

Identifier, contrôler, réprimer L'effet de 14-18 sur la circulation des personnes

Denis Scuto

Dans son autobiographie, *Die Welt von gestern. Erinnerungen eines Europäers (Le monde d'hier. Souvenirs d'un Européen)*, publiée de façon posthume après le suicide de Zweig et de son épouse dans l'exil brésilien, Stefan Zweig décrit le basculement du monde occidental de l'ère libérale du 19^e siècle à l'ère nationale du 20^e siècle et oppose un monde, celui d'avant 1914, où l'intellectuel qu'il était pouvait circuler librement et sans papiers à l'entre-deux-guerres où les voyageurs et les migrants subissent contrôle après contrôle et sont ensuite, après l'avènement du nazisme, persécutés.

En partant d'une citation majeure de Stefan Zweig, je voudrais contextualiser historiquement son appréciation autobiographique et entre autres analyser ce basculement en montrant, à travers l'exemple luxembourgeois, son impact sur l'histoire des procédés administratifs de l'identification des personnes, du contrôle de l'identité et partant de la restriction progressive de libertés individuelles tout comme des restrictions croissantes auxquelles sont confrontés les voyageurs et les migrants dans l'ère nationale surtout depuis la Première Guerre mondiale.

Voici la citation : « Et de fait, rien peut-être ne rend plus sensible le formidable recul qu'a subi le monde depuis la Première Guerre mondiale que les restrictions à la liberté de mouvement des hommes et, de façon générale, à leurs droits. Avant 1914, la terre avait appartenu à tous les hommes. Chacun allait où il voulait et y demeurait aussi longtemps qu'il lui plaisait. Il n'y avait point de permissions, point d'autorisations, et je m'amuse toujours de l'étonnement des jeunes, quand je leur raconte qu'avant 1914 je voyageais en Inde et en Amérique sans posséder de passeport, sans même en avoir jamais vu un. On montait dans le train, on en descendait sans rien demander,

sans qu'on vous demandât rien, on n'avait pas à remplir une seule de ces mille formules et déclarations qui sont aujourd'hui exigées. Il n'y avait pas de permis, pas de visas, pas de mesures tracassières ; ces mêmes frontières qui, avec leurs douaniers, leur police, leurs postes de gendarmerie, sont transformées en un système d'obstacles ne représentaient rien que des lignes symboliques qu'on traversait avec autant d'insouciance que le méridien de Greenwich. C'est seulement après la guerre que le national-socialisme se mit à bouleverser le monde, et le premier phénomène visible par lequel se manifesta cette épidémie morale de notre siècle fut la xénophobie : la haine ou, tout au moins, la crainte de l'autre. Partout on se défendait contre l'étranger, partout on l'écartait. Toutes les humiliations qu'autrefois on n'avait inventées que pour les criminels on les infligeait maintenant à tous les voyageurs, avant et pendant leur voyage. Il fallait se faire photographier de droite et de gauche, de profil et de face, les cheveux coupés assez court pour qu'on pût voir l'oreille, il fallait donner des empreintes digitales, d'abord celle du pouce seulement, plus tard celles des dix doigts, il fallait en outre présenter des certificats, des certificats de santé, des certificats de vaccination, des certificats de bonnes vie et mœurs, des recommandations, il fallait pouvoir présenter des invitations et les adresses de parents, offrir des garanties morales et financières, remplir des formulaires et les signer en trois ou quatre exemplaires, et s'il manquait une seule pièce de ce tas de paperasses, on était perdu. (...) quand je fais le compte de tout cela, je mesure tout ce qui s'est perdu de dignité humaine dans ce siècle que, dans les rêves de notre jeunesse pleine de foi, nous voyions comme celui de la liberté, comme l'ère prochaine du cosmopolitisme. »¹

¹ ZWEIG, Stefan, *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*, Paris, Belfont, 1993, p. 476sv.

GROSSHERZOGTUM LUXEMBOURG

Fremdenpolizei Antrag Nr. 47/35 Zur Erneuerung der Fremdenkarte Nr. 10107

238430

Aussteller { Namen und Vorname: Schlier Magdalena,
 Ort und Datum der Geburt: Saarbrücken, 16.5.1905,

Vater { Namen und Vorname: Schlier August,
 Ort und Datum der Geburt: Saarbrücken, 1890,

Mutter { Namen und Vorname: Schlier Anna,
 Ort und Datum der Geburt: Bessfurt, 1890,

Nationalität des Antragstellers: Deutsche,
 Stand oder Gewerbe: Bäcker,

Verheiratet, verwitwet, geschieden oder ledig: Verheiratet,
 Ort und Datum der Eheschließung: Saarbrücken, am 20.12.1935,

Ehegatte { Namen und Vorname: Levy Josef,
 Geburtsort und Datum: Hottenbach 30.1.1894,

Wohnort und Straße des Ausgabensitzes: Diekirch, Gilsdorferstrasse 16,
 in erneuerter Fremdenkarte 10107 vom 20.3.1935,

