

VERÖFFENTLICHUNGEN DER HISTORIKER-VERBINDUNGSGRUPPE
BEI DER KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

PUBLICATIONS DU GROUPE DE LIAISON DES PROFESSEURS D'HISTOIRE
CONTEMPORAINE AUPRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Volume 6

**LE ROLE ET LA PLACE
DES PETITS PAYS EN EUROPE
AU XX^E SIECLE**

**SMALL COUNTRIES IN EUROPE
THEIR ROLE AND PLACE
IN THE XXTH CENTURY**

SOUS LA DIRECTION DE
GILBERT TRAUSCH

NOMOS VERLAG/BADEN-BADEN • BRUYLANT/BRUXELLES

2 0 0 5

HISTORIKER-VERBINDUNGSGRUPPE
BEI DER KOMMISSION
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Präsident:

Prof. Dr. Wilfried Loth, Universität Essen

Mitglieder:

Prof. Marie-Thérèse Bitsch, Université Robert Schuman, Strasbourg

Prof. Gérard Bossuat, Université de Cergy-Pontoise

Dr. Anne Deighton, Wolfson College, Oxford

Prof. Michel Dumoulin, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve

Dr. Fernando Guirao, Universität Pompeu Fabra, Barcelona

Dr. Johnny Laursen, Universität Aarhus

Prof. Alan S. Milward, Official Historian, U.K. Cabinet Office, London

Prof. Dr. Klaus Schwabe, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, Aachen

Prof. Gilbert Trausch, Collège d'Europe, Bruges

Dr. Jan van der Harst, Universität Groningen

Prof. Dr. Antonio Varsori, Università degli Studi di Firenze

Seit ihrer Bildung nach dem internationalen Europa-Kolloquium in Luxemburg im Januar 1982 hat sich die Historiker-Verbindungsgruppe folgende Aufgaben gestellt:

- Informationen über wissenschaftliche Arbeiten zur europäischen Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg sammeln und vermitteln;
- die Europäischen Gemeinschaften über wissenschaftliche Vorhaben, die mit ihrer Unterstützung durchzuführen sind, beraten;
- bei der Zugänglichmachung von Quellenbeständen behilflich sein;
- Initiativen zur Einberufung wissenschaftlicher Konferenzen, die über den Stand der Forschung zur Nachkriegsgeschichte Europas informieren und neue Untersuchungen anregen sollen, ergreifen.

LA STRATEGIE DU FAIBLE
LE LUXEMBOURG PENDANT LA PREMIERE
GUERRE MONDIALE (1914-1919)

I. Un petit Etat à la veille d'une grande conflagration	47
– Un pays neutre	47
– Un pays précaire	50
II. Occupation militaire et indépendance politique (1914-1918)	53
– L'invasion allemande	53
– Le dilemme du gouvernement luxembourgeois	55
– Un régime d'occupation à part	59
– Des imprudences luxembourgeoises	62
– Les buts de guerre des trois pays voisins	66
– Les Luxembourgeois de l'étranger	71
– Le facteur américain	75
– La grande misère de la diplomatie luxembourgeoise ..	80
– L'observation de la neutralité, un casse-tête sans fin ...	92
– Une initiative malencontreuse à minuit moins cinq	104
III. L'indépendance sauvée dans une situation désespérée ...	109
– L'abdication de Marie-Adélaïde	109
– Un plaidoyer pour l'indépendance	112
– Un choix complexe entre la France et la Belgique	117
– Un referendum économique pour contrecarrer la Belgique	124
– Les ambiguïtés de la politique française	129
– La Conférence de la Paix et le Traité de Versailles	132
– Le referendum économique, arme entre les mains de la France	134
– Le dénouement	137

IV. Une tentative de bilan	139
– L'enjeu politique de l'aliénation des usines allemandes au Luxembourg	139
– Un gouvernement faible ou affaibli?	143
– Un régime d'assemblée	151
– Dynastie et indépendance	155
– Stratégie et tactique	160
– De la difficulté à définir l'intérêt national	168
– La rivalité franco-belge, un atout pour le Luxembourg .	173

*

A.E. – Luxembourg	= Archives du Ministère des Affaires étrangères (déposées aux Archives nationales)
A.E. – Paris	= Archives du Ministère des Affaires étrangères, Quai d'Orsay.
A.G. – Paris	= Archives du Ministère de la Guerre (Archives de l'Armée) Vincennes.
A.E. – Bruxelles	= Archives du Ministère des Affaires étrangères (les documents de la série B sont classés chronologiquement).
A.E. – Londres	= Public Record Office, Foreign Office (F.O.)
N.A. – Washington	= National Archives, State Department Files.
A.E. – Berlin	= Archive des Auswärtigen Amtes
C.R.	= Compte-Rendu des séances de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg
L.W.	= Luxemburger Wort
L.Z.	= Luxemburger Zeitung
E.T.	= Escher Tageblatt

LA STRATEGIE DU FAIBLE: LE LUXEMBOURG PENDANT LA PREMIERE GUERRE MONDIALE (1914-1919)

I. – UN PETIT ETAT À LA VEILLE D'UNE GRANDE CONFLAGRATION

UN PAYS NEUTRE

Le grand-duché de Luxembourg est à la veille de la Première Guerre mondiale un petit Etat souverain et indépendant. Petit par la taille et la population: 260.000 habitants en 1910, répartis sur 2.600 km². Un Etat souverain, internationalement reconnu, avec des frontières acceptées par les pays voisins. Son statut avait été établi par des traités internationaux signés par les puissances européennes: Acte final du Congrès de Vienne de 1815 qui crée le grand-duché sur le plan formel et en fait un membre de la Confédération germanique, les traités de Londres de 1831 et 1839 qui, en fixant sa frontière avec la Belgique, le font entrer dans la réalité et un autre traité de Londres (1867) qui lui impose le statut d'un Etat neutre.¹

Le statut défini en 1867 est le résultat d'un compromis entre la France de Napoléon III et la Prusse de Bismarck. A la suite de la victoire de cette dernière sur l'Autriche la Confédération germanique dont le grand-duché faisait partie à la suite d'une décision du Congrès de Vienne, avait été dissoute (1866). Le Luxembourg en avait profité pour prendre ses distances face à l'Allemagne: il n'entre pas dans la nouvelle Confédération de l'Allemagne du Nord et Bismarck ne le lui a pas demandé.

¹ Intéressante présentation du statut international du Luxembourg à la veille de la Première Guerre mondiale par P. EYSCHEN, *Das Staatsrecht des Grossherzogtums Luxemburg*, Leipzig 1910. Eyschen est ministre d'Etat, président du gouvernement.

