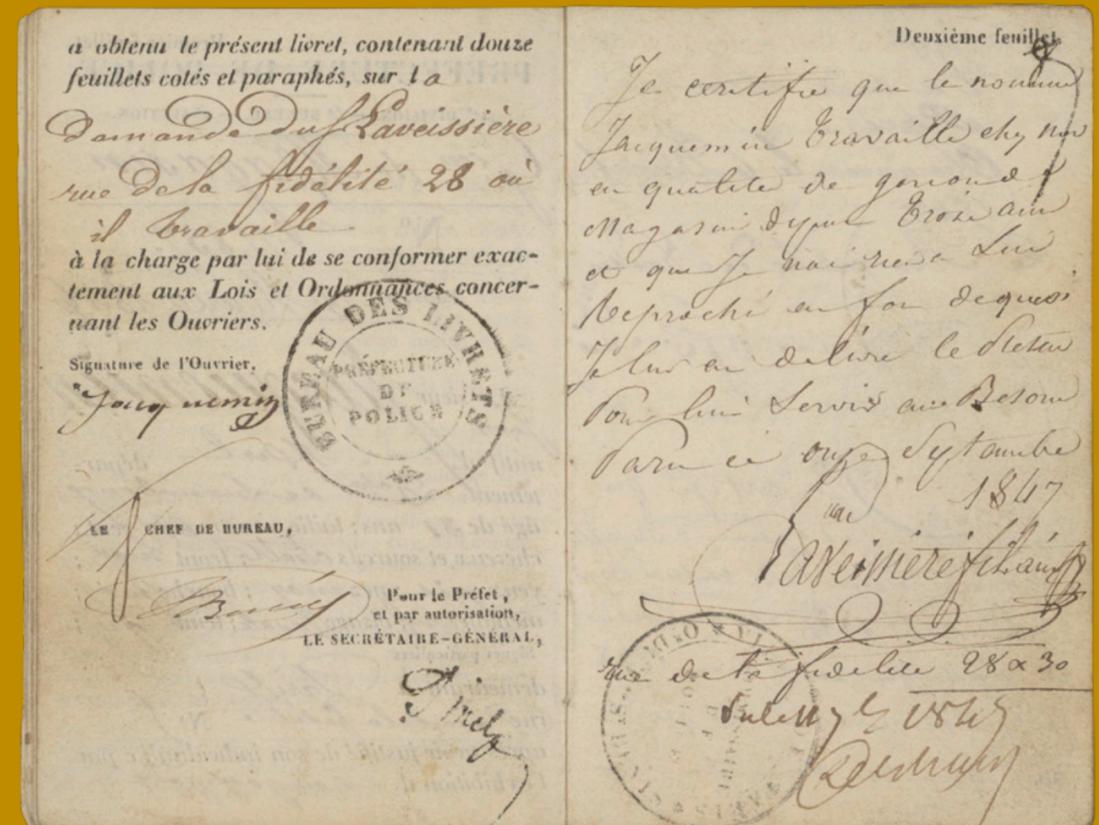
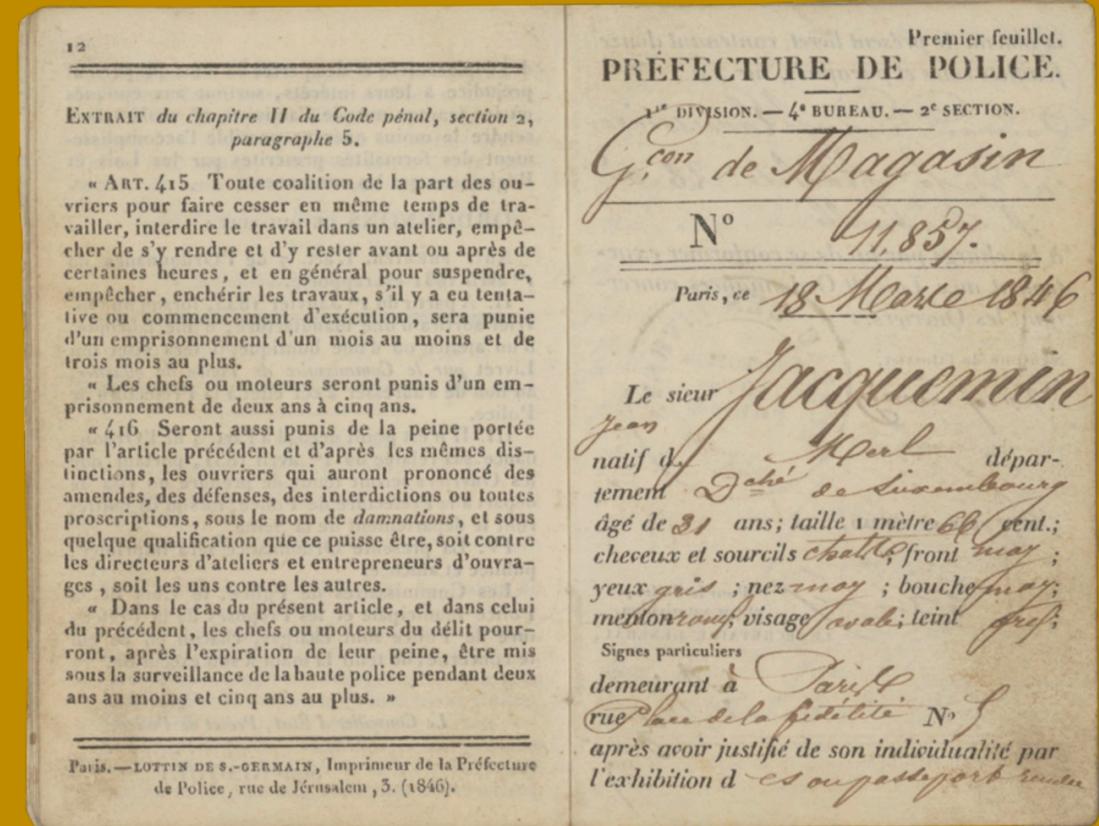


Depuis quand parle-t-on de « nationalité luxembourgeoise » ?

* Employés à temps plein ou à temps partiel, les ouvriers étaient obligés de porter sur eux leur livret d'ouvrier. Celui-ci trouvait son origine dans la législation révolutionnaire française de 1803 et avait été introduit au Luxembourg en 1813. Ils devaient le remettre à leur employeur, qui le conservait pendant toute la durée de leur contrat de travail. Les ouvriers itinérants étaient tenus de présenter leur livret à la demande de la police, faute de quoi ils pouvaient être arrêtés pour vagabondage. Ce livret appartenait à Jean Jacquemin, né à Merl en 1814, qui a émigré à Paris en 1844 où il a travaillé comme vendeur. En 1846, son livret d'ouvrier lui a été remis.

Collection B. Reiter



La nationalité définit par de complexes mécanismes juridiques l'appartenance ou non d'un individu à l'État-nation. La loi en vigueur actuellement est la « loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise ». Dans les textes officiels, disponibles dans des brochures en trois langues, le terme français « nationalité », le terme allemand « *Staatsbürgerschaft* » et le terme anglais « *nationality* » sont employés.

Ce terme de « nationalité », lorsqu'il est utilisé dans un contexte sociologique différent, peut également être compris comme faisant référence à l'ethnicité ou à l'appartenance culturelle.

Le terme « citoyenneté » est plutôt utilisé au Luxembourg en relation avec la participation aux processus de prise de décision et la participation civique active à ces processus, principalement le droit de vote (aux élections locales, européennes ou nationales). La citoyenneté signifie la participation à la vie de l'État voire la participation à l'exercice de la souveraineté. L'acquisition de la nationalité est dans ce contexte considérée comme un moyen d'accéder à la citoyenneté. L'octroi du droit de vote aux citoyens non-luxembourgeois a été l'une des principales questions du débat politique au Luxembourg au cours des trois dernières décennies.

En revanche, la nationalité des citoyens de l'Union européenne (UE) ne s'appelle pas « nationalité » mais « citoyenneté européenne ». Depuis le Traité de Maastricht de 1992, elle se superpose à la « citoyenneté nationale », attribuée par les États-membres de l'UE. Au Luxembourg, les citoyens européens ont le droit de voter et d'être élus aux élections locales (depuis 1999) et européennes. Depuis 2003, les citoyens non-ressortissants de l'UE, résidant au Grand-Duché, sont également autorisés à voter aux élections locales. Cependant, jusqu'en 2011, les citoyens non-nationaux ne pouvaient pas se présenter au Luxembourg à la fonction de chef ou de membre du Collège des bourgmestre et échevins d'une municipalité, donc de maire ou d'échevin.

Voilà en ce qui concerne la situation actuelle. Qu'en est-il sur le plan historique ? Depuis quand parle-t-on au Luxembourg de « nationalité » ? Et quels ont été les liens historiques entre « nationalité » et « citoyenneté » ?