Nummer und Datum der Fremdenkarte: 10107 vom 20.3.1935,

Nummer, Datum und Gültigkeitsdauer der Arbeitsgenehmigung: kommt nicht in Frage,
 Handelsnennigung:

Datum der Ausstellung und Betrag der bezahlten Fremdensteuer: 20.3.1937, 25 Franken,

Werden die Steuern regelmäßig bezahlt? (Die Quittungen sind vorzulegen):
 siehe Antrag des Ehemannes,

Wo liegt sonstwohnen in Lande wohnhaft?
 seit dem 22. Januar 1935,

Examenstittel: siehe Antrag des Ehemannes,

| Kinder | | | |
|--------------------|---------------|--------------|-------------|
| Namen und Vornamen | Geburtsort | Geburtsdatum | Bemerkungen |
| 1 | Keine Kinder, | | |
| 2 | | | |
| 3 | | | |
| 4 | | | |
| 5 | | | |
| 6 | | | |

RICHTIG BESCHENIGT

Diekirch den 20. März 1937

Der Inspektor: *Magdalena Levy* Der Polizeikommissar: *Müller*

Polizeibericht unentgeltlich niederzuschreiben

Demande de renouvellement de la carte d'identité pour étranger du 25 mars 1937 de Magdalena Schuler, domiciliée à Diekirch. Née le 16 mai 1906 à Sarrebruck, elle est arrivée au Luxembourg en janvier 1935 avec son époux, le commerçant Joseph Levy, comme de nombreuses autres personnes de religion juive fuyant la Sarre retournée à l'Allemagne après le référendum du 13 janvier 1935. La photographie est désormais obligatoirement individuelle et « de face et sans chapeau ». De nouvelles rubriques sont venues s'ajouter : numéro et date de la dernière demande, numéro, date et durée de validité de la dernière autorisation de travail ou de commerce, paiement des impôts. Le dossier de Magdalena Schuler comporte également un certificat de moralité, un « Begleitschreiben » du Polizeipräsident de Sarrebruck, un rapport de la gendarmerie de Diekirch sur son activité (femme au foyer), sa conduite (rien de défavorable à noter), le revenu du ménage (environ 30.000 frs par an), le montant du loyer (700 frs par mois) et des impôts payés (65 frs d'impôts personnels ; 451 frs pour le commerce). En septembre 1935, Joseph Lévy reprend le magasin de tissus « Kahn frères » à Diekirch. Les époux Levy-Schuler préparent leur émigration vers l'Amérique mais se retrouvent bloqués au Luxembourg, parce que Magdalena tombe malade. Elle décède en mai 1942 au camp d'internement de Cinqfontaines alors que Joseph Levy est déporté le 28 juillet 1942 de Luxembourg à Theresienstadt puis à Auschwitz.

ANLux, Ministère de la Justice, Police des étrangers, 238430

Voyons donc quelques aspects de la destruction de ce monde d'avant 1914 par des politiques administratives, bureaucratiques d'identification, de contrôle, de répression inventées au cours du basculement de l'ère libérale à l'ère nationale.

L'histoire des papiers qui nous identifient est dès le début ambivalente.² Identifier une personne signifie d'un côté la reconnaître comme individu unique, comme être autonome, avec lequel il est possible d'entrer en relation. Les papiers d'identité sont liés à des libertés comme celle de voyager. Les passeports remplacent dans l'Ancien Régime les anciens sauf-conduits médiévaux pour diplomates, hauts fonctionnaires, hauts membres du clergé en temps de guerre.

D'un autre côté toutes les techniques d'identification à distance sont liées à des rapports de pouvoir. Avec le développement des États-nations ces documents sont également

utilisés en temps de paix et deviennent un des principaux moyens des autorités pour surveiller et canaliser les déplacements individuels. Au fil du temps, des techniques développées dans un but de contrôle et de répression de criminels, de mendiants, de déserteurs sont perfectionnées et généralisées. Au nom de la sécurité publique, de la sécurité sociale et de la sécurité de l'État. Après la Révolution française, le passeport intérieur est p. ex. introduit pour empêcher que les mendiants, surtout étrangers, n'affluent de la campagne vers les grandes villes.

Un autre exemple de techniques inventées dans un but répressif, généralisées aujourd'hui – et critiquées par des citoyens vigilants – fut développé pour résoudre au 19^e siècle le problème de l'identification des criminels récidivistes. L'Etat cherchait un moyen pour prouver, 1. qu'une personne avait déjà été condamnée et 2. que cette personne est la même que celle qui avait déjà été condamnée. Le premier problème

² NOIRIEL, Gérard, La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993), Paris, Calmann-Lévy, 1991.

fut résolu par un fichier central. Mais le second problème était difficile à résoudre depuis que marquer les prisonniers au fer avait été aboli comme forme de châtement. La fleur de lys sur l'épaule de Milady avait encore permis au 17^e siècle à D'Artagnan de reconnaître en elle une empoisonneuse, déjà condamnée dans le passé pour ses crimes. Mais au 19^e siècle, les évadés Edmond Dantès et Jean Valjean pouvaient vivre sans problème majeur sous les fausses et respectables identités du comte de Monte Cristo et du père Madeleine. Un employé de la colonie britannique des Indes emprunta donc une méthode vue chez des populations bengales et l'appliqua pour empêcher des fraudes dans les paiements de pensions : l'empreinte digitale. 150 ans plus tard, nous sommes tous des récidivistes...