Une première «question luxembourgeoise» surgit, parce que Bismarck tarde à retirer de la ville de Luxembourg la garnison prussienne qui y était installée et que Napoléon III désire acquérir le grand-duché en compensation des agrandissements territoriaux de la Prusse. Pour éviter une confrontation franco-prussienne les puissances européennes réunies à Londres obligent la Prusse à retirer sa garnison et, pour donner une satisfaction à la France, décident de démanteler la forteresse de Luxembourg. Une neutralité perpétuelle est octroyée au grand-duché sous la garantie collective des puissances. Ce n'est pas d'une neutralité librement choisie qu'il s'agit comme celle des Pays-Bas mais d'une neutralité conventionnelle, fixée par un traité international, à l'instar de celle de la Belgique, définie par les traités de Londres de 1831 et 1839. A la différence de la Belgique dont la neutralité est armée, celle du Luxembourg est désarmée: ses fortifications ont été rasées et ses forces militaires sont réduites au strict minimum pour les besoins du maintien de l'ordre². Le grand-duché n'a donc ni les moyens ni surtout l'obligation de défendre sa neutralité. Cette différence jouera à plein au début du mois d'août 1914 quand l'Allemagne viole la neutralité de ces deux petits pays.³

Le régime de la neutralité a la faveur des petits pays coincés entre de puissants voisins, car il les dispense de choisir et leur évite l'allégeance. Il leur donne un sentiment de sécurité qui souvent n'est qu'illusoire, car le respect des traités est fonction de l'intérêt des contractants.

D'un point de vue économique un petit espace comme celui du Luxembourg ne peut vivre en autarcie et doit donc rechercher un arrangement avec l'un de ses trois voisins: un traité de commerce ou mieux encore une union douanière et économique. En 1842, son souverain Guillaume II qui est en même temps roi des Pays-Bas, le fait entrer dans le *Zollverein*, alors même que la population aurait préféré une union économique avec la Belgique. Assez curieusement la France n'a pas marqué de l'intérêt à l'époque.

Contre toute attente le *Zollverein* s'avère très bénéfique pour le développement économique du pays, notamment à la suite de la

² «La Conférence de Londres (1867) introduisit, dans le système des neutralités permanentes existantes, un type nouveau, différent du type suisse ou du type belge: la neutralité permanente désarmée.» E. DESCAMPS, *L'Etat neutre à titre permanent. Etude de droit international comparé*, Paris-Bruxelles 1912, p. 74.

³ Sur le traité de 1867 voir E. SERVAIS, *Le grand-duché de Luxembourg et le Traité de Londres du 11 mai 1867*, Paris 1879. Sur la neutralité luxembourgeoise deux ouvrages complémentaires par la différence d'approche: G. WAMPACH, *Le Luxembourg neutre. Etude d'histoire diplomatique et de droit international public*, Paris 1900 et M. JUNOD, «Die Neutralität des Grossherzogtums Luxemburg von 1867 bis 1948». In *Publications de la Section historique de l'Institut grand-ducal*, t. 72 (1951) p. 7-103.

découverte d'importants gisements miniers dans le sud du pays au cours des années 1840. A partir de 1870 une puissante sidérurgie y est mise en place qui forme avec la Lorraine annexée et la Sarre un grand bassin industriel. A la veille de la Première Guerre mondiale le Luxembourg produit 2,5 millions t de fonte par an. Les deux tiers de cette production proviennent de deux sociétés allemandes de la Ruhr venues s'installer au Luxembourg. Celui-ci a fait sa révolution industrielle à l'heure de l'Allemagne et à son rythme. Il écoule l'essentiel de son fer par l'intermédiaire du grand marché allemand et importe de la Ruhr le coke nécessaire à son industrie. Sa dépendance de l'Allemagne n'en devient que plus forte.⁴

L'Allemagne avait profité de sa victoire sur la France (1870-1871) pour transférer à son avantage les droits de la Compagnie (française) de l'Est (Strasbourg) qui exploitait le principal réseau ferroviaire luxembourgeois, le Guillaume-Luxembourg. Le traité germano-luxembourgeois de 1872 règle cette exploitation. En 1902, tant le *Zollverein* que le traité ferroviaire sont renouvelés jusqu'en ... 1959.⁵ On notera que ces mêmes traités interdisent à l'Allemagne d'utiliser les chemins de fer luxembourgeois à des fins militaires.

La situation linguistique et culturelle du Luxembourg ne le cède pas en complexité à celle de son statut politico-économique. La population dans son ensemble est germanophone, parlant un dialecte allemand (le mosellan-francique) qu'elle tend de plus en plus à considérer comme sa langue maternelle. Si l'allemand est la langue de l'Eglise et de la presse, le français est celle de l'administration, de la justice et de la culture élitaire. A la Chambre des députés l'usage du français l'emporte de loin sur celui de l'allemand. Le Luxembourgeois moyen est plus à l'aise en allemand, le notable l'est plus en français et les sympathies de l'un comme de l'autre vont à la France plutôt qu'à l'Allemagne.

On a l'impression que les Luxembourgeois, conscients de la grande emprise de l'Allemagne dans le domaine économique,

⁴ A. CALMES, *Der Zollverein des Grossherzogtums Luxemburg an Deutschland (1842-1918)*, Lux. 2t. 1919 notamment le t 2. *Die Fortdauer des Zollanschlusses und seine Lösung*.

⁵ L'Etat neutre a le droit de conclure des conventions économiques, mais ne doit pas indûment favoriser certains Etats: «Aber eine Grenze ist von dem dauernd neutralen Staat doch innezuhalten: er darf sich durch Verträge nicht in eine solche wirtschaftliche Abhängigkeit von einem anderen bringen, dass von seiner Unabhängigkeit, die doch ein wesentlicher Bestandteil der dauernden Neutralität bildet keine Rede mehr sein kann. Dies gilt unbedingt für die verteidigungsfähigen Staaten; eine Ausnahme ist wohl für die nicht verteidigungsfähigen Staaten zu machen, da sie, wie z.B. Luxemburg, wegen ihrer geringen Bewohnerzahl in dem heutigen internationalen Handels- und Verkehrsleben eine wirtschaftliche Selbstständigkeit nicht wahren können.» S. RICHTER, *Die Neutralisation von Staaten, insbesondere die der Schweiz, Belgiens, Luxemburgs und des früheren Kongostaates*, Berlin-Leipzig, 1913, p. 150-151.

jouent la carte culturelle, à la fois francophone et francophile, les plus lucides sans se faire beaucoup d'illusions, car la culture contre l'économie, c'est comme le pot de terre contre le pot de fer.

Si la France abandonne le terrain de l'économie à l'Allemagne, il n'en est pas de même de celui de la culture. Là elle relève le défi et se pose en rival de l'Allemagne. Elle peut s'appuyer sur les sympathies des Luxembourgeois, poussés par leur patriotisme à faire de l'emploi du français un contrefort face à ce qu'ils ressentent comme une «invasion», une «pénétration pacifique».⁶ Les Luxembourgeois savent très bien que la communauté de langue – leur langue maternelle étant un dialecte de l'allemand – est une arme redoutable dans la conception allemande de la nationalité, notamment entre les mains du *Alldeutscher Verband*.

