

Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ?

Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours : une histoire sous influence française, belge et allemande

Les recherches des historiens empruntent souvent des chemins à la fois sinueux et imprévisibles. Beaucoup de sujets, à être honnêtes, ne figurent pas dans le plan ou la table des matières de leur travail. Permettez-moi donc d'abord de vous expliquer comment j'ai été amené à – vraiment – réorienter mes recherches de l'histoire de l'immigration vers l'histoire de la nationalité luxembourgeoise.

L'histoire de la nationalité luxembourgeoise est devenu un champ d'intérêt personnel pour moi dans le cadre de recherches sur les mémoires de Luigi Peruzzi, antifasciste italien au Luxembourg, déporté au SS-Sonderlager Hinzert. J'avais remarqué que ceux des antifascistes italiens qui avaient opté pour la nationalité luxembourgeoise au cours des années 1930 étaient, tragédie du destin, déportés dans les camps de la mort en Allemagne, alors que leurs camarades restés italiens étaient extradés vers les prisons ou les *confini* de Mussolini, où les chances de survie étaient plus grandes.

Les origines de mes recherches sur l'histoire de la nationalité

Je ne citerai ici que trois exemples. C'est le cas notamment des deux frères Gaudina, dont la famille a tenu le café de mineurs Scarassa dans le quartier ouvrier de la Hoehl d'Esch-sur-Alzette. Benvenuto – ou Nuto, comme on l'appelait – est né le 21 décembre 1904 à Esch-sur-Alzette de parents italiens. Il obtient la nationalité luxembourgeoise, d'après l'art. 9 du Code civil : « Tout individu né dans le Luxembourg d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Luxembourgeois ». Il l'acquiert par déclaration du 1^{er} décembre 1927.

Son frère, Emilio – ou Milio, comme on l'appelait et qui me semblait, petit garçon, un prénom luxembourgeois – né le 17 mars 1902, ayant omis de faire la déclaration d'option à sa majorité, saisit sa chance après le vote de la loi Blum sur l'indigénat de 1934 qui intègre les dispositions antérieures sur le droit d'option et qui stipule à l'art. 32 : « Pendant l'année qui suivra la mise en vigueur de la présente loi, peuvent faire option pour la nationalité luxembourgeoise ou recouvrer cette même nationalité ou y renoncer les personnes (...) même si elles ont dépassé l'âge y indiqué (...) ». Les deux frères sont arrêtés dans le cadre d'une razzia de la Gestapo contre la résistance communiste, le 5 août 1942, et déportés au SS-Sonderlager Hinzert, puis dans les camps de concentration de Natzweiler-Struthof, Dachau et, pour Nuto, à Buchenwald. Ils survivent.

Andrea Pasini est né le 11 décembre 1911 à Esch-sur-Alzette, de parents italiens. Il opta pour la nationalité luxembourgeoise en 1929, d'après la loi du 5 mars 1905 portant modification de l'art. 9 du Code civil : « La déclaration (d'option) pourra être faite dès l'âge de dix-huit ans accomplis avec le consentement de ceux qui doivent consentir au mariage du mineur d'après le statut personnel de ce dernier. ». Cela lui permettait de mener une activité de propagande pour les antifascistes italiens sans courir le risque d'être expulsé, même si nous ignorons si cela fut sa motivation. Il était notamment chargé de la distribution du journal « Il grido del popolo ». Il travaillait comme ouvrier mineur. En tant que Luxembourgeois, il ne fut pas comme ses camarades italiens, extradé en Italie, mais connu l'enfer des camps allemands. Arrêté le 21 juillet 1941 par la Gestapo, il fut déporté à Hinzert, Sachsenhausen et

Mauthausen, où il mourut quelques jours après la Libération, le 12 mai 1945. Il reçut la Croix de la Résistance à titre posthume.

J'avais noté en même temps à quel point la nationalisation de la société se manifestait dans l'évolution de la législation sur la nationalité et la police des étrangers dans l'entre-deux-guerres et puis dans le traitement discriminatoire réservé aux antifascistes italiens par les gouvernements luxembourgeois successifs après la guerre. Comme le montre l'exemple d'Andrea Pasini, les décorations étaient réservées aux Italiens qui avaient pris soin de prendre la nationalité luxembourgeoise avant la guerre...

Ce sont les antifascistes italiens et la seconde guerre mondiale qui m'ont menés vers ce sujet et, comme nous allons le voir, l'épreuve de la guerre tout comme la mémoire de cette épreuve influencent fortement la législation sur la nationalité jusqu'à nos jours.

Posons maintenant le cadre général de cette histoire :

Le 19^e siècle n'a pas seulement été le siècle des nationalités. Il a également été le siècle de la nationalité. Les Etats-nations modernes ont, à partir du 19^e siècle, réglé par de complexes mécanismes juridiques l'appartenance ou non d'un individu à l'Etat-nation. Comme le formulent Randall Hansen et Patrick Weil, le droit de la nationalité « exprime de façon institutionnelle la prérogative étatique d'inclusion et d'exclusion : il décrit ceux pouvant revendiquer le droit à un passeport, et seuls ces derniers bénéficient de l'intégralité de l'appareil de droits et de privilèges que l'Etat accorde à ses citoyens. »

Le droit à la nationalité est intimement lié aux opportunités politiques, sociales et économiques des individus d'un Etat. Il a logiquement souvent fait l'objet de discussions et de confrontations entre individus et groupes aux intérêts divergents. Sur le plan des arguments, les débats autour du droit de la nationalité ont débordé sur d'autres champs comme la définition de la nation ou d'éléments de l'identité nationale. La nationalisation des sociétés au 20^e siècle a contribué à politiser davantage encore la question.

Le droit de la nationalité, un sujet d'une grande actualité

Depuis les années 1970, une dimension nouvelle est venue s'y ajouter. La plupart des Etats européens se voient confrontés à une immigration massive qui n'est pas temporaire, comme on l'a d'abord cru, mais qui se solde par une population de résidents étrangers qui s'installe durablement. Dans ce contexte, les politiques de l'immigration ne peuvent plus être dissociées des politiques de la nationalité. Une convergence des législations des pays de l'Union européenne se dessine d'ailleurs, notamment en faveur de conditions plus libérales pour la naturalisation des immigrés de première génération, en faveur du droit à la citoyenneté pour les immigrés de la seconde génération et en faveur du droit à la double nationalité, dans le souci commun d'intégrer le nombre croissant de résidents étrangers.

Les nombreuses implications de la politique de la nationalité dans le monde d'aujourd'hui expliquent que ce sujet intéresse de plus en plus, à côté des juristes, les historiens, les sociologues et les politistes.

Je tenterai de donner dans cet exposé un survol de deux siècles d'histoire de la nationalité luxembourgeoise.

La nationalité, une définition

Il convient d'abord de définir la nationalité ici comme le lien juridique d'appartenance d'un individu à un Etat. Quatre critères principaux, signes de ce lien, interviennent pour l'attribution de la nationalité :

1. le lieu de naissance : le fait d'être né sur le territoire sur lequel s'exerce la souveraineté de l'Etat peut donner accès à la nationalité : droit du sol ou, en latin, *jus soli*
2. le lien de filiation, c'est-à-dire la nationalité d'un ou des deux parents : droit du sang ou, en latin, *jus sanguinis*
3. la situation matrimoniale : être marié-e avec un-e ressortissant-e de la nationalité de l'Etat concerné permet souvent la création d'un lien juridique de nationalité avec cet Etat
4. la résidence passée, présente ou future, considérée à un moment donné ou sur une durée plus ou moins longue sur le territoire de l'Etat.

Vu sous cet angle, la nationalité est à la fois un **droit** et une **politique**. Un droit accordé à des personnes, une politique définie par les législateurs et les hommes d'Etat. Leurs critères tranchent en fin de compte la question « Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? » La réponse donnée à cette question au Luxembourg a varié fortement au long des deux derniers siècles, du Code Napoléon à la loi Frieden en passant par les lois élaborées par un Paul Eyschen ou un René Blum, un Pierre Werner ou encore un Robert Krieps.

L'évolution de la nationalité comme institution politique a été influencée par de nombreux facteurs. Les convictions politiques des gouvernants ont joué, l'évolution politique d'un Etat, mais également les grandes tendances internationales, les changements démographiques, les mouvements de migrations, l'évolution des mentalités nationales et enfin et surtout les guerres.

Je distinguerai quatre phases dans cette évolution. Il est utile de les passer en revue avant d'entrer dans les détails.

