

## Le contrôle des passeports et la liberté de circulation. Le cas de l'Allemagne au XIXe siècle

In: Genèses, 30, 1998. pp. 53-76.

### Résumé

■ John Torpey: Le contrôle des passeports et la liberté de circulation. Le cas de l'Allemagne au xixe siècle Cet article utilise des lois sur le contrôle des passeports comme, une loupe permettant de voir de plus près les vicissitudes de la libre circulation en Allemagne au XIXe siècle. L'auteur soutient que l'on peut dégager une logique à laquelle obéissaient les restrictions sur la circulation qui sont passées du niveau local au niveau «national» pendant la période des guerres napoléoniennes jusqu'à l'unification de l'Allemagne et qui libérait progressivement la mobilité des «classes dangereuses» des restrictions antérieures. Il est frappant de constater qu'au moment même où l'Allemagne devenait un «état-nation», le gouvernement supprima le contrôle de passeport pour quiconque, citoyen ou étranger, permettant ainsi une liberté considérable dans les déplacements. Cependant et de manière simultanée, les dirigeants allemands ont redoublé leur insistance sur le droit de l'État à exiger que tout le monde soit en mesure de se «légitimer», c'est-à-dire de fournir une preuve de son identité à des fins policières.

### Abstract

John Torpey: Passport Controls and Freedom of Movement in Nineteenth-Century Germany This article examines the vicissitudes of freedom of movement in 19th century Germany, using laws regarding passport controls as a lens for understanding these issues. The author argues that, in the period from the Napoleonic wars to German unification, one can discern a pattern, whereby restrictions on movement shift from the local to the "national" level, and in which the "dangerous classes" are increasingly liberated from earlier restrictions on their mobility. Strikingly, at precisely the time that Germany was being shaped into a "nation-state", the government eliminated passport controls on all persons, whether native or foreign; allowing them to come and go with considerable freedom. Simultaneously, however, German rulers insisted more sharply on the right of the government to demand that persons be in a position to "legitimate" (i.e., identify) themselves for police purposes.

---

Citer ce document / Cite this document :

Torpey John, Charlot Michel. Le contrôle des passeports et la liberté de circulation. Le cas de l'Allemagne au XIXe siècle. In: Genèses, 30, 1998. pp. 53-76.

doi : 10.3406/genes.1998.1496

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1998\\_num\\_30\\_1\\_1496](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1998_num_30_1_1496)

---

## LE CONTRÔLE DES PASSEPORTS ET LA LIBERTÉ DE CIRCULATION.

LE CAS DE L'ALLEMAGNE

AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

*John Torpey\**

La défaite de la politique aventurière de Napoléon I<sup>er</sup> et la stabilisation des relations entre États consécutive au congrès de Vienne (1815) ont entraîné un assouplissement rapide des mesures de contrôle des déplacements qui avaient été prises pendant la période de guerre ou même de celles qui existaient bien avant. Le siècle de paix relative qui suivit, fut le théâtre de la dissolution des liens féodaux là où ils existaient encore, processus qui en Prusse débuta pendant les guerres napoléoniennes et qui représentait, pour une part, une forme de compensation offerte à la part de la population masculine qu'on enrôlait dans l'armée pendant ces conflits. Clausewitz et d'autres réformateurs comprirent que la société allemande aurait à évoluer dans un sens plus libéral et plus égalitaire si l'on voulait qu'elle égale la capacité militaire dont avait récemment fait preuve « la nation en armes »<sup>1</sup> française. Bien évidemment, l'abolition des droits féodaux en août 1789 encouragea aussi les vues libérales en matière de redevances et d'obligations. Bref, maintenir la paysannerie attachée à la terre comme c'était le cas depuis ce qu'il est convenu d'appeler « la réaction manoriale » du XVI<sup>e</sup> siècle se révéla de moins en moins possible en Europe occidentale, bien que l'Est soit alors resté peu affecté par cette tendance libérale.

Cette liberté toute nouvelle troublait profondément les gardiens de l'ordre social. Dans les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle (en Allemagne, mais sûrement ailleurs aussi)

\* Je tiens à remercier ici l'Institut universitaire européen, le National Endowment for the Humanities, le Fonds Marshall de l'Allemagne et la Maison Suger, de leur soutien dans la rédaction de cet article.

1. Voir James Sheehan, *German History, 1770-1860*, New York, Oxford University Press, 1989, pp. 232-233.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

l'idée inquiétante «que rien n'est apparu [...] qui remplace l'autorité antérieure [du seigneur] sur le paysan» était répandue parmi eux<sup>2</sup>. Ceux qui étaient chargés de contrôler les «classes dangereuses» étaient paralysés devant la possibilité élargie qu'un grand nombre «d'hommes sans maîtres» se retrouvent à voyager sans restrictions sur les routes du pays. Mais les besoins d'une économie industrielle capitaliste *in statu nascendi* s'ajoutèrent au déclin du servage pour provoquer une remarquable diminution des restrictions imposées à la circulation des personnes tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. En dépit des inquiétudes constamment manifestées par «la bonne société», cette évolution allait culminer en 1867, dans la Confédération de l'Allemagne du Nord dirigée par la Prusse, avec l'abolition pure et simple de toute obligation en matière de documents autorisant les individus à voyager, qu'on fût citoyen d'un des États de la confédération ou étranger. Cependant, au moment même où le droit de circuler se libéralisait, la confédération réaffirmait son droit d'exiger des individus qu'ils justifient leur identité. Les gardiens de l'État insistaient pour que le relâchement des restrictions en matière de déplacements ne vienne pas affaiblir la capacité de cet État «d'appréhender» toute la population que ce soit à des fins policières ou autres.

### De l'émancipation de la paysannerie à la fin de l'ère napoléonienne

Depuis 1548 au moins, les États allemands connaissaient l'usage des documents pour restreindre les déplacements des classes inférieures. Cette année-là, à Augsbourg, la Diète impériale avait stipulé que la «populace sans maître» (*herrenloses Gesinde*) – les gens privés «de maîtres ou de répondants» (*Vorsprecher*) – devait être en possession de documents de voyage impériaux pour traverser ces territoires sans obstacle et qu'à défaut elle risquait l'expulsion. Le langage suggère à quel point l'État agissait à la place du seigneur féodal qui était normalement censé contrôler les mouvements des personnes concernées. C'est peu après, si l'on en croit un observateur du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, qu'il est question de «passeports» dans la langue juridique.<sup>3</sup>

Au début du règne de Frédéric-Guillaume I<sup>er</sup> de Prusse (1713-1740), surnommé «le Roi-soldat», une loi visant à resserrer le contrôle sur les mendiants, les vagabonds et

2. Alf Lüdtke, *Police and State in Prussia, 1815-1850*, trad. Pete Burges, New York, Cambridge University Press, 1989, p.46.

3. Voir HH, «Die Entwicklung und Reform des deutschen Passwesens», *Deutsche Vierteljahrs-Schrift* 29: 1, 1866, p. 222, où l'auteur écrit que «les Pässe sont pour la première fois désignés du terme de «passeports» (*Passporten*) à l'article LXXXIX de la *Reiterbestallung* de Speyer en 1570.» Je remercie Mathieu Deflem de m'avoir communiqué cet article important.

« autre populace mauvaise » exige pour la première fois des étrangers (*Ausländische*) qu'ils soient en possession d'un passeport, lequel doit être visé chaque soir aux différents postes sur leur itinéraire. Les gens du pays doivent être pourvus des « habituels » laissez-passer<sup>4</sup>. Plus tard dans le cours de son règne, le Roi-soldat allait interdire toute émigration de paysans, toute infraction étant punie de mort<sup>5</sup>. En 1753, une nouvelle mesure de police stipule que « tout voyageur à pied et toute personne circulant à cheval à titre individuel, pour autant qu'ils ne soient ni officiers de l'armée ni autres personnes de qualité, doivent être en possession de passeports. » Il est exigé des aubergistes qu'ils aident les autorités dans l'application de ces lois en signalant chaque soir la présence d'étrangers dans leurs murs<sup>6</sup>.