Un bref rappel historique

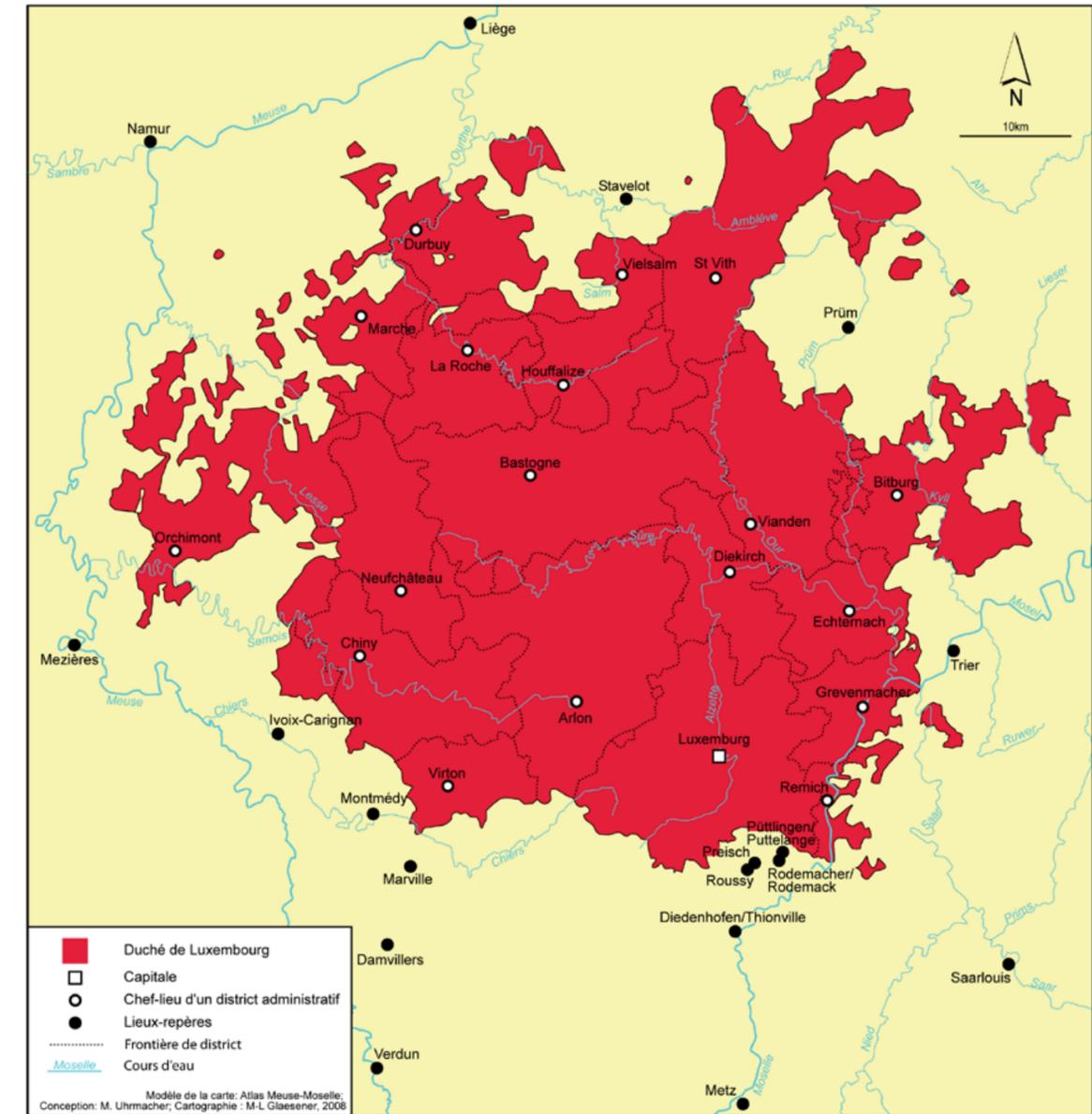
Un bref rappel historique sur la genèse du Grand-Duché de Luxembourg s'impose. Les pays voisins, la France, l'Allemagne, la Belgique, mais aussi les Pays-Bas ont directement marqué l'histoire du jeune État luxembourgeois. Les bouleversements européens, qu'ils soient de nature politique, militaire, économique ou culturelle, n'ont cessé d'imprégner le Luxembourg. Les révolutions de 1789, de 1830 et de 1848 ont eu un impact fondamental sur les institutions politiques et les législations qui forment la base de l'État luxembourgeois. L'élite politique libérale qui s'impose au Grand-Duché au cours du 19^e siècle n'a jamais cessé de regarder vers la France et les idéaux de 1789 ainsi que vers les Belges et leur constitution libérale de 1831. Les Belges sont souvent d'ailleurs qualifiés dans les débats parlementaires luxembourgeois de l'époque d'« anciens frères ».

Annexé à la France de 1795 à 1814, le Luxembourg est englobé dans deux départements français, la majeure partie dans le département des Forêts. Il hérite des lois et institutions de la Révolution, du Consulat et de l'Empire. Puis, il est érigé par le Congrès de Vienne en Grand-Duché, État indépendant, mais partageant avec les Pays-Bas le même souverain. Le roi des Pays-Bas est en même temps Grand-Duc de Luxembourg. Or, de 1815 à 1830, le Grand-Duché est traité comme une province néerlandaise par Guillaume I^{er} et une grande partie des lois néerlandaises y sont en vigueur. En 1830, la majorité des élites luxembourgeoises se joignent à la révolution belge et la majeure partie du pays appartient de facto à la Belgique de 1830 à 1839. Mais les grandes puissances en décident autrement. En résulte le partage du Luxembourg, dont la plus grande partie devient, par le Traité de Londres du 19 avril 1839, la province belge du Luxembourg, le reste constituant le Grand-Duché, avec une autonomie politique respectée dorénavant par le roi grand-duc. En même temps, de 1815 à 1866, le Luxembourg fait partie d'un autre ensemble politique, la Confédération germanique, et abrite dans sa forteresse une garnison prussienne. De 1842 à 1918, il fait aussi partie du Zollverein, l'union douanière allemande.

L'attention accordée aux évolutions et aux débats d'idées, aux décisions législatives et administratives dans les pays voisins est, au Luxembourg, une conséquence naturelle de son statut politique international, de la conscience de sa fragilité et de sa dépendance.

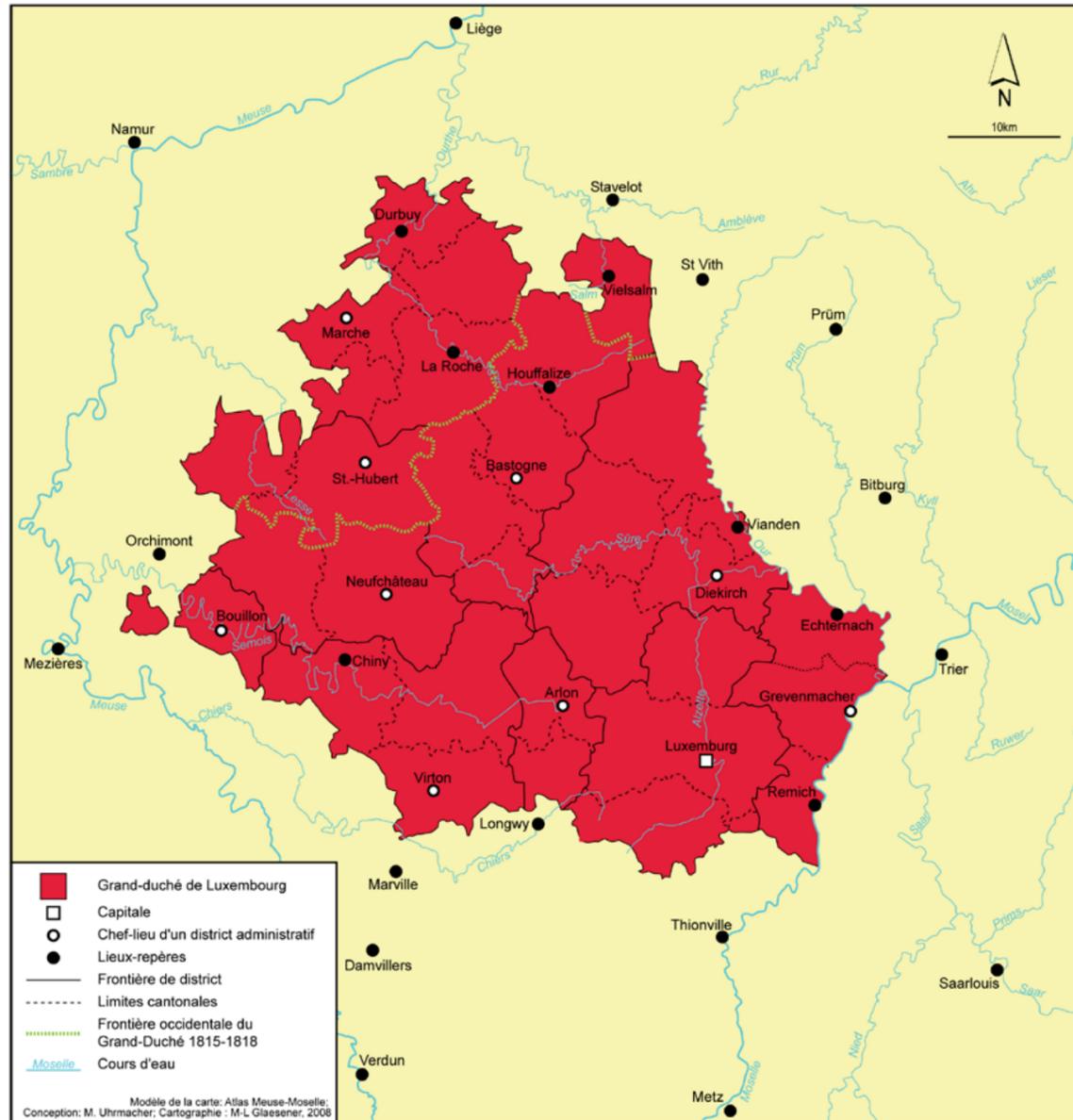
Elle découle aussi des contacts culturels et intellectuels qui s'établissent, notamment du fait que les étudiants luxembourgeois doivent, pour poursuivre des études supérieures,

s'inscrire dans des universités étrangères, principalement françaises, belges et allemandes ainsi que des liens familiaux et migratoires qui se sont tissés avec les pays voisins.



Le duché de Luxembourg vers 1790.

Carte de Martin Uhrmacher, Université du Luxembourg, Institut d'Histoire



Le Grand-Duché de Luxembourg entre 1818, date de la fixation définitive de la frontière après le Congrès de Vienne, et 1839. Comme l'a montré notamment Martin Uhrmacher, et contrairement au mythe nationaliste des « trois démembrements » (1659, 1815, 1839), si le Luxembourg cède après 1815 des parties de territoire à l'est de la Moselle, de la Sûre et de l'Our au royaume de Prusse, il s'agrandit à l'ouest, notamment par l'incorporation du duché de Bouillon.