UN PAYS PRÉCAIRE

Comment se représente le grand-duché à un observateur étranger à la veille de la Première Guerre mondiale? Première impression, un petit pays solidement implanté dans la sphère d'influence de l'Allemagne, tant économique que politique. Certes, le gouvernement luxembourgeois est tenu à une stricte neutralité politique, mais l'appartenance au *Zollverein* que le traité de Londres (1867) n'avait pas jugé contraire à l'obligation de la neutralité, donne à l'Allemagne des moyens de pression très forts. Les autorités luxembourgeoises veillent avec une attention extrême à ne poser aucun geste qui déplaît à l'Allemagne, mais elles ne contrôlent pas la presse du pays qui par ses critiques irrite l'Allemagne. Le chef du gouvernement, le ministre d'Etat Paul Eyschen (libéral), pétri de culture française mais très soucieux de ménager l'Allemagne, s'est attiré une réputation de germanophile.⁷

La dynastie des Nassau-Weilburg qui avait accédé au trône grand-ducal en 1890, donc depuis un quart de siècle, est une maison allemande. Venue au Luxembourg avec son entourage allemand (maréchal de la Cour, dames de compagnie, gestionnaires etc.) toujours en place en 1914, la famille grand-ducale a eu du mal à s'acclimater et à s'adapter aux mentalités luxembourgeoises. La grande-duchesse Marie-Adélaïde qui a accédé au trône en 1912 à l'âge de 18 ans, est une forte personnalité mais du fait de son jeune âge très exposée aux

⁶ Voir G. TRAUSCH, «La course cycliste Nancy-Luxembourg en 1913 et les relations du Luxembourg avec la France. Le fait divers en histoire» In *Le Luxembourg en Lotharingie. Mélanges Paul Margue*, Lux. 1993, p. 697-721.

⁷ Sur Paul Eyschen voir J. MERSCH, *Biographie nationale du Pays de Luxembourg*, fascicule 5 Lux. 1953, p. 87 - 153. M. NOPPENÉY s'y efforce (p. 235 - 241) de réfuter «la légende de sa germanophilie» mais néglige de faire la distinction entre celle d'avant et celle d'après 1914 et 1933.

influences de son entourage. Très attachée à son pays, elle n'en parle toutefois pas la langue, l'allemand étant sa langue maternelle.

Bref, il n'est pas étonnant qu'à la veille de la guerre le grand-duché apparaisse aux observateurs étrangers comme un «protectorat» allemand.⁸ En 1912, le Conseil supérieur de la défense nationale, présidé par le président de la République française, refuse au général Joffre le droit de violer le premier la neutralité de la Belgique – par égards pour la Grande-Bretagne – mais le lui accorde pour le Luxembourg. La justification de la décision française est révélatrice de l'image que donne le grand-duché à la veille de la guerre. A la question de savoir si les armées françaises avaient le droit de passer outre à la neutralité luxembourgeoise le ministre des Affaires étrangères de Selves répond: «Il est évident que le droit sera violé si nous envahissons le grand-duché de Luxembourg dont la neutralité est garantie par les traités. Mais dans l'espèce il ne s'agit pas de discuter un point de jurisprudence internationale. Le gouvernement grand-ducal est inféodé à la politique allemande. Nos armées pourront donc, en fait, violer le territoire luxembourgeois si la conduite des opérations l'exige.»⁹

Le Luxembourg est peu présent sur le parquet international. On peut tout au plus signaler sa participation aux deux conférences de la Paix à La Haye (1899 et 1907) au cours desquelles Paul Eyschen a su se faire avantageusement remarquer. Sur le plan diplomatique la présence du pays est plus que modeste. Depuis la séparation dynastique d'avec les Pays-Bas et l'accession de la maison de Nassau-Weilburg au trône les trois pays voisins, l'Allemagne (1890), la Belgique (1892) et la France (1890), entretiennent à Luxembourg une légation avec un ministre plénipotentiaire résident. En 1912, l'Italie fait de même à la suite de la forte immigration italienne depuis 1892. Les autres pays sont représentés à Luxembourg par leur représentant à La Haye (p.ex. Grande-Bretagne, Etats-Unis) ou à Bruxelles (p.ex. Pays-Bas, Russie).¹⁰

⁸ M.-T. BORELLY-BITSCH, «Les relations franco-luxembourgeoises au début du XX^e siècle». In R. POIDEVIN - G. TRAUSCH (dir.), *Les relations franco-luxembourgeoises de Louis XIV à Robert Schuman*. Centre de recherches relations internationales de l'Université de Metz N°11, Metz 1978, p. 163-183; G. TRAUSCH, «La course cycliste...» op. cit. Selon F. DE JEHAY, ambassadeur de Belgique à Luxembourg, «l'incorporation dans l'union douanière germanique, préparait, dans un avenir plus ou moins éloigné, mais inévitable, l'annexion politique». *L'invasion du grand-duché de Luxembourg en août 1914*, Paris 1916 p. VII.

⁹ Cité par E. PEDRONCINI, «Influence de la neutralité belge et luxembourgeoise sur la stratégie française: le plan XVII». In: R. POIDEVIN - G. TRAUSCH (dir.), *Les relations franco-luxembourgeoises op.cit.*, p.191. On notera que quand le 2 août 1914 les troupes allemandes franchissent la frontière luxembourgeoise, l'armée française ne réagit pas.

¹⁰ Voir *Annuaire officiel du grand-duché de Luxembourg pour 1913*, Lux. 1912, p. 31-44.

Quant au Luxembourg, il a de son côté ouvert des légations dans les capitales des trois pays voisins. Dans les autres pays il se fait représenter par les ministres plénipotentiaires hollandais à la suite d'un arrangement qui date de l'union personnelle entre les deux pays. A cette faible présence diplomatique directe s'ajoutent les modalités de la présence luxembourgeoise à Bruxelles, Berlin et Paris. Aucun de ses représentants n'y réside à temps complet. Ses chargés d'affaires¹¹ sont des magistrats ou hauts fonctionnaires qui se rendent occasionnellement à leurs légations d'ailleurs modestes au point qu'ils descendent à l'hôtel. Cet effacement diplomatique est essentiellement dû à des considérations budgétaires. Dans ce pays fraîchement industrialisé mais où les mentalités paysannes subsistent, les frais de représentation son mal perçus. Les déficiences de la représentation diplomatique luxembourgeoise pèseront lourd au cours de la guerre.

Etat de convention, c'est-à-dire créé par des conventions internationales, le grand-duché est compris par les grandes puissances comme une création ad hoc pour résoudre des questions dynastiques et politiques. Il fait un peu figure d'Etat provisoire dont la viabilité n'est guère garantie dans la durée. A noter que la Belgique à bien des égards se trouve dans une situation analogue. Il est évident qu'en cas d'une grande guerre européenne à l'issue de laquelle la carte politique de l'Europe serait remaniée, une «question luxembourgeoise» surgirait inévitablement.

Mais avant même cette guerre l'avenir du Luxembourg commence à intéresser la presse internationale. La deuxième crise marocaine (1911) provoque une montée des tensions internationales et des nationalismes un peu partout en Europe, aussi dans les trois pays voisins du Luxembourg. En Belgique un petit groupe d'intellectuels (juristes et publicistes) profite de l'actualité – voyages du roi Albert à Luxembourg en 1912 et 1914 et de la grande-duchesse Marie-Adélaïde à Bruxelles en 1913 – pour rappeler le passé commun belgo-luxembourgeois et évoquer la perspective d'un «retour» du Luxembourg à la Belgique à laquelle il aurait été arraché en 1839.