1. L'empreinte du Code civil des Français (1804-1878)

Dans une première phase qui va de 1804 à 1878, c'est le Code civil des Français qui influence le plus fortement la législation luxembourgeoise sur la nationalité. Le Code civil a introduit le droit du sang à la place du droit du sol identifié à l'Ancien Régime, de ce droit qui attachait l'homme à la terre de son seigneur. La nationalité devient un droit de l'individu transmis par la filiation, du père à ses enfants.

La transmission est un droit réservé au père, donc à l'homme, alors que la femme suit la nationalité de son mari. L'unité de la famille, imprégnée des conceptions patriarcales du Code civil, est à l'origine de la discrimination majeure du droit de la nationalité pendant pratiquement deux siècles : la discrimination de la femme mariée. Napoléon Bonaparte a longtemps laissé des traces, lui qui s'exclamait au Conseil d'Etat : « Ce qui n'est pas français, c'est de donner de l'autorité aux femmes. »

La naissance sur le territoire – cet élément de droit du sol – est toutefois pris en considération comme un élément important pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par l'enfant étranger.

La naturalisation est un droit individuel qui fait, à partir de 1848, du naturalisé un Luxembourgeois à part entière, donc avec tous les droits civils et politiques. La naturalisation est un acte législatif. Elle est octroyée par le pouvoir législatif avec prudence et modération.

2. La phase libérale (1878-1934)

Dans une deuxième phase qui va de 1878 à 1934, deux hommes politiques, tous deux à un moment de leur carrière ministres de la justice, juristes de formation, vont doter le Luxembourg d'une législation sur la nationalité basée sur l'ouverture, sur le principe de l'égalité et sur l'importance accordée à la socialisation dans le pays d'accueil. Le libéral Paul Eyschen, tout nouveau Directeur général de la Justice, qui sera ministre d'Etat de 1888 à 1915, introduit en 1878 le double droit du sol : l'individu né au Luxembourg d'un parent étranger (père étranger en 1878, puis mère d'origine luxembourgeoise devenue étrangère par mariage en 1890) est Luxembourgeois. L'inspiration est française.

René Blum, député socialiste qui sera ministre de la justice de 1937 à 1940, s'inspire de la loi belge pour codifier et moderniser la législation sur la nationalité, notamment en augmentant les possibilités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et, au nom « des idées de la liberté et de l'émancipation de la femme » (1926), en permettant à la femme luxembourgeoise de conserver sa nationalité en cas de mariage.

Cette continuité du parcours du droit de la nationalité luxembourgeoise est remise en cause par des phénomènes extérieurs à ce monde de juristes et d'hommes politiques imprégnés par les idées de la Révolution française.

3. La phase de la fermeture nationale (1934-1968)

La troisième phase est en effet caractérisée par la fermeture nationale et par un paradoxe intéressant. L'affirmation de l'indépendance du Grand-Duché s'est faite, pendant la première moitié du 20^e siècle, par opposition à l'Allemagne qui a envahi le pays à deux reprises. Paradoxalement, pour mieux se défendre contre les visées annexionnistes de ce grand voisin, le Luxembourg a en matière de droit de la nationalité repris la logique allemande, basée sur une définition ethnoculturelle du Luxembourgeois. Un cas d'opposition par mimétisme, pour ainsi dire.

Cette logique aboutit à la loi de mars 1940 qui abolit le droit du sol au profit de l'exclusivité du droit du sang, qui va jusqu'à abolir les possibilités d'option prévus par le Code civil de 1804 et par toutes les lois ultérieures du 19^e siècle. La femme suit la nationalité de son mari, donc la possibilité pour la femme luxembourgeoise de conserver sa nationalité lorsqu'elle épouse un étranger, est supprimée.

Pour la première fois apparaît en 1940 dans un texte législatif sur la nationalité luxembourgeoise le passage suivant, promis à un bel avenir : « La naturalisation sera refusée à l'étranger lorsqu'il ne justifie pas d'une assimilation suffisante. »

Cette troisième phase n'a pas débuté dans les années 1930, mais bien vers 1900. Juste un chiffre sur lequel je suis tombé dans mes recherches sur les Italiens. Savez-vous combien d'étrangers ont été naturalisés de 1914 à 1950 ? Aucun. Zéro.

Cette troisième phase ne commence pas dans les années 1930 et elle ne s'arrête pas en 1945. Les fantômes des années 1930, la peur des espions, des membres de la cinquième colonne et, surtout, la mémoire des souffrances de la seconde guerre mondiale, constituent les lunettes à travers lesquelles sont contemplées les questions de nationalité jusque dans les débats actuels : dans ceux de 1968, de 1986, de 2001.

4. La grande hésitation : entre ouverture et méfiance à l'égard des étrangers (de 1968 à aujourd'hui)

La quatrième phase qui dure toujours est celle de la grande hésitation, entre ouverture et méfiance à l'égard des étrangers. Si je parle quand même de quatrième phase pour la période qui va des années 1970 à aujourd'hui, c'est pour mieux comparer et distinguer le parcours luxembourgeois de celui des autres pays de l'Union européenne. Rappelons le contexte historique général : L'expérience européenne de la période de l'après-crise de 1973 a montré que la stratégie de l'immigration zéro a été un leurre. Comme l'expriment Patrick Weil et Randall Hansen, dans l'ouvrage *Nationalité et citoyenneté en Europe*, « l'expérience européenne a montré qu'une migration massive débouchant sur la stabilisation de fortes populations de résidence fait pression en faveur d'un assouplissement du droit de la nationalité, pression à laquelle les démocraties ne peuvent longtemps résister ». La réaction des pays de l'Union européenne, à l'exception notable du Luxembourg et de l'Autriche, a été de dire : Ah bon, les étrangers restent. Alors il faut leur ouvrir larges les portes de la nationalité. Alors nous nous devons de les intégrer par cette voie, l'acquisition de la nationalité étant vue comme une étape, importante certes, et non comme le couronnement de l'intégration.

Ne mentionnons ici brièvement que l'aboutissement de l'évolution chez nos pays voisins. L'Allemagne, le pays traditionnel du droit du sang, a introduit en 2000 un droit du sol pour les enfants nés en Allemagne d'un parent étranger qui réside depuis au moins 8 ans en Allemagne. Le mot d'ordre du gouvernement dans ce contexte est le suivant : « Ausländer sind Inländer. » La Belgique, après avoir introduit le double droit du sol avec autorisation parentale avant 12 ans en 1984, donne depuis 2000 la possibilité à tout résident séjournant depuis sept ans en Belgique de devenir belge par simple déclaration en un mois après enquête menée par le Parquet sur sa conduite, et non sur sa « volonté d'intégration » qui a purement et simplement été supprimée du Code de la nationalité belge. En France, la nouvelle loi de 1998 prévoit, comme avant, un droit du sol pour les enfants nés en France d'un parent étranger tout en respectant mieux l'autonomie de la volonté du jeune.

Le Luxembourg reste malgré l'assouplissement progressif des conditions d'acquisition de la nationalité attaché à une logique du droit du sang qui ne fut pas celle des bâtisseurs de notre Etat.

Penchons-nous maintenant en détail sur l'histoire de la nationalité luxembourgeoise.

1. 1804 Code civil des Français : le début d'une longue histoire

En matière de droit de la nationalité, la première moitié du 19^e siècle est marquée au Luxembourg par l'empreinte de la période française, puis de la période néerlandaise.

La législation luxembourgeoise sur la nationalité se base d'abord sur le *Code civil des Français*, achevé en 1804, appelé Code Napoléon dans sa réédition de 1807 – nom qu'il garde jusqu'en 1814. Il est introduit dans le Duché de Luxembourg annexé à la France et transformé en Département des Forêts. Ce Code introduit au Luxembourg le principe du droit du sang : la nationalité des enfants dépend de celle du père, indépendamment du lieu de la naissance.

Le Code civil part du principe suivant: « Est français l'enfant né d'un père français. »

Il est intéressant de relever que Napoléon Bonaparte, le dirigeant de cette œuvre – dont il aurait dit d'ailleurs, lors de sa captivité à Sainte-Hélène : « Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil ! » - fut présent à 55 des 107 séances d'élaboration du Code devant le Conseil d'Etat et qu'il s'est élevé contre cette exclusivité du droit du sang :

« Le Premier Consul pense qu'on ne doit envisager la question que sous le rapport de l'intérêt de la France. Si les individus nés en France d'un père étranger n'ont pas de biens, ils ont du moins l'esprit français, les habitudes françaises ; ils ont l'attachement que chacun a naturellement pour le pays qui l'a vu naître ; enfin ils portent les charges publiques. S'ils ont des biens, les successions qu'ils recueillent dans l'étranger arrivent en France ; celles qu'ils recueillent en France sont régies par les lois françaises ; ainsi sous tous les rapports, il y a de l'avantage à les admettre au rang des Français. »

La conclusion de Napoléon : « Tout individu né en France est Français. »

On trouve ici l'idée moderne de la socialisation des enfants et des jeunes par le pays d'accueil, mais aussi l'idée du général qui a besoin de soldats et qui veut en général accroître la puissance de son Etat.