Carte de Martin Uhrmacher, Université du Luxembourg, Institut d'Histoire

Attention aux anachronismes

Tous ces phénomènes ont des répercussions directes sur l'évolution de ce que nous appelons aujourd'hui « droit de la nationalité »¹. Depuis la Révolution française, les États-nations modernes ont réglé par de complexes mécanismes juridiques et législatifs l'appartenance ou non d'un individu à l'État.

Mais quand apparaît le terme de « nationalité » voire de « nationalité luxembourgeoise » ? Dans une optique socio-historique du langage, Gérard Noiriel a insisté fort judicieusement sur l'anachronisme des termes de « droit de la nationalité » ou « histoire de la nationalité »². Le terme « nationalité » n'apparaît que tardivement dans les textes juridiques et législatifs. En France, les lois de la fin du 18^e et du début du 19^e siècles portent sur les naturalisations ou des modifications du Code civil. On y parle non de « nationalité » mais de « qualité de Français ».

D'un autre côté, si le mot lui-même n'est pas encore employé dans ce sens, les textes officiels sur l'acquisition de la « qualité de Français » créent néanmoins de nouvelles réalités juridiques et politiques. Le « citoyen » de la France révolutionnaire de 1789 cède la priorité dans le Code civil (1804) au « Français » et à son pendant, « l'étranger ». Ou comme l'exprime Rogers Brubaker, « en inventant le citoyen national et la collectivité civique nationale juridiquement homogène, la Révolution (française) inventait par la même occasion l'étranger »³.

L'histoire de la nationalité sera imprégnée par cette contradiction fondatrice : d'une part, en définissant la citoyenneté comme participation à la vie de la nation, l'étranger ne peut avoir les mêmes droits que le citoyen, mais de l'autre, l'égalité de tous et la liberté individuelle plaident pour abolir les différences entre nationaux et étrangers⁴.

À partir de 1815, les lois, arrêtés et circulaires luxembourgeois – publiés au Luxembourg en allemand et en français – concernant les « étrangers » ou « Fremde » se multiplient. Après la séparation administrative avec les Pays-Bas dans les années 1830, les premiers textes législatifs parlent de « qualité de Luxembourgeois ». Le terme de « nationalité » apparaît explicitement dans les débats parlementaires seulement dans le sillage de la révolution de 1848, à la même époque qu'en France. Le premier « recensement général de la population » du Grand-Duché à mentionner la nationalité des individus, dont la nationalité luxembourgeoise, date de 1871.

En France, la première loi « sur la nationalité » date de 1889. Au Luxembourg, il faut attendre plus longtemps encore pour que ce terme apparaisse dans l'intitulé de la loi. La première loi luxembourgeoise qui regroupe toutes les dispositions sur les modes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise date de 1934 et s'intitule loi « sur l'indigénat luxembourgeois ». En 1968 seulement, une loi luxembourgeoise portant explicitement « sur la nationalité » est votée.

Le moment fondateur : le Code civil et la « qualité de Français »

Penchons-nous sur cette évolution en analysant d'abord le cas français vu que les dispositions françaises sont introduites dans le Luxembourg annexé à partir de 1795. Ce droit, à ses débuts, ne présente pas de codification cohérente mais puise d'une part dans le Code civil et d'autre part dans la constitution. Le Code civil des Français de 1803-1804 définit la « qualité de Français » dans une optique de droits des individus et des familles ; le père, individu libre, se substitue aux pouvoirs intermédiaires de l'Ancien Régime et transmet à ses enfants la « qualité de Français » au même titre que l'héritage⁵. La transmission est un droit réservé au père, donc à l'homme, qui transmet la « qualité de Français » à ses enfants (droit du sang). La femme suit la condition du mari.

La constitution et les lois françaises sur les naturalisations règlent l'accès à la « qualité de Français », dans une optique politique, pour influencer la taille de l'électorat, les cercles de pouvoir ou le vivier de hauts fonctionnaires susceptibles d'être choisis par le souverain⁶. Un soupçon de droit du sol subsiste néanmoins puisque le Code civil donne à l'article 9 aux personnes nées en France de parents étrangers la possibilité d'acquérir la qualité de Français à leur majorité. Cette dose de droit du sol tient compte des réalités démographiques et migratoires de la France qui comptait déjà bon nombre d'étrangers. L'esprit libéral reste présent : le jeune étranger né en France doit manifester sa volonté d'être Français, en d'autres mots avoir le droit individuel de choisir entre le pays d'origine de son père et son pays de naissance.

Contrairement à une idée reçue, la France n'était donc pas encore à la fin du 18^e siècle et dans la première moitié du 19^e siècle le 'pays du droit du sol'. 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 puis du souverain.

Droit du sang et droit d'option pour enfants d'étrangers nés sur le sol luxembourgeois resteront les pierres angulaires du droit de la nationalité luxembourgeoise pendant plus longtemps encore, tout au long du 19^e et du 20^e siècles.

Ici également il convient d'ailleurs de faire attention aux anachronismes. Ce droit du sang n'a au 19^e siècle en France, en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg, rien d'éthnique ou d'ethnoculturel mais découle au contraire de conceptions libérales en rupture avec tout ce qui symbolisait le pouvoir monarchique. Contre ces conceptions, le Code civil consacre, il convient de le souligner et de le répéter, les droits de l'individu. La « qualité de Français » devient un droit de l'individu transmis par la filiation, du père à ses enfants.

La terminologie adoptée en France et, ensuite, au Luxembourg montre également que ces juristes puisent dans un langage juridique traditionnel et s'intéressent aux droits d'individus concrets. Puisqu'ils habitent depuis longtemps sur le territoire, ces individus obtiennent la possibilité d'être considérés comme des « indigènes » par opposition aux étrangers. Les *Pandectes belges* définissent le terme par son synonyme « nationaux » bien plus tard, en 1895 : « Les indigènes sont tous ceux qui font partie des nationaux d'un pays, soit par leur origine, soit par l'effet de la loi, soit par la naturalisation⁷. »

Les juristes de la fin du 18^e et de la première moitié du 19^e siècles ne se réfèrent pas à une nation en définissant la « qualité de Français », qui devient dans le Luxembourg indépendant après 1839 la « qualité de Luxembourgeois », mais à la société civile, une société déjà imprégnée par des flux migratoires, d'après des normes qui régissent une société de notables et qui se réfèrent à des droits (par exemple est-ce que et sous quelles conditions les étrangers ont accès aux aides des bureaux de bienfaisance ?).

Les implications du partage de 1839 sur les questions de nationalité

Dans le cadre des changements politiques majeurs qui interviennent à partir de 1815, la question juridique de la nationalité revêt une importance constitutive dans le développement de l'État luxembourgeois. Elle se pose en 1815, en 1830, en 1839 et en 1848 sous la forme de « qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? », dans le sens de « qui fait partie de la communauté étatique ? ».

Guillaume I^{er} ignore les stipulations du congrès de Vienne et traite le Grand-Duché non comme un État indépendant mais comme la 18^e province des Pays-Bas. En matière d'acquisition de la nationalité, le Code civil reste néanmoins en

vigueur au Grand-Duché, à l'exception de certains articles incompatibles avec la *Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas*. Celle-ci privilégie notamment le droit du sol et attribue la nationalité néerlandaise à tout habitant du pays qui y est né de parents qui y résident (articles 8 à 10)⁸. Désormais, l'enfant d'étranger né au Luxembourg n'est plus dans l'obligation de faire à sa majorité la déclaration prescrite par l'article 9 du Code civil⁹, mais il suffit « d'habiter le Grand-Duché et d'y être né de parents y domiciliés »¹⁰.

La « nationalité propre » de la proclamation de Willmar de 1830

Quand la Révolution belge éclate en 1830, les villes et districts luxembourgeois se joignent au mouvement, à l'exception de la capitale-forteresse où la garnison prussienne empêche tout sursaut révolutionnaire. Guillaume I^{er} se rappelle dans ce contexte ce qu'il avait omis de respecter pendant quinze ans : Le Grand-Duché est un État souverain et donc distinct du royaume des Pays-Bas, avec certes une union personnelle entre les deux États, un État faisant d'ailleurs partie de la Confédération germanique.

Dans ce contexte apparaît pour la première fois dans un document officiel, en 1830, le terme de « nationalité » luxembourgeoise ou plutôt de « nationalité [...] attachée au sol luxembourgeois ». Ironie de l'histoire, le terme est instrumentalisé par les orangistes retranchés dans la capitale, avec sa forteresse et sa garnison prussienne. Ils soutiennent un Guillaume I^{er} qui avait superbement ignoré l'indépendance luxembourgeoise après 1815, dans un Grand-Duché entièrement acquis à la Révolution belge. Le chef de file des orangistes, le gouverneur Jean-Georges Willmar, dans le but de défendre les prérogatives du roi grand-duc sur le Luxembourg, invente la « nationalité luxembourgeoise ». Mais ce terme n'est pas à confondre avec le droit de la nationalité, avec l'appartenance juridique à l'État, il signifie dans ce cadre plutôt souveraineté politique.

Voici le passage de cette proclamation aux Luxembourgeois du 6 octobre 1830 : « Une nationalité propre, sous la garantie de la Confédération germanique, est attachée au sol luxembourgeois ; elle serait violée, et avec elle l'indépendance de la Confédération, par tout acte émané d'une souveraineté étrangère, qui y recevait exécution. » Willmar, le serviteur de Guillaume I^{er}, comme inventeur intéressé de la nationalité luxembourgeoise. Luxembourgeois, soutenez-moi, car vous êtes différents (des Belges) ! Les étrangers pour Willmar, c'étaient les Belges qui soutenaient dans leur grande majorité les Luxembourgeois contre Guillaume I^{er}, Guillaume I^{er} que les Luxembourgeois considéraient dans leur grande majorité comme le véritable étranger.

