrés et la guerre de 1812 expliquent dans une certaine mesure ce revirement.

Entre 1815 et 1860 en effet, 5 millions d'immigrés vont entrer aux États-Unis. Ils arrivent d'Europe du Nord, d'Europe de l'Est. Irlandais, Allemands, Anglais, Scandinaves, Hollandais ou Suisses, ils sont sans ressources ni qualifications et viennent pour échapper à

157

15. Élise Marienstras, *Nous, le Peuple. Les origines du nationalisme américain*, Gallimard, 1988, p. 392.

16. Plus tard, lors de la seconde période, nous verrons que la démonstration de l'attachement résulte non seulement de la résidence mais également du fait d'avoir déclaré son intention d'acquérir la nationalité américaine.

17. James Wilson, « The Legislative Department », *loc. cit.*

une situation économique de plus en plus difficile, due en grande partie à la révolution industrielle.

La guerre contre la Grande-Bretagne est l'occasion également de développer aux États-Unis un sentiment national poussant les Américains à se replier sur eux mêmes et à devenir « méfiants » vis-à-vis de l'étranger. Désormais, la résidence n'est plus une preuve suffisante de son attachement à l'Union ; seul le fait de posséder la nationalité américaine peut prouver l'allégeance pleine et entière d'un citoyen envers la Fédération. Ce qu'explique Gerald Rosberg : « L'explication de cette tendance accrue à rendre équivalents les droits de vote avec la citoyenneté réside certainement dans la montée d'une "conscience nationale", engendrée par la guerre de 1812, ou dans la grandissante consternation publique face à l'arrivée d'un grand nombre d'immigrés qui n'étaient pas d'origine anglaise et qui étaient considérés comme incapables d'assimilation¹⁸. »

A la même époque, le président Jackson milite pour l'élargissement du corps électoral, grâce à l'abolition de la condition de propriété dans les critères d'accès aux droits de vote. De nombreux États¹⁹ remplacèrent alors cette condition par une simple condition de paiement de taxe. Le corps électoral s'ouvre alors aux « riches » comme aux « pauvres », et à ces « pauvres » notam-

ment qui viennent de s'installer sur le sol américain. Dès lors, commente Raskin : « L'abolition de la condition de propriété allait signifier que, dans les États admettant le droit de vote des étrangers, tout homme étranger, et pas simplement les propriétaires ou les riches, allait avoir le droit de vote. Ainsi, pour la première fois, ces États allaient étendre l'appartenance politique à une classe différente, évidemment menaçante, d'étrangers qui étaient généralement jugés inaptes au suffrage²⁰. »

La disparition de cette condition n'empêche pas l'idée (ou au moins la méfiance) de demeurer, selon laquelle il peut être périlleux de faire voter les plus démunis. Ils sont soupçonnés de n'être pas aptes d'entendement et de pouvoir, de plus, être soumis à des influences extérieures du fait de leur dépendance financière. Dès lors, l'« astuce » est trouvée pour empêcher ces nouveaux immigrés de voter, le critère de la résidence est remplacé par celui de la nationalité. Ce qu'on donne d'une main semble aussitôt repris de l'autre.

1848-1920 : ÉLECTEUR, SOLDAT, CITOYEN

Après la guerre de 1812 et les conséquences qu'elle entraîne, l'octroi du droit de vote aux étrangers est en quelque sorte « mis en veilleuse », jusqu'à l'entrée

18. Gerald M. Rosberg, « Aliens and Equal Protection : Why not the Right to Vote ? », *Michigan Law review*, vol. 75, avril-mai 1977, p. 1097.

19. Voir Chilton Williamson, *op. cit.*, et Kirk Porter, *op. cit.*, p. 110. La condition de propriété dans certains États est ainsi abolie et remplacée par une condition de paiement de taxe : Connecticut (1818), Delaware (1792), Géorgie (1789), Maryland (1816, pas remplacée), Massachusetts (1821), New Hampshire (1784), New Jersey (1844, pas remplacée), New York (1821), Caroline du Nord (1856), Pennsylvanie (paiement de taxe depuis 1776), Rhode Island (1842), Caroline du Sud (1778), Virginie (1850, pas remplacée), Tennessee (1834), Ohio (paiement de taxe), Louisiane et Mississippi (*idem*).