Contre l'avis de Napoléon, c'est quand même le droit du sang qui l'emporte.

C'est, comme l'a bien montré Patrick Weil, la victoire d'un vieux juriste de 76 ans, François Tronchet, contre le grand stratège. L'argument suivant de Tronchet s'impose : « Le fait de la naissance sur le territoire français ne donne que l'aptitude d'acquérir la jouissance des droits civils ; mais cette jouissance ne doit appartenir qu'à celui qui déclare la vouloir accepter. »

Si le droit du sang prévaut, il est important de retenir qu'à la suite de ce débat, dès l'art. 9, une petite consolation pour Napoléon, la nuance de droit du sol est introduite et formulée ainsi pour le Luxembourg du 19^e siècle :

« Tout individu né dans le Luxembourg d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Luxembourgeois (...). »

Le Code civil ne dit rien sur la naturalisation. Ici, le délai de résidence de dix ans prévu par la loi du 22 frimaire an VIII (1799) reste en vigueur.

Durant la période néerlandaise, le Code Napoléon reste en vigueur, mais la loi fondamentale des Pays-Bas ajoute le principe du droit du sol en attribuant la nationalité néerlandaise à tout habitant du pays qui y est né de parents qui y résident. Il fallait tenir compte du fait qu'un Etat nouveau a été proclamé au Congrès de Vienne.

La deuxième moitié du 19^e siècle voit l'Etat luxembourgeois se mettre lentement en place. Les hommes politiques sont amenés à élaborer une législation luxembourgeoise spécifique sur la nationalité.

Avec la première charte constitutionnelle luxembourgeoise, en 1841, la séparation politique avec les Pays-Bas devient une réalité. Le principe de l'attribution de la nationalité par la filiation, inspirée du Code civil, donc le droit du sang, règne en maître.

Toutefois, un article transitoire de la loi du 12 novembre 1848 sur les naturalisations stipule que les personnes nées dans l'ancien Duché de Luxembourg, donc avant 1815, et y ont résidé jusqu'au moment de cette loi, sont réputés Luxembourgeois. Cette disposition vaut également pour ceux nés avant 1839 dans la province de Luxembourg belge et qui ont choisi de venir habiter au Grand-Duché après 1839.

En plus, cette loi et l'art. 11 de la Constitution de 1848 stipulent que la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif et qu'elle assimile l'étranger au Luxembourgeois pour l'exercice des droits politiques. Dans les travaux préparatoires de la Constitution, on a estimé que dans un petit pays comme le Luxembourg, on pouvait parfaitement connaître les personnes demandant la naturalisation.

L'étranger naturalisé est donc adopté comme Luxembourgeois à part entière.

La loi du 12 novembre 1848 sur les naturalisations introduit un délai de résidence de 5 ans, délai respecté pendant presque un siècle.

Très vite apparaît le souci de n'accorder la naturalisation qu'avec d'autant plus de prudence que le Luxembourg donne à l'étranger naturalisé tous les droits civils et politiques. Charles-Mathias Simons, ministre d'Etat de 1853 à 1860, chef d'un gouvernement qui s'appuie sur un groupe de catholiques conservateurs, définit ainsi sa philosophie en matière de naturalisations, à la Chambre des Députés, le 18 novembre 1859 :

« Eh bien, dans un pays où l'étranger est accueilli avec autant de bienveillance qu'il l'est chez nous, où il est admis, par le simple fait de sa résidence à exercer un métier, une industrie quelconque, à se faire commerçant, fabricant, banquier; dans ce pays là l'étranger a tout ce qu'il lui faut, et il ne doit obtenir la nationalité que lorsqu'il a rendu à ce pays des services importants pour lesquels il mérite une récompense. Laissons donc l'étranger au milieu de nous exercer son industrie, s'appliquer au travail, s'enrichir même, s'il le fait honnêtement ; mais n'accordons pas au premier venu la nationalité, une chose tellement importante que celui qui la possède peut devenir électeur et député, et influencer sur la direction de l'État. Et nous devons certes tenir à ce que nos affaires ne soient gérées que par des nationaux, et par des nationaux qui par leur naissance, leur éducation, leurs études, par toute leur manière d'être donnent des garanties au pays. »

Confrontés à une situation particulière, les responsables politiques luxembourgeois ont des sentiments mitigés. D'un côté, les étrangers sont le bienvenu parce qu'ils contribuent à faire prospérer le jeune Etat luxembourgeois en plein décollage industriel. Une attitude pragmatique à l'égard de l'attribution de la nationalité est de mise. De l'autre, nation jeune et fragile, le Luxembourg est en même temps jaloux de son indépendance et hésite à ouvrir trop grand l'accès à la nationalité, ce qui plaide pour une approche individuelle de la naturalisation. Tous ces éléments interviennent et reviennent lors des débats et travaux parlementaires au cours des années suivantes.

2. 1878-1934 : L'empreinte de Paul Eyschen et de René Blum

Un autre aspect vient s'y ajouter. La classe dirigeante du pays regarde vers la France. Cela devient évident avec Paul Eyschen.

Il introduit en effet en 1878 une nouvelle idée en conférant la nationalité luxembourgeoise à l'enfant né au Luxembourg d'un père étranger qui lui-même y est né et y a résidé continuellement jusqu'à la naissance. Dans le discours devant la Chambre des Députés par lequel il présente son projet de loi, le libéral Paul Eyschen, tout nouveau Directeur général de

la Justice, qui sera ministre d'Etat de 1888 à 1915, le créateur de l'Etat moderne luxembourgeois, justifie ce droit du sol pour les 'immigrés de la troisième génération', le 18 décembre 1877 :

« Nous proposons de dire que, dès qu'une personne est née dans le Grand-Duché de parents y nés eux-mêmes et résidant dans le Grand-Duché, elle doit être considérée comme Luxembourgeoise. Nous ne pouvons pas imposer notre nationalité aux personnes possédant une autre patrie ; mais dès que quelqu'un a rompu toutes les attaches avec son pays d'origine, et que par un long séjour dans le Grand-Duché, de père en fils, il en a pris les habitudes, nous imposons notre nationalité dans l'intérêt des personnes qui l'entourent. »

L'inspiration est française : La loi française du 7 février 1851 avait introduit un des fondements et l'une des originalités du droit français républicain, le double droit du sol : l'individu né en France d'un étranger qui lui-même y est né est français dès sa naissance.

Les députés de 1851 avaient repris l'argumentation de Napoléon. Comme l'exprime le rapporteur de la loi, Benoît-Champy, « ces étrangers qui, à la suite d'un long séjour sur la terre française, avaient oublié la langue et quelquefois même jusqu'au nom du pays dont leurs ancêtres étaient originaires n'étaient-ils pas des Français de fait et d'intention, par les affections, les mœurs et les habitudes ? N'y avait-il pas de graves inconvénients à tolérer l'établissement, sur notre territoire, d'individus destinés, quel que fût le nombre des générations qui se succèderaient, à rester indéfiniment étrangers à la grande famille française ? » A cet argument d'ordre sociologique s'ajoute évidemment le deuxième souci de l'égalité devant les charges publiques, notamment militaires.

Paul Eyschen impose son point de vue à la Chambre. L'individu, résidant et né au Luxembourg d'un père étranger qui y est lui-même, est Luxembourgeois : les petits-enfants d'un étranger venu résider au Luxembourg sont donc automatiquement Luxembourgeois. Comme en France, ils peuvent néanmoins réclamer leur qualité d'étranger à leur majorité et donc répudier la nationalité luxembourgeoise.

Si l'inspiration est française, les motivations de cette loi sont au Luxembourg différentes, puisque les grandes puissances ont créé pour le Grand-Duché un nouveau cadre politique : En 1867, le traité de Londres décide, face aux prétentions de la France et de la Prusse, de démanteler la forteresse et de proclamer la neutralité désarmée du Luxembourg.