Dès le 19^e siècle, les États-nations ont donc imaginé des dispositifs pour identifier les personnes évoluant sur leurs territoires. Ces tentatives ont néanmoins été contrecarrées par la grande mobilité accompagnant la première mondialisation économique et le développement impressionnant des moyens de communication et des coûts de transport.

Dans le nouvel État du Grand-Duché de Luxembourg, tout au long du 19^e siècle, existe ainsi la volonté de passer d'un pouvoir de contrôle exercé sur le plan communal à un contrôle de plus en plus centralisé par l'État, visant notamment les étrangers sans ressources matérielles.³ Les nombreuses circulaires, qui s'enchaînent pour rappeler aux autorités communales de prendre les mesures nécessaires contre les « mendiants et vagabonds étrangers » soulignent à la fois les soucis qu'ils procurent et l'impuissance des responsables communaux contre cette migration de pauvreté. Les gouvernants déplorent la surveillance insuffisante exercée par les bourgmestres et maires « pour empêcher les étrangers de pénétrer et de séjourner sur le territoire du royaume, sans être

munis de passeports de leurs pays pour voyager à l'extérieur. »⁴ La redondance des débats parlementaires sur les « nombreux étrangers qui s'établissent dans le pays, sans avoir des moyens d'existence assurés »⁵ montre que ce phénomène échappe largement au contrôle politique sur le plan national et local.

La deuxième moitié du 19^e siècle résout en partie le problème vu qu'elle correspond à une période de prospérité qui eut également des incidences sur la situation matérielle de toutes les couches de la population. Au Grand-Duché, avec ses environ 250.000 habitants, le nombre d'indigents tombe de 22.647 personnes en 1847 (12,62 % de la population) à 6.607 en 1.868 (3,41 %).⁶

Dans ces années 1860, l'Europe occidentale entre dans une ère de libéralisme économique. La plupart des pays européens adoptent une politique de libre-échange. Les traités conclus entre la France et la Grande-Bretagne en 1860 ouvrent la voie vers la libre circulation des marchandises et des hommes. L'obligation de passeports est abolie entre de nombreux pays. A partir de 1863, les voyageurs du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume de Belgique peuvent circuler et séjourner dans l'autre État sans passeport. A partir de 1867, la même chose vaut pour la France et le Luxembourg.

D'autres contrôles s'atténuent également. Ces contrôles visaient des catégories sociales inférieures. Prenons l'exemple du livret d'ouvrier et de domestique. Introduit en 1803 comme moyen administratif de contrôle social pour observer les déplacements des ouvriers et des domestiques, document à viser à chaque fois par le patron et par le bourgmestre, le livret d'ouvrier devient facultatif dans les années 1880.

Au Luxembourg, cette liberté de circulation accompagne ce que l'on a appelé la révolution industrielle du pays et qui caractérise les années 1870 à 1914. Le développement

³ SCUTO, Denis, *La nationalité luxembourgeoise (XIX^e-XXI^e siècles). Histoire d'un alliage européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2012, p. 67sv.

⁴ Circulaire à messieurs les Bourguemaîtres et Maires du grand-Duché, concernant la surveillance à exercer sur les étrangers voyageant dans l'intérieur du royaume, du 23 août 1822, Mémorial administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 1822, p. 132-133.

⁵ L'administrateur-général de l'Intérieur Ulrich lors de débats à la Chambre sur les subsides à accorder aux communes dans le cadre de la bienfaisance publique, le 16 octobre 1852, CRCD, 1852-53, p. 187

⁶ KAYSER, Simone, *La lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg (1839-1880)*, Luxembourg, 1996, p. 139-140.

rapide de l'industrie sidérurgique dans le sud du Grand-Duché à partir de 1870 exigeait une main d'œuvre qualifiée que le pays ne pouvait pas fournir. L'extension du libre-échange aux personnes était nécessaire. L'industrialisation entraîne une urbanisation poussée de ce bassin minier. La localité de Dudelange p. ex. est passée de 1.600 habitants en 1880 à 11.000 en 1910. Avant la Première Guerre mondiale, huit Dudelangeois sur dix n'étaient pas nés à Dudelange.⁷

Si les contrôles s'atténuent en ce qui concerne la circulation des personnes au-delà des frontières et qu'il n'y a pas de contrôle des passeports à l'entrée du territoire, ils s'accroissent en revanche sur le territoire défini de plus en plus comme national.