20. Jamin B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens », *loc. cit.*, p. 1404.

du Wisconsin dans l'Union, qui va lui donner un nouveau souffle. A tel point que, lors de la guerre civile, certains étrangers se verront élever au rang de citoyens à part entière : dès lors qu'ils votent ou ont voté, ils devront se battre dans l'armée de l'Union. La guerre civile sera aussi l'occasion d'adopter à la Constitution américaine deux nouveaux amendements relatifs à la citoyenneté. Mais, avec la Première Guerre mondiale, un changement complet s'opère et l'identification entre citoyenneté et nationalité devient totale.

1848 : le rôle moteur du Wisconsin

L'entrée du Wisconsin dans l'Union en 1848 va donner un nouvel essor au droit de vote des étrangers. L'article III, paragraphe 1 de la Constitution ouvre le droit de vote à tout étranger qui est une « personne blanche de naissance étrangère, de sexe masculin et qui a déclaré son intention de devenir citoyen américain, conformément aux lois des États-Unis sur la naturalisation ». Tout étranger prétendant à la naturalisation doit prêter un serment, démontrant son intention en toute bonne foi de devenir citoyen américain et de renoncer par conséquent à sa nationalité d'origine. Ainsi, « cela devenait bien plus clairement un apprentissage de la citoyenneté plutôt qu'un possible substitut : la non-citoyenneté devenait une précitoyenneté en matière de droits de vote²¹ ».

A cette époque, le nombre d'immigrés aux États-Unis est de nouveau en forte progression. George Brown Tindall et David E. Shi²² nous apprennent qu'entre 1845 et 1854 des records ont été battus : 2,4 millions d'immigrés sont venus s'installer aux États-Unis, soit 14,5 % de la population de 1845. Ces nouveaux immigrés sont majoritairement allemands et irlandais et, à la différence de la majeure partie des Américains, catholiques. Ils vont s'installer dans les grands centres industriels de New York, du Massachusetts ou de Pennsylvanie, ou dans la région des Grands Lacs. Leur intégration va se heurter à l'opposition du parti « Known Nothing », ex « Native American Party ». Ce parti s'oppose bien évidemment à tout droit, et par conséquent au droit de vote, pour toute personne qui ne serait pas née américaine. Même les « naturalisés » ne seraient pas dignes de posséder les droits attachés traditionnellement à la citoyenneté américaine.

Malgré tout, de nombreux États ou territoires du Middle West vont suivre l'exemple du Wisconsin²³ : l'Indiana (Constitution de 1851 : un étranger peut voter après un an de résidence suivant sa déclaration d'intention), le Michigan (1851), le Maryland (en 1851 : « *all free white man* »), en incorporant dans leurs Constitutions des dispositions autorisant les étrangers à prendre part au scrutin dès lors qu'ils sont des *declarant-*

159

21. *Ibid.*, p. 1407.

22. George Brown Tindall et David E. Shi, *America, a Narrative History*, 3^e éd., New York, Norton and Company, 1992, p. 461.

23. Au Wisconsin, les nouveaux immigrés ne sont pas des sujets de la Couronne britannique. Ils sont en majorité scandinaves, de Norvège et de Suède. Jusqu'en 1843, le nombre d'arrivées de ces immigrés ne dépasse pas 1 000 par an. Dans les années 1860, 72 600 Scandinaves étaient installés aux États-Unis, principalement donc dans le Wisconsin et le Minnesota, pour des raisons climatiques, semble-t-il.

citizens. Le Congrès lui-même, dans les territoires sous son autorité (excepté l'Utah, le Nouveau Mexique et la Californie) va reprendre ces dispositions : Oregon (1847), Minnesota (1848), Washington (1853), Kansas-Nebraska (1854), Nevada (1861), Dakota (1861), Wyoming (1868) et Oklahoma (1890). Lorsque ces États vont accéder au statut d'États de l'Union, certains vont reprendre ces dispositions (Minnesota et Oregon, en 1857 ; Kansas, 1859 ; Nebraska, 1867 ; Dakota du Nord et du Sud, 1889), d'autres les rejeter (Nevada, 1864 ; Wyoming, 1889 ; Oklahoma, 1907). Ainsi, à la moitié du XIX^e siècle, près de la moitié des États ou territoires avaient connu la pratique du droit de vote pour les étrangers.