Le lien entre poids démographique et force militaire ne joue aucun rôle au Grand-Duché. Paul Eyschen y fait plusieurs fois allusion lors de ses discours à la Chambre. Le 18 décembre, lors de la présentation de la loi, il établit la différence entre le Luxembourg et l'Allemagne notamment : « Quelques pays, comme l'Allemagne, p. ex., où il y a des charges militaires très fortes, rendent la naturalisation extrêmement facile ; là on n'exige presque aucune condition de résidence, on aime à avoir beaucoup de citoyens pour pouvoir mettre en campagne beaucoup de soldats, tandis que les pays libres qui n'ont pas de charges militaires, tendent plutôt, comme on l'a fait chez nous, à créer des obstacles aux naturalisations trop nombreuses. »

De 1849 à 1877, 366 naturalisations ont été accordées par le pouvoir législatif : 251 Allemands, 63 Belges, 48 Français, 5 Hollandais et huit citoyens d'autres nationalités deviennent Luxembourgeois, soit environ 13 naturalisations par an. Quelques chiffres de référence : En 1875, la population totale est de 205.158 personnes, les étrangers recensés sont au nombre de 5.898. De 1878 à 1914, 336 personnes sont naturalisées, soit moins de 10 par

an. Les chiffres sont donc moins élevés, mais la stratégie individuelle de la naturalisation continue à être respectée.

Le fait marquant de cette période est bien le suivant : Les questions de la nationalité sont envisagées sous l'aspect de la liberté individuelle, examinées par des hommes politiques, des juristes imprégnés des idées libérales de la Révolution française. Le point de référence est l'Etat qu'il faut faire prospérer tout en lui donnant la possibilité de contrôler les étrangers. Il s'agit d'une approche politique où l'idéologie notamment du type national n'a pas encore sa place.

Le monde du 19e s., du moins jusque dans les années 1880, n'est pas encore organisé, comme l'a exprimé l'historien Gérard Noiriel lors d'une conférence à Luxembourg sur le droit d'asile en Europe, autour des Etats-nations : La nation n'est encore que la « pellicule à la surface de la société, à l'extérieur de la société civile. »

Une citation de Paul Eyschen de 1877 montre bien que la nationalité n'est pas un élément central d'identification. En présentant son projet de loi sur le double droit du sol, il se fait à un certain moment l'avocat du libre choix des Luxembourgeois pour se mettre au service militaire d'un autre pays :

« Je ne vois pas pourquoi, en thèse générale, nous défendrions à un Luxembourgeois plutôt de mettre sa vie et son épée à la disposition d'un monarque étranger, que de prendre service dans des fonctions civiles. Un petit pays comme le nôtre, qui n'a pas de positions à offrir à tous ses enfants, ne doit pas empêcher ceux qui voudraient prendre du service militaire dans les pays étrangers, de chercher à s'y créer une existence. (...) Je suppose que dans la dernière guerre franco-allemande, un grand nombre de jeunes gens luxembourgeois auraient voulu servir dans l'une ou dans l'autre des deux armées belligérantes ; cette autorisation, accordée ou refusée en masse à de jeunes Luxembourgeois, aurait certainement pu amener des désagréments, et voilà pourquoi il vaut cent fois mieux imiter la loi belge, qui rend complète liberté à ceux qui veulent aller prendre service militaire ailleurs. »

On est loin des discours identitaires du 20e s., de l'importance primordiale accordée à ce qu'on appelle le « sentiment d'appartenance ». La nationalité n'est pas un élément identitaire central, mais secondaire. Les grands problèmes soulevés sont d'ordre politico-étatique comme p. ex. le problème de l'allégeance à deux patries à éviter, le problème de la double nationalité.

Par une nouvelle loi Eyschen de 1890, le droit du sol vaut également pour les enfants nés d'une mère d'origine luxembourgeoise qui a perdu la qualité de Luxembourgeoise (par le mariage avec un étranger p. ex.), mais a continué à résider au Grand-Duché.

Avec le nombre croissant de mariages mixtes au début du 20^e siècle, et notamment de femmes luxembourgeoises épousant un étranger, on remarquera que le double droit du sol jouera surtout dans ce cas de figure.

Paul Eyschen en présentant le projet de loi sur les naturalisations à la Chambre des Députés, le 30 janvier 1890, rappelle le contexte économique : « Or, la matière que nous discutons en ce moment est une de celles qui reçoivent le plus facilement l'empreinte des circonstances ; avec la vie économique d'un peuple, la législation sur la nationalité change facilement. Il est évident aujourd'hui, où il y a de grandes facilités de relation entre les peuples, où un grand nombre de Luxembourgeois vont s'établir à l'étranger et reviennent plus tard dans leur pays d'origine, ou que des étrangers viennent chez nous travailler, faire fructifier leurs capitaux,

avec l'esprit de retour dans leur pays, il est évident, dis-je, que les questions de nationalité vont se présenter en ce moment tout autrement qu'au commencement ou au milieu du siècle. »

En fait, le premier ministre de l'époque fait allusion à une réalité historique qui peut surprendre aujourd'hui : De 1840 à 1890, le Luxembourg est nettement un pays d'émigration, un pays d'où l'on part, qu'on quitte, vers la France et vers les Etats-Unis. En 1890, environ 40.000 Luxembourgeois vivent et travaillent en France, 30.000 au moins ont traversé l'océan pour tenter leur chance dans le monde nouveau.

Toutefois, le vent est en train de tourner. Paul Eyschen voit bien que l'immigration est un phénomène appelé à se développer. En 1893 une nouvelle loi sur la police des étrangers renforce le contrôle de ces derniers, puisqu'elle donne au gouvernement le droit d'imposer l'immatriculation obligatoire par la déclaration d'arrivée devant l'autorité locale de la commune et celui de refouler les étrangers indésirables à la frontière. C'est d'ailleurs, une manne pour l'historien, le début du fichier de la police des étrangers, estimé aujourd'hui à 620.000 dossiers, ce qui souligne la forte rotation des étrangers.

De nouveau, dans ce contexte, la situation particulière du Grand-Duché émerge. Dans son rapport au Grand-Duc, Eyschen souligne que les pays voisins ont introduit le devoir de déclaration dans un but policier de contrôle et dans un but protectionniste de travail national. Eyschen continue : « Nous pouvons faire abstraction de cette dernière constatation et envisager seulement les mesures de police. »

Nous assistons donc à la mise en place à côté d'une politique spécifique de contrôle de l'accès à la nationalité d'une politique de contrôle de l'accès au territoire des étrangers.

1914-1940 : percée de l'Etat-nation, nationalisation des sociétés, nationalisation des masses

Si nous avons caractérisé le 19^e siècle comme le siècle des et de la nationalités, le 20^e siècle apparaît le siècle des et du nationalisme.

C'est à la fin du 19^e s. que commence une évolution qui aboutit à la réorganisation des sociétés selon le clivage nationaux-étrangers. Il convient de citer dans ce contexte une comparaison révélatrice de Gérard Noiriel: « En France, jusqu'à la fin du Second Empire, les gouvernements considéraient que les gens du peuple n'étaient pas véritablement concernés par les problèmes politiques. C'est pourquoi, en 1870, Napoléon III refuse de faire arrêter des centaines de milliers d'immigrés allemands qui travaillent dans le pays, en affirmant qu'il fait la guerre aux princes et non aux peuples. Mais, sous la III^e République, l'application rigoureuse du principe de citoyenneté change la donne. En 1914, dès le début de la guerre, le gouvernement décide d'interner tous les travailleurs venus des pays en guerre contre la France en invoquant le fait qu'ils sont des représentants de pays ennemis. La même démarche sera d'ailleurs appliquée en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis. »

La seconde guerre mondiale constituera le point culminant de cette nationalisation de la société.

Ce protectionnisme et le nationalisme ont percé lentement, mais sûrement à partir de la première guerre mondiale. On voit ainsi apparaître une politique de migration protectionniste,

conséquence de la guerre, à travers toute l'Europe. Les mots-clé sont le contrôle et la régulation des flux migratoires, la fermeture et l'exclusion nationales.

Le Luxembourg aussi entre à l'époque dans le siècle des nationalismes.

La première guerre mondiale, les crises économiques successives, l'agitation politique ont contribué non seulement à la mise en place, contrairement au pronostic de Eyschen, d'une politique protectionniste en matière de migrations et de travail, mais tous ces phénomènes ont également favorisé un repli nationaliste. Ces deux aspects sont liés. Dès le 28 octobre 1920 est votée « une loi destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché. » L'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 met un terme définitif aux conceptions libérales dans ce domaine héritées de l'ère Paul Eyschen. Fini l'ère de l'ouverture de ce 19e siècle « où il (l'étranger) est admis, par le simple fait de sa résidence à exercer un métier, une industrie quelconque, à se faire commerçant, fabricant, banquier » (Simons en 1859), où il suffisait donc ensuite de remplir une déclaration d'arrivée à la commune pour venir travailler et résider au Luxembourg.