Le 31 décembre 1830, un arrêté royal de Guillaume I^{er} « portant établissement d'une Administration particulière pour le Grand-Duché de Luxembourg » consacre la séparation administrative entre les Pays-Bas et le Grand-Duché. Cet acte est caractérisé par le constitutionnaliste Luc Heuschling de « première constitution propre au Grand-Duché de Luxembourg en tant qu'État distinct du Royaume des Pays-Bas »¹¹. Le premier alinéa de l'arrêté a le mérite de la clarté quant aux motivations : « Prenant en considération que l'insurrection armée des provinces méridionales du royaume s'est étendue jusqu'au Grand-Duché de Luxembourg, et qu'elle s'y répand, peu à peu, de plus en plus ; qu'en conséquence il est devenu impossible de gouverner celui-ci, conformément à la loi fondamentale du royaume, conjointement avec les provinces septentrionales. »

Dans une proclamation du 19 février 1831, le même Guillaume I^{er} mentionne ensuite ceux qui doivent mettre en pratique cette autonomie administrative : « Cette séparation nous confirme également dans Notre dessein de donner la préférence aux indigènes dans la nomination aux places et emplois¹². » À la promesse d'offrir des postes dans la fonction publique à des « fidèles Luxembourgeois » s'ajoutera la promesse quelques jours plus tard du gouverneur Willmar que les Luxembourgeois se donneraient eux-mêmes une constitution, ce qui sera fait presque deux décennies plus tard seulement, en 1848, à la suite d'un mouvement révolutionnaire.

À partir de ce moment-là s'y ajoute le défi politique de la construction de l'État luxembourgeois qui influence directement l'évolution du droit de la nationalité. Définir qui est Luxembourgeois constitue un des premiers moyens de l'intégration étatique des individus qui vivent sur le territoire. En l'absence de conscience nationale préexistante, cette attribution de la qualité de Luxembourgeois constitue un premier élément pour créer des « Luxembourgeois ».

L'arrêté royal grand-ducal du 18 novembre 1839 sur la manière de conserver la « qualité de Luxembourgeois »

La question de la nationalité, luxembourgeoise ou belge, se pose de façon concrète et centrale avec le partage de 1839 pour les habitants de l'ancien Grand-Duché dans ses frontières de 1815 qui sont maintenant amenés à choisir entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

La Belgique réagit la première. Soucieux d'attirer les Luxembourgeois vers la Belgique respectivement de fixer définitivement ceux qui habitent maintenant dans la province du Luxembourg belge, le parlement vote la loi d'indigénat belge du 4 juin 1839. Selon cette loi, les Luxembourgeois qui veulent garder l'« indigénat » belge doivent faire dans

les six mois une déclaration dans ce sens et transférer leur domicile en Belgique. L'article 17 du Traité de Londres du 19 avril 1839 précisait déjà que les habitants des deux pays pouvaient, dans les deux ans, transférer leur domicile et leurs biens d'un pays à l'autre. La disposition transitoire belge de 1839 est répétée et étendue aux descendants par des lois de 1845, 1878, 1879, 1894 et 1911 et permet à plus de 2.000 Luxembourgeois d'acquérir l'« indigénat » belge.

Le Luxembourg réagit quelques mois plus tard par l'arrêté royal grand-ducal du 18 novembre 1839 « sur la manière de conserver la qualité de Luxembourgeois ». Il s'agit à notre connaissance du premier texte législatif grand-ducal à comporter le terme de « Luxembourgeois » dans le titre. L'arrêté distingue entre plusieurs catégories de personnes :

- 1— Les fonctionnaires conservent la « qualité de Luxembourgeois » s'ils restent employés dans le service civil ou militaire du Grand-Duché (article 1).
- 2— Les personnes, « dont la qualité de Luxembourgeois pourrait éprouver quelque altération par suite des traités du 19 avril dernier », qui résident dans la partie luxembourgeoise du Grand-Duché doivent, dans les deux mois, déclarer vouloir conserver la qualité de Luxembourgeois et y fixer leur domicile (article 2). Cette formulation est difficile à interpréter non seulement pour l'historien d'aujourd'hui. Les contemporains éprouvaient des difficultés semblables comme le montrent deux déclarations faites en 1840 par des personnes résidant à Luxembourg-Ville. L'avocat (et futur ministre d'État) Charles Mathias Simons, natif de Bitbourg, ville qui de luxembourgeoise est devenue prussienne en 1815, fait la déclaration prévue à l'article 2 de l'arrêté « pour autant que cette disposition royale peut le concerner ». Le notaire Jacques Théodore Joseph Leclerc, natif de Huy en Belgique (province de Liège) « a déclaré, pour autant que de besoin, vouloir conserver sa qualité de Luxembourgeois »¹³.
- 3— Les personnes nées dans l'actuelle province belge du Luxembourg et qui y résident toujours en 1839 doivent, dans les deux ans, demander au souverain l'autorisation de pouvoir se fixer au Luxembourg. Ils disposent ensuite d'un an pour s'établir effectivement au Grand-Duché et y faire la déclaration de vouloir conserver la « qualité de Luxembourgeois » (article 3).
- 4— Les délais mentionnés à l'article 3 sont prolongés – le Luxembourg est avant tout un pays d'émigration à l'époque – en faveur des personnes résidant hors de la Belgique, à savoir de trois mois si ces personnes se trouvent en Europe, « de six mois si elles sont dans le Levant, dans l'Afrique, les Indes occidentales, ou dans la partie orientale de l'Amérique, et d'une année, si elles sont dans les Indes orientales ou dans la partie occidentale de l'Amérique ».

Le nombre de déclarations faites à la suite de l'arrêté luxembourgeois de 1839 ne peut être retracé faute d'archives conservées. L'historien Albert Calmes, qui ne cache pas ses sympathies pour la Belgique révolutionnaire de 1830, fait allusion aux finalités différentes des deux mesures, belge et luxembourgeoise, et laisse sous-entendre que peu de personnes ont fait la déclaration pour garder la qualité de Luxembourgeois : « Alors que la loi belge voulait conserver et conférer la qualité de Belges aux Luxembourgeois qui émigreraient en Belgique, fussent-ils de la ville de Luxembourg, l'arrêté de Guillaume avait pour but de connaître ceux qui voulaient redevenir ses sujets et ceux qui ne le voulaient plus. Guillaume n'avait pas à se préoccuper d'aplanir les voies de Luxembourgeois qui, pour retrouver sa souveraineté, auraient émigré du Luxembourg devenu belge dans le Luxembourg grand-ducal, attendu qu'il n'y en avait guère. »

Par un arrêté du 18 mars 1841 « relatif à la naturalisation des fonctionnaires nés en pays étrangers », le successeur de Guillaume I^{er}, Guillaume II, règle la question des fonctionnaires étrangers que son père a pris à son service depuis 1839 (notamment les hauts fonctionnaires allemands Hassenpflug, Stiff, de Scherff).

L'article transitoire de la loi sur les naturalisations du 12 novembre 1848

Toutefois, les effets des partages de 1815 et 1839 continuent à préoccuper le législateur luxembourgeois. Dans le sillage de la révolution de 1848, 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 qui y ont résidé jusqu'au moment de cette loi, sont « réputés Luxembourgeois ». Cette disposition vaut également pour ceux nés avant 1839 dans la province du Luxembourg belge et qui ont choisi de venir habiter au Grand-Duché après 1839 ou encore ceux qui ont oublié d'opter pour la « qualité de Luxembourgeois » à leur majorité. Il s'agit en fait de maintenir les anciens Luxembourgeois dans leur « qualité de Luxembourgeois » ou de les y réintégrer. La même disposition de faveur existait d'ailleurs en Belgique pour les Luxembourgeois qui voulaient acquérir la qualité de Belge après 1839.

Par cet article transitoire, environ 500 'nouveaux anciens Luxembourgeois' furent créés pendant les années 1848-1849. À titre de comparaison : De 1849 à 1950, donc dans les cent années qui suivent, 850 étrangers reçurent la « qualité de Luxembourgeois » par naturalisation. En France égale-