Au Grand-Duché, les lois du 10 mars 1880 et du 30 décembre 1893 sur la police des étrangers donnent au gouvernement le droit d'imposer l'immatriculation obligatoire des étrangers par la déclaration d'arrivée devant l'autorité locale de la commune et celui de refouler les étrangers indésirables à la frontière.⁸ Ce faisant, le Luxembourg suit l'exemple de ses pays voisins comme la Belgique (loi du 6 février 1885), l'Alsace-Lorraine (arrêtés du 5 février et 20 septembre 1891), la Suisse (loi du 18 juillet 1889), et la France (décret du 2 octobre 1888 et loi du 8 août 1893). En matière de motifs d'expulsion, la loi de 1893 stipule que dorénavant pourra être expulsé l'étranger résident qui compromet la tranquillité ou l'ordre public. La loi prévoit également le renvoi forcé, sans sommation préalable, des vagabonds et mendiants ainsi que des « bandes de bohémiens »⁹ appelées dans la loi « étrangers non résidents (...) en contravention à la loi sur les professions ambulantes ».

La loi du 18 juillet 1913 sur la police des étrangers renforce la loi de 1893 en ajoutant trois raisons pour refuser l'entrée d'un étranger au Luxembourg ou décider de l'expulser :¹⁰

1. L'entrée au Luxembourg peut être refusée à l'étranger qui ne présenterait pas dans le mois de son arrivée le bulletin de son casier judiciaire.
2. L'étranger résident peut être expulsé s'il pratique, ou facilite, d'une manière quelconque, la prostitution.
3. L'étranger ne remplit pas envers sa famille les devoirs prescrits par la loi.

Cette loi s'inscrivait dans un débat politique soulevé au niveau communal par les nombreuses communautés de vie hors mariage (« concubinage ») nées de la migration de masse vers le bassin minier luxembourgeois. Par ailleurs, la présence d'une population masculine en surnombre a encouragé dans ces mêmes localités le développement de la prostitution et les autorités font souvent un amalgame entre ces deux phénomènes.

En fait, comme l'a bien analysé le regretté Stefan Leiner, cette stigmatisation des étrangers, entérinée par voie législative, permettait de réduire et d'exploiter électoralement la complexité des problèmes sociaux engendrés par la révolution industrielle : « En fin de compte on mettait au ban, avec un tel paragraphe d'expulsion, sous la forme d'un petit groupe de la population, policièrement contrôlable, les migrations incontrôlables, la misère des conditions de logement, les conséquences désagréables du processus de transformation d'une société agraire-villageoise-provinciale vers une société industrielle-urbaine (pauvreté, révolution des structures familiales, fréquents changements de poste de travail etc.). On expulsait hors du pays ce « bouc émissaire » apparemment étrange – hors de Luxembourg, du Reichsland, de Prusse et d'autre part –, comme on aurait bien voulu jeter par-dessus bord les conséquences ressenties négativement de la propre industrialisation ».¹¹

⁷ REUTER, Antoinette/SCUTO, Denis, Être d'ailleurs en temps de guerre (14-18). Etrangers à Dudelange/Dudelangeois à l'étranger, Catalogue d'exposition, Dudelange, CDMH/C2DH, 2018.

⁸ Mémorial, 1880, p. 221-22. Loi du 10 mars 1880 sur la police des étrangers ; Mémorial, 1893, p. 1-5, Loi du 30 décembre 1893 sur la police des étrangers (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

⁹ Rapport du procureur général, Chomé, au Ministre d'État, du 9 septembre 1892, sur le projet de loi concernant la police des étrangers, CRCD, 1892-1893, p. 42.

¹⁰ Mémorial, 1913, p. 811-813, Loi du 18 juillet 1913 sur la police des étrangers (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

¹¹ LEINER, Stefan, Migration und Urbanisierung. Binnenwanderungsbewegungen, räumlicher und sozialer Wandel in den Industriestädten des Saar-Lor-Lux-Raumes 1856-1910, (Veröffentlichungen der Kommission für saarländische Landesgeschichte und Volksforschung, Bd. 23). Saarbrücken, Saarbrücker Druckerei und Verlag, 1994, p. 318 (traduit par D. S.).

1887
Anmelde-Erklärung
in *Dudelingen*
wider die Aufnahme als *Arbeiter* (Beruf) am *27. Dezember 1887*

1. Der Name des Arbeiters: *Calvatone, Vittorio, geboren in Mantua*
2. Der Name / Geburtsort: *Cremone*
3. Der Name / Geburtsort: *Reggini Maria*
4. Nationalität bei Einreise: *Italien*
5. Staat der Herkunft: *Italien*
6. Beruf, Zimmer oder Tätigkeit: *Arbeiter*
7. Der Name des Arbeiters:
8. Der Wohnort:
9. Wohnort und Alter bei Einreise:
10. Geburtsort:
11. Väter Wohnort im Heimatland (?): *Calvatone*
12. Zeit wann im Grenzgebiet:
13. Väter Wohnort zuletzt: *im J. 2. Dezember 1887*
14. a) Erklärung der Legitimation:
b) Datum der letzten Einreise nach dem hier:
15. *Wichtig bedientigt*
Dudelingen, den 27. Dezember 1887
Der Interfent, *Reggi*
Der Gehörten (Stamm) *Dudelingen, den 27. Dezember 1887*
Der Gehörten (Stamm) *Reggini*

(*) Dieser Karte mußte beigefügt werden mit einem von dem Staat des Arbeiters bei der Einreise erhaltenen Ausweis.