Désormais, il faut des papiers de légitimation une attestation du ministre du travail et de la prévoyance sociale, le passeport national respectivement le visa consulaire, un extrait du casier judiciaire, un certificat de moralité et un certificat sanitaire. Une fois entrés au pays, les étrangers sont à surveiller étroitement.

Sur cette évolution se greffe l'évolution du **concept de nation**, concept fondamental pour comprendre l'histoire de la nationalité.

On part souvent de l'opposition entre conception française et allemande de la nation.

Les éléments clé de la conception française seraient la solidarité, la volonté de vivre en commun, le contrat, le souvenir des sacrifices du passé, la disposition à accepter de nouveaux sacrifices pour l'avenir.

La conception allemande se caractériserait par les signes extérieurs de la nation qui jaillissent des profondeurs de l'âme populaire, qui trouvent l'expression parfaite dans une langue maternelle commune, une conception culturelle donc.

C'est vrai, mais on oublie de souligner qu'il s'agit là d'un aboutissement dont il faut rappeler l'historicité.

Au début du 19e s., les points communs priment. Ainsi, une idée émancipatrice commune est à la base du concept. Pour Rousseau, le peuple souverain et non le roi incarne la nation. Si Herder et Fichte développent des arguments certes historiques, linguistiques et ethnographiques pour identifier la nation, ils le font dans le même but de traduire les aspirations légitimes de la nation allemande à exister, notamment au même titre que la nation française.

La Nation fait partie du discours politique révolutionnaire, étroitement associé à la notion de liberté, à l'émancipation politique : que ce soit l'émancipation du pouvoir colonial (révolution américaine), l'émancipation du pouvoir aristocratique (révolution française) ou encore l'émancipation du pouvoir impérial (révolte allemande contre l'occupation napoléonienne).

Le principe des nationalités était vu comme un mouvement d'émancipation et de solidarité universelles, la réflexion sur la nation était nourrie d'échanges culturels et de circulation des références. Le terme *Volkstum* de Friedrich Jahn est traduit par *nationalité* en France. Le fait que les références sont communes est bien reflété par le Littré – français – qui, en 1875, définit, à l'article « Nationalité » de son Dictionnaire, le « principe d'après lequel des portions d'une race d'hommes (c'est-à-dire d'hommes de même langue) tendent à se constituer en un seul corps politique », en reliant donc arguments culturels et politiques.

Ce n'est qu'après la guerre de 1870 entre la France et la Prusse que les théories de la nation sont mises au service non pas d'idées démocratiques, mais au service de l'Etat-Nation, qui d'ailleurs paye les historiens, les professeurs d'université pour le faire, qu'une opposition fondamentale apparût.

Pour Strauss et Mommsen, il convient de retenir du principe des nationalités ce qui conforte les visées annexionnistes de Bismarck sur l'Alsace : l'Alsace est allemande en raison de son histoire (elle a fait partie dans le passé de l'Empire germanique) et parce qu'on y parle allemand (ou plutôt un dialecte germanique).

Pour Renan, il n'est plus question de s'inspirer du Littré, le critère essentiel sur lequel doit reposer la nation, et en fonction duquel évidemment l'Alsace revient à la France, c'est le « sentiment d'appartenance », la « volonté de vivre ensemble ». Tout en défendant une conception de l'identité nationale fidèle aux principes démocratiques, Renan se fait en fait le porte-parole des intérêts de l'Etat-Nation français. Surtout, la conception française comme la conception allemande accordent une grande importance au passé commun. Le « plébiscite de tous les jours » ne concerne que ceux qui ont les mêmes racines.

D'une définition libérale, tournée vers l'avenir, on est passé à une conception conservatrice, tournée vers le passé. L'identité nationale se définit désormais par référence aux ancêtres et non par opposition à l'ancien régime, par la lutte contre le monde du passé. Les hommes de 1800 insistent sur l'hétérogénéité des sentiments politiques d'une nation. Les hommes de 1900 insistent sur l'homogénéité et l'unicité de la nation. Citons Renan : « Que la France perde l'Alsace et la Lorraine et la France n'est plus. » (1870)

Quelles en sont les conséquences pour le droit de la nationalité ?

En Allemagne, l'idée de *Volkstum* sera de plus en plus développée dans une direction ethnique.

Dès 1913, cette interprétation ethno-culturelle est fixée en Allemagne dans la loi Delbrück sur la nationalité, le *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* du 22 juillet 1913. L'Allemagne est définie comme un ensemble de liens ethnoculturels, fondés sur la langue et le partage des valeurs culturelles. Donc, les Allemands ne sont pas citoyens d'un Etat territorial, mais ils sont les membres du *Volk* allemand. Rien ne le montre mieux que l'évolution d'un élément précis de la législation allemande sur la nationalité : La loi antérieure sur la citoyenneté allemande datait de 1870 et fondait la citoyenneté du Reich sur la citoyenneté de l'un des Etats constitutifs du Reich. Les Allemands qui vivaient à l'étranger pendant dix ans perdaient automatiquement cette citoyenneté. Cette disposition est retirée de la loi de 1913. Comme on appartient au *Volk* allemand, on le reste même à l'étranger et même si on acquiert une autre nationalité.

Par ricochets, le Luxembourg est directement concerné. Dans le contexte de peur de la germanisation du Luxembourg et des deux guerres mondiales, la loi Delbrück est une référence continuelle des débats sur la nationalité au Luxembourg jusqu'en 1940.

Comme beaucoup de Luxembourgeois sont formés aux universités allemandes, l'idée du *Volkstum* se propage rapidement au Luxembourg qui copie le modèle allemand pour inventer le *Luxemburgertum*, tout aussi imprégné d'une définition ethnoculturelle de la nation. Ainsi, pour mieux s'opposer aux visées pangermanistes qui menacent l'indépendance du Grand-Duché, les intellectuels luxembourgeois, de droite comme de gauche, se servent des conceptions 'ethnonationalistes' allemandes et adoptent une définition conservatrice de la nation.

Il est piquant de constater que c'est justement de la plume d'un homme de la gauche libérale que sortira le texte fondateur du mythe du Luxembourgeois-type à opposer au voisin germanique. Nicolas Ries (1876-1941) a fait ses études à Paris et à Munich et devient ensuite professeur de français et de latin à Diekirch, puis à Luxembourg. Athéiste, il est un francophile qui ne cache pas, dans ses articles pour le *Tageblatt*, journal de la gauche libérale d'Esch-sur-Alzette, son admiration pour la Troisième République laïque. En 1911, il publie son ouvrage « Le peuple luxembourgeois, essai de psychologie », qui sera réédité dans une version remaniée en 1920. Dans cet ouvrage, il fonde la nation luxembourgeoise sur la langue, la culture et la race.

Ries puise dans le fond de commerce européen commun de théories anthropologiques pseudo-scientifiques.

Nicolas Ries définit ainsi la « race historique » luxembourgeoise : « D'abord, le fatalisme racial. Quoi que nous fassions, nous ne saurions y échapper. Il est impossible de méconnaître, chez nous, l'intime prédominance du type et du sang celtes à travers toutes les contaminations et tous les mélanges d'essence inférieure. Elle a imprimé à notre allure extérieure un air de hauteur contenue, mais apparemment irréductible, tel le souvenir latent d'une déchéance lointaine supportée à regret. » L'irréductible gaulois luxembourgeois face au barbare germanique est né... Tout cela est évidemment démontré par de complexes calculs d'indice céphalique.

Ce n'est pas un hasard si l'accent commence à cette époque à être mis également sur le Luxembourgeois comme langue maternelle, ou comme l'exprime Ries : « Le Luxembourg est proprement trilingue, car la langue maternelle de ses habitants n'est ni l'allemand, ni le français, mais l'idiome qu'il faut considérer comme véritable langue. »

Il appartiendra au législateur de trancher qui peut ou ne peut intégrer cette famille d'irréductibles Gaulois que sont les Luxembourgeois.

René Blum et la loi de 1934

Les deux traditions, libérale du 19^e s. et conservatrice du 20^e s., vont s'affronter dans le cadre de la législation sur la nationalité.