Le 12 mars 1912 le *Journal des Tribunaux* (Bruxelles) publie un article intitulé «Notre cher grand-duché» qui comporte dans sa dernière phrase une formule choc: «. . .une sorte d'Alsace-Lorraine, notre cher grand-duché?».¹² Certes, ce journal a une diffusion

¹¹ Pour ne pas compliquer outre mesure la terminologie nous remplacerons par la suite l'expression de ministre plénipotentiaire et de chargé d'affaires par celle mieux comprise aujourd'hui d'ambassadeur ou de représentant.

¹² On notera le point d'interrogation qui disparaîtra au cours de la guerre quand la propagande belge, comme on le verra plus bas, utilise la formule pour influencer le Quai d'Orsay et impressionner le président Wilson.

restreinte, mais l'article sera repris par divers journaux belges (*l'Indépendance Belge*, la *Chronique* et le *Journal de Bruxelles*). L'influent journal parisien, *le Temps*, lié au Quai d'Orsay, publie un article de son correspondant de Bruxelles sous le titre significatif «La question du Luxembourg». (19 mars 1912).

Une polémique montre qu'à la veille de la Première Guerre mondiale le respect ou plutôt le non-respect de la neutralité luxembourgeoise est devenu un objet de spéculations publiques. En mars 1913, le sénateur français Henry Bérenger entre en scène en dénonçant le traité ferroviaire germano-luxembourgeois de 1872 qui, à l'en croire, jouerait en faveur de l'Allemagne en cas de mobilisation et de guerre. Les événements d'août 1914 confirmeront ses craintes. En août 1913, Bérenger lance dans le *Matin* (Paris) le slogan de «la trouée de Luxembourg»: le grand-duché neutre offrirait à l'Allemagne un couloir d'invasion. Une polémique s'engage entre journaux français et allemands au cours de laquelle les journalistes parlent de la violation de la neutralité luxembourgeoise comme de quelque chose allant de soi.¹³ Bérenger se vante même d'avoir «popularisé cette expression [la «trouée de Luxembourg»] jusqu'à lui faire faire son tour non seulement de France, mais du monde». Le slogan de la trouée refera son apparition en 1919, notamment, quand le ministre belge des Affaires étrangères l'utilise devant la Conférence des Dix pour mettre en question l'indépendance du grand-duché. (voir p. 116).

II. – OCCUPATION MILITAIRE ET INDÉPENDANCE POLITIQUE

L'INVASION ALLEMANDE

L'irruption des troupes allemandes le 2 août 1914, un jour avant l'invasion de la Belgique, surprend le Luxembourg: non seulement la population qui se croyait à l'abri grâce à son statut de neutralité garantie par les puissances européennes mais aussi les autorités qui auraient dû mieux savoir. L'avance allemande est foudroyante. La France dans le souci d'éviter tout incident frontalier avait retiré ses troupes à quelques 10 km de la frontière. Celles-ci ne sont donc pas allées à la rencontre des Allemands qui atteignent la frontière française sans encombre. Il n'y a donc pas eu d'engagements militaires sur le territoire grand-ducal.

¹³ Voir à ce sujet G. TRAUSSCH, «Naissance d'une question luxembourgeoise (1912-1914): Presse, opinion publique et politique extérieure». In *Opinion publique et politique extérieure 1870-1915*, Ecole française de Rome, Paris-Rome 1981. Reproduit in G. TRAUSSCH, *Du Particularisme à la Nation. Essais sur l'histoire du Luxembourg de la fin de l'Ancien Régime à la Seconde guerre mondiale*, Lux. 1988, p. 259-273.

L'avance allemande a été facilitée par l'attitude des autorités luxembourgeoises. Certes, le traité de 1867 en leur imposant une neutralité désarmée ne leur laisse guère les moyens de s'opposer les armes à la main à l'envahisseur: une compagnie de 187 gendarmes et une compagnie de 176 soldats volontaires, ces effectifs représentant le maximum légal.¹⁴ Ces mêmes autorités s'abstiennent toutefois de poser tout autre geste de défense tels que le dynamitage des tunnels ferroviaires, viaducs et autres ponts ni même l'obstruction des routes par des arbres abattus.¹⁵

L'absence de tout acte de résistance même symbolique sera mal perçue par les pays alliés. Ces derniers auront beau jeu opposer à la pusillanimité du Luxembourg l'héroïsme de la Belgique. Leur attitude sera d'autant plus critique que le chef du gouvernement luxembourgeois avait annoncé peu avant la guerre la détermination du Luxembourg de se défendre contre tout envahisseur. Dans un manuel de droit public, paru en 1910 en Allemagne, il a étalé, non sans complaisance, les mesures possibles: il n'y est pas seulement question d'obstruction de toute la voirie mais de soulèvement du peuple armé.¹⁶ Cet ouvrage a probablement échappé aux observateurs français et belges mais pas les interviews que P. Eyschen donne en 1913 à la presse belge où il répète la volonté du Luxembourg de défendre sa neutralité.¹⁷

Le décalage entre ces déclarations tonitruantes et la passivité du 2 août 1914 saute aux yeux. Le Président de la République française Raymond Poincaré n'y va pas par quatre chemins dans une conversation informelle avec l'ambassadeur de Belgique le 8 août 1914: «ce pays [le Luxembourg] n'a pas fait son devoir». Il en conclut que «la France aura à son égard les mains libres».¹⁸ La réaction de Poincaré

¹⁴ *Annuaire officiel 1913*, op. cit., p. 123-129. Dès 1876 E. Servais, ancien président du gouvernement luxembourgeois et plénipotentiaire luxembourgeois au traité de Londres (1867), avait pour ainsi par avance justifié la non-résistance luxembourgeoise: «On ne peut faire encourir une responsabilité au grand-duché, s'il ne repousse pas une attaque dirigée contre lui, puisqu'on lui a rendu la chose impossible: ce qu'on peut exiger seulement, c'est qu'il ne soit pas de connivence avec un agresseur et que, dans la cas d'une agression, il la dénonce et proteste.» E. SERVAIS, *Le grand-duché de Luxembourg et le Traité de Londres du 11 mai 1867*, Paris 1876, p. 175.

¹⁵ Le gouvernement grand-ducal justifie son attitude dans une petite brochure anonyme publiée en octobre 1918 *La neutralité luxembourgeoise et l'invasion allemande*. Elle a été rédigée par Ferd. Adam, jeune juge de paix, qui avait été adjoint à A. Lefort, représentant du Luxembourg à Berne. C'est une des rares tentatives de propagande de la part du gouvernement.

¹⁶ P. EYSCHEN, *Das Staatsrecht*, op. cit. P. 22-23: «Die Bewaffnung und Erhebung des Volkes neben der Sprengung der Viadukte, Brücken und Tunnel, würden das gebirgige Land ganz unweegbar machen...»