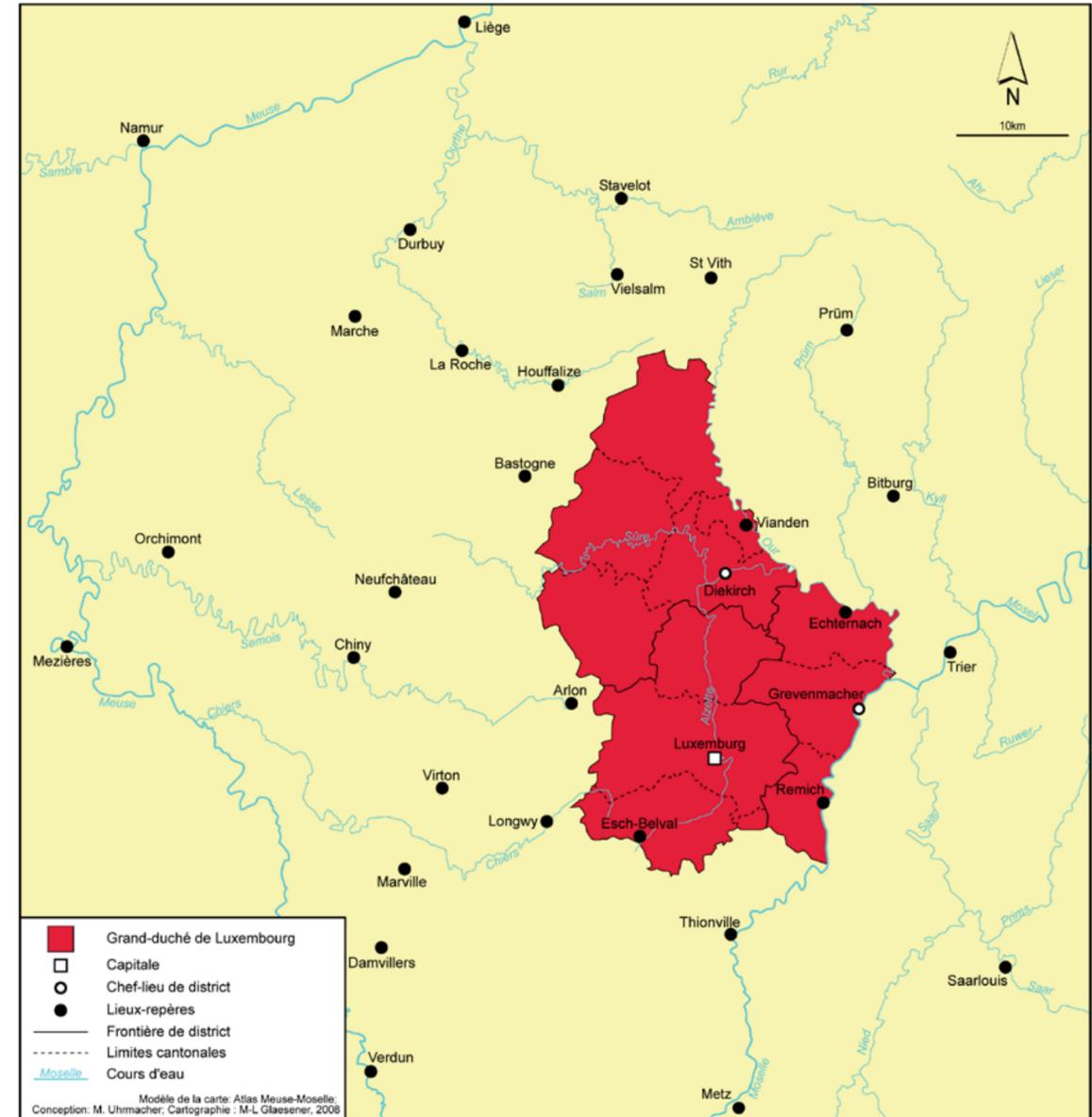
ment, la révolution de 1848 a représenté un « intermède libéral » en matière de nationalité avec 2.000 naturalisations accordées en quelques mois.

L'avis du Conseil d'État et de la Chambre des Députés de 1858 sur la « nationalité luxembourgeoise »

La période après 1815 devient même la référence lorsque la nationalité luxembourgeoise (dans le sens juridique de « Staatsangehörigkeit »), sous la double dénomination de « qualité de Luxembourgeois » et, pour la première fois, de « nationalité luxembourgeoise », est vraiment définie en 1858¹⁴ : Pour trancher tous les cas litigieux nés des changements de frontières et de souveraineté entre 1795 et 1839, Conseil d'État et Chambre des Députés décident en 1858 que tous ceux qui sont nés sur le territoire luxembourgeois (dans les frontières de l'ancien Duché avant 1795, de l'ancien Grand-Duché de 1815 ou du Grand-Duché dans ses frontières de 1839) de parents y domiciliés et qui y ont résidé jusqu'après leur majorité ont acquis la « qualité de Luxembourgeois » ou la « nationalité luxembourgeoise ». Pour répondre au défi de la formation d'un nouvel État, les institutions décident donc d'appliquer le principe du droit du sol en vigueur lors de la période dite hollandaise. Il est important de souligner qu'ils le font pour trancher des cas litigieux hérités du passé. Le droit du sol n'est pas introduit pour l'avenir. Ici, le législateur reste dans la logique du Code civil.

En 1875, un arrêt de la Cour de Luxembourg stipule enfin que les habitants des territoires séparés, appartenant désormais à la Belgique, qui ne font pas les démarches prévues par l'arrêté, sont devenus des nationaux belges d'après le principe général que « l'individu né sur un territoire séparé d'un pays, est réputé n'avoir jamais été citoyen du pays dont le territoire est séparé, et au contraire avoir toujours été naturel du pays auquel le territoire est annexé ».

Légiférer en matière de nationalité s'est d'abord imposé au Luxembourg à la suite de la formation territoriale mouvementée de l'État dans la première moitié du 19^e siècle. Ce n'est donc pas un hasard si le premier texte législatif qui parle d'un « Luxembourgeois » dans son intitulé fut l'arrêté royal sur la manière de conserver la qualité de Luxembourgeois du 18 novembre 1839. À une époque sans conscience nationale préexistante, les textes législatifs sur la nationalité créent le Luxembourgeois. Par le biais de l'identité juridique conférée par la nationalité, l'individu est attaché à l'État.



Le Grand-Duché de Luxembourg après 1843. Sur décision du Traité de Londres du 19 avril 1839, le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en deux parties le long de la frontière linguistique. La partie occidentale, francophone, devient la province belge du Luxembourg. La partie orientale, germanophone, est attribuée au Grand-Duché de Luxembourg qui reste membre de la Confédération germanique et en union personnelle avec le royaume des Pays-Bas. Sur intervention de la France, la région germanophone autour d'Arlon est cédée à la Belgique. La liaison stratégique Longwy-Arlon-Namur devait rester en-dehors de la Confédération germanique. La Convention des Limites du 7 août 1843 entre la Belgique et les Pays-Bas fixe définitivement la frontière du Grand-Duché.

Carte de Martin Uhmacher, Université du Luxembourg, Institut d'Histoire

L'impact de 1848: la naturalisation au service de l'État et de la bourgeoisie

L'État luxembourgeois et ses symboles se mettent donc lentement en place dans la première moitié du 19^e siècle. Dans le domaine institutionnel, le Luxembourg suit une évolution européenne qui s'éloigne progressivement des droits universels de 1789 pour dériver vers des droits définis de façon nationale. À l'instar de la Charte constitutionnelle de 1814, qui parle du «Droit public des Français», et de la constitution belge de 1831 qui titre «Des Belges et de leurs droits», le chapitre II de la constitution luxembourgeoise de 1848 s'intitule «Des Luxembourgeois et de leurs droits».

Les années 1840: La réapparition du «citoyen»

Le «citoyen», terme très présent pendant la période française, avait largement disparu dans le Grand-Duché pour deux décennies après 1815. Il réapparaît dans les années 1840 sous le règne de Guillaume II qui accorde en 1841 une «Constitution d'États pour le Grand-Duché de Luxembourg», prévoyant des élections et le droit de vote pour les hommes luxembourgeois de vingt-cinq ans payant dix florins de contributions directes. En rupture avec la politique autoritaire de son père, Guillaume II n'avait-il pas déclaré lors de sa première visite du Grand-Duché la même année: «Je veux que le Luxembourg soit gouverné par les Luxembourgeois.»

Ouvrons ici une parenthèse: Présenter le lien entre nationalité – le fait d'être Luxembourgeois – et la citoyenneté – le fait d'avoir le droit de vote – comme quelque chose d'évident et d'immuable, c'est ignorer une complexe réalité historique.

Voilà ce que montre l'histoire du droit de vote du Luxembourg. Pour être électeur en 1815, date de création du Grand-Duché par le Congrès de Vienne, il ne faut pas avoir la «qualité de Luxembourgeois», mais il faut habiter sur le territoire de 1815, y être né et de parents y domiciliés avant cette époque. Nous sommes en présence d'une citoyenneté résidentielle combinée avec la conception monarchique d'Ancien Régime du *ius soli* qui attachait l'homme à la terre de son seigneur. Un règlement de 1825 précise la condition de résidence en stipulant qu'il faut avoir demeuré au Grand-Duché «la dernière année et six semaines». Il faut attendre la constitution d'États de 1841 pour voir apparaître

comme condition du droit de vote le fait d'être «Luxembourgeois de naissance ou naturalisé» (article 3). En même temps, de 1841 à 1919, la condition de nationalité et d'âge ne suffit pas pour être citoyen. Il faut être un homme et payer un certain montant d'impôts pour avoir accès au droit de vote censitaire. En 1841, seulement 5.420 hommes payant un cens de dix francs au moins (2,9 % de la population) disposent de ce privilège dans des élections indirectes et non secrètes: Ils élisent 350 grands électeurs payant un cens de 350 francs qui élisent les 34 membres de l'Assemblée des États¹⁵. Jusqu'en 1913, ce taux grimpera à 13 %. Le suffrage universel pour hommes et pour femmes à partir de 21 ans est introduit en 1919 comme réaction à la crise sociale et politique, à la crise d'État que la Première Guerre mondiale génère au Luxembourg. Après 1919, presque la moitié de la population a le droit de vote (47,1 %).

Comme déjà évoqué, il est en général intéressant de noter que le terme de «citoyen» ou «citoyens», qui apparaissait évidemment fréquemment dans les textes législatifs de la période française, disparaît après 1815 des textes officiels du Grand-Duché jusqu'à la période de l'autonomie administrative après 1839. Il réapparaît en relation avec des élections en 1841. La constitution d'États mentionne le «droit de vote» et l'«électeur» mais non le «citoyen». C'est dans le *Règlement concernant l'élection des Membres des États du Grand-Duché de Luxembourg*, publié le même jour, que sont mentionnés les «citoyens payant dans le canton le cens exigé pour être électeur». Il faut attendre l'année révolutionnaire 1848 pour que le «citoyen» apparaisse régulièrement dans les textes législatifs luxembourgeois, à commencer par la constitution du 9 juillet 1848 (même si seulement à l'article 106 traitant des impôts), puis surtout en rapport avec les listes d'électeurs et de miliciens.

La constitution de 1848: Le vote des naturalisations, instrument aux mains de la bourgeoisie d'affaires

La révolution de 1848, dont l'impact en matière de naturalisations a déjà été mentionné plus haut, représente une charnière dans la constitution de l'État-nation luxembourgeois et ses liens avec le droit de la nationalité. Les naturalisations deviennent un instrument aux mains de la bourgeoisie libérale pour reprendre les rênes du pouvoir aux anciens notables.