Penchons-nous sur son évolution au Luxembourg dans l'entre-deux-guerres

D'une part, le repli national se manifeste dans le fait qu'aucune naturalisation n'est accordée de 1914 à 1950. D'autre part, le nombre de Luxembourgeois par option augmente

considérablement après la loi de 1905. Il semble même que la tendance libérale semble l'emporter sur le plan législatif.

C'est la proposition de loi sur l'indigénat avancée en 1926 par le député socialiste René Blum, avocat, président de la Chambre des Députés à l'époque, socialiste le plus populaire, tant dans le canton industriel du Sud que dans la capitale du pays, imprégné des idées émancipatrices du mouvement ouvrier, qui veut garder les acquis du 19^e s. et même ouvrir plus largement les portes de la nationalité luxembourgeoise, en s'inspirant des principes français et de la loi belge. Cette proposition débouche en 1934 sur une loi sur l'indigénat.

La loi de 1934 codifie d'une part les dispositions héritées de l'ère Eyschen, en confirmant la prédominance du droit du sang. Est luxembourgeois l'enfant légitime né, même en pays étranger, d'un père luxembourgeois. L'enfant né au Luxembourg de parents inconnus est également Luxembourgeois.

Le droit du sol prévu par les lois de 1878 et 1890 y est réaffirmé également, alors que le législateur belge a supprimé ce droit du sol dans la loi du 15 mai 1922 et restauré l'exclusivité du jus sanguinis.

Il convient de citer dans ce cadre le Ministre de la Justice belge, qui l'explique ainsi dans l'exposé des motifs et illustre bien le climat de repli national et de suspicion à l'égard des étrangers qui se diffuse en Europe : « Maintenant que notre conscience nationale se trouve raffermie par le baptême du feu et du sang, nous avons à nous demander s'il ne convient pas de prendre des précautions plus strictes avant de conférer à un étranger le nom de Belge. » Dans le rapport au Sénat, il ajoute que « trop souvent hélas on a dû constater que des étrangers devenus belges de plein droit, grâce à l'indulgence de nos lois, avaient conservé de secrètes attaches avec leur pays d'origine qui ne songeait qu'à opprimer ou à détruire la Belgique. » Ce réflexe xénophobe et cette peur de l'espion (allemand) sont tellement forts qu'ils rendent le législateur belge indifférent aux pertes de la guerre et à la dénatalité et que, comme l'indique le rapport du Sénat, il ne suit pas sur ce point l'exemple français. La France adopte en 1927 une loi très libérale pour compenser le déficit démographique. Ainsi le délai de séjour de l'étranger avant naturalisation passe en France de dix à trois ans.

La loi Blum tient compte des droits des femmes au nom de l'émancipation : 1. La femme luxembourgeoise qui épouse un étranger peut, par simple déclaration durant les six mois après le mariage, garder sa nationalité luxembourgeoise. 2. L'étrangère qui épouse un Luxembourgeois ou dont le mari devient Luxembourgeois par option, devient Luxembourgeoise, mais elle aussi peut, par simple déclaration durant les six mois après le mariage, renoncer à la nationalité luxembourgeoise. Ici, Blum s'inspire de la loi belge et des luttes menées par les organisations féministes dans le cadre de la Société de la nation. Ils ont vu que le droit de la nationalité permettrait aux femmes d'exister juridiquement comme individus.

Voici les arguments du rapporteur de la loi, René Blum, le 30 novembre 1933 : « D'ailleurs la plupart des législations modernes acceptent le principe de l'indépendance de la femme en ce qui concerne sa nationalité. Il était en effet longtemps apparu comme un principe incontesté que la femme qui épouse un étranger devrait suivre la nationalité de son mari. Il n'en est plus de même aujourd'hui où nombreuses sont les femmes qui revendiquent le droit d'être soumises en matière de nationalité, aux mêmes principes qui s'appliquent aux hommes : chaque homme a le droit de choisir librement sa nationalité, chaque femme doit avoir le droit de faire un libre choix de la sienne. La femme n'est-elle pas devenue l'égale de l'homme ? »

La double nationalité est limitée au bénéfice de l'unicité de la nationalité. Le contexte est clairement celui de la menace allemande. On cherche à éviter les citoyens à double nationalité luxembourgeoise et allemande, comme le montre un article dans *L'Indépendance Luxembourgeoise* de 1927 qui plaide contre le cumul des nationalités, article cité par Blum lors des débats parlementaires : « On voit tout de suite comment une pareille ambiguïté pourrait se venger cruellement en cas de nouveau conflit européen. On peut se demander encore comment celui qui a gardé non pas de seuls liens moraux mais des obligations strictes et définies envers sa première et grande patrie, pourrait s'acquitter de ses devoirs envers sa nouvelle et petite « Heimat ».

L'argumentaire de Blum montre en outre à quel point le discours identitaire inspiré du *Volkstum* (variante *Luxemburgertum*) a fait son chemin dans la vie publique luxembourgeoise, puisque le rapporteur s'appuie largement sur l'ouvrage de Nicolas Ries pour identifier la mentalité nationale luxembourgeoise :

« La section centrale a été d'avis que ceux qui sont candidats à cette grande faveur qu'est l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, doivent déjà être pénétrés de ce qu'on appelle la mentalité et la psychologie luxembourgeoises. (...) Vous me permettrez de citer quelques passages d'un ouvrage, vraiment remarquable, de M. le professeur Ries : « Le peuple luxembourgeois, Essai de psychologie », ouvrage très intéressant et scientifique, que je recommande même en vue d'une nouvelle édition à M. le Ministre d'Etat, et où l'on voit comment, peu à peu, dans le temps la mentalité et la psychologie luxembourgeoises se sont cristallisées, se sont fixées. »

Blum cite notamment les extraits suivants (je rappelle que nous sommes en novembre 1933, Hitler est déjà au pouvoir) :

« L'égalitarisme est au fond de la démocratie. Nous ne reconnaissons d'autre supériorité que celle du caractère et celle de l'intelligence. Nous n'ambitionnons pas les titres et la hiérarchie des rangs chers aux Allemands. Nous revendiquons le droit de juger l'homme tout nu ; et, pour y arriver, nous avons soin de lui arracher préalablement les oripeaux de ses titres et la feuille de vigne de sa profession. »

« Nous estimons que l'Etat doit être le serviteur et la loi la protectrice, et non pas le bourreau du public. Nous sommes d'avis que ni le titre ni la fonction ne créent de toute-puissance, que la loi ne saurait avoir sa fin en elle-même comme en Allemagne où le caporalisme qui a envahi toutes les manifestations de la vie s'en donne à cœur-joie. »

« L'amour du sol natal est profondément gravé dans le cœur de tout Luxembourgeois, il fait partie de sa sensibilité particulière. L'âme du pays, comme un lien invisible et puissant flotte éparse sur tous les aspects de la terre luxembourgeoise et embrasse tous les cœurs dans une même communion fraternelle. Mais si notre belle patrie nous est chère au point même que nous ne voudrions pas d'une annexion à un autre pays plus grand, dont nous pourrions nous enorgueillir, elle nous rend peu fiers surtout à une époque où le nombre fait loi, et nous n'avons nul orgueil national. »

Ces phrases tirent toute leur saveur du fait que l'ombre du Reich plane déjà sur toutes ces citations...

3. La fermeture nationale : La loi de 1940

La loi libérale de Blum, placée sous le signe de l'ouverture, ne survivra pas au climat de peur et de xénophobie des années 1930, peur et xénophobie à l'égard de l'Allemagne et des Allemands avant tout.

Dès 1935, une série d'articles publiés par Jean-Joseph Lentz, dans le magazine libéral Tribune, dirigé par Frantz Clement, appelle à une réforme du nouveau Code de la nationalité. Cet économiste francophile appelait le gouvernement à trouver un antidote à la loi Delbrück. Il propose un *numerus clausus* d'étrangers, par « la combinaison des deux procédés – élimination des indésirables en commençant par les colonies surabondantes et refus du permis de séjour aux arrivants, tant que le pourcentage (d'étrangers) ne sera pas inférieur à 10 % » Sa conclusion est on ne peut plus claire : « La meilleure façon de se préserver de la germanisation progressive du Luxembourg, c'est d'écarter radicalement les porteurs du microbe teutonique. »

Dès 1936, un avant-projet est déposé pour réformer la loi de 1934.