Nous devons, toutefois, nous garder de prendre ces décisions draconiennes trop au sérieux. « Les interdits sur l'émigration », comme l'a noté un spécialiste italien, « ne pouvaient mettre fin à un mouvement plongeant des racines si profondes dans le pays et que l'oppression politique, souvent accompagnée de misère économique, rendait nécessaire comme soupe de sûreté (*liberazione*) »<sup>7</sup>. Nous sommes, après tout, dans une période où un nombre considérable d'Allemands quittent leur pays pour l'Amérique du Nord, ce mouvement ayant été, pour une part, engendré par l'assouplissement officiel des restrictions à l'émigration afin de débarrasser le pays des querelles religieuses<sup>8</sup>. Mais le paroxysme de ce flux migratoire allemand ne se produira que plus tard. Il y faudra l'émancipation de la paysannerie et le déclin des attitudes mercantilistes qui considéraient la population comme une richesse.

La libération des paysans dans l'Allemagne du début du XIX<sup>e</sup> siècle devait entraîner des mesures décisives pour assouplir les restrictions faites aux déplacements des couches inférieures. Avec la défaite infligée à la Prusse par Napoléon à Iéna en 1806, le Saint Empire romain germanique rendait son dernier soupir. Vu qu'une revanche était tôt ou tard inévitable, le roi de Prusse, Frédéric-Guillaume III, réagit par des mesures visant à faire naître un corps cohérent de sujets « ayant suffisamment d'attaches avec leur nation pour vouloir combattre et mourir pour elle. » Ce qu'on appelle l'Édit d'octobre 1807 libère la paysannerie prussienne de sa servitude héréditaire, de ses corvées et redevances traditionnelles, ainsi

4. *Ibid.*, pp. 224-225.

5. Vincenzo Grossi, « Emigrazione », in V.E. Orlando, ed., *Diritto, Amministrativo Italiano*, Milan, Società Editrice Libreria, 1905, p. 136.

6. HH, « Die Entwicklung und Reform... », *op. cit.*, p. 225.

7. V. Grossi, *Emigrazione*, *op. cit.*, p. 122.

8. Marcus Lee Hansen, *The Atlantic Migration, 1607-1860*, New York, Harper Torchbooks, 1961, (1<sup>re</sup> éd. 1940), p. 50.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

que des limites seigneuriales à son droit de posséder la terre. Beaucoup de métiers sont ouverts à qui se présente, ce qui prive les corporations du pouvoir de décider de l'accès à l'emploi. Ces mesures ne sont ni plus ni moins que les premiers pas décisifs sur le chemin conduisant au libre marché du travail. À l'instigation des réformateurs regroupés autour de Karl Freiherr von Stein, on fit aussi quelques pas hésitants en direction d'une participation populaire au gouvernement<sup>9</sup>.

Malgré certains succès remarquables dans une période difficile, les réformes prussiennes rencontrèrent toutefois des limites dans une situation d'occupation militaire, partielle il est vrai, et dans la perspective d'une reprise imminente de la guerre. Après la désastreuse campagne d'hiver de Napoléon en Russie, le tzar Alexandre fit alliance en février 1813 avec la Prusse afin de sauver l'Europe chrétienne du despote français impie<sup>10</sup>. Comme la confrontation avec la France approchait, on resserra de nouveau les contrôles sur la circulation des personnes. Le 20 mars 1813, une semaine avant la déclaration de guerre officielle contre la France, Frédéric-Guillaume III annonça qu'il était nécessaire, « pour le maintien de l'indépendance de notre couronne et de notre peuple » de promulguer une nouvelle loi sur les passeports<sup>11</sup>. La méticulosité des mesures – la spécification des personnes concernées, la précision quant à la manière dont devaient s'effectuer les passages de frontière, la fermeté avec laquelle le décret définissait les autorités compétentes – tout cela donne aux mesures prises par la France révolutionnaire, une allure désordonnée et improvisée. À la différence des révolutionnaires français, le roi de Prusse ne trouvait évidemment aucun intérêt à débattre de questions philosophiques complexes touchant la liberté de circulation et, en tout état de cause, ne songeait aucunement à rendre de telles considérations publiques. Il avait un royaume à sauver.

Comme le note un observateur, la loi de 1813 est surtout conçue pour écarter les espions qui « inondaient » le pays en temps de guerre<sup>12</sup>. C'est ce qu'indiquent d'ailleurs les nouvelles dispositions touchant les documents. À leur entrée sur le territoire prussien, les voyageurs en provenance de l'étranger sont tenus de se procurer un passeport prussien délivré non par les autorités locales (ce qui était apparemment la pratique normale ou du moins acceptée), mais par des fonctionnaires de haut rang allant

9. Voir J. Sheehan, *German History, 1770-1866*, 1989, pp. 296-302 ; la citation est p. 301.

10. Rainer Koch, *Deutsche Geschichte 1815-1848: Restauration oder Vormärz ?*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1985, p. 18.

11. « Allgemeines Paßreglement für gesammte Königlich-Preussische Staaten, vom 20. März 1813 », *Gesetzsammlung für die königlichen preussischen Staaten* (par la suite *Gesetzsammlung*), 1813, pp. 47-57.

12. Werner Bertelsmann, *Das Passwesen: eine völkerrechtliche Studie*, Strassburg: J. H. Ed. Heitz, 1914, p. 18.

du chancelier royal au représentant du gouvernement pour la police au niveau provincial. Notons ici le maintien de la délivrance du passeport au voyageur entrant par le pays d'accueil et non par son pays d'origine. Ceux qui ne font pas viser chaque soir leur passeport dans la ville où ils se trouvent ou qui s'écartent de l'itinéraire porté sur le passeport, sont passibles d'arrestation et d'expulsion. Il est clairement stipulé que la loi s'applique aux artisans et ouvriers, «qu'ils possèdent un livret de voyage (*Wanderbuch*) ou seulement un passeport étranger.» Les soldats et officiers de Russie et d'autres pays alliés ne sont pas soumis à ces obligations, non plus que les diplomates et certains groupes de personnes voyageant pour affaires.

En même temps, ceux qui sont soumis aux restrictions à l'entrée n'ont pas le droit de *quitter* la Prusse sans un passeport délivré par des autorités d'un rang supérieur au niveau local et dûment visé à la frontière. Étrangers et personnes inconnues circulant dans le pays sont l'objet d'une surveillance renforcée de la part des forces de sécurité, mais pas seulement d'elles: la loi exige le concours des propriétaires, des aubergistes, des voituriers et d'autres encore. De plus, cette loi interdit aux artisans d'employer des apprentis étrangers ou natifs du pays mais revenant de l'étranger, ou de les laisser partir travailler à l'étranger. Les sanctions sévères prévues en cas de violation de cette disposition invitent à voir dans cet aspect de la loi une anticipation des «sanctions contre les employeurs» qui accompagnent les politiques d'immigration de notre époque.

Si l'on exerçait une surveillance accrue sur les groupes soupçonnés d'espionnage, la loi se montrait indulgente envers les sujets prussiens. Les nouvelles formalités de passeport ne s'appliquaient pas aux sujets prussiens qui rentraient de l'étranger, à condition qu'ils puissent prouver leur identité (*sich legitimieren*) d'autre manière. Il n'y avait aucun besoin non plus, dans la bienveillante conception de Frédéric-Guillaume III, de restreindre les déplacements des sujets prussiens à l'intérieur du pays. Cette attitude ouverte se justifiait, déclara-t-il, par «le louable attachement (*rümliche Anhänglichkeit*) de nos sujets à l'État.» On peut y voir une déclaration intéressée, mais le jugement que porte Frédéric-Guillaume III sur l'état d'esprit populaire reflète à la fois la montée d'un sentiment anti-français chez les Prussiens et la conviction nouvelle du roi que la guerre de libération

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

nationale devait aller de pair avec le combat pour les libertés personnelles<sup>13</sup>.

Après la victoire finale de Wellington sur Napoléon à Waterloo, les grandes puissances européennes entreprennent de redessiner la carte du continent. La Prusse regagne dans cette opération de vastes portions de son ancien territoire mais obtient aussi de nouvelles concessions comprenant les deux cinquièmes de la Saxe et de vastes zones en Rhénanie et Westphalie. En permettant d'intégrer une partie des régions les plus avancées et les plus riches du Sud et de l'Ouest, ces acquisitions transforment profondément la géographie de la Prusse en l'éloignant de ses traditionnels bastions agricoles de l'Est. En outre, les traités issus du congrès de Vienne représentent une première grande étape sur la voie de l'unification nationale allemande. La Confédération allemande (*Bund*) créée en 1815 comprend trente-neuf membres, à la tête desquels se trouvent l'Autriche et la Prusse (ou plus exactement ceux des territoires des Habsbourg et des Hohenzollern qui avaient auparavant fait partie du Saint Empire romain germanique). Les liens assez lâches unissant les États de la confédération germanique convenaient, d'une part, aux désirs des hommes d'État cherchant à réduire le pouvoir de la Prusse et, d'autre part, aux vœux des petits États qui craignaient de perdre leur souveraineté. Mais ce résultat ne pouvait que décevoir les partisans du projet national allemand et allait redonner par là de l'élan à leur jeune cause<sup>14</sup>.