¹⁷ P.ex. *Le Patriote* (Bruxelles) du 26 juin 1913 «Ce que dit M. Eyschen, ministre d'Etat du grand-duché de Luxembourg». Il affirme ainsi: «Nous avons jadis, le long des voies ferrées et des voies de communication importantes, miné des ouvrages d'art; et nous avons toujours eu un personnel préparé à cette mission éventuelle.»

est à comprendre dans le contexte de la polémique lancée en août 1913 par le sénateur Henry Bérenger.

En l'absence de tout geste de résistance, quelles sont les réactions du gouvernement luxembourgeois? Il se contente d'exprimer «des protestations énergiques» – selon sa propre expression – contre la violation des traités de 1867 et de 1872 ainsi que des conventions de la Conférence de La Haye (1907).¹⁹ Eyschen demande à l'ambassadeur du *Reich* de transmettre à son gouvernement «les protestation du Luxembourg» contre cette «violation flagrante de la neutralité». En même temps il se réserve le droit de prendre d'autres mesures («sich alles Weitere vorbehaltend»). La grande-duchesse Marie-Adélaïde de son côté envoie un télégramme à l'empereur Guillaume II pour lui demander des explications. Eyschen envoie un autre au Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères von Jagow. Il reçoit très rapidement deux réponses, la première de Bethmann Hollweg, la seconde de von Jagow. Ils assurent le gouvernement luxembourgeois que l'intervention militaire allemande n'est pas un acte hostile à l'égard du Luxembourg mais une mesure préventive pour protéger les chemins de fer luxembourgeois contre une attaque française qu'on savait imminente. Tous les deux promettent aux autorités luxembourgeoises que le *Reich* paiera des indemnités pour tous les dégâts causés. Eyschen ne tarde pas à transmettre ces dépêches telles quelles, c'est-à-dire sans le moindre commentaire, aux ministres des Affaires étrangères des puissances européennes²⁰.

Le lendemain 3 août 1914, Eyschen proteste contre une proclamation du général allemand Tullf affirmant que la France avait ouvert les hostilités à partir du territoire luxembourgeois. Le général avait essayé à son tour de rassurer les Luxembourgeois: leur liberté personnelle et leurs biens seront respectés et «l'occupation ne sera que passagère». Le 4 août, le chancelier reconnaît, dans un discours au *Reichstag*, le tort fait au Luxembourg, et le justifie par une nécessité impérieuse et promet réparation.

LE DILEMME DU GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS

Le gouvernement luxembourgeois aurait-il pu réagir autrement? Quelle était la gamme de ses options? Il devait prendre position dans

¹⁸ Guillaume, ambassadeur de Belgique, au ministre des Affaires étrangères, AE-Bruxelles, B. I.

¹⁹ C. CALMES, «Août 1914. Les protestations officielles luxembourgeoises contre l'invasion allemande». In *Hémécht. Revue d'histoire luxembourgeoise*, 1976 p. 407-446.

²⁰ Sur l'échange de notes voir le *Livre gris luxembourgeois La neutralité du grand-duché pendant la guerre de 1914-1918. Attitudes des pouvoirs publics*, publié en janvier 1919, p. 1-8.

l'urgence. C'est au lendemain de l'invasion qu'il l'a expliquée devant les députés (3 août).

L'invasion allemande étant une violation évidente du traité de 1867 consacrant la neutralité du grand-duché, ce dernier pouvait se considérer comme délié des obligations de ce traité. En droit il aurait pu déclarer la guerre à l'Allemagne. Hypothèse absurde compte tenu du rapport des forces et du fait de l'occupation du pays dans son ensemble dès le 3 août. Rompre les relations diplomatiques avec l'Allemagne? Solution conforme à la logique, correcte du point de vue du droit international mais contraire à l'intérêt du pays. L'Allemagne avait déclaré que l'occupation n'était pas un acte hostile mais une mesure de protection des chemins de fer luxembourgeois.

L'occupation que l'Allemagne avait annoncée comme temporaire n'était donc pas une «*occupatio bellica*» et de ce fait ménagerait davantage les intérêts de la population, comme le laissait entendre la promesse d'indemniser le grand-duché des dégâts causés par l'invasion. Eyschen s'en explique devant les députés: «Mais notre situation actuelle présente un caractère spécial. Il y a une occupation de fait, certainement, mais les droits luxembourgeois jusqu'à présent n'ont pas subi de modification ni d'altération en droit.»²¹ Cette question de la nature de l'occupation allemande refait périodiquement surface dans le débat public. Le 11 mai 1916, le ministre de l'Agriculture Michel Welter déclare à la Chambre: «Nous sommes un pays qui n'est pas occupé» et compare la situation du Luxembourg à celle de la Grèce «qui, elle aussi a une armée étrangère sur son territoire, occupant des points stratégiques et des lignes de chemin de fer.»²² Le député L. Metzler, dans une interjection, parle d'une «occupation pacifique! C'est le terme technique.»

Le gouvernement, d'accord avec la grande-duchesse, décide de maintenir sa politique de neutralité à laquelle il savait l'opinion publique attachée.²³ Cette politique dispenserait le Luxembourg de prendre ouvertement parti et laisserait ainsi l'avenir ouvert. C'est ce que Eyschen espère, tout en sachant qu'une nouvelle question luxembourgeoise était sur le point de se poser. Seule l'issue de la guerre la trancherait.

C'est dans la hâte, sous la pression des événements, que le gouvernement a dû opter pour le maintien de la politique de neutra-

²¹ Compte rendu des séances de la Chambre des députés (C.R.) 1914-1915, p. X.

²² C.R. 1915-1916 t. 1, p. 619. Allusion à la présence de troupes anglaises en Grèce.

²³ Le maître de forges Emile Mayrisch, patron de l'Arbed, intervient à son tour dans le débat avec l'autorité qui est la sienne en faisant afficher des placards invitant ses ouvriers et employés à respecter les devoirs de la neutralité. G. TRAUSSCH, *Le maître de forges Emile Mayrisch et son épouse Aline. Puissance et influence au service d'une vision*, Lux. 1999, p. 13.

lité. Celle-ci est implicitement expliquée dans le discours de P. Eyschen le 3 août 1914 à la Chambre. Elle sera solennellement proclamée par le discours du trône prononcé par la grande-duchesse Marie-Adélaïde lors de la séance d'ouverture de la nouvelle session de la Chambre le 10 novembre 1914: «Le pays ne se considère nullement délié des obligations lui imposées par le passé, il continuera à les remplir loyalement. Notre protestation reste donc debout et Nous la maintenons dans toute sa teneur. (Bravo!)»²⁴ Dans sa réponse au discours du trône la Chambre exprime sa confiance au gouvernement. En remettant ostensiblement ce discours à la souveraine Eyschen engage la responsabilité du gouvernement.²⁵

L'attitude du gouvernement vise à ménager l'Allemagne. D'où le ton très mesuré des protestations qui ne retiennent aucune expression susceptible de la blesser. C'est de son bon vouloir que dépend non seulement le sort de l'industrie (livraison de coke) mais aussi celui de la population tout entière (livraison de vivres). De là aussi un certain empressement à accepter les indemnités pour les dommages créés par le passage des troupes allemandes (p.ex. réquisitions, dégâts causés aux cultures, logements militaires etc.), indemnités que les Allemands paient rubis sur l'ongle.