C'est une ironie du sort de l'histoire. Deux mois avant l'invasion du Luxembourg par l'Allemagne nazie, en mars 1940, une loi sur l'indigénat est promulguée, qui reprend en fait complètement les conceptions allemandes de la loi Delbrück et renie les influences françaises et belges. Parce que nous ne voulions pas être des Allemands, nous avons adopté leur conception de la nation.

L'accès à la nationalité luxembourgeoise est considérablement restreint :

- Le double droit du sol est aboli.
- La femme suit la nationalité de son mari est aboli
- Le droit d'option pour les enfants nés au Grand-Duché d'un étranger est aboli.
- Le délai de séjour imposé à l'étranger avant naturalisation, porté à 10 ans en 1934, passe maintenant à quinze ans.

On assiste à un plaidoyer inutile de René Blum, pourtant ministre de la justice en poste, d'un gouvernement de coalition composé du parti de la droite et du parti ouvrier.

Il montre, chiffres à l'appui, que 93 % des Luxembourgeois le sont sur la base du *jus sanguinis*, que la loi de 1934 n'a donc pas ouvert grande la porte de la nationalité luxembourgeoise aux étrangers. En 1935, sur 250.000 Luxembourgeois résidant au Grand-Duché, seulement 240 le sont devenus par naturalisation, 4.500 par double droit du sol, 4.800 par option, 3.500 par recouvrement, 8.800 par mariage.

En plaidant pour le maintien du double droit du sol, René Blum met en garde contre le phénomène de création de colonies d'étrangers, arguments qui me semblent aujourd'hui d'une grande actualité : « D'abord lorsqu'un enfant est né dans le pays, j'insiste, l'enfant né dans le pays est élevé par ses parents et bien qu'étant étranger, il est établi des liens réels qui l'attachent au pays. (...) Un autre argument, et qui a aussi la valeur chez nous, qui est même extrêmement important : Dans les pays d'immigration, comme notre pays en est un, ou dans ceux où il y a une forte dénatalité, c'est ce qui existe aussi chez nous, l'Etat a intérêt à accroître le plus possible le nombre de ses nationaux en assimilant tous ceux qui naissent sur son territoire, et de cette façon nous empêchons la constitution de colonies d'étrangers dans notre pays. Ce serait un grand danger de ne pas assimiler les étrangers qui demeurent dans

notre pays, en les abandonnant à leur mentalité étrangère, en ne pas tâchant de les assimiler, alors le grand danger, de ce que les auteurs de droit public appellent les colonies d'étrangers, prendrait effectivement une forme concrète chez nous (...) Il y a le principe fondamental du jus soli qui ne pourra cependant pas être aboli d'un trait de plume, qui a cependant sa raison d'être et qui remonte à des traditions pour ainsi dire séculaires. Jamais, ni en 1878, ni en 1934, on n'a soulevé la moindre difficulté. (...) Gardons-le, mais entourons-le de toutes les garanties possibles, tant préventives que répressives.»

Il plaide également pour la possibilité de la femme luxembourgeoise de garder sa nationalité en cas de mariage avec un étranger :

« Malgré le danger d'un double passeport, d'une double nationalité, si une femme luxembourgeoise veut rester ce qu'elle est – mîr wöllen bleiwe wât mîr sinn – qu'on lui laisse le droit de rester ce qu'elle est ! (*Très bien ! sur divers bancs.*) Voyez-vous où cela nous conduit avec tous les bouleversements géographiques en Europe ! Je vais vous citer un exemple frappant. En novembre 1918, une bonne Luxembourgeoise de Kayl s'est mariée avec un étranger de Brunn. Par son mariage – c'était avant l'armistice – elle devenait Autrichienne, quelques mois après elle devenait Tchèque, plus tard elle était Luxembourgeoise et actuellement elle est Allemande ! En 20 ans, cette femme a changé quatre fois de nationalité. Voyez-vous combien nous devons protéger ce que j'ai nommé le sang luxembourgeois. Mais par votre texte nous protégerions la nationalité étrangère, nous forçons une Luxembourgeoise qui veut rester Luxembourgeoise, d'élever des enfants comme des étrangers. (...) Mais de forcer une Luxembourgeoise de procréer des enfants étrangers (...) de rester sous la domination d'un étranger, même en ce qui concerne l'éducation des enfants, je ne saurais me familiariser avec une pareille idée. »

Il est intéressant de noter que Blum doit se servir d'arguments comme l'utilité nationale pour revendiquer l'autonomie de la nationalité de la femme. La nationalisation de la nationalité est désormais omniprésente.

4. Les fantômes des années 1930 qui continuent à nous hanter

Les efforts de René Blum restèrent vains, non seulement dans le contexte de 1939/40. Le double droit du sol n'a jamais été rétabli ! Les fantômes des années 1930 nous hantent jusqu'à aujourd'hui.

A cause d'une loi luxembourgeoise votée en 1940 sous la menace imminente de l'invasion allemande du Luxembourg, combinée à une loi italienne qui ne permettait pas à la femme qui épousait un Italien de garder sa nationalité, ma mère, Marie-Thérèse Hoscheid, née à Esch-sur-Alzette de parents luxembourgeois originaires de Bissen au centre du pays, devient Italienne par le mariage avec mon père, Salvatore Scuto, en 1964.

La loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise maintient la plupart des dispositions de 1940.

Elle ne rétablit que les possibilités d'option tout en renforçant les conditions de résidence. La loi maintient le délai de résidence pour la naturalisation aux 15 ans introduits par la loi de 1940. Elle maintient également les discriminations à l'égard des femmes. Enfin, le double droit du sol demeure au placard. Dans les motivations du projet de loi avancées en 1966 par le ministre de la Justice et ministre d'Etat chrétien-social, Pierre Werner, l'ombre de la guerre plane toujours : « Beaucoup d'étrangers insuffisamment assimilés au pays n'ont fait que

profiter des droits de citoyen pour mieux servir leur ancienne patrie. (...) Il ne paraît pas opportun de revenir aux lois combinées de 1878 et 1890, qui par leur automatisme ne permettent pas aux autorités compétentes d'écarter les indésirables. » Indésirables, mêmes termes, mêmes peurs.

Ma mère a dû attendre plus longtemps encore avant de pouvoir redevenir Luxembourgeoise, en juillet 1982.

Cela a été rendu possible par la loi du 27 avril 1977 portant approbation de la Convention des Nations Unies sur la nationalité de la femme mariée, ouverte à la signature à New York, le 20 février 1957. Elle fut signée par le Luxembourg le 11 septembre 1975. La disposition transitoire de la nouvelle loi permettait à toutes les femmes luxembourgeoises d'origine qui ont perdu leur qualité de Luxembourgeoise par le mariage de recouvrer leur nationalité luxembourgeoise par une simple déclaration à faire devant l'officier de l'état civil.

Je suis resté Italien quand même. Moi, de langue maternelle luxembourgeoise, ayant fréquenté l'école publique luxembourgeoise, primaire, puis secondaire, j'ai donc dû attendre 18 ans pour demander à devenir ce que j'étais depuis ma naissance, c'est-à-dire Luxembourgeois. En faisant ma demande d'option, j'ai en même temps dû renoncer à ce que j'étais depuis 18 ans de par ma carte d'identité et de par les liens familiaux que j'ai maintenus avec le pays d'origine de mon père, c'est-à-dire Italien. (Peut-être que des raisons autobiographiques jouent un rôle dans l'orientation de mes recherches.)

La loi du 11 décembre 1986 réalise l'égalité des pères et mères dans la transmission de la nationalité et ouvre plus largement l'accès à la nationalité luxembourgeoise. La tentative de passer des 10 ans de résidence pour être admis à la naturalisation – introduits par la loi du 26 juin 1975 – aux 5 ans prévus dans le projet de loi déposé par le ministre de la Justice socialiste, Robert Krieps, échoue notamment face aux objections du Conseil d'Etat. La condition d'âge passe néanmoins de 25 à 18 ans.

A l'occasion des débats au parlement, les arguments déjà développés par René Blum dans les années 1930 refont leur apparition. Le Luxembourg, pays d'immigration et le Luxembourg, population à faible natalité. Référence est faite notamment au rapport Calot de 1978 sur « la démographie du Luxembourg : passé, présent et avenir ». Chacun l'interprète à sa façon. Les députés de la gauche relèvent dans ce rapport la nécessité soulignée par son auteur d'accroître le nombre de naturalisations et d'options. Les députés de la droite soutiennent en revanche que le fait d'être un petit pays avec une population luxembourgeoise réduite doit inciter à la prudence dans l'octroi de la nationalité luxembourgeoise.