Déclaration d'arrivée manuscrite du 27 décembre 1887 de l'ouvrier mineur italien Vittorio Reggi, né le 22 septembre 1861 à Calvatone (province de Mantova, Lombardie). Il réside occasionnellement à Dudelingen depuis 1884. Comme papier de légitimation, son livret d'ouvrier suffit. ANLux, Ministère de la Justice, Police des étrangers, R 531

Ces trois lois sont néanmoins confrontées dans leur mise en pratique au problème du contrôle bureaucratique et de l'identification exacte de la personne étrangère. La demande de production d'un extrait de casier judiciaire est contrecarrée par la pratique administrative transfrontalière. Le procureur général Victor Thorn explique en 1911, dans une lettre au Premier ministre, Paul Eyschen, que le contrôle des (ouvriers) étrangers est de plus en plus difficile en raison du manque d'informations de la part des autorités françaises et allemandes qui n'envoient plus d'extrait de casier judiciaire depuis des années.¹² La loi de 1913 n'y change rien. Les députés luxembourgeois reviennent à la charge en janvier 1914, en demandant une application plus rigoureuse de la loi. Malgré

les appels de la police locale, les étrangers ne seraient que rarement obligés de produire un extrait du casier judiciaire.¹³ C'est le premier ministre Paul Eyschen en personne qui rappelle aux députés que l'État libéral répugne à une telle surveillance généralisée : « On le fait (demander un extrait du casier, D. S.), dès qu'on peut soupçonner un étranger. Si vous habitez la Belgique ou la France, et qu'on vous priât immédiatement d'écrire pour avoir votre casier judiciaire, vous trouveriez cela absolument étrange. Cela n'existe dans aucun pays, aucun pays ne demande à tous les étrangers, aux ouvriers surtout, de produire leur casier judiciaire. On ne le fera donc que vis-à-vis de personnes où nous avons intérêt à le faire, et par là, le droit de le faire. »¹⁴

Sur ce plan comme sur d'autres, 14-18 représente une césure au Grand-Duché. Dans son introduction au deuxième volume de la Cambridge History de la Première Guerre mondiale, consacrée aux « États », Jay Winter explique d'une part que ce conflit a été un test pour la légitimité des États et qu'il a constitué d'autre part un « état d'exception, une période de suspension des règles juridiques, bureaucratiques et politiques ordinaires ». ¹⁵ Si le Grand-Duché, pays neutre occupé militairement par l'Allemagne, n'a pas été un des belligérants, il a été confronté aux mêmes demandes d'intervention accrue de l'État pour résoudre les problèmes économiques et sociaux (pénurie alimentaire, spéculation, inflation) occasionnées par l'impact d'une guerre totale sur un pays occupé pendant quatre ans.

Analysons dans cet article l'accroissement du rôle de l'État dans le domaine du contrôle direct et indirect des citoyens en général et celui de l'identification en particulier. Au Luxembourg, le renforcement des mesures bureaucratiques d'identification en cours de guerre est spectaculaire :

Une circulaire ministérielle du 11 décembre 1914 apporte des conditions supplémentaires à la délivrance de passeports : « Cette demande devra être accompagnée de la photographie du

¹² ANLux, J 70/6, p. 27-28.

¹³ CRCD, 1913-1914, p. 802sv.

¹⁴ Eyschen à la Chambre des Députés, le 20 janvier 1914, CRCD, 1913-1914, p. 803.

¹⁵ WINTER, Jay, Introduction du volume 2, in : Cambridge History, La Première Guerre mondiale. Volume II : États, Paris, Fayard, 2014, p. 21-23.

pétitionnaire ainsi que d'un certificat du bourgmestre de sa résidence indiquant les nom, prénom, profession, âge et nationalité de l'impétrant et le pays et les localités dans lesquels il entend se rendre. »¹⁶ Un an plus tard une autre circulaire ministérielle du 19 novembre 1915 introduit des obligations supplémentaires pour la délivrance de passeports (cachet de la mairie, signalement exact, indication de la durée du voyage, attestation de l'identité et de la moralité par le bourgmestre ou deux témoins, attestation de nationalité et certificat de moralité pour Luxembourgeois de l'étranger).¹⁷ Une loi du 18 mars 1915 portant modification du Code pénal punit d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois les faux dans les passeports.¹⁸

Enfin, un arrêté grand-ducal du 25 juin 1918 introduit des nouvelles dispositions légales et réglementaire en matière de police des étrangers.¹⁹ Tous les étrangers arrivés après le début de la Première Guerre mondiale, donc après le 1^{er} août 1914, doivent se présenter dans la première semaine de chaque mois devant le commissaire de police ou la brigade de gendarmerie du lieu de leur résidence. Ceux arrivés avant doivent également remettre quatre photographies et renouveler leur déclaration d'arrivée. Les étrangers sans moyens de subsistance peuvent être expulsés immédiatement et sans avertissement. Ils doivent remettre des photographies en quadruple exemplaire.