En disposant, suivant l'exemple de la constitution belge, que «la qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile» (article 10), la constitution de 1848 renvoie d'abord au Code civil français et à la prédominance du droit du sang.

Comme leurs modèles belges, les constituants s'emparent ensuite de la naturalisation dans une perspective politique. Avant 1848, la naturalisation au Grand-Duché était un droit individuel accordé par le souverain. Jean-Georges Willmar, le gouverneur sous Guillaume I^{er}, né en 1763 à Prüm, électeur de Trèves, à quelques kilomètres de la frontière du Duché de Luxembourg, avait ainsi demandé en 1787, alors qu'il venait de se marier avec une habitante du Duché de Luxembourg, sa naturalisation à Joseph II, empereur d'Autriche et Duc de Luxembourg. La constitution de 1848 (article 11) et la loi du 12 novembre 1848 sur les naturalisations, inspirée de la loi belge du 27 septembre 1835, transforment la naturalisation en un acte législatif, marquant ainsi, comme le formulera le juriste belge Verwilghen en 1985, «que la qualité de national est de droit constitutionnel et que la nationalité concerne les fondements mêmes de l'État»¹⁶.

Mais la comparaison avec la Belgique s'arrête là. La Belgique établit en effet un double niveau de naturalisation: la petite et la grande – la seule à ouvrir aux droits politiques¹⁷. Le Luxembourg assimile purement et simplement l'étranger naturalisé au Luxembourgeois pour l'exercice des droits politiques (article 11). Dans la foulée, l'article 12 proclame l'égalité admissibilité de tous les Luxembourgeois aux emplois publics. La Commission chargée d'élaborer le projet de constitution avait débattu des deux niveaux de naturalisation «à la belge» mais pour rejeter cette distinction, par 8 voix contre 5¹⁸, l'estimant superflue en raison de «la minime étendue du territoire, et la parfaite connaissance que le pouvoir législatif peut avoir de ceux qui se présentent pour avoir le droit d'indigénat [...]»¹⁹. Telle quelle, la naturalisation luxembourgeoise reflète l'optique libérale des constituants qui y voient un droit individuel. En même temps, leur choix indique qu'ils considèrent la société luxembourgeoise comme une petite communauté d'individus unis entre eux par des liens directs et des relations personnelles. La mesure prolonge aussi celle contenue dans la constitution d'États de 1841, qui, pour les conditions d'accès au suffrage, ne faisait aucune différence entre «le Luxembourgeois de naissance ou naturalisé»²⁰. La loi sur les naturalisations de 1848 énumère des conditions identiques.

Une autre innovation souligne cette confiance dans l'intégration des étrangers. Elle montre également que les hommes politiques luxembourgeois recherchaient dans les législations étrangères les éléments qui correspondent le mieux à leurs objectifs. En s'inspirant de la législation prussienne (§ 10 de la loi du 31 décembre 1842), la commission ajoute un paragraphe à l'article 11 de la constitution qui donne la possibilité à l'enfant mineur d'un père étranger, qui s'est fait naturaliser Luxembourgeois, de devenir lui aussi Luxembourgeois, «si celui-ci déclare, dans les deux années qui suivent sa majorité, vouloir revendiquer ce bénéfice»²¹.

Constitution libérale donc, également en ce qui concerne la naturalisation. Fait remarquable à relever, plus aucun délai de résidence n'est prévu. Un amendement proposé par le procureur d'État, Charles Mathias André, appuyé par le notaire Jean-Baptiste Funck et le maître de forges Auguste Metz, prévoyant un délai de résidence de trois ans et «une espèce d'épreuve morale avant d'être admis dans la famille luxembourgeoise», fut rejeté²². Ce qui entraîne par la même occasion l'abrogation de l'article 3 de la constitution du 22 frimaire an VIII (1799) qui fixait un délai de résidence de 10 ans²³. La loi du 12 novembre 1848 sur les naturalisations revient néanmoins sur cette décision en introduisant un délai de résidence de 5 ans (article 2), mesure respectée pendant presque un siècle²⁴. De ce point de vue, la législation luxembourgeoise est plus libérale que la loi française. Non seulement celle-ci maintient le délai de dix ans mais encore exige que l'étranger ait été au préalable autorisé à établir son domicile dans le pays²⁵.

Les députés luxembourgeois puisent toutefois dans les lois françaises quand elles leur conviennent. C'est ainsi qu'ils reprennent la naturalisation pour condition exceptionnelle, en vigueur dans la législation française jusqu'en 1815, parce qu'elle permet l'intégration de membres de la bourgeoisie d'affaires. L'amendement proposé par le député Jean-Pierre Toutsch, juge à Diekirch, reprend par endroits, mot pour mot, les termes d'un sénatus-consulte du 26 vendémiaire an XI (4 septembre 1802) qui facilite la naturalisation pour «les étrangers qui auraient rendu de grands services à l'État, ou seraient appelés à en rendre, ou enfin aux étrangers qui apporteraient au pays des talents, des inventions ou une industrie utile»²⁶.

1848 et la construction du droit de la nationalité luxembourgeoise

Pour résumer. L'année révolutionnaire de 1848 met en lumière trois éléments décisifs dans la construction du droit de la nationalité luxembourgeoise.

1— Cette phase de l'histoire du droit de la nationalité révèle l'originalité avec laquelle les autorités luxembourgeoises construisent la nationalité, en s'informant, en puisant, en s'inspirant des modèles législatifs étrangers, surtout français, belges et allemands. Mais dans l'élaboration des textes de loi, l'empirisme l'emporte sur le souci doctrinal. Il en résulte un produit *sui generis*, par le fait que ce qui est emprunté ailleurs est passé au crible des besoins, des défis et des perceptions spécifiques au Luxembourg.

2— Cette construction épouse étroitement les intérêts de la bourgeoisie d'affaires libérale. Dans un régime censitaire, les naturalisations constituent un enjeu politique important puisqu'elles élargissent le corps électoral. Le droit de la nationalité est instrumentalisé par la jeune bourgeoisie d'entrepreneurs regroupés autour des trois frères maîtres de forges Charles, Auguste et Norbert Metz, à la fois pour renforcer les pouvoirs du parlement par rapport au gouvernement, pour forger une élite économique et pour poser des actes concrets d'ouverture du pays vers l'extérieur. C'est d'ailleurs sur une question relative aux naturalisations que les libéraux parviennent à accéder au gouvernement.

Ouvrons une deuxième parenthèse. Les libéraux doctrinaires, au pouvoir depuis 1841 perdent la majorité aux élections (au suffrage censitaire) de septembre 1848, face à une coalition de libéraux progressistes et de catholiques ouverts aux idées démocratiques. Ils ne disposent plus que de 25 sièges, les libéraux 'avancés' en ont 16, les cléricaux 10. Ils forment néanmoins un gouvernement minoritaire, sans beaucoup d'illusion sur sa longévité²⁷, mais espérant en la « neutralité » de l'opposition²⁸.

Dès les premières séances à la Chambre, le gouvernement est attaqué de front... sur une question liée à la question des naturalisations. Le 24 octobre, quand le chef du gouvernement de la Fontaine expose les motifs du projet de loi sur les naturalisations, il est interpellé

par le baron de Blochausen, ancien chancelier pour le Luxembourg à La Haye, qui exige l'ajournement « jusqu'à ce que la Chambre ait accordé, ou refusé le bill d'indemnité que le conseil paraît avoir sollicité par son programme politique, ce qui lui semble ne pouvoir avoir lieu qu'à l'occasion de l'examen du budget »²⁹. En fait, si Blochausen proteste, c'est parce que le gouvernement du roi grand-duc Guillaume II a accordé, à la hâte, les 21, 23 et 31 juillet 1848, soit à la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution qui transférait ce droit à la Chambre, des lettres de naturalisation à plus de 30 officiers et sous-officiers étrangers du contingent fédéral, entretenus par le Luxembourg dans le cadre de ses obligations au sein de la Confédération germanique. Il s'agissait d'officiers et de sous-officiers néerlandais, prussiens, nassoviens, belges³⁰. Tant cette façon de placer la Chambre devant un fait accompli que la décision de Guillaume II et de son gouvernement de faire d'un coup de 35 étrangers des fonctionnaires luxembourgeois, heurtent les députés. Norbert Metz avait invoqué en juin 1848 une « présence (d'officiers étrangers) contraire aux intérêts de notre jeunesse », son frère Charles avait renchéri : « notre Contingent ne sera national que lorsque tous seront Luxembourgeois³¹. » D'où l'ajournement proposé par Blochausen³². Le gouvernement menace de démissionner en bloc si cet ajournement a lieu. L'opposition lâche du lest : Norbert Metz propose de dissocier vote de confiance et projet de loi sur les naturalisations. Le gouvernement accepte d'ajourner la discussion du projet sur les naturalisations au lendemain. Le projet sera discuté en deux séances et voté à l'unanimité des voix. Le 7 novembre 1848, le vote de confiance est discuté. Comme la Chambre ne peut se résoudre à accorder sa confiance au gouvernement, celui-ci annonce sa démission le 9 novembre.

Si la question des naturalisations a surtout servi de prétexte pour faire chuter le gouvernement, il n'en reste pas moins qu'elle va permettre aux libéraux progressistes d'entrer dans le nouveau cabinet. Fort du soutien des libéraux progressistes et des catholiques, Norbert Metz entre au gouvernement, une avancée que Guillaume II tempère en plaçant comme chef de ce gouvernement Jean-Jacques Willmar, fils de Jean-Georges Willmar, un conservateur resté fidèle à Guillaume I^{er} en 1830, mais accepté par le parti des Metz. Ce gouvernement reste en place jusqu'en 1853, avant

que Guillaume III ne le remplace par une équipe plus conforme à ses idées conservatrices, dirigée par Charles Mathias Simons, un vieux libéral qui n'avait plus été réélu depuis 1848.