Dans ce contexte, le roi de Prusse, Frédéric-Guillaume III, abolit les dispositions de 1813 afin de retrouver l'équilibre antérieur et désormais « prêter autant d'attention à la liberté de voyage et de commerce qu'à la sécurité à l'intérieur de notre royaume. » La nouvelle loi sur les passeports du 22 juin 1817<sup>15</sup> libéralise les dispositions restrictives de la loi précédente, essentiellement au paragraphe 4, en redonnant aux responsables locaux, frontaliers et portuaires autorité pour délivrer des documents qui permettent l'entrée en Prusse. Figurent également sur la liste de ceux qui ont le droit d'accorder des passeports d'entrée, les diplomates prussiens accrédités auprès des cours étrangères, les émissaires commerciaux officiels, les consuls et, chose tout à fait remarquable, les responsables nationaux ou provinciaux d'autres États (et même, dans le cas de ceux qui viennent en Prusse simplement pour « prendre les eaux », les res-

13. R. Koch, *Deutsche Geschichte...*, *op. cit.*, p. 23.

14. Voir J. Sheehan, *German History...*, *op. cit.*, pp. 401-406.

15. « Allgemeines Paßedikt für die Preussische Monarchie », 22 juin 1817, in *Gesetzsammlung* 1817, pp. 152 et suiv.

ponsables locaux d'autres États). Il s'agit là d'une innovation, du moins depuis la période napoléonienne: depuis lors en effet le gouvernement prussien avait jalousement réservé à ses propres services la délivrance de tels documents. Parmi ceux qui sont dispensés de passeport d'entrée se trouvent les princes régnants et leur suite, les sujets prussiens en possession d'un passeport de sortie valable, des artisans dotés d'un *Wanderbuch* en règle, les femmes qui accompagnent leur mari et les enfants voyageant avec leurs parents.

Sortir de Prusse, dans le cadre de la loi de 1817, était une toute autre affaire. En principe, personne – qu'on soit natif ou étranger – n'a le droit de quitter le pays sans un passeport autorisant la sortie. En sont exemptés ceux qui n'ont pas besoin de passeport d'entrée et ceux qui sont venus de l'extérieur avec un passeport étranger valable, encore faut-il que ces passeports soient visés par la police de la ville prussienne d'où les intéressés repartent pour leur pays d'origine. (Contrairement à ce qui était le cas des passeports d'entrée, ceux de sortie ne pouvaient pas être délivrés par des fonctionnaires locaux mais seulement par des fonctionnaires provinciaux ou d'un rang plus élevé. En fait, les fonctionnaires provinciaux n'avaient ce droit que si ce niveau relativement modeste satisfaisait les exigences du pays où le voyageur se rendait, «question sur laquelle les administrations provinciales recevraient ultérieurement des instructions détaillées du ministère de la Police.») Les diplomates étrangers accrédités auprès de la cour de Prusse avaient le droit de délivrer un passeport à d'autres membres du personnel diplomatique, mais ces documents devaient être visés par le ministère des Affaires étrangères ou le ministère de la Police, selon le rang de la personne concernée.

Dans sa troisième section, la loi dit simplement que les résidents prussiens (*Inländer*) se déplaçant dans le pays n'ont pas besoin de passeport de police, «mais peut voyager librement et à sa guise sans ce document.» Ces personnes sont toutefois dans l'obligation, sous peine de sanctions diverses, de faire la preuve de leur identité (*sich legitimieren*) auprès des officiers de police qui en feraient la demande. Pour faciliter cette identification, le paragraphe suivant du texte de loi offre la possibilité de se procurer une «carte d'identité» (*Legitimationskarte*) auprès du ministère de la Police, du gouvernement provincial ou de la police du lieu de domicile. La carte doit



## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

16. HH, «Die Entwicklung und Reform...», *op. cit.*, pp. 229-230.

17. Sur les pratiques policières de l'époque voici ce qu'écrit Alf Lüdtkke : « L'appréciation du caractère plus ou moins « suspect » d'un individu était entièrement laissée à la police locale... Le « degré d'observation » dépendait de l'intérêt des autorités policières locales pour le maintien des structures de domination et pour l'autorité de l'État, de leurs propres critères de perception et de conduite, et des préoccupations, expériences et légitimations en lesquelles tout cela se cristallisait – en un mot « l'habitus » des fonctionnaires locaux. En même temps, la mobilité de beaucoup d'éléments de ces classes jugées « préjudiciables à l'ordre public » ne devait pas rendre facile la simple identification des « délinquants recherchés, des tire-au-flanc et des indigents ». La réaction officielle fut de créer un filet serré d'enregistrement (permis, permis de résidence, etc.) combiné avec d'énergiques mais vaines injonctions pour que la police « tienne les voyageurs à l'œil. » Voir A. Lüdtkke, *op. cit.*, p. 82.

18. Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1992, pp. 69-70, (trad. fr., *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997). Le mouvement en faveur d'une plus grande liberté de circulation déborda même les frontières de la Confédération ; un exemple dans « Erklärung wegen Ausdehnung der Seit 1812 zwischen der königlichen Preussischen Regierung und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bestehenden Freizügigkeits-Übereinkunft, auf sämtliche jetzige Königliche Preussische und zur Schweizerischen Eidgenossenschaft gehörige Lande », 25 octobre 1817, in *Gesetzsammlung 1817*, p. 1.

porter la description de la personne (*signalement*), est valable un an et coûte la somme relativement modeste de quatre *groschen* (dont deux *groschen* pour le timbre). Tous les « Inländer » pourtant n'échappent pas à l'obligation du passeport pour des déplacements internes ; ces groupes non exemptés comprennent certaines catégories d'ouvriers, les gens qui voyagent en voitures de poste et les juifs non-citoyens.

Tous les passeports, qu'ils soient d'entrée ou de sortie, sont à viser par la police de la frontière au point d'entrée ou de sortie, ainsi que par la police des lieux où le porteur passe une période supérieure à vingt-quatre heures. Cette dernière obligation vaut aussi pour les passeports internes.

L'assouplissement des contrôles sur les déplacements prévu par la loi ne doit pas pour autant porter atteinte à l'ordre public. La loi recommande aux divers organes de sécurité de faire preuve « d'une plus grande vigilance et d'exercer une plus grande surveillance sur les voyageurs et les étrangers [...] afin que les facilités de circulation accordées à l'innocent voyageur ne mettent en danger ni la sécurité publique ni la sécurité privée et que l'activité des vagabonds et des criminels ne s'en trouve pas facilitée. » Afin d'éviter de telles conséquences, on allait renforcer les lois concernant ces « classes et individus dangereux. » Le but de toutes ces dispositions est de s'assurer que les voyageurs innocents soient en mesure de prouver leur identité et de veiller à ce que ceux qui sont suspects ou criminels « soient en contact avec la police aussi fréquemment que possible »<sup>16</sup>. Bref, la sécurité publique ne devait pas être négligée, aussi approprié fût-il d'assouplir le contrôle des déplacements en temps de paix<sup>17</sup>.

La nouvelle loi de 1817 participait d'un assouplissement général de ce contrôle dans l'Allemagne post-napoléonienne et était en phase avec le caractère proto-national de la Confédération allemande. Comme Rogers Brubaker l'a noté, l'Acte de Confédération (*Bundesakt*) élargissait, à tous les États membres, des accords bilatéraux antérieurs permettant entre États allemands une plus grande liberté de circulation et d'installation<sup>18</sup>. Cependant les données que nous avons tirées de la loi de 1817, montrent qu'il est prématuré de la part de Brubaker de soutenir que ces traités « abolissent les contrôles sur la sortie mais non sur l'entrée » et que « quelqu'un pouvait quitter n'importe quel État [de la Confédération] sans

autorisation particulière... »<sup>19</sup>. Encore au milieu du siècle, le candidat allemand à l'émigration devait normalement « obtenir des certificats du collecteur d'impôts, du pasteur et des responsables scolaires de district, prouvant qu'il ne devait ni impôts, ni dîmes; il devait être libre de dette privée; il lui fallait remplir un formulaire complet et renoncer à sa citoyenneté; la loi imposait qu'il soit prévenu qu'il prenait une décision peu sage. »<sup>20</sup> Même si l'application effective de ces contraintes a varié selon les lieux et les époques, et il est vrai qu'elles ont été inefficaces et faciles à contourner de toute manière, il n'en demeure pas moins évident que les États allemands n'avaient pas encore à cette date adopté une posture libérale en ce qui concerne le départ de leurs sujets.