Dans sa déclaration du 3 août devant la Chambre Eyschen avait imputé l'invasion à une erreur de l'Allemagne qui aurait conclu à la présence de soldats français sur le territoire grand-ducal. Il va jusqu'à dire: «Si le Gouvernement allemand n'avait pas eu de nouvelles fausses sur la situation du grand-duché, on n'aurait pas envahi le Luxembourg.»²⁶ Toujours donc le souci de ne pas déplaire à l'Allemagne.

On retrouve cette préoccupation quand les autorités militaires allemandes exigent le départ des ambassadeurs de France et de Belgique en poste à Luxembourg. Pour leur épargner des désagréments Eyschen accepte de jouer à l'intermédiaire en leur communiquant personnellement la décision allemande. Ce faisant il met le doigt dans un dangereux engrenage, car il dispense les autorités allemandes d'expulser ces diplomates *manu militari*.²⁷

Eyschen manœuvre en août 1914 dans l'intérêt du pays tel qu'il le comprend à ce moment là. Tout laisse prévoir qu'il s'attend à une

²⁴ C.R. 1914-1915 p. 7.

²⁵ C.R. 1914, p. 17-21 et p. 10.

²⁶ C.R. 1914-1915 p. XII.

²⁷ Voir le *Livre gris*, op. cit. p. 24-26. L'ambassadeur de Belgique dira «qu'on a fait injure à la Belgique pour n'avoir pas pu maintenir son Ministre accrédité à Luxembourg:» De Jehay à Ernest Leclère, ambassadeur du Luxembourg à Paris a.i., A.E.- Luxembourg. N°679.

victoire rapide de l'Allemagne, tout comme la grande-duchesse, tant la machine militaire impériale qui défile en direction de la France est impressionnante. Une attitude accommodante à l'égard de l'Allemagne s'impose à un pays dont l'économie est profondément imbriquée dans celle du *Reich*. Dans le discours du trône (10 novembre 1914) Marie-Adélaïde avait affirmé: «le principal objectif du gouvernement doit être le maintien de l'autonomie des Pouvoirs publics.» Or le degré d'autonomie dépend entièrement du bon vouloir des autorités allemandes.

La décision du gouvernement luxembourgeois de maintenir une politique de neutralité tous azimuts arrange l'Allemagne, car elle la dédouane en quelque sorte. Elle a, en revanche, peu de chance de plaire aux puissances alliées. A Paris, Bruxelles (Ste-Adresse au Havre où le gouvernement belge s'est replié) et Londres on pense que le Luxembourg s'est laissé faire trop facilement en 1914. Dans une note rétrospective qu'Armand Mollard, ambassadeur de France à Luxembourg au moment de l'invasion, en général très bien disposé à l'égard du grand-duché, adresse en 1922 au Quai d'Orsay, il avoue: «Je dois toutefois, pour la réalité des faits, informer votre Excellence [ministre des Affaires étrangères] que la protestation du Gouvernement Grand-Ducal a été toute platonique et qu'il n'y a pas eu le moindre signe de résistance.» Il atténue toutefois en ajoutant «à la décharge des Luxembourgeois on peut dire qu'ils n'avaient véritablement pas les moyens de s'opposer à quoi que soit, ne disposant que d'une troupe composée de volontaires et de gendarmes et comptant en tout 300 hommes.»²⁸ Pour l'ambassadeur de Belgique «peut-être la crainte d'attirer de terribles maux sur leur pays fit-elle que les membres du gouvernement préférèrent „avoir été surpris“ que d'avoir eu à répondre à une sommation préalable.»²⁹

La stratégie du gouvernement luxembourgeois au moment de l'invasion s'inspire de trois considérations: primo, éviter de prendre parti dans la guerre qui commence et par-là rester malgré l'occupation en dehors du conflit; secundo, ne rien faire qui puisse irriter l'Allemagne, manifestement en position de force, d'où ces protestations très mesurées; tertio, s'appuyer sur la classe politique et sur l'opinion publique qu'il sait très attachées à la politique de neutralité. A signaler quelques maladresses, tels le concours apporté lors du départ des ambassadeurs de France et de Belgique et l'acceptation des indemnités proposées par les autorités allemandes. Elles seront par la suite exploitées contre le Luxembourg.

²⁸ A.E. - Paris, Série Europe 1918-1929 N°14.

²⁹ F. DE JEHAY, *L'invasion du grand-duché de Luxembourg en août 1914*, Paris 1916 p. 26.

Quand après la bataille de la Marne et la course à la mer le front se stabilise à partir de la mi-novembre 1914, le régime d'occupation au Luxembourg se «normalise» et entre dans un fonctionnement au quotidien. La ligne du front étant bien éloignée, le grand-duché devient une zone arrière (*Etappengebiet*).

Le régime d'occupation qui se met en place est fondé sur deux piliers:

- la déclaration allemande du 2 août 1914 selon laquelle l'invasion n'est pas un acte hostile à l'égard du Luxembourg qui, de ce fait, n'est pas considéré comme un pays ennemi;
- la décision du gouvernement luxembourgeois de maintenir sa politique de neutralité.

Du côté luxembourgeois on essaye de trouver un fondement juridique à une cohabitation entre deux pouvoirs, l'un militaire (allemand), l'autre civil (luxembourgeois). Une note interne développe un argumentaire sur la base des règles du droit international: «Il résulte de tous ces textes consacrés par les traités et par une doctrine immuable que l'Etat du grand-duché ne saurait être considéré, ni en droit, ni en fait, comme étant en état d'occupation. Le grand-duché est indépendant et neutre. Il n'est en état de guerre avec aucune Puissance; aucune atteinte n'a été portée à sa souveraineté; son organisation constitutionnelle et administrative a été maintenue intacte.»³⁰

Pour les autorités luxembourgeoises le pouvoir allemand résulte «des nécessités de guerre qui, seules, justifient la substitution de la souveraineté de fait de l'envahisseur à la souveraineté de droit du pays envahi.» En fait, les nécessités de guerre sont une notion élastique, laissée à l'appréciation des autorités militaires qui, on le verra plus bas, les interpréteront dans un sens très large.

Cette façon de voir est grosso modo partagée par les autorités allemandes, à commencer par le *Auswärtiges Amt*, car elle les arrange bien. Un genre «d'occupation en douce» leur permettrait en quelque sorte de faire oublier – du moins c'est ce qu'elles espèrent – le tort initial causé au grand-duché. De plus ce régime permettra de maintenir l'ordre et la sécurité sur le territoire luxembourgeois, stratégiquement important pour le transport des troupes et du matériel vers le front, aux moindres frais, c'est-à-dire avec un minimum d'effectifs, des soldats du *Landsturm*, âgés et peu aguerris. A l'occasion et à des fins de propagande les Allemands pourront opposer le sort

³⁰ «Note sur la définition et les principaux effets de l'occupation de guerre», suivie d'un «Commentaire», documents non datés mais qu'on peut situer en août 1914.A.E. - Luxembourg, dossier 405.

plutôt enviable du Luxembourg à celui de la Belgique qui par son refus s'est exposée à un traitement rigoureux. Hélas! pour les Luxembourgeois, car cette façon de présenter les événements se retournera inévitablement contre eux aux yeux des pays alliés.