Cet arrêté grand-ducal inaugure une nouvelle tradition en matière de police des étrangers et donc de politique d'immigration. L'arrêté est pris en se basant sur la « loi du 15 mars 1915, conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre ».²⁰

Adoptée alors que le pays, occupé par les troupes allemandes faisait face à de gravissimes problèmes en matière d'approvisionnement en vivres et en charbon, cette loi d'exception – que ses détracteurs nommaient tout simplement lois des « pouvoirs dictatoriaux » – avait pour but de permettre au gouvernement de prendre par des règlements d'administration publique, les mesures nécessaires dans ce domaine. Bien qu'en principe limitée à la durée de la guerre, elle n'est pas abrogée après la fin des hostilités.

Une interprétation particulièrement large des notions d'« ordre économique » et d'« intérêt général » permettra aux gouvernements successifs de légiférer en matière de contrôle et de répression de l'immigration presque entièrement par arrêtés grand-ducaux, c'est-à-dire en court-circuitant la Chambre des Députés et le Conseil d'État, durant la quasi-totalité de l'entre-deux-guerres. Comme dans les autres pays, l'accroissement de l'intervention de l'État dans la société continua après la guerre.

L'arrêté grand-ducal du 20 août 1920 est ainsi pris en vertu de la loi de 1915 et stipule qu'aucun ouvrier étranger – à l'exception de ceux qui gagnent plus de 20 fr. par jour et de ceux qui travaillent comme ouvriers agricoles ou domestiques – ne pourra être embauché dans l'industrie, le commerce et la plupart des autres entreprises sans l'autorisation préalable de la Direction générale du commerce, de l'industrie et du travail²¹. Ces dispositions sont renforcées par l'arrêté grand-ducal du 21 août 1923, également pris en vertu de la loi de 1915, qui impose aux ouvriers étrangers l'obligation d'une nouvelle autorisation de travail chaque fois qu'ils changent d'employeur²². L'arrêté grand-ducal du 21 août 1926, lui aussi pris en se basant sur

¹⁶ Mémorial, 1914, p. 1159, Circulaire ministérielle du 11 décembre 1914 concernant la délivrance des passeports (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

¹⁷ Mémorial, 1915, p. 1045, Circulaire ministérielle du 19 novembre 1915 concernant la délivrance des passeports (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

¹⁸ Mémorial, 1915, p. 241, Loi du 18 mars 1915 portant modification de l'art. 199 du Code pénal (Faux dans les passeports, etc.) (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

¹⁹ Mémorial, 1918, p. 760, Arrêté grand-ducal du 25 juin 1918 portant modification des dispositions légales et réglementaires sur la police des étrangers (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

²⁰ Mémorial, 1915, p. 225, Loi du 15 mars 1915 conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

²¹ Mémorial, 1920, p. 970-971, Arrêté grand-ducal du 20 août 1920, concernant l'embauchage d'ouvriers de nationalité étrangère (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

²² Mémorial, 1923, p. 447-449, Arrêté grand-ducal du 21 août 1923, concernant l'embauchage d'ouvriers de nationalité étrangère, (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

la loi de 1915, étend cette obligation à tous les ouvriers quel que soit le montant de leur salaire et aux employés privés dont la rémunération ne dépasse pas 2.000 francs par mois.²³ L'obligation est étendue aux musiciens professionnels de nationalité étrangère.

Dès 1920, ce dispositif de contrôle était complété par la loi du 28 octobre 1920 « destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché ».²⁴ Dorénavant, tout étranger doit être muni d'un passeport délivré par l'autorité de son pays, revêtu du visa de la part des agents diplomatiques ou consulaires du Grand-Duché. Sans ces papiers de légitimation, ils peuvent être immédiatement conduits à la frontière. Les autorités luxembourgeoises se réservaient néanmoins le droit d'introduire, à titre de réciprocité, des dérogations de visas pour les ressortissants de certains pays. C'est ainsi que les citoyens allemands et italiens furent bientôt autorisés à entrer au Luxembourg munis de leur seul passeport, donc sans avoir besoin de visa. La dérogation valait également pour les ouvriers frontaliers belges, français et allemands qui se voyaient dotés d'une « carte frontière ».

L'arrêté grand-ducal du 30 novembre 1929, pris en vertu de la loi de 1915, soumet l'arrivée au Luxembourg et l'occupation des salariés étrangers, à l'exception des directeurs à revenu élevé (plus de 6.000 fr. par mois), à une autorisation ministérielle. Les domestiques et les ouvriers agricoles sont dorénavant également soumis à autorisation. Les domestiques ouvriers agricoles peuvent en être exemptés pour des périodes et travaux déterminés comme p. ex. pour les vendanges. Un arrêté ministériel du 21 février 1930 exempté à nouveau tous les ouvriers agricoles et les domestiques de cette

autorisation. A partir de l'arrêté ministériel du 3 juin 1933, il en était de même pour les ouvriers forestiers.