La peur de ne pas attirer de nouveaux immigrants pousse ces États ou territoires à imiter le Wisconsin. C'est également une stratégie, laissée à la compétence entière des États, d'« assimiler » plus rapidement leurs immigrants que par un biais fédéral. A ce niveau, la naturalisation représente le stade ultime de l'intégration, au moins pour ce qui est des droits politiques. Mais pour cela il faut attendre 5 ans, alors qu'il est possible, au niveau des États, de prendre part à la vie publique sans attendre si longtemps. Gerard Neumann explique d'ailleurs que les États qui accordent ces différents droits ont une conception large et souple de la souveraineté populaire : « Ces États qui donnaient les pleins droits de vote aux étrangers n'étaient pas forcément indifférents au concept de souveraineté populaire. La plupart de leurs

Constitutions incluaient des clauses se référant expressément à la souveraineté populaire, établissant que "tout pouvoir (politique) était inhérent au peuple". Certains États acceptaient simplement le fait que les étrangers comme les citoyens pouvaient voter. D'autres cherchaient à réconcilier la souveraineté populaire avec le droit de vote des étrangers, en concluant que les étrangers pouvaient être des citoyens de l'État sans être des citoyens des États-Unis²⁴. » C'est le cas notamment au Wisconsin, où la Cour Suprême, dans un arrêt « *Re Wehlitz* » de 1863²⁵, a décidé qu'un résident étranger qui déclare son intention de devenir un citoyen des États-Unis, et soumis aux lois de naturalisation des États-Unis, devient de ce fait, selon la Constitution et les lois de l'État dans lequel il réside, citoyen de cet État. Avec cet arrêt, il est clairement distingué entre citoyenneté de l'État (dont l'expression est l'exercice des droits politiques et l'acquisition réglementée par la résidence) et citoyenneté des États-Unis, dont l'acquisition est réglementée par les lois du Congrès. La nationalité reste un critère d'accès à la citoyenneté des États-Unis uniquement. Le « peuple », dans ces États, est alors compris comme l'ensemble des citoyens, nationaux et non-nationaux. La souveraineté est dès lors plus « populaire » que « nationale ».

« *No representation without enrollment* »

Avant la guerre civile, ce sont surtout les États du Nord de l'Union qui accordent ces droits de vote. Il y a une double

24. Gerard L. Neumann, « "We Are the People", Alien Suffrage in German and American Perspective », *Michigan Journal of International Law*, vol. 13, hiver 1992, p. 303.

25. *Wisconsin Reports*, vol. 16, 1863, p. 468.

explication à cela : les immigrants généralement hostiles à l'esclavage viennent renforcer le poids politique du Nord contre le Sud. De plus, dès lors qu'ils ont exercé les droits de citoyenneté de l'État dans lequel ils résident, ils sont mobilisables pour remplir leur obligation de service militaire. Ils renforcent ainsi le poids militaire du Nord contre le Sud. L'importance, numérique, politique et stratégique, de ces étrangers s'est surtout fait sentir lors de la guerre civile : il y avait dans l'armée de l'Union environ 25 % de personnes de naissance étrangère. Toutes ces personnes ne furent pas volontaires mais contraintes à l'enrôlement, notamment après le Militia Act du Congrès du 17 juillet 1862, puis celui un peu plus souple du 3 mars 1863. Ne furent cependant enrôlables que les étrangers qui avaient déclaré leur intention de devenir citoyens américains, et uniquement s'ils avaient exercé leur droit de vote conféré par les différentes Constitutions des États. Ces dispositions furent confirmées par la jurisprudence²⁶. A l'époque donc, dès lors qu'un étranger a déclaré son intention de devenir citoyen américain, il est tout de suite mis à l'apprentissage de la citoyenneté. Elle présente des avantages certains (comme la reconnaissance de l'appartenance à une communauté politique) mais elle a un coût, celui de se battre pour

cette même communauté. Déclarer son intention confère immédiatement la possibilité d'exercer sa citoyenneté, sans pour autant être un Américain à part entière.

Après la guerre civile, les États du Sud vont peu à peu se « convertir » au droit de suffrage des étrangers : Alabama (1867), Arkansas (1868), Floride (1868), Géorgie (1868), Louisiane (1879), Caroline du Sud (1865), Texas (1876), Missouri (1865). Raskin avance trois hypothèses interprétatives²⁷ : tout d'abord, les États du Sud voulaient attirer de nouveaux immigrants pour retrouver de nouvelles énergies ; de plus, c'était une façon de « remercier » tous les Blancs (américains ou non) qui s'étaient battus pendant la guerre civile. Enfin, Raskin avance une raison moins « glorieuse » : selon lui, les États du Sud ont accordé le droit de vote aux étrangers en vue d'attirer une main-d'œuvre bon marché, capable de combler le « déficit » causé par l'abolition de l'esclavage.