J'ai l'impression que la confusion faite par Brubaker concernant la liberté de sortie tient à la traduction du mot *Freizügigkeit*. Ce mot peut se traduire par « liberté de circulation » mais son sens plus technique dans les traités et les lois en Allemagne au XIX<sup>e</sup> siècle concerne la liberté d'installation... Ce qui m'intéresse, ici, c'est la question de la *Bewegungsfreiheit*: littéralement (et exclusivement) la liberté de circuler. Si dans les deux cas les possibilités s'étaient élargies pendant cette période, la liberté de sortie – en laissant de côté la question du lieu où l'on souhaitait vivre – n'avait pas progressé aussi vite que la liberté légale de s'installer ailleurs que dans son lieu d'origine, bien que la liberté d'installation ne fût pas sans restrictions non plus<sup>21</sup>.

Donc, il est certain que la Prusse n'a pas encore abandonné l'attitude mercantiliste en matière de population qui la conduit à ne pas accepter l'émigration comme une chose normale (sans pour autant l'interdire officiellement). En 1820, face à un exode de ses sujets dont il rendait responsables les agents commerciaux d'émigration (préfigurant ce que sont de nos jours les « coyotes » au Mexique et, plus généralement les « marchands d'immigrés » [David Kyle]), le gouvernement prussien décida de punir de prison quiconque se rendrait coupable d'inciter ses citoyens à quitter le pays; et cette attitude allait rester une caractéristique permanente de la politique prussienne au moins jusqu'au milieu du siècle<sup>22</sup>. En outre, la plupart des États allemands refusaient un passeport aux sujets qui voulaient partir s'ils n'étaient pas en mesure de prouver que le pays d'arrivée les acceptait. En conséquence, une première forme du système des visas actuels se mit en

19. R. Brubaker, *ibid.*, pp. 69-70.

20. Mack Walker, *Germany and the Emigration, 1816-1885*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1964, p. 75.

21. M. Walker, *German Home Towns: Community, State, and General Estate, 1648-1871*, Ithaca, Cornell University Press, 1971.

22. M. L. Hansen, *The Atlantic...*, *op. cit.*, p. 170.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

place : les candidats à l'émigration allant au consulat concerné se procurer les documents nécessaires pour obtenir le droit de quitter leur pays<sup>23</sup>. Ces mesures reflètent assurément la persistance de réflexes mercantilistes mais visent sans doute aussi à éviter que les candidats à l'émigration n'abandonnent leur situation en Allemagne sans assurance d'être acceptés ailleurs. Quand on visite le centre d'immigration d'Ellis Island, c'est précisément ce type d'argument que donne le guide pour expliquer la création du système américain de visas dans les années 1920. Politique d'émigration restrictive et paternalisme sont inextricablement mêlés dans ces sortes de législation.

De toute manière, même si les contrôles sur la circulation des personnes sont considérablement allégés durant cette période, la liberté totale de sortie que Brubaker croit détecter dans la deuxième décennie du XIX<sup>e</sup> siècle demandera encore un certain temps pour se réaliser.

### **Liberté de circulation, nationalité et citoyenneté dans l'Allemagne du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle**

L'extension de la liberté de circuler consécutive à l'émancipation des serfs dans la Prusse du début du siècle met en pleine lumière la contradiction entre la présence en un lieu donné et l'appartenance à celui-ci. En particulier, l'inhabituelle circulation « d'hommes sans maître » fausse les systèmes de protection sociale dont les droits reposent sur le lieu de résidence. La liberté de plus en plus grande de circuler sur le territoire des États allemands pousse chaque État à préciser qui a accès au territoire et qui peut prétendre aux avantages qui s'y attachent.

C'est pourquoi le XIX<sup>e</sup> siècle est un âge d'or pour la codification des lois sur la nationalité et la citoyenneté, phénomène directement lié au besoin de préciser qui peut bénéficier ou non des avantages découlant de l'appartenance à ces États. C'est peu après le congrès de Vienne que débute dans les pays allemands la révision de la législation sur l'appartenance, en réponse au déclin du servage et à l'augmentation de la mobilité. Cela commence en Bavière où la nouvelle constitution de 1818 stipule que seules les personnes possédant l'appartenance (appelée *Indigenat*) peuvent pleinement jouir des droits publics, privés et de citoyenneté (*bürgerliche*). C'est au même moment qu'on fonde l'acquisition de l'*Indigenat* sur l'ascendance en remplacement du principe de rési-

23. *Ibid.*, pp. 155-156.

dence (*Wohnsitzprinzip*) qui prévalait jusqu'alors. La plupart des autres États allemands vont suivre cet exemple peu après<sup>24</sup>.

Une appartenance fondée sur la résidence convenait sans doute à une situation où peu de personnes bougeaient. En revanche, le critère de l'ascendance est un moyen de tenir compte du fait qu'une mobilité accrue rendait de plus en plus difficile la détermination de l'appartenance à la communauté. Elle permet aussi aux États de «garder un lien» avec une population qui de manière temporaire – ou même permanente – vit ailleurs que sur le territoire de l'État. On peut ainsi considérer le *jus sanguinis* comme une sorte de mercantilisme migratoire, capable de «garder le lien» avec les gens où qu'ils décident d'aller. On peut, au contraire, considérer le principe du *jus soli* comme un mercantilisme sédentaire; d'où son application dans la France d'Ancien Régime, ouvertement mercantile (et physiocratique), dans la France de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle où le déficit de population face à la puissance militaire grandissante de l'Allemagne est un grave sujet d'inquiétude, enfin aux États-Unis lorsque le pays veut encourager les immigrants à multiplier les futurs citoyens pour peupler son vaste territoire<sup>25</sup>.

Selon la thèse de Brubaker ce processus de définition de qui fait partie des différents États, c'est-à-dire qui est ou non citoyen, «n'est pas le produit d'une évolution interne de l'État moderne. Il est bien plutôt issu de la dynamique des relations entre États à l'intérieur d'un ensemble étatique compact sur le plan géographique, culturellement consolidé, unifié économiquement et intégré (dans une certaine mesure) sur le plan politique.»<sup>26</sup> Si cette idée a l'avantage de signaler les facteurs «internationaux» qui influent sur les lois «intérieures» de nationalité et de citoyenneté, il convient de la nuancer. Tout d'abord, l'ensemble étatique, et donc la distinction de «l'interne» et de «l'externe», reste alors, à bien des égards, embryonnaire. Toutefois les préoccupations «internes» ont sûrement joué un rôle parallèlement aux considérations «interétatiques». Brubaker veut probablement dire que les lois sur la nationalité et de la citoyenneté ne sont pas *uniquement* le produit de phénomènes internes. Mais ce qui est probablement la considération la plus importante c'est que, contrairement à la situation française post-révolutionnaire, beaucoup de villes allemandes conservent, pendant la première moitié du siècle, des droits de définition de

24. Wilfried Bergmann et Jürgen Korth, *Deutsches Staatsangehörigkeits- und Passrecht: Praxishandbuch mit synoptischen Gesetzestexten*, Cologne, Carl Heymanns Verlag, 1985, pp. 13-14.

25. Il faut noter que le *jus sanguinis* en tant que mercantilisme migratoire tend à présupposer que la population originale de laquelle on peut acquérir la citoyenneté par descendance représente «notre» peuple; plus tard, dans un contexte de forte immigration de gens «autres» et suspects, cela devient une méthode pour les exclure, eux et leurs descendants, d'une pleine citoyenneté. Bien sûr, d'autres considérations politiques, en particulier la mythologie nationale plus ou moins ouverte à l'égard des immigrants, jouent aussi un rôle dans ces questions. Je remercie Patrick Weil d'avoir signalé que le principe du *jus soli* s'appliquait sous l'Ancien Régime et qu'il n'est donc pas d'inspiration «républicaine» comme le soutient Brubaker.