Comme en 1940, comme en 1968, comme en 2001, les réalités politiques et démographiques ne font pas le poids face aux discours identitaires, face aux plaidoyers et aux interrogations sur la fameuse « assimilation suffisante ». René Blum avait interpellé, en vain, les députés à la Chambre, en mai 1939 : « Question d'assimilation : là nous patageons dans le vide et dans l'obscurité. Comment prouver qu'un étranger est assimilé ? Indiquez-moi les symptômes de cette adaptation ? » Les responsables politiques de 1986 découvrent enfin un critère visible à commenter en long et en large : la connaissance des langues du pays, et notamment de la langue luxembourgeoise, déclarée langue nationale par force de loi en 1984.

Alors que la majorité du Conseil d'Etat propose d'ajouter, comme critère de refus de la naturalisation, « si (l'étranger) ne prouve pas, notamment à l'aide de certificats, avoir une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue luxembourgeoise », le gouvernement

décide de suivre l'avis complémentaire séparé de la minorité du Conseil d'Etat qui refuse de donner à la connaissance du luxembourgeois « un caractère prohibitif et exorbitant » et qui propose de faire preuve de pragmatisme dans ce domaine : « Il est évident que sous le régime de la loi actuelle sur la nationalité luxembourgeoise, la connaissance du français, ou de l'allemand, était prise en considération si la connaissance du luxembourgeois, qui était naturellement requise en premier lieu, laissait à désirer. Il s'agit de maintenir cette souplesse. »

Cet avis mériterait, à mon avis, d'être cité in extenso, tant il s'efforce de relier le droit de la nationalité à la situation réelle des migrants mais aussi du régime des langues au Luxembourg. Contentons-nous de deux passages comme illustration :

« L'obligation de produire des certificats prouvant leur connaissance du luxembourgeois crée un obstacle supplémentaire, qui est surtout difficile à franchir par les travailleurs manuels, en dépit des services manifestes qu'ils ont souvent pendant de nombreuses années rendus et rendent toujours d'une façon permanente à la communauté luxembourgeoise. (...) Or l'ajout en question, motivé en premier lieu par la réduction de la durée de résidence de l'étranger sur le territoire luxembourgeois, rend l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise plus difficile d'une façon générale, donc également pour celui qui travaille depuis dix ans et plus au Grand-Duché.

Il sera très difficile pour le travailleur immigré, notamment pour le travailleur manuel, de faire un apprentissage systématique du luxembourgeois en vue de l'obtention d'un certificat. Sa vie se partage pour la partie essentielle entre son lieu de travail et sa famille. S'il est naturel que dans sa famille la conversation se fait dans la langue maternelle, donc dans la langue du pays d'origine, il est bien connu que sur les lieux de travail, notamment sur les chantiers de la construction, le français est utilisé dans les dialogues entre ouvriers de nationalités différentes et dans ceux entre les ouvriers et leurs chefs. »

Voilà des arguments qui peuvent convaincre ou qui pouvaient convaincre, mettons au 19^e siècle, où il était évident de faire le lien entre maîtrise des langues et appartenance socioprofessionnelle. Aujourd'hui, ces arguments d'une rationalité affligeante font sourire les maîtres de cérémonie de la grande messe de l'Identité grand I. (Je me laisse emporter, excusez-moi.)

En général, on remarque dans l'après-guerre deux aspirations contradictoires, tant dans les débats à la Chambre que dans les textes votés. D'une part, on relève la volonté sincère de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise aux étrangers qui résident depuis un certain temps au Luxembourg, par les voies de la naturalisation et de l'option. D'autre part, une majorité de responsables politiques continue de voir dans la législation sur la nationalité non pas un moyen pour faciliter l'intégration des étrangers, mais un moyen pour vérifier s'ils sont déjà suffisamment intégrés.

C'est dans les années 1980 que le Luxembourg se détache de la Belgique. Nos frères belges (frères sur le plan de la législation de la nationalité depuis la révolution belge pratiquement) font, eux, dans le Code de la nationalité belge du 1^{er} janvier 1985, une place importante au droit du sol et permettent d'acquérir la nationalité belge sans nécessairement perdre la nationalité d'origine. Ceci, en suivant le raisonnement de René Blum, avec l'argument qu'un pays à forte immigration se doit d'avoir une politique d'intégration et une législation sur la nationalité en harmonie avec cette politique.

Le Luxembourg a, lui, reconstruit au cours du 20e s. la forteresse que le traité de Londres avait décidé de démanteler, en créant une mentalité d'assiégé qui laisse perplexe.

La nouvelle loi sur la nationalité du 24 juillet 2001 le souligne à merveille. Tout en facilitant l'acquisition de la nationalité par la naturalisation (une résidence de cinq ans au lieu de dix ans suffit et la procédure est gratuite), la loi rend cette même naturalisation plus difficile en stipulant qu'elle sera refusée à l'étranger « lorsqu'il ne justifie pas d'une intégration suffisante, notamment lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et, lorsqu'il n'a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats et documents officiels. » Je relèverai dans ce contexte que le mot « intégration » a remplacé le terme d' « assimilation » prévu initialement dans le projet de loi déposé le 19 décembre 2000 par le ministre de la Justice chrétien-social Luc Frieden. Il aura fallu 60 ans et un amendement de la commission juridique de la Chambre des Députés pour que le législateur se démarque d'une formule de 1940.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a émis les mêmes objections et développé des arguments semblables à ceux de l'avis séparé de 1985. Néanmoins, en 2001, un nouveau facteur s'est révélé plus puissant : l'apparition, à la droite du parti chrétien-social du premier ministre, Jean-Claude Juncker, d'un parti populiste, ADR, décidé à faire de la langue luxembourgeoise un de ses chevaux de bataille. Ce parti avait gagné 2 sièges de député, passant à 7 députés sur 60 aux élections législatives de 1999. C'est à la suite de ses pressions sur l'opinion publique et par peur de ses avancées électorales que le critère linguistique luxembourgeois devient déterminant et contraignant, à un point tel que le député socialiste Ben Fayot a pu dire et écrire : « En somme, du point de vue linguistique, il faut qu'un étranger soit déjà Luxembourgeois pour pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise. »

Il est également intéressant de noter que, pour la première fois dans l'après-guerre, la loi de 2001 n'a pas été votée à l'unanimité. La majorité composée des chrétiens-sociaux et des démocrates, appuyée par le ADR, a voté pour, les socialistes (excepté deux abstentions), les verts et le député de la gauche (ex-communiste) ont voté contre. Le débat semble donc lancé.

Cela d'autant plus qu'au Luxembourg, l'inscription de la double nationalité dans le programme gouvernemental de 2004 laisse entrevoir la possibilité de dépasser cette logique. Elle peut inscrire le Luxembourg dans la dynamique inaugurée par la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe de 1997. La Convention, « reconnaissant qu'en matière de nationalité, tant les intérêts légitimes des Etats que ceux des individus doivent être pris en compte », invite les Etats européens à trouver des solutions dans le domaine de la pluralité des nationalités. Sur ce plan également, il est de temps de réaliser que le temps des guerres et des menaces entre Européens est révolu.

Comme le montre une réflexion sur l'histoire des politiques de la nationalité et de leur lien avec les politiques d'immigration, au Luxembourg et en Europe, l'introduction de la double nationalité ne représente pas seulement un nouveau défi, elle constitue bien davantage encore une occasion à ne pas rater pour un pays qui compte aujourd'hui 60 % de Luxembourgeois et 40 % de Non-Luxembourgeois...

Un retour aux sources et une étude de l'histoire de la nationalité, si je puis me permettre ce plaidoyer pro domo, pourraient être d'une grande utilité. En préparant cette conférence, je suis tombé sur une citation de l'écrivain allemand Kurt Tucholsky sur notre vue des temps passés.

Je lui laisse le mot de la fin, parce que sa réflexion s'applique à merveille sur l'évolution du droit de la nationalité au Luxembourg :

„Die Leute blicken immer so verächtlich auf vergangene Zeiten, weil sie dieses oder jenes ‚noch‘ nicht besaßen, was wir heute besitzen. Aber dabei setzen sie stillschweigend voraus, dass die neuere Epoche alles das habe, was man früher gehabt hat, plus dem Neuen. Das ist ein Denkfehler. Es ist nicht nur vieles hinzugekommen, es ist auch vieles verloren gegangen, im Guten und im Bösen. Die von damals hatten vieles noch nicht. Aber wir haben vieles nicht mehr.“

Denis Scuto

(Conférence donnée à l'Université du Luxembourg, le 3 mars 2005)