161

Deux nouveaux amendements

Mais la guerre civile va surtout permettre d'adopter deux amendements importants pour la citoyenneté et pour les droits politiques. Le premier, le 14^e amendement, adopté en 1868, institue une véritable citoyenneté nationale et établit une « citoyenneté duale » en

26. Deux arrêts de la Cour suprême du Wisconsin rappellent en effet ces dispositions. Le premier arrêt, « Re Wehlitz » de janvier 1863, stipule qu'un étranger résident qui s'est vu conférer des droits de citoyenneté de l'État, et qui a exercé son droit de suffrage dans cet État, est mobilisable pour le service militaire des États-Unis, conformément aux dispositions des actes du Congrès du 8 mai 1792 et du 17 juillet 1862. Dans le second, « Re Martin Conway et James Gibbons » de juin 1863, la Cour a décidé qu'une personne de naissance étrangère qui a déclaré son intention de devenir citoyen des États-Unis, qui est devenue un électeur qualifié dans cet État selon la Constitution et qui, de plus, a exercé ce droit de suffrage, est apte à être enrôlée dans l'armée de cet État, de même que dans l'armée des États-Unis, selon les actes du Congrès et la législation de l'État.

27. Jamin B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens », *loc. cit.*, p. 1414-1415.

instituant une citoyenneté des États-Unis, à côté de celle des États²⁸. Cependant, bien que le Congrès dispose désormais de la compétence pour fixer les règles en matière de naturalisation, la citoyenneté « qui compte » (en matière de droits politiques) semble être toujours celle de l'État, avant celle des États-Unis. Dans ce cas, la nationalité américaine et la citoyenneté effective sont dissociées. La naturalisation ne confère pas, en elle-même, le droit de vote²⁹. Un citoyen naturalisé des États-Unis est fait citoyen de l'État dans lequel il réside par le 14^e amendement de la Constitution, mais il ne devient titulaire du droit de suffrage que lorsqu'il a acquis une résidence pour voter et a rempli les conditions fixées par l'État pour être électeur. Inversement, la naturalisation n'est pas essentielle pour voter, tant que l'État n'en a pas fait une condition nécessaire. On peut donc être citoyen sans être national et, tant que les États n'introduisent pas une condition de nationalité, les étrangers peuvent être des citoyens. En revanche, ils restent exclus des droits liés directement à la nationalité, comme celui de libre circulation entre les différents États ou comme le droit de ne pas être expulsé de leur pays.

L'amendement suivant, adopté en 1870, le quinzième apporté à la Constitution, interdit toute discrimination en raison de la race, de la couleur ou d'une

ancienne condition de servitude, en matière de droit de vote. Cet amendement qui fait référence au « citoyen » n'empêche toujours pas les États de fixer eux-mêmes les conditions nécessaires pour être électeur. D'ailleurs, la Cour suprême des États-Unis, à cette époque, n'a jamais déclaré contraire à la Constitution le fait d'accorder des droits de vote aux étrangers. Dans « *Minor v. Happersett* », la Cour a déclaré : « Le 15^e amendement ne confère pas le droit de vote à toute personne. Il empêche les États, ou les États-Unis, de donner la préférence, en particulier, à un citoyen des États-Unis plutôt qu'à un autre, en raison de la race, de la couleur ou d'une ancienne condition de servitude. Avant son adoption cela pouvait être fait³⁰. » Dans cet arrêt, la Cour reconnaît donc que la citoyenneté et le droit de suffrage sont deux catégories légales indépendantes : l'une n'implique pas forcément l'autre. L'année suivante, en 1875, la Cour va réaffirmer ce même principe dans un arrêt « *Cruikshank* » : « Il apparaît que le droit de vote n'est pas un attribut de la citoyenneté nationale. Le droit de vote dans les États vient des États ; mais l'interdiction de discrimination vient des États-Unis³¹. »

Ainsi, ces différents amendements, bien que se référant à la notion de citoyen, ne réservent pas l'exercice du droit de vote aux seuls citoyens. Ce ne

28. La section 1 du 14^e amendement déclare notamment : « Toute personne née ou naturalisée aux États-Unis, et par conséquent sujette à leur juridiction, est citoyenne des États-Unis et de l'État dans lequel elle réside. »

29. La Cour suprême de l'Illinois le rappelle d'ailleurs : « Le droit de suffrage n'est pas un droit dépendant de la citoyenneté. La naturalisation ne confère aux personnes naturalisées, homme ou femme, que les droits civils, mais pas les droits politiques », « *John Dorsey v. O.H. Brigham* », 177 Ill., décembre 1898.