26. R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood...*, op. cit., pp. 69-70.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

l'appartenance et des droits d'exclusion qui sont incompatibles avec les systèmes de nationalité et de citoyenneté conçus sur le modèle de l'État-nation intérieurement unifié, où chacun est tenu pour égal au regard du gouvernement central.

Le problème de l'autonomie municipale se posait moins en Prusse que dans les États et principautés d'Allemagne du Sud, où les villes jouissaient depuis longtemps de privilèges qui les distinguaient des très grandes villes et de la campagne, privilèges que ces villes défendaient jalousement. Cette tradition fut un obstacle majeur à l'unification allemande qui ne devait être vraiment réalisée qu'en 1871<sup>27</sup>. Mais même en Prusse, le droit des villes de décider qui était membre ou non et d'exclure ceux qu'elles ne désiraient pas admettre dans leurs rangs, fut un obstacle à l'unification légale et administrative du territoire.

C'est en 1842-1843 que la Prusse entreprit de lever cet obstacle à sa maîtrise complète de la libre circulation sur son territoire. Tout d'abord, la «Loi sur l'acquisition et la perte de la qualité de sujet prussien» précisa qui l'on devait considérer comme sujet prussien. Cette législation allait servir de modèle aux lois de nationalité et de citoyenneté pour toute une série d'États du nord et du centre de l'Allemagne<sup>28</sup>. La loi d'appartenance fut accompagnée de deux autres lois, lesquelles réglementaient respectivement la liberté d'installation à l'intérieur de la Prusse et les conditions que ses municipalités devaient observer pour l'admission de migrants venus d'autres parties du royaume. Les lois concernant les migrations internes garantissaient la liberté d'installation à tous, sauf à ceux dont l'indigence était constatable, mais le droit des autorités communales à leur refuser l'entrée se trouvait limité, alors qu'il avait été jusqu'alors une pièce maîtresse de leur gestion des secours aux pauvres. Cette législation privait donc les municipalités du droit de fermer leurs portes à ceux sur qui pesait le simple soupçon de risquer d'être ultérieurement une charge pour la communauté<sup>29</sup>. Parallèlement, la Prusse affirmait le droit de ses sujets à émigrer, à l'exception de ceux qui avaient encore des obligations militaires à remplir<sup>30</sup>.

Dans leur globalité, ces lois représentent une contribution capitale à la formation d'un marché du travail de taille vraiment «nationale.» En codifiant les critères relatifs à l'appartenance à l'État prussien (*Staatsangehörigkeit*), le gouvernement clarifiait la distinction entre Prussien et

27. David Blackbourn a noté que la résistance aux modifications des codes de citoyenneté en Allemagne du Sud-Ouest fut très forte et seulement surmontée dans les années 1860. Voir D. Blackbourn, «The Discreet Charm of the Bourgeoisie: Reappraising German History in the Nineteenth Century» in D. Blackbourn et Geoff Eley, *The Peculiarities of German History/ Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, New York, Oxford University Press, 1984, pp. 191-192.

28. W. Bergmann et J. Korth, *Deutsches Staatsangehörigkeits...*, op. cit., p. 14.

29. R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood...*, op. cit., p. 65.

30. M. Walker, *Germany and the Emigration...*, op. cit., p. 95.

non-Prussien. En même temps, en obligeant les autorités locales d'accepter quiconque était capable, du moins au départ, de subvenir à ses propres besoins, puis de lui fournir, le cas échéant, un secours par la suite, le gouvernement prussien facilitait la migration interne de la main-d'œuvre dont dépendait le développement industriel du pays. Les mesures ont aussi pour effet d'élargir les horizons de la mobilité des sujets prussiens en intégrant de plus en plus les communes dans une politique d'assistance aux pauvres développée à l'échelon national. Cette transformation fait de la Prusse un espace plus vaste et plus cohérent du point de vue du droit d'installation et repousse à la périphérie les frontières légales de la non-appartenance. En termes légaux, *der Fremde* se transforme en *Ausländer*, la personne d'un autre endroit en personne d'un autre pays, le résident local en résident national.

Parce que la migration encouragée se faisait d'Est en Ouest et de la campagne vers la ville, les élites économiques des parties occidentales de la Prusse ont combattu ces mesures. Ils y voyaient le risque qu'un grand nombre de migrants pauvres tombent en période de récession «à la charge des impôts locaux», les municipalités se trouvant contraintes d'assumer ce coût dans le cadre des nouvelles dispositions. George Steinmetz a démontré dans le plus grand détail que la bureaucratie prussienne considérait qu'il lui revenait, dans de telles circonstances, de jouer le rôle de «capitaliste éclairé» et de passer outre à l'égoïsme d'une bourgeoisie commerciale qui dominait les villes industrielles d'Allemagne occidentale en faisant prévaloir une vision plus large des perspectives capitalistes de la Prusse.<sup>31</sup>

Si l'on se place du point de vue des régions d'où partait la population, le système encourageait les villageois valides à se rendre dans les districts industriels de l'Ouest sans craindre de se retrouver sans soutien s'ils se trouvaient dans le besoin. Par la même occasion, les villages d'origine n'avaient plus à se préoccuper de subvenir aux besoins de leurs pauvres installés ailleurs, ce qui bien sûr, ne pouvait que les amener à soutenir cette redistribution des responsabilités. Ce n'est que lorsqu'on revoit la loi sur les pauvres en 1885 que la répartition des responsabilités est inversée, puisque le principe de résidence (*Wohnsitz*) cède la place à celui de «résidence pour l'attribution de l'aide aux pauvres» (*Unterstützungswohnsitz*). En décidant que

31. George Steinmetz, *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton, Princeton University Press, 1993, pp. 113-114.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

la responsabilité pour cette aide n'incombe aux municipalités qu'au bout d'un an de résidence, la loi de 1885 prend le contre-pied de l'évolution précédente et rend de nouveau les régions de départ responsables de leurs indigents non-résidents, du moins pour ce qui est de la première année, celle où le risque est le plus grand. Ce fut maintenant le tour des propriétaires agricoles de protester énergiquement, car le nouveau système allait obliger ceux qui ne pouvaient se sortir d'affaire à retourner au village natal afin d'y percevoir l'aide aux pauvres<sup>32</sup>. De toute manière, ces mesures répondaient aux exigences fonctionnelles de l'industrialisation capitaliste en Prusse.

S'il est vrai que la Prusse avait fait de grands pas vers la création, pour ses sujets, d'une égalité de droit à s'établir sur tout le territoire du pays, il lui restait encore du chemin à parcourir avant de pouvoir se targuer de posséder un marché du travail vraiment national dans lequel les Prussiens seraient libres de se déplacer comme ils le souhaitaient. Contrôles et documents obligatoires allaient rester un obstacle gênant, qui ne serait levé que lorsque l'Allemagne fit le dernier pas décisif sur la voie de l'unification « nationale ». Finalement, le marché du travail « national » qui fut alors instauré nous apparaît, dans l'optique d'aujourd'hui, remarquablement ouvert aux non-Allemands.

### **Vers un assouplissement du contrôle des passeports dans les États allemands**

Les années 1850 offrent l'image d'une lutte continue entre une attitude libérale concernant le droit de départ et la persistance d'états d'esprit mercantilistes relatifs à la valeur de la population pour le pouvoir d'État. Dans un sens libéral, un « Traité des laissez-passer » (*Passkartenvertrag*) du 18 octobre 1850, signé entre « tous les États allemands » à l'exception des Pays-Bas, du Danemark, du Hess-Hombourg et du Liechtenstein, facilita les formalités pour les voyageurs.<sup>33</sup> Le traité simplifiait et uniformisait les renseignements qui devaient figurer sur les laissez-passer : armes de l'État émettant le document ; signature et sceau ou timbre de l'autorité émettrice ; nom, statut (*Stand*) et résidence du titulaire ; numéro de registre ; description du titulaire (âge, « caractéristiques » (*Natur*), couleur des cheveux et marques distinctives). La pratique de prendre au voyageur son laissez-passer pour la durée de

32. *Ibid.*

33. Ce paragraphe et le suivant s'appuient sur le compte rendu dans HH, « Die Entwicklung und Reform... », *op. cit.* pp. 230-232. À noter l'extension de la formule « États allemands », qui à cette époque inclut normalement l'Autriche. Pour plus de détails sur la signification de « l'unité nationale » en Allemagne, voir plus loin.

son séjour ne fut pas explicitement abolie mais, en pratique, on considérait généralement comme satisfaisante une simple présentation aux autorités. Mais surtout les visas n'étaient plus obligatoires. Peu après, un accord entre l'Autriche, la Bavière, le Wurtemberg et d'autres États abolit les visas entre ces pays. La Bavière les supprima totalement, les tenant pour « inutiles ».