Ce régime d'occupation qui fonctionnera de façon plus ou moins satisfaisante impose aux deux parties une retenue certaine. Le gouvernement luxembourgeois se doit de veiller à ce que la population respecte scrupuleusement les devoirs de la neutralité et s'abstienne de tout geste hostile à l'égard de l'occupant (injures, voies de fait, vol de matériel allemand etc.) Il annonce de même sa volonté de poursuivre comme étant contraire à la neutralité toute activité d'espionnage au profit des Alliés. Au fur et à mesure que la guerre se prolonge et avec elle les rigueurs de l'occupation le gouvernement aura un mal croissant à tenir en main une opinion publique de plus en plus excédée. Non sans raison celle-ci rend l'Allemagne responsable des graves carences du ravitaillement.

De leur côté les autorités allemandes s'abstiennent d'intervenir dans les affaires intérieures luxembourgeoises tant que celles-ci ne menacent pas leurs intérêts militaires. Elles ne touchent ni au fonctionnement des institutions ni à l'emploi des langues où le français maintient sa prééminence traditionnelle. Elles tolèrent également que la presse répète, à l'occasion des anniversaires du 2 août 1914, les protestations luxembourgeoises à condition que leur formulation ne soit pas blessante pour l'Allemagne.

L'Allemagne peut d'autant plus afficher une retenue dans ses interventions autoritaires qu'elle dispose d'un moyen de pression à la fois efficace et détourné, le ravitaillement. En temps normal le grand-duché ne peut subvenir à la totalité de ses besoins alimentaires.³¹ Il est notamment obligé d'importer de grandes quantités de céréales, surtout du froment. L'isolement du pays et la présence militaire allemande (en moyenne de 4.500 à 5.500 soldats) créent une situation de grande pénurie.³²

Dans une première phase (1914-1915) le gouvernement luxembourgeois essaye, non sans succès, d'acheter des vivres dans des pays neutres (Pays-Bas, Suisse, Roumanie). La tentative de faire approvisionner le grand-duché par la Commission Hoover (Etats-Unis) à l'instar de la Belgique n'aboutira pas. Voulant empêcher les

³¹ Un article bien documenté, S. HOFFMANN, «Les difficultés de ravitaillement du grand-duché pendant la première guerre mondiale». In *Galerie. Revue culturelle et pédagogique*, 1985 No 1, p. 25-38.

³² Sur l'impact des soldats allemands logés au Luxembourg sur le ravitaillement un rapport de l'ambassadeur d'Allemagne du 13 septembre 1916, Zentralarchiv Merseburg, C XIII 9 Nr 26, B.3.

achats luxembourgeois dans les pays neutres de faire concurrence à ses propres opérations, le gouvernement allemand bloque les moyens de transport. De ce fait il est amené à se charger lui-même du ravitaillement du Luxembourg à un niveau (quantités et qualité) équivalent à celui de la population allemande.³³ A tout moment il lui est loisible d'augmenter ou de diminuer le volume des livraisons. Le pays est à la merci du bon vouloir allemand. La population luxembourgeoise est devenue pour ainsi dire l'otage de l'occupant.

Malgré ces servitudes la classe politique luxembourgeoise dispose sur le plan intérieur d'une grande liberté d'action. N'ayant pas pris conscience de la dimension des dangers que court le pays, elle n'arrive pas à conclure une trêve idéologique, un genre d'union nationale (*Burgfrieden*). En d'autres mots les luttes entre le bloc des gauches (libéraux et sociaux-démocrates) au pouvoir et la droite catholique dans l'opposition continuent et même s'intensifient. Sous les yeux ébahis et parfois méprisants de l'occupant les Luxembourgeois s'entre-déchirent à belles dents. La mort de Paul Eyschen (11 octobre 1915) ouvre une crise profonde. Alors que la gauche dispose d'une majorité confortable à la Chambre, la souveraine nomme à la tête du gouvernement un homme de droite, Hubert Loutsch. Ce dernier n'obtenant pas la majorité à la Chambre, Marie-Adélaïde dissout celle-ci (10 novembre 1915). Si la droite gagne les élections, elle rate de peu la majorité absolue. Désormais les luttes politiques se déroulent dans un climat délétère.³⁴

Marie-Adélaïde sort affaiblie de cette affaire. Elle ne peut plus devenir ce point de ralliement autour duquel les Luxembourgeois pourraient se rassembler. La gauche ne lui pardonnera pas d'avoir pris parti pour la droite. Désormais contestée par une partie de la population, elle sera contrainte dans les remous de l'immédiat après-guerre à abdiquer (9 janvier 1919). Aucun des hommes qui succéderont à Paul Eyschen au gouvernement – Hubert Loutsch (6 novembre 1915 – 24 février 1916), Victor Thorn (24 février 1916 – 19 juin 1917), Léon Kauffman (19 juin 1917 – 28 septembre 1918) et Emile Reuter (28 septembre 1918 – 20 mars 1925) – n'aura son charisme, son savoir-faire politique et son expérience internationale.

³³ Convention du 3 novembre 1916: «erklärt sich die luxemburgische Regierung bereit, Ankäufe von in Deutschland zentralisierten *Lebensmittel* im neutralen Auslande für die luxemburgische Regierung den deutschen Einkaufsorganisationen zu überlassen.» In *Neutralité du Grand-Duché ...* op. cit. Livre gris p. XXXVII.

³⁴ A COLLART, *Sturm um Luxemburgs Thron 1907 - 1920*, Lux. 1959. Voir aussi P. LAFONTAINE, *Notre dynastie. Les origines des Nassau et le règne des Nassau-Weilburg au grand-duché de Luxembourg (1890 - 1990)*, Lux. 1991, p. 88 - 96.

Si les hostilités ont épargné le Luxembourg, son gouvernement aborde l'avenir avec de sérieux handicaps. On en retient trois.

1- On a vu plus haut que les conditions dans lesquelles les ministres de France et de Belgique ont quitté leur poste à Luxembourg début août 1914 et le rôle d'honnête courtier joué par P. Eyschen ont indisposé les Alliés et se sont retournés contre un gouvernement qui croyait bien faire.