3— Enfin, dès 1848, la logique étatique d'ouverture ou de fermeture de l'État est en place : le terme de *Ausländer* remplace celui de *Fremder* dans la version allemande de la loi sur les naturalisations. Les droits ne sont plus définis de façon universelle, mais bien en fonction de l'État-nation.

À partir de 1850 : La « nationalité » et les « nationaux » entrent dans les débats parlementaires

À partir de 1850, le terme de « nationalité » commence à poindre dans les débats parlementaires, à côté de celui de naturalisation³³. Il est utilisé une première fois le 6 février 1850 par Mathias Ulrich, administrateur général de l'Intérieur, lors d'un débat sur les naturalisations et la situation de Prussiens, immigrés et naturalisés au Luxembourg, mais qui, ayant omis d'en informer leur gouvernement d'origine, sont appelés sous les armes par le Gouvernement prussien. Appel légitime, estime Ulrich, « parce que le Gouvernement prussien n'avait pas connaissance de leur changement de nationalité »³⁴. Migrations et devoirs militaires à l'égard de l'ancienne patrie posent souvent problème. Dans le cas de la Prusse, dont sont issus la majeure partie des candidats à la naturalisation luxembourgeoise, la nationalité prussienne ne cesse ses effets qu'après dix années de séjour à l'étranger (« *Preußisches Untertanengesetz* » du 31 décembre 1842, § 23).

À partir de 1848 également, un discours-type des responsables politiques sur « les étrangers » se met en place, oscillant entre deux positions contradictoires. D'un côté, les étrangers sont bienvenus parce qu'ils contribuent à faire prospérer le jeune État luxembourgeois en plein démarrage industriel. Une attitude pragmatique à l'égard de la naturalisation est donc de mise. Mais de l'autre, le Luxembourg, jeune État encore fragile, est jaloux de son indépendance et hésite à trop ouvrir l'accès à la nationalité, ce qui plaide pour une approche individuelle de la naturalisation. Tous ces éléments interviennent lors des débats et des travaux parlementaires. Les discours se coulent dans une matrice construite à partir du couple hospitalité bienveillante/prudente réserve.

Le souci de n'accorder la naturalisation – qui ouvre aux droits politiques – qu'avec parcimonie se justifie à leurs yeux d'autant plus que les étrangers en situation régulière au Luxembourg jouissent déjà de la même protection, des mêmes droits civils et des mêmes libertés constitutionnelles que ceux accordés aux citoyens luxembourgeois³⁵. Comme le détaille Charles Mathias Simons, ministre d'État de 1853 à 1860, chef d'un gouvernement qui s'appuie sur une majorité de libéraux doctrinaires et de catholiques conservateurs, le 18 novembre 1859. Le terme utilisé en 1859 par Simons de « nationaux » montre que la nation s'établit peu à peu comme référence importante dans le Luxembourg après vingt ans d'autonomie administrative :

« 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. [...] Continuons à recevoir les étrangers avec bienveillance, avec libéralité, mais tâchons de rester toujours à leur égard dans une prudente réserve. S'il en est qui nous apportent des garanties de haute moralité, qui nous apportent des talents, de la fortune, des choses enfin qui sont évidemment utiles au pays, et si, par un séjour prolongé parmi nous ils se sont montrés dignes d'être reçus au nombre des citoyens, alors accordons-leur la naturalisation comme récompense³⁶. »

Ce discours du chef de gouvernement Simons fait également figure de bilan. De 1849 à 1856, la Chambre a voté 152 naturalisations, un chiffre comparativement très élevé par rapport aux chiffres belges et français. En Belgique, de 1831 à 1881, seulement 49 grandes naturalisations ont été accordées³⁷. En France, 299 lettres de naturalisation sont accordées de 1851 à 1856³⁸. Le Grand-Duché est un État en voie de construction et a besoin de commerçants, d'entrepreneurs, d'artisans, mais aussi de paysans. Toutefois, dix

ans après le printemps de 1848, le Luxembourg reste un pays qui tarde à sortir de sa situation proto-industrielle. Les mêmes bourgeois libéraux qui avaient favorisé les naturalisations dans une optique de modernisation sociale du pays, craignent désormais la montée de concurrents politiques potentiels.

En 1857 et en 1858, aucune naturalisation n'est votée, en 1859, elles sont au nombre de huit, treize en 1860. À partir de 1859, les débats sur les naturalisations changent de ton. Le 16 novembre 1860, avant d'entamer l'examen des demandes de naturalisation, la section centrale déclare avoir « admis pour principe de n'accorder la naturalisation qu'avec la plus grande difficulté. Elle a pensé qu'il fallait, autant que possible, empêcher des étrangers de venir augmenter la foule des concurrents aux emplois dont notre pays dispose et dont le nombre est déjà trop petit pour suffire au placement de nos jeunes nationaux [...] »³⁹.

Ce qu'il faut entendre, quand la Chambre, composée de notables élus au suffrage censitaire, parle d'emplois, ce n'est pas un appel à la protection du travail des nationaux, mais bien un appel à la sauvegarde de l'influence politique des notables au pouvoir depuis 1848, même si ceux-ci restent conscients que le jeune État a besoin de nouvelles forces vives. La concurrence redoutée est bien plus politique qu'économique et les députés redoutent la venue de personnes « qui n'ont autre chose en vue que de venir prendre part au budget. C'est de cet espoir qu'ont les étrangers de venir participer chez nous aux fonctions publiques, que je m'inquiète principalement. Dès qu'ils restent dans la classe des simples citoyens, je ne crois pas qu'avec leurs mœurs différentes des nôtres, ils puissent faire grand mal à la société. » Voilà ce que déclare le maître de forge Norbert Metz le 29 novembre 1861 à la Chambre⁴⁰. Les « simples citoyens », en effet, n'accèdent pas aux emplois publics, n'ont pas le droit de vote et ne remettent pas en cause le pouvoir de la bourgeoisie. En revanche, les étrangers issus des milieux aisés, pourvus de moyens matériels suffisants pour demander la naturalisation, peuvent devenir des concurrents politiques. Une fois naturalisés, ils acquièrent le droit de vote puisqu'ils paient souvent un montant assez élevé d'impôts pour y accéder.

Cet exemple illustre la pertinence du concept forgé par Rogers Brubaker dans son ouvrage *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*: celui de clôture sociale que l'institution juridique de la nationalité rend possible⁴¹.

La clôture interne de la nationalité permet au législateur de décider quel membre étranger peut être coopté pour faire pleinement partie de la bourgeoisie nationale.

En érigeant la naturalisation en acte législatif, les députés de 1848 montrent toute la valeur qu'ils attachent à la nationalité comme source de droits et libertés politiques. La pleine assimilation de l'étranger naturalisé avec l'indigène, inscrite dans la constitution de 1848, révèle en plus la foi dans la capacité d'intégration du jeune État à l'égard des étrangers. Ce principe d'égalité constitue un pilier fondamental du droit luxembourgeois de la nationalité jusqu'à nos jours.

En même temps, l'évolution du droit de la nationalité luxembourgeoise et ses inspirations multiples montrent qu'il est erroné de parler pour le 19^e siècle de modèles nationaux européens distincts et fondamentalement différents, en opposant aux deux pôles, le modèle allemand et le modèle français. L'exemple luxembourgeois, par sa manière de s'inspirer de législations de pays différents, confirme l'analyse comparative d'Andreas Fahrmeir: « Les juristes de l'époque ne pensent pas que ces lois (sur la nationalité) expriment des idées différentes. Toutes les administrations croient appliquer des principes paneuropéens. Cette perception n'est pas sans plausibilité. Pour ceux qui ne quittent pas les limites de leur pays de résidence, il n'y a aucune différence entre le droit du sol, le droit du sang et le droit du domicile. Aussi, l'objet de ces lois est de décrire et de stabiliser le *status quo*, pas de contribuer à la construction d'une nation quelconque. Leur but principal est de trouver une formule qui convertit tous les résidents permanents en citoyens⁴². »

Ce qui nous ramène, pour conclure, de la nationalité à la citoyenneté. Convertir tous les résidents permanents du Luxembourg en citoyens: Au 19^e siècle, les constituants de 1848 ont utilisé le droit de la nationalité pour accélérer ce processus. Leur action fut complétée par un autre libéral, Paul Eyschen, ministre de la Justice de 1876 à 1915, ministre d'État de 1888 à 1915. Le libéral étatiste Eyschen, favorable à l'intervention de l'État dans la société, lorsque l'intérêt supérieur de l'État l'exige, va plus loin que les libéraux de 1848. Eyschen introduit le double droit du sol, d'abord au profit du père en 1878 (l'enfant né au Luxembourg d'un père étranger, lui-même déjà né au Luxembourg, est luxembourgeois) puis au profit de la mère d'origine luxembourgeoise en 1890. En 1905, il complète ce double droit du sol par le droit d'option prévue à l'article 9 du Code civil dès 18 ans. Pour justifier l'introduction du double droit du sol, Eyschen avait

invoqué l'intérêt supérieur de la collectivité à la Chambre des Députés, le 18 décembre 1877: « 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. »

Convertir les résidents permanents en citoyens: Au 21^e siècle, l'outil politique du droit de la nationalité ne suffit plus. Malgré une grande ouverture de ce dernier avec la réintroduction du double droit du sol et l'introduction de la double nationalité en 2008 ainsi que du droit du sol simple en 2017 et de l'abaissement du délai de résidence à cinq ans (comme en 1848...), les réalités migratoires ont fait chuter la proportion de Luxembourgeois dans la population à 53 %. Cette évolution pose entretemps un réel problème de représentativité démocratique et de gouvernance au niveau national. Dans les années 1970, 60 % de la population du Luxembourg avaient le droit de vote pour les élections législatives. Aujourd'hui ce taux est tombé en-dessous de 40 %, donc en-dessous du taux de participation de 1919, lorsque le suffrage universel pour hommes et femmes à partir de 21 ans fut introduit. En plus, le corps électoral luxembourgeois est composé pour plus de la moitié de non-actifs sur le marché de l'emploi.