Le traité sur les laissez-passer de 1850 n'en comporte pas moins des signes qui montrent la persistance de l'ancien état de chose. En premier lieu, aucun sujet des États concernés<sup>34</sup> n'a de droit absolu à un laissez-passer. Ce document n'est accordé qu'aux personnes qui sont connues des autorités et considérées comme « dignes de confiance » (*zuverlässig*), capables de subvenir à leurs besoins et ayant résidence dans le district où le document est établi. Les personnes coupables de délit ainsi que les apprentis itinérants (*wandernde Gesellen*), les domestiques, les gens en quête d'emplois et ceux qui exercent une occupation itinérante n'ont pas droit à ce laissez-passer. « Ces restrictions » selon un spécialiste contemporain des questions de passeport, « ont pour le porteur d'un laissez-passer l'avantage, du seul fait qu'il possède ce certificat (*Legitimation*), d'être recommandé aux autorités de police comme une personne digne de confiance. » Dans les circonstances d'alors, cela était assurément le cas. Dès lors qu'on exige des laissez-passer, ceux qui en sont dépourvus sont en défaut. Il est clair pourtant que ces restrictions à l'obtention d'un laissez-passer reflètent la permanence d'une volonté de surveiller par-dessus tout les « basses classes » de la société, ces classes potentiellement dangereuses dont le désir ou le besoin de se déplacer inquiétaient les autorités dans une société idéalement sédentaire.

Malgré la survivance de positions mercantilistes, les dirigeants des territoires allemands penchèrent inexorablement vers une position libérale en matière de migration. Dans les années qui suivirent, les obligations de passeport et de visa furent assouplies ou abolies entre les États « allemands », y compris les Pays-Bas, et une série d'autres pays tels que l'Angleterre, la France, la Belgique et les pays scandinaves (bien que souvent ces assouplissements ne devinssent effectifs que s'il y avait réciprocité). La Saxe élimine complètement les visas en 1862. Le Parlement de Prusse (*Landtag*) examine la même année un projet de loi libéralisant le contrôle des passeports. Mais des désaccords quant au droit du gouvernement

34. *Staatsangehörige*, opposé à *Staatsbürger*, avec son implication d'un « package » de droits à la T.H. Marshall.



## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

de réintroduire temporairement des contrôles en période d'état d'urgence firent traîner les discussions, puis l'insurrection polonaise de 1863 fut fatale à ce projet.<sup>35</sup>

C'est aussi en 1862 que la Suisse supprime visas et passeports pour entrer dans le pays ou y voyager. Un rapport provenant du canton de Bâle montre à quel point l'abandon de certaines formes de contrôle fondées sur l'obligation de posséder des documents est interprétée dans certains milieux comme une inévitable capitulation devant le progrès technique représenté par le chemin de fer :

« Dans la mesure où les voyageurs, de plus en plus souvent, ne s'arrêtent qu'après de grandes distances parcourues à grande vitesse et qu'on ne peut plus viser leurs papiers après chaque petite étape, les passeports ont perdu leur utilité originelle et sont devenus de simples documents d'identification, semblables aux pièces d'identité locales (*Heimathscheine*), aux laissez-passer, etc. En outre, les agents chargés de l'examen des documents ont fait peu de découvertes. L'arrivée régulière des trains et le télégraphe sont plus importants pour la police. Avec l'évolution des moyens de transport, la police a dû renoncer aux aspects secondaires et a, pour ainsi dire, adopté un mode de fonctionnement international qu'elle ignorait auparavant. »<sup>36</sup>

De ce point de vue, les étroites frontières « internes » de jadis s'effondraient devant l'expansion du chemin de fer, transformant du même coup des actions de police « intérieure » en une entreprise internationale. Les progrès considérables des facilités de transport pour le citoyen ordinaire devaient rapidement persuader les élites politiques allemandes que le contrôle par passeport était devenu largement inefficace et leur faire admettre qu'il tombe en désuétude.

Pourtant, malgré la tendance générale à l'assouplissement des dispositions qui avaient rendu obligatoires des documents autorisant un voyage particulier ou le déplacement en général, les États n'étaient pas encore disposés à renoncer à la possibilité « d'encadrer » les itinérants, d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi, dans tous les cas d'abolition des passeports, les États en question exigent simultanément que les personnes soient en mesure de s'identifier de manière sûre et satisfaisante. La réduction du contrôle sur les *déplacements* ne signifiait pas – et ne pouvait pas signifier, sauf à glisser vers un système anarchique – l'abandon du droit et de la possibilité effective pour l'État d'identifier les personnes à des fins de police et d'administration.

35. HH, « Die Entwicklung und Reform... », *op. cit.*, pp. 232-233, 238 et suiv. Voir les remarques du Dr. Friedenthal in *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes*, I. Legislatur-Periode, Session 1867 (par la suite *Verhandlungen*), 1. Band, Berlin, 1867, p. 177.

36. *Ibid.*, pp. 240-41. Pour une étude des progrès du voyage en chemin de fer au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, voir Wolfgang Schivelbusch, *The Railway Journey: Trains and Travel in the 19<sup>th</sup> Century*, trad. Anselm Hollo, Oxford, Basil Blackwell, 1980.

Dans le cas des différents États allemands, les années 1860 sont une période d'intense pression de la part de la bourgeoisie afin de balayer les obstacles anachroniques au fonctionnement d'une économie capitaliste industrielle. Dans tout le pays, industriels et propagandistes libéraux réclament la liberté d'entreprendre (*Gewerbe-freiheit*) et la liberté du domicile. Le développement de l'industrie exigeait de la main-d'œuvre et ces libertés étaient essentielles pour s'en procurer.

La liberté de mouvement était vitale pour les employeurs, notait la Chambre de commerce d'Essen, car si l'on permettait aux ouvriers «indigènes» de désorganiser le marché du travail par l'utilisation de l'arme de la grève dans les conflits du travail, les patrons devaient avoir la liberté de rétablir l'équilibre en faisant venir des ouvriers d'ailleurs. De plus, selon la Chambre de commerce de Breslau (Wroclaw), «il ne suffit pas que la liberté de déplacement soit introduite dans un État. Il est nécessaire que, de manière générale, tout citoyen d'un État allemand soit libre d'utiliser son énergie là où, à son avis, il en tire le plus d'avantages, que l'industrie prenne ses ouvriers partout où elle en trouve et que les différentes régions transfèrent leur main-d'œuvre ou leur surplus temporaire de population sans entraves et en fonction de leurs besoins.»<sup>37</sup> La traditionnelle *Kleinstaaterei* allemande (c'est-à-dire la profusion de petites principautés, duchés, etc. si typique de l'Europe centrale) et les privilèges des villes freinaient l'émergence d'un capitalisme industriel piaffant d'impatience et réclamant qu'on étende jusqu'aux frontières «nationales» l'espace dans lequel les Allemands pourraient se déplacer librement.

Les besoins en main-d'œuvre de l'industrie allemande entraînèrent les libéraux encore plus loin dans leur demande d'une plus grande liberté de déplacement. Beaucoup de barons d'industrie étaient si avides de main-d'œuvre qu'ils voulaient ouvrir l'Allemagne à qui voudrait y tenter sa chance. C'est ainsi que les propagandistes libéraux proposèrent d'étendre aux étrangers la liberté de déplacement. En adoptant des lois qui garantissent la liberté de déplacement, écrivait le journal libéral de Berlin *National-Zeitung*, «nous créerons, en premier lieu, pour l'Allemand une patrie dans les domaines qui lui sont le plus proche. Nous conserverons la force et le talent que produit si abondamment notre sol et, en provenance d'autres nations, nous attirerons la force et le talent qui

37. Theodore Hamerow, *The Social Foundations of German Unification, 1858-1871*, vol. 1. *Ideas and Institutions*, Princeton, Princeton University Press, 1969, pp. 98-99.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey

*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.*

*Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

peuvent et veulent contribuer chez nous à notre bien-être, à notre honneur et à notre force. Grâce à la liberté de déplacement nous allons créer esprit public et sentiment national, bien-être et satisfaction.»<sup>38</sup> La rédaction du journal ne voyait apparemment pas de contradiction dans l'idée que des étrangers pourraient vouloir contribuer «au bien-être, à l'honneur et à la force» de l'Allemagne. Elle semble avoir tenu pour acquis qu'il y aurait des candidats.