Sont exigés par l'arrêté de 1929 : une attestation du ministre du travail et de la prévoyance sociale, le passeport national pourvu du visa consulaire, un extrait du casier judiciaire, un certificat de moralité et un certificat sanitaire. La condition de passeport avec visa ne s'appliquait pas à tous : Tandis que les citoyens belges, français et néerlandais pouvaient entrer au territoire avec une simple carte d'identité, les citoyens d'un certain nombre d'Etats, dont notamment l'Allemagne et l'Italie, mais non l'Autriche, avaient besoin d'un passeport national mais étaient dispensés du visa consulaire.²⁵ Il est important de préciser que cet arrêté, tout comme les autres arrêtés grand-ducaux pris dans ce domaine depuis la guerre, est de fait une loi.²⁶

Cet arrêté de 1929 marque le début d'une nouvelle série de mesures protectionnistes. Au début des années 1930, les autorités réagirent à la pression des associations des classes moyennes. Sous l'impression de la crise économique et d'une vague de faillites dans le commerce, celles-ci avaient lancé une campagne xénophobe teintée d'antisémitisme. Elles dénonçaient notamment les pratiques commerciales « douteuses » et les fréquentes faillites « frauduleuses » opérées par des commerçants immigrés au détriment du contribuable et des commerçants luxembourgeois. Sous l'impression de ce discours, le gouvernement composé par le parti de la droite et les libéraux avait pris une série de mesures pour protéger les artisans et commerçants indigènes contre leurs concurrents étrangers.²⁷ Par l'arrêté grand-ducal du 21

²³ Mémorial, 1926, p 617, Arrêté grand-ducal du 21 août 1926, portant modification de l'art. 4 de l'arrêté grand-ducal du 21 août 1923, concernant l'embauchage d'ouvriers de nationalité étrangère (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

²⁴ Mémorial, 1920, p. 1283-1284, Loi du 28 octobre 1920, destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

²⁵ Mémorial, 1929, p. 1045-1056, Arrêté grand-ducal du 30 novembre 1929, fixant les conditions à remplir par les salariés de nationalité étrangère pour l'admission et l'embauchage dans le Grand-Duché (consultable en ligne, URL : www.legilux.public.lu).

²⁶ Cet arrêté de 1929 laisse ainsi bouche bée un haut fonctionnaire belge qui écrit à son ministre de la Justice que ces dispositions – plus strictes que les mesures belges – seraient impossibles à introduire en Belgique sans l'assentiment du parlement, donc sans passer par une loi : Archives Générales du Royaume (Bruxelles), Police des étrangers, Dossiers généraux, Deuxième série (I 417), 726 (17), Note au ministre de la Justice, du 23.12.1929.

²⁷ GLODEN, Marc, Und darin fühlen totsicher die alteingesessenen luxemburger Juden parallel mit ihren arischen Mitbürgern. Die Abwehr jüdischer Einwanderung in den 1930er Jahren als Ausdruck von Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, in: FRANZ, Norbert et alii, Identitätsbildung und Partizipation im 19. und 20. Jahrhundert. Luxemburg im europäischen Kontext, Frankfurt a. M., Peter Lang Verlag, 2016, p. 179-191.

lieux et dates de naissance de ses père et mère, sa nationalité, nom et prénoms, lieu et date de naissance de son conjoint, prénoms, lieu et date de naissance de ses enfants vivant avec lui, sa profession, ses moyens d'existence, ses résidences antérieures, la désignation de ses papiers de légitimation, la mention de sa vaccination.

Si cet arrêté est pris en vertu non de la loi de 1915 mais de la loi du 28 octobre 1920 « destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché », l'origine de cette mesure administrative est à rechercher également dans la période de la Première Guerre mondiale au Luxembourg. Le 14 janvier 1918, le commandant des troupes allemandes, Richard von Tessmar, dans le but de mieux surveiller les étrangers établis au Grand-Duché, notamment les déserteurs allemands, les prisonniers de guerre français et russes évadés, les réfugiés belges et français, les contrebandiers, exige l'introduction de cartes d'identité obligatoires pour tous ceux qui résident sur le territoire luxembourgeois.³⁰ Dans sa réponse, le premier ministre Léon Kauffman se réfère au traité d'extradition germano-luxembourgeois de 1876, à la législation existante sur la police des étrangers et à la Convention de La Haye de 1907 pour refuser une telle mesure qui irait à l'encontre des devoirs d'un pays neutre et qui ne ferait qu'importuner la population autochtone.

Le gouvernement Bech (1926-1937) a non seulement imposé aux seuls étrangers une mesure de contrôle demandée en 1918 par l'occupant allemand pour tous les résidents. Il a en plus usé et abusé de la loi d'exception de 1915. Le premier ministre s'en félicite même dans le cadre d'un débat à la Chambre, le 9 novembre 1933 : « La multiplicité, l'urgence et le caractère nouveau des problèmes à résoudre sont tels que nous devons nous féliciter d'avoir dans l'arsenal de notre législation cette bonne loi de 1915 qui, en fait, donne au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique. Si jamais le besoin s'en faisait sentir, je suis sûr que le patriotisme de la Chambre ne se

refuserait pas à élargir le cadre de cette loi en nous déléguant ses pouvoirs aussi en d'autres domaines. »³¹