30. « *Minor v. Happersett* », 88 US (21 Wallace) 178, 1874.

31. « *United States v. Cruikshank* », 92 US 542, 23 L. Ed. 588, 1875.

sont en fait que des limites que les États doivent respecter lorsqu'ils définissent leurs électeurs. Mais rien dans la Constitution de l'Union n'empêche les États d'attribuer le droit de vote aux étrangers.

La fin d'une politique

Cette pratique connaîtra son plus grand succès dans les années 1875. Les deux Dakotas, en 1889, lors de leur entrée dans l'Union, seront les derniers États à reconnaître le droit de vote aux étrangers dans leurs Constitutions. Cependant, au début du XX^e siècle, les États vont peu à peu restreindre le droit de vote à leurs seuls nationaux. En partie, selon Rosberg, à cause de l'assassinat du président McKinley, un an après son élection, par un anarchiste, Léon Czolgosz, en 1901. C'est le cas de l'Alabama (1901), du Colorado (1902) et du Wisconsin³² (1908). En partie également, à cause de la Première Guerre mondiale et des suspicions qu'elle alimente envers les immigrants. Au Texas³³, par exemple, il est mis fin à la pratique en 1919 (par un amendement à la Constitution) : comment en

effet autoriser des « citoyens allemands » à voter alors que les États-Unis s'étaient battus contre leur pays ? L'Oregon abandonne la pratique dès 1914. Puis, dans les années 1920, le Kansas³⁴, le Nebraska, le Dakota du Sud (1918), l'Indiana (1921), le Missouri (1924), le Mississippi (1924), l'Arkansas (1926) vont également mettre fin à cette ouverture envers les étrangers résidant sur leur territoire.

Aux lendemains de la Première Guerre, cette reconnaissance constitutionnelle prendra fin. Ce fut une pratique originale, presque inconnue dans les démocraties occidentales, même si, de leur côté, l'Irlande et la Grande-Bretagne ont permis et permettent encore à leurs résidents (anglais pour l'Irlande et irlandais pour la Grande-Bretagne) de prendre part au suffrage.

Paradoxalement, c'est actuellement en Europe que renaissent le débat et la pratique. Dans certains États³⁵, le droit de vote municipal est accordé depuis

163

32. Pourtant, les étrangers qui avaient été autorisés à exercer le droit de vote en 1848 conservent ce droit jusqu'en 1931. Cf. *West's Wisconsin Statutes Annotated*, vol. 1, *Constitution*, St Paul (Minnesota), West Publishing, p. 240 et suivantes.

33. Cf. *Vermont's Constitution of the State of Texas Annotated*, vol. *Constitution*, articles 5 à 12, Austin, Vermont Law Book Company, 1955.

34. En 1918, la Cour suprême du Kansas, dans un arrêt « Civell » (*Kansas Reports*, vol. 103, 1918, p. 754), a écarté du droit de vote des Allemands et des Austro-Hongrois résidant et ayant déclaré leur intention de devenir citoyens américains, au motif qu'ils étaient des « étrangers ennemis » : « La section 1 de l'article 5 de la Constitution de l'État définit les qualifications pour être électeur et déclare que les étrangers qui possèdent certaines qualifications comme la résidence, et qui ont déclaré leur intention de devenir citoyens conformément aux lois des États-Unis sur la naturalisation, doivent être jugés électeurs. Cet article ne s'applique pas aux étrangers ennemis et, par conséquent, les citoyens des nations qui sont désormais en guerre contre notre pays, bien qu'ayant déclaré leur intention de devenir citoyens américains, ne sont pas autorisés à voter aux prochaines élections générales. »

35. Portugal, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Suède et Finlande depuis les années 1980 environ.

quelque temps déjà aux personnes qui résident sur leur territoire depuis un certain temps. Mais surtout, la ratification du traité de Maastricht dans les États membres de l'Union européenne

a été l'occasion d'un large débat sur l'octroi du droit de vote aux étrangers. Désormais, droit de vote et nationalité sont distingués³⁶ dans la perspective nouvelle de la citoyenneté européenne.

36. Les citoyens européens (nationaux des États membres) se voient accorder le droit de vote aux élections locales et européennes quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire de l'Union.