Mais les forces puissantes, politiques aussi bien que technologiques, poussant à un élargissement de la liberté de se déplacer pour les classes populaires se heurtaient aux tendances à la surveillance des États allemands. En Prusse, par exemple, la police s'était montrée de plus en plus préoccupée par la surveillance et par le contrôle des «classes dangereuses» dans toute la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. «À quelques exceptions près, selon Alf Lüdtke, on considérait les classes "supérieures", éduquées et cultivées comme les piliers et les défenseurs de l'État; en revanche, "les classes populaires" représentaient une force latente imprévisible dont la menace pouvait soudain exploser dans la rue ou dans les tavernes, à tout moment. C'était le refuge idéal pour les "machinations" contre l'État.» La vigilance de la police s'exerçait surtout envers les itinérants, les chemineaux, les mendiants et les travailleurs itinérants qui étaient les premières victimes du zèle de la Police des passeports et des étrangers (*Paß-und Fremdenpolizei*)<sup>39</sup>.

On a peu de raisons de croire que la situation ait été très différente dans les autres États allemands. Et même, dans le Sud, où les villes gardaient un plus grand pouvoir d'exclure les pauvres, il est probable que la surveillance de la population flottante ait été encore plus stricte qu'en Prusse.

C'est dans ces conditions que la Saxe, la Bavière, le Hanovre et le Wurtemberg conclurent le traité sur les passeports du 7 février 1865.<sup>40</sup> Ce traité abolissait l'exigence que les voyageurs à l'intérieur de ces États, qu'ils fussent sujets ou étrangers, fussent en possession d'un passeport d'entrée, de sortie ou de circulation interne, ainsi que toute obligation de faire viser des papiers par les autorités. Néanmoins, conformément au besoin des États de maintenir un encadrement des populations à des fins de police, les voyageurs devaient toujours être en mesure de prouver aux autorités qui ils étaient, où ils résidaient

38. *Ibid.*, pp. 160-161.

39. A. Lüdtke, *Police and State*, *op. cit.*, pp. 77-78; pp. 78-79, 82, 87 et 110.

40. Le texte du traité est reproduit dans HH, «Die Entwicklung und Reform...», *op. cit.*, pp. 251-253.

officiellement et, « quand l'objet et la durée du voyage le justifiaient », s'ils avaient les moyens de subvenir à leurs besoins. Afin d'être en mesure de se « légitimer » de cette manière, les personnes appartenant aux États contractants pouvaient faire la demande d'un document approprié auprès des autorités compétentes. De tels documents seraient valables sur l'ensemble des territoires de ces États. Les États se réservaient le droit de déterminer le niveau de responsabilité des autorités habilitées à délivrer ces documents de voyage mais les parties au traité se mirent d'accord pour limiter ce niveau à la municipalité où les demandeurs avaient leur résidence officielle. Les étrangers en mesure de justifier par ailleurs de leur identité pouvaient également obtenir un document de voyage sur le territoire des États couverts par l'accord, valable quatre semaines. Les voyageurs en provenance d'un autre État contractant pouvaient en faire autant mais à la condition que les autorités du lieu de résidence officiel en soient avisées. Les parties s'engageaient aussi à utiliser des modèles de documents de voyage simplifiés et standardisés ainsi qu'à reconnaître la validité des papiers d'identité exigés de « certaines catégories de personnes pour l'exercice de leur profession, comme les "livrets de service" pour les domestiques, les "livrets de travail" pour les journaliers et ouvriers d'usine itinérants, etc., à condition qu'ils comportent une description et la signature du titulaire. »

Malgré ces initiatives de libéralisation des contrôles pour les voyageurs allemands ou étrangers, les pauvres restaient soumis à des restrictions particulières. Pour voyager légalement sur les territoires des États contractants, les personnes dont l'occupation exigeait qu'elles se déplacent – musiciens, joueurs d'orgue de barbarie, magiciens, funambules, montreurs de marionnettes, rémouleurs, montreurs d'animaux, etc. – avaient toujours besoin d'une autorisation de voyage délivrée par les autorités compétentes de leur État de résidence, et les documents devaient indiquer l'État ou la municipalité dont ces personnes relevaient, comporter une description et leur signature. Mieux encore, ceux qui cherchaient du travail ou voulaient s'engager comme domestiques étaient soumis aux mêmes règles. Les États avaient aussi le droit de conserver ou d'introduire l'usage de visas pour ces groupes.

Enfin restaient deux dispositions de sécurité liées au passeport. Les parties avaient le droit de refuser un

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

passport au cas où il serait demandé par des personnes «dont il y a lieu de craindre qu'elles soient un danger pour la sécurité publique.» Chaque État conservait, en outre, temporairement, le droit de réintroduire l'obligation de passeport «en cas de menace à la sécurité pour cause de guerre, de trouble, d'autres événements ou pour toute autre cas de force majeure.»

Il n'est guère surprenant que les États aient souhaité se réserver le droit d'imposer des restrictions sur les déplacements s'ils l'estimaient nécessaire mais le maintien pour les «classes dangereuses» d'obligations spéciales de passeport prenait le contre-pied des demandes libérales en faveur de la liberté de circulation et de voyage. Au temps du mercantilisme, les étrangers avaient souvent joui d'une plus grande latitude d'aller et venir que ce n'était le cas des sujets d'un royaume donné, principalement parce qu'on cherchait à restreindre le départ de gens dont le talent était précieux. Ici pourtant, le cas est différent: le contrôle s'exerce exclusivement sur les classes inférieures, que l'on traite plutôt comme nous le ferions aujourd'hui des étrangers. L'état d'esprit sous-jacent au traité de 1865 tient les itinérants pauvres pour des criminels en puissance qui, en tant que tels, doivent être soumis à une surveillance préventive. La ressemblance est nette avec le traitement des étrangers d'aujourd'hui, dans le cadre d'un système interétatique plus développé et fondé sur le principe de l'État-nation. En Allemagne à cette étape, les basses classes forment une sorte de nation «étrangère.»

### **La décriminalisation des déplacements dans la Confédération d'Allemagne du Nord**

Bien qu'elle eût participé aux négociations conduisant au traité de 1865, la Prusse refusa finalement de ratifier cet accord. Le dernier paragraphe laissait pourtant la porte ouverte à «tous les États de la Confédération allemande» qui n'avaient pas signé l'accord au départ pour qu'ils s'y joignent à leur convenance, occasion que devaient vite saisir un certain nombre d'autres États. Mais dès l'année suivante la Confédération allemande était en ruine. La paix de Prague (1866), qui mit fin aux hostilités avec l'Autriche, donnait mandat à la Prusse de former une nouvelle Confédération allemande. Toutefois les États du Sud, avec leurs traditions d'autonomie locale, appréhendaient de se voir noyés dans une structure

fédérative conduite par Berlin. Incapable d'obtenir un consensus en vue d'une nouvelle confédération avec les États du Sud, Bismarck se contenta d'une sorte de demi-étape sur la voie d'une consolidation ultérieure de l'unité allemande. En mai 1867, le *Landtag* prussien en acceptait la constitution et la Confédération de l'Allemagne du Nord était née<sup>41</sup>.

Bien que largement composé de nobles et incontestablement dominé par eux, le *Reichstag* de la Confédération prêta bientôt attention aux demandes des libéraux et des industriels, en particulier pour les questions de liberté de circulation et de voyage. Si cela peut paraître paradoxal de la part d'une élite politique d'Allemagne du Nord à composition fortement agrarienne et aristocratique, en fait cela n'a rien d'exceptionnel. George Steinmetz a signalé qu'alors que l'État prusso-allemand était dominé par des couches dont les caractéristiques sociales pourraient nous laisser attendre une hostilité instinctive au capitalisme industriel, « pratiquement à tous les moments décisifs ce sont ces mêmes élites qui ont appuyé l'industrie contre l'agriculture et facilité la pénétration de marchés capitalistes et d'une logique capitaliste dans des secteurs de la société qui demeuraient relativement traditionnels. »<sup>42</sup> Ce fut le cas lorsqu'ils s'occupèrent de la question des contrôles sur la circulation des personnes.