Lorsque le parti ouvrier dépose quelques mois plus tard, le 30 janvier 1934, une motion demandant l'abrogation de la loi « dictatoriale » de 1915, Bech réplique que le gouvernement considère la loi de 1915 « comme une des meilleures de notre arsenal législatif ». Puis, il menace : « Je préviens donc la Chambre, comme je l'ai d'ailleurs déjà fait, que si elle a l'intention de toucher à la loi de 1915, cela ne pourra être le cas que pour attribuer au Gouvernement des pouvoirs spéciaux plus étendus que ceux que la loi lui donne actuellement. » Bech envisage même l'extension des « pouvoirs dictatoriaux ». Le sujet est largement thématiqué par le parti ouvrier dans la campagne électorale pour les législatives de juin 1934. Le 26 mai 1934, un éditorial du *Escher Tageblatt*, organe de presse du parti ouvrier, intitulé « Die schwarzen Staatsstreichler », rappelle les mots prononcés par Bech à la Chambre de 30 janvier et se réfère ensuite aux projets d'Etat autoritaire chrétien développés dans le *Wort* depuis 1933. Pour l'ET, le parti de la droite et le *Wort* n'envisagent pas seulement une extension des pouvoirs de l'exécutif, mais veulent s'attaquer à la liberté de presse et d'opinion. Trois jours plus tard, le 29 mai 1934, apparaît la première caricature d'Albert Simon montrant une muselière, un dessin qui dénonce le double langage de Dupong en ce qui concerne la liberté de parole.

La loi dictatoriale de 1915 ou plutôt la remise en cause de l'utilisation prolongée bien au-delà de 14-18 de cette loi est à l'origine du projet de loi d'ordre de Bech connue sous le nom de « loi muselière ». La loi, rappelons-le, votée en mars 1937, sera rejetée par un référendum populaire le 6 juin 1937. Or, quelle en est l'origine directe ? Un jugement du tribunal correctionnel de Luxembourg du 22 octobre 1934 annule la condamnation d'une coiffeuse de nationalité française, qui ne remplissait pas les conditions de l'arrêté grand-ducal du 21 septembre 1932, soumettant l'établissement comme commerçant

³⁰ Ministère d'État, Direction générale des Affaires étrangères, Neutralité du Grand-Duché pendant la guerre de 1914-1918. Attitude des pouvoirs publics, (Livre gris), Luxembourg, Imprimerie Victor Buck, Janvier 1919, p. XXIII-XXV + 83-87

³¹ Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés (CRCD), 1933-1934, p. 84.

ou maître-artisan à une autorisation gouvernementale. Nous l'avons relevé, l'arrêté a été pris par Bech, comme les autres qui concernent l'immigration, sur la base de la loi de 1915. Or, le tribunal déclare que cette loi « a cessé ses effets », que donc l'arrêté de 1932 « est nul et de nul effet ».³² Voilà ce qui pousse Bech à finaliser un projet de loi « autorisant le gouvernement à prendre les mesures propres à réaliser le redressement économique et à protéger l'ordre public ainsi que l'indépendance du pays »,³³ loi qu'il envisage depuis 1933 ou même avant. Il l'explique d'ailleurs ouvertement, le 26 mars 1935, à la Chambre des Députés.³⁴

En résumé, le passage d'un État libéral faible à un État national fort, symbolisé en général par les mutations profondes des rapports entre société et État qui se sont produites à cause de la Première Guerre mondiale et en particulier par l'utilisation prolongée et donc l'usurpation de la loi des pouvoirs dictatoriaux votée dans le contexte particulier de la guerre en 1915, permet de mieux comprendre le renforcement progressif des dispositifs de contrôle et d'identification des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg comme ailleurs.

Cet exemple permet de voir la nationalisation du social en action. Cette nationalisation s'est construite contre les non-nationaux, contre les étrangers immigrés, dans le but de protéger les nationaux, donc de limiter la liberté de circulation des non-nationaux pendant et surtout après la Première Guerre mondiale. Dès 1920, il faut non seulement un passeport voire un visa pour entrer sur le territoire, mais l'accord du ministère du travail pour exercer un emploi. A partir de 1929, une multitude de certificats, attestations et autorisations viendront se joindre à l'obligation de photographies introduites en 14-18. A partir de 1934, une carte d'identité rien que pour les étrangers, qui vaut autorisation de séjour, complète ce dispositif de clôture du territoire national. Vingt ans auront suffi pour mettre en place un système détaillé de contrôle et d'identification des individus qui n'appartiennent pas à la nation. Un système qui prouvera son efficacité lors du conflit mondial suivant et permettra de « mesurer tout ce qui s'est perdu de dignité humaine dans ce siècle que, dans les rêves de notre jeunesse pleine de foi, nous voyions comme celui de la liberté, comme l'ère prochaine du cosmopolitisme. » (Stefan Zweig)

³² ANLux, AE-01436: Jurisprudence, p. 325-327.

³³ ANLux, AE-01436, p. 22-24.

³⁴ Joseph Bech: « Quoiqu'il en soit, ce jugement (du 22 octobre 1934) est la cause occasionnelle du projet de loi soumis à vos discussions. » (CRCD, 1934-1935, p. 877).