175 ans après la révolution de 1848 et la première constitution démocratique du Grand-Duché, c'est bien dans le champ de la citoyenneté que le pays doit relever un de ses plus grands défis.

- 1 Pour les détails de cette évolution du droit de la nationalité luxembourgeoise, cf. : SCUTO, Denis, *La nationalité luxembourgeoise (XIX^e-XXI^e siècles). Histoire d'un alliage européen*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012.
- 2 NOIRIEL, Gérard, Socio-histoire d'un concept. Les usages du mot « nationalité » au XIX^e siècle, in : *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 20 (1995), p. 4-23.
- 3 BRUBAKER, Rogers, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris : Belin, 1997, p. 81.
- 4 NOIRIEL, Gérard, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX^e-XX^e siècles*, Paris : Éditions du Seuil, 1988, p. 72.
- 5 WEIL, Patrick, Débat sur la nationalité française, in : SIRINELLI, Jean-François (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, Paris : Presses Universitaires de France, 2004, p. 854; NOIRIEL, Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Paris : Fayard, 2007, p. 43.
- 6 NOIRIEL, Gérard, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris : Hachette, 1999, p. 108-111.
- 7 PICARD, Edmond; D'HOFFSCHMIDT Napoléon, *Pandectes belges. Encyclopédie de législation, de doctrine et de jurisprudence belges*, tome 52, Bruxelles : Larcier, 1895, p. 775.
- 8 Archives nationales de Luxembourg (par la suite : ANLux), C-0020, Articles 8 à 10 de la Loi fondamentale pour le royaume des Pays-Bas, supplément au N°29 du Journal officiel du gouvernement de la Belgique, tome 5, 2^e série, 3^e trimestre 1815, Bruxelles, 28.08.1815.
- 9 PICARD, Edmond; D'HOFFSCHMIDT Napoléon, *Pandectes belges...*, op. cit., tome 13, p. 103-105.
- 10 Avis du Conseil d'État du 17 novembre 1858, in : *Pasinomie luxembourgeoise : recueil des lois, décrets, arrêtés, règlements généraux et spéciaux, etc. qui peuvent être invoqués dans le Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 1875, p. 202.
- 11 HEUSCHLING, Luc, Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois. L'enjeu de la monarchie, in : Riassetto, Isabelle; Heuschling, Luc; Ravarani, Georges (éd.), *Liber amicorum Rusen Ergeç*, Luxembourg : Pasirisie luxembourgeoise, 2017, p. 186.
- 12 CALMES, Albert, *Le Grand-Duché de Luxembourg dans la révolution belge, 1830-1839* (Histoire contemporaine du Grand-Duché de Luxembourg, volume II), 1939, p. 123.
- 13 Archives de la Ville de Luxembourg, LU 34.4.2, Registre à l'inscription des commissions et déclarations de résidence, 1800-1843.
- 14 Résolution de la Chambre des Députés du 4 décembre 1858 dans le sens de l'opinion émise par le Conseil d'État dans son avis du 17 novembre 1858, in : *Pasinomie luxembourgeoise...*, op.cit., p. 205; avis du Conseil d'État du 17 novembre 1858, in : *Pasinomie luxembourgeoise...*, op. cit., p. 201-205.
- 15 SCHOETTERT, Simone, De 2,9 % à 58,5 %. L'évolution du droit électoral au Luxembourg, in : *Forum*, 47 (1981), p. 9-10.
- 16 VERWILGHEN, Michel, *Le Code de la nationalité belge*, Bruxelles : Bruylant, 1985, p. 6.
- 17 Cette mesure découlait de la crainte de voir les Français ou les Hollandais prendre une part trop grande dans la vie politique.
- 18 RICHARD, Lucien, *La Constitution de 1848, ses travaux préparatoires dans la Commission des Quinze, la Section centrale et les séances des États. Par un des derniers survivants de l'Assemblée constituante*, Luxembourg : V. Buck, 1894, p. 14-15.
- 19 *Procès-verbaux des séances de la session extraordinaire de 1848, des États du Grand-Duché de Luxembourg*, réunis en nombre double, pour la révision de la Constitution d'États du 12 octobre 1841, Luxembourg : Imprimerie V. Buck, 1852, p. 155.
- 20 L'article 3 énonce : « Pour être ayant droit de voter il faut : 1. Être Luxembourgeois de naissance ou naturalisé; 2. jouir des droits civils et politiques; 3. être domicilié dans le Canton ou y avoir élu domicile à cet effet; 4. être âgé de vingt-cinq ans accomplis; 5. verser au trésor de l'État dix florins de contributions directes, patentes comprises. » Voir ANLux, TC-0003, Constitution d'États - règlement d'élection des États et ordonnance de promulgation, 1841.
- 21 *Procès-verbaux des séances...*, op. cit., p. 155-156; LICHTER, Mathias, *Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht (geltendes und früheres Recht nebst Rechtsvergleichung)*, Berlin : Heymann, 1955, p. 519f.
- 22 *Constitution du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 1848, p. 30; ALS, Nicolas; PHILIPPART, Robert L., *La Chambre des Députés. Histoire et lieux de travail*, Luxembourg : G. Binsfeld, 1994, p. 508f.
- 23 « Un étranger devient citoyen français, lorsque, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives. »
- 24 « La naturalisation ne sera accordée qu'à ceux qui auront atteint l'âge de la majorité, et qui auront au moins, pendant cinq ans, résidé dans le Grand-Duché. »
- 25 WEIL, Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris : Grasset, 2002, p. 45.
- 26 Ibid., p. 82. Ces catégories sont en effet exemptées du délai de résidence.
- 27 GOEDERT, Jean, Une crise ministérielle il y a cent ans, in : *Hémecht*, 3 (1951), p. 60-74; TRAUSSCH, Gilbert, Au Luxembourg il y a cent-cinquante ans. Le difficile apprentissage de la vie parlementaire, in : *Fanfare royale grand-ducale Luxembourg – Grund – Fetschenhof – Cents – Pulvermühl, 150^e anniversaire (1852-2002)*, Luxembourg : Fanfare royale grand-ducale, 2002, p. 19-38.
- 28 Rapport du Conseil de gouvernement du 30 septembre 1848, cité par : GOEDERT, Jean, Une crise ministérielle..., op. cit., p. 66-67.
- 29 *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session de 1848*, p. 77.
- 30 21 officiers (J. J. Hatz, P. E. van Bennekom, L. A. de Sturler de Frinisberg, G. de Vernejoul, E. G. L. W. van Heemskerck, D. H. van Gogh, A. J. Jaumenne, F. X. Leesberg, J. J. Engeringh, A. J. Schreiner, P. H. Arnold, F. C. Hartmann, G. E. L. von Preuschen, J. J. G. Chelius, F. W. C. A. S. Hellmuth von Hadeln, F. N. L. Buff, A. L. C. F. H. G. Genth, C. J. H. L. Thiry, G. L. Rietzschel, E. C. Bachiene van Hees, C. P. G. T. Bruinier) et 14 sous-officiers (A. J. Zinnen, Fr. F. Höbig, J. H. Merkelbach, J. H. Jansen, P. Möller, K. B. Berghuis, T. W. Tronchet, J. Fr. Schwarzer, B. C. H. Florian, J. H. W. Hünnerjäger, F. de Poser, P. Schatt, P. W. M. Horstmann, J. G. Franzke), cf. MELCHERS, Émile-Théodore, *Die Echternacher Militär-Revolve von 1848*, in : *Hémecht*, 3 (1994), p. 593-635.
- 31 RICHARD, Lucien, *La Constitution de 1848, ses travaux préparatoires...*, op. cit., p. 109.
- 32 « Le soussigné demande à la Chambre que la discussion sur le projet de loi, concernant la naturalisation, soit ajournée, jusqu'à ce que la Chambre se soit prononcée sur le vote de confiance provoqué par le Conseil des Administrateurs-généraux. », in : *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session de 1848*, p. 79.
- 33 C'est également le cas en France, comme le constate Gérard Noiriel.

- 34 *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session de 1849-1850*, p. 963.
- 35 Article 115 de la constitution de 1848 (s'alignant sur l'article 128 de la constitution belge de 1831) : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »
- 36 *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session de 1859-1860*, 14^e séance du 18 novembre 1859, p. 6-7; passage cité également chez : TRAUSSCH, Gilbert, Les Luxembourgeois face aux étrangers. Les débuts d'un long débat, in : PAULY, Michel; BARNICH, Marcel; CLAUSSE, Guy (coord.), *Lëtzebuerg de Lëtzebuerg ? Le Luxembourg face à l'immigration*, Luxembourg-Bonnevoie : G. Binsfeld, 1985, p. 23-41.
- 37 REA, Andrea, *Immigration, État et citoyenneté : La formation de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique*, thèse de doctorat ULB, 2000, p. 665.
- 38 WEIL, Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français...*, op. cit., p. 46.
- 39 *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session de 1860-1861*, 5^e séance, 16 novembre 1860, p. 18.
- 40 *Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session de 1861-1862*, 15^e séance, 29 novembre 1861, p. 6.
- 41 BRUBAKER, Rogers, *Citoyenneté et nationalité...*, op. cit. : cf. le chapitre « La nationalité comme clôture sociale », p. 45-63.
- 42 FAHMEIR, Andreas, La définition de la citoyenneté en Europe vers 1800 : théorie et pratique, in : BLANC-CHALÉARD, Marie-Claude; DUFOIX, Stéphane; WEIL, Patrick (éd.), *L'Étranger en questions du Moyen Âge à l'an 2000*, Paris : Éditions Le Manuscrit, 2005, p. 54.