Le projet de loi sur les passeports dans la Confédération d'Allemagne du Nord fut introduit au *Reichstag* à la demande de Bismarck le 18 septembre 1867<sup>43</sup>. Sur bien des points, la loi reprenait les termes du traité de 1865 entre la Saxe, la Bavière, le Hanovre et le Wurtemberg. En effet, le projet envisageait de supprimer passeport et visa pour les sujets des États de la Confédération comme pour les étrangers, sans différencier entre sortie, entrée ou déplacement à l'intérieur du territoire formé par les États membres. La loi interdisait aussi le maintien ou l'introduction de ce qu'on appelait « cartes de résidence » (*Aufenthaltskarten*) sur le territoire de la Confédération. D'après le commentaire officiel accompagnant le projet, ces certificats étaient déjà tombés en désuétude dans la plupart des municipalités de Saxe et de Prusse. La loi visait à interdire seulement les documents destinés à contrôler la résidence. Ceux qui étaient nécessaires à la poursuite d'un métier – même s'ils portaient le nom de « carte de résidence » – pouvaient être maintenus. Le but du législateur était manifestement d'éliminer les restric-

41. Gordon Craig, *Germany, 1866-1945*, New York, Oxford University Press, 1978, pp. 11, 12, 18-19.

42. G. Steinmetz, *Regulating the Social...*, *op. cit.*, pp. 9-10.

43. *Verhandlungen*, 2, Band. Anlagen, Berlin, 1867, p. 23.

## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

tions à la *résidence* et non celles liées à l'accès aux métiers, dont on estimait qu'elles étaient appelées à se prolonger dans certaines zones.

En même temps, la loi réaffirmait le droit des autorités d'exiger des voyageurs qu'ils justifient leur identité de manière satisfaisante. Pour atteindre ce but, le projet prévoyait le droit à un passeport pour tout sujet de la Confédération qui en ferait la demande, à condition qu'aucun empêchement légal ne se présente<sup>44</sup>. Cette disposition avait manifestement pour but de faciliter la circulation en garantissant aux sujets de la Confédération la possibilité d'obtenir des documents de voyage qu'ils pouvaient considérer comme utiles même s'ils n'étaient pas indispensables. En outre, la loi prévoyait que le coût de délivrance du passeport ne devrait pas excéder la modeste somme d'un *Thaler*, et qu'il pouvait même être gratuit au choix de l'État concerné. Le projet envisageait également la standardisation des passeports utilisés par les différents États.

Il vaut la peine de noter que le droit d'obtenir un passeport était réservé aux sujets de la Confédération. Le fait de ne pas mentionner de conditions d'obtention pour un étranger – bien qu'en réalité la possibilité existât – indique que le système interétatique de contrôle de la circulation des personnes devenait plus cohérent en tant que cadre réglant les déplacements d'ensembles de citoyens nettement définis par leur nationalité officielle. On allait voir de moins en moins de personnes voyager en territoire étranger avec des papiers délivrés par un autre État que celui de leur nationalité.

Enfin, faisant écho aux dispositions du traité de 1865, le projet réservait à la présidence de la Confédération (*Bundespräsidium*) le droit de réintroduire temporairement des contrôles de passeport au cas où «la sécurité de la Confédération ou d'un État membre, ou bien l'ordre public, semblent sous la menace d'une guerre, de troubles ou d'autres événements.» Les commentateurs de cette loi considéraient comme inapproprié de vouloir donner une liste de tels événements, ce qui devait exacerber les ardeurs libertaires de plusieurs parlementaires lorsque la loi vint en discussion. Les auteurs de la nouvelle loi ont fait remarquer que du fait que les signataires du traité de 1865 sur les passeports étaient désormais membres de la Confédération d'Allemagne du Nord, cette dernière avait besoin de développer une politique des passeports qui

44. Le paragraphe 3 de la loi sur les passeports de 1865 comprenait aussi une telle disposition. Pourtant dans leur récent ouvrage sur la législation des passeports et de la citoyenneté, Bergmann et Korth (1990, p. 5) ne font remonter cette innovation libérale qu'à celui de 1867, probablement parce que ce dernier devint la loi de l'Empire.

reçoive leur assentiment. Les législateurs exprimaient le souhait qu'on puisse arriver dans un futur proche à un accord avec les États d'Allemagne du Sud résultant d'une unification de la législation sur les passeports dans toute l'Allemagne qui devait sous peu, en 1871, correspondre au second Empire germanique (*Reich*).

La source de contestation la plus attendue venait du rejet par la loi de la Confédération des obligations de passeport particulières aux « classes dangereuses » comme cela avait été le cas avec le traité de 1865. Malgré les ressemblances générales avec ce texte, sur ce point le projet allait beaucoup plus loin dans la libéralisation de la politique des passeports. En plus de l'extension de la zone où le passeport n'était plus requis, la plus importante caractéristique du projet de loi venait de ce qu'il *s'abstenait* de faire : aucun groupe de la population n'était spécifiquement visé par une obligation de passeport ou de visa. Cette absence de restrictions touchant les classes inférieures constitue la différence la plus notable entre la loi de 1867 et le traité précédent.

Le commentaire du projet aborde ouvertement cette opposition entre les deux lois. Premièrement, les auteurs notent que les dispositions du projet n'affectent pas les lois exigeant que se munissent de documents des catégories de personnes exerçant certains métiers, tels que les apprentis itinérants dotés d'un *Wanderbuch* ou les serveurs d'un *Dienstbuch*. Certes, ces documents pouvaient servir au contrôle des déplacements. Mais il était fondamental, pour les auteurs du projet, que ces certificats n'aient pas eu cette destination à l'origine, ou du moins que ce n'en fût pas la destination principale. La possession de tels documents était, en fait, de « l'intérêt » du porteur, puisqu'ils facilitaient la recherche d'un emploi.

## Conclusion

Le « long XIX<sup>e</sup> siècle » connaît une extension de la liberté de mouvement pour les classes inférieures de la société, dont les membres sont libérés des entraves féodales qui les avaient jadis attachés à leur lieu de naissance. L'extension de la mobilité légale des classes populaires engendre les difficultés d'une aide aux pauvres organisée selon un critère d'appartenance géographique qu'il avait été nécessaire de modifier. Afin de favoriser les marchés nationaux, les élites économiques et politiques



## DOSSIER

*Émigrés, vagabonds, passeports*

John Torpey  
*Le contrôle des passeports  
et la liberté de circulation.  
Le cas de l'Allemagne  
au XIX<sup>e</sup> siècle*

allemandes se sont efforcées d'élargir les limites de la citoyenneté jusqu'au niveau national. Cette évolution présuppose l'abrogation des droits des communautés locales de restreindre l'arrivée de «co-nationaux», droits aussi anciens que leurs obligations de fournir une aide. Cela entraîne, en même temps, une démocratisation du statut, de sorte que la «nation étrangère interne» composée des classes populaires soit élevée, au moins légalement, au même rang que ceux qui sont socialement ses «supérieurs». Ces changements s'opèrent ensemble sous l'égide idéologique du libéralisme économique, lequel en revanche ne fait pas grand cas des frontières nationales. La conséquence de cette remarquable conjonction est qu'on cesse dans toute l'Europe occidentale d'exiger des passeports, inutiles barrières de papier dans un monde prospère en plein mouvement. Toutefois, l'insistance de la part des États de pouvoir connaître les populations mobiles débouche sur une importance accrue des documents d'identité, lesquels permettent aux gouvernements et aux forces de police de vérifier quand ils le souhaitent qui est (et ce qu'est) tel ou tel. Avec la démocratisation, l'identification de toute la population prend le pas sur le contrôle des déplacements en tant que tels. Après la «conquête de l'État par la nation», comme l'a souligné Hannah Arendt<sup>45</sup>, les «étrangers» – identifiés entre autres par les documents qui attestent leur «étrangeté» – font l'objet d'une suspicion instinctive, comme les «classes dangereuses» auparavant.

*Traduit de l'anglais par Michel Charlot*

45. Hannah Arendt,  
*The Origins of Totalitarianism*,  
New Edition, New York, Harcourt,  
Brace & Company, 1973, p. 230.