2- Il en est de même de l'acceptation des indemnités pour les dommages causés par le passage des troupes allemandes. L'Allemagne les ayant proposées, le gouvernement luxembourgeois aurait eu du mal à justifier un refus devant l'opinion publique et notamment le monde paysan. Dans son discours du trône le 10 novembre 1914 la souveraine, sans doute mal conseillée, souligne l'aspect positif de ces indemnités: «La promesse a été donnée que le préjudice causé serait réparé, et l'on a mis de l'empressement à solder nombre de dettes contractées et de justes indemnités occasionnées lors du passage des troupes.»³⁵

Dès fin 1914 l'architecte T. Dutreux, major de sa promotion à l'École centrale de Paris, ancien député luxembourgeois, demeurant au château de la Celle St-Cloud, qui plus que tout autre Luxembourgeois vivant en France avait des accointances à Paris, l'avait noté: «L'effet produit était désastreux pour nous surtout après la seconde dépêche concernant l'indemnité de guerre qu'on persiste à considérer ici comme le prix payé pour notre acquiescement à ce que vous savez.»³⁶

L'acceptation des indemnités aura un effet boomerang. Peu à peu la presse allemande commence à insinuer que l'acceptation des indemnités équivaut à un consentement tacite du gouvernement luxembourgeois au passage de l'armée allemande et donc, en fin de compte, à la violation de la neutralité luxembourgeoise.³⁷ Quand ils arrivent à en prendre connaissance, les journaux luxembourgeois protestent avec vigueur,³⁸ mais leurs protestations ne passent pas les frontières. Quand, en revanche, la presse française, sur la base de la presse allemande, fait référence à la thèse du consentement tacite, l'effet est dévastateur.³⁹

³⁵ C.R. 1914-1915, p. 7.

³⁶ *Biographie nationale*, J. MERSCH, «Les Pescatore» fascicule 2, Lux. 1949, p. 545.

³⁷ P.ex. *Hessische Landeszeitung*, «Luxemburger Dank», 16 juin 1915; *Münchener Neueste Nachrichten*, 15 juin 1915.

³⁸ Voir *Luxemburger Wort* (L.W.), 18 et 19 juin 1915 et *Escher Tageblatt* (E.T.), 19 juin 1915.

³⁹ Le journal parisien le *Matin* signale le 18 juin 1915 l'article des *Münchener Neueste Nachrichten* du 15 juin 1915.

Face aux insinuations de toutes sortes de la presse allemande le gouvernement laisse faire en règle générale et s'abstient d'envoyer des rectificatifs. Des journaux français il n'arrive à prendre connaissance que très irrégulièrement et avec un retard difficilement compatible avec une demande de rectification.

Quand le Freiherr von Richthofen défend la thèse du consentement tacite dans une interview à un journaliste espagnol qui sera publiée le 25 mars 1915 dans *l'Echo de Paris*, le gouvernement luxembourgeois réagit avec promptitude. Le baron allemand est membre du *Reichstag* et a des contacts étroits avec le *Auswärtiges Amt*. Le gouvernement proteste auprès du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères von Jagow qui répond que Richthofen a quitté le service diplomatique et ne peut qu'exprimer une opinion personnelle. Dans sa lettre à Eyschen le ministre allemand ajoute qu'il a recommandé à Richthofen une plus grande prudence dans ses déclarations, mais se garde bien de se prononcer sur le soi-disant consentement luxembourgeois.⁴⁰ L'ambassade du Luxembourg à Paris fait passer une note rectificative par l'agence Havas que l'influent journal le *Temps* publie (27 mars 1915).

L'affaire Richthofen est encore intéressante à un autre point de vue, celui des relations du gouvernement avec le public. Ce n'est pas par les autorités luxembourgeoises que ce dernier prend connaissance de l'affaire mais par un article du *Luxemburger Wort* du 1^{er} avril 1915 qui l'a repris de la *Neue Züricher Zeitung* du 27 mars 1915. Les journaux de la Suisse alémanique pénètrent plus facilement dans le grand-duché que ceux de la Suisse romande.

3- Il y a finalement la réception du *Kaiser* au palais grand-ducal. Le grand quartier général impérial avait été établi à Luxembourg fin août 1914 et y est resté pendant quatre semaines⁴¹. Guillaume II et Bethmann Hollweg l'avaient suivi. L'empereur tenait à présenter ses hommages à la jeune grande-duchesse qui ne pouvait fermer la porte au souverain d'un pays voisin avec lequel le grand-duché entretenait de bons rapports diplomatiques et auquel il était lié par une convention douanière profitable.

Malgré son caractère privé la réception avait forcément une connotation politique. L'homme que Marie-Adélaïde reçoit est aussi celui qui a violé la neutralité de son pays. Le brusquer risquerait d'exposer à des représailles une population qui n'aurait guère compris. La logique constitutionnelle fait croire à une concertation avec le chef du gouvernement qui assume la responsabilité politique

⁴⁰ Sur l'affaire Richthofen voir le *Livre gris*, op. cit. p. 20-23.

⁴¹ C'est de Luxembourg que le commandant en chef allemand von Moltke donne l'ordre de repli sur le front de la Marne.

de la réception. Pour le gouvernement la réception du *Kaiser* est «l'accomplissement d'un devoir élémentaire du prince et des autorités à l'égard de la population toute entière. Tant que notre pays est occupé par la force, l'apparence de la froideur eut pu être interprétée comme une impolitesse voulue et comporter des inconvénients absolument disproportionnés.» Pour tout dire: «Notre souveraine a donc eu le droit d'être cordiale, parce que, sous quelque face qu'on envisage l'attitude qu'elle avait à prendre, elle a agi en état de nécessité. C'est un service qu'elle a rendu, et un devoir qu'elle a rempli.»⁴² L'attitude du gouvernement est tout à fait conforme à la décision prise les 2 et 3 août 1914 de maintenir le régime de la neutralité tous azimuts: «Elle n'a pu non plus nous faire tort aux yeux des autres belligérants, parce que ceux-ci n'ignorent pas, ou que du moins rien ne les autorise à le supposer, que leurs autorités ne seraient pas reçues de même.»

Le hic de ce raisonnement est que ni le président de la République ni le roi des Belges n'avaient la possibilité de venir à Luxembourg pour prouver la validité de ce raisonnement. De plus aucun des deux n'avait violé le statut international du Luxembourg.

Il ne fallait pas compter sur la compréhension des Alliés. En avril 1915, la presse parisienne – le *Temps* et l'*Echo de Paris* – commence à se manifester. Le sujet est gratifiant car susceptible de frapper les imaginations populaires: le *Kaiser* reçu par la jeune et belle grande-duchesse. Par la suite il sera facile de coller à celle-ci l'étiquette de la germanophilie. Il n'y a pas que les Alliés pour penser que Marie-Adélaïde est germanophile. Les habitants de Wasserbillig s'adressent à elle pour se plaindre d'un changement des postes militaires allemands à la frontière, car les nouveaux font du zèle dans les contrôles. Ils demandent naïvement à la souveraine d'intervenir «bei Ihrer Majestät dem deutschen Kaiser, der doch der Freund der königlichen Hoheit ist.»⁴³ On comprend que la gauche, en brouille avec la souveraine depuis la malheureuse dissolution de la Chambre, utilise l'accusation de germanophilie comme un coup de masse pour la discréditer au lendemain de l'armistice.

Voilà esquissés les trois handicaps dont le gouvernement luxembourgeois souffre dès l'invasion. Il n'arrivera jamais à les surmonter. Son image est écornée aux yeux des Alliés qui, il faut bien le dire, ne faisaient pas beaucoup d'efforts pour comprendre les contraintes sous lesquelles il a dû agir.

⁴² Note sans date ni intitulé mais rédigée avec un certain recul sur les événements. A.E. - Lux., dossier 405.

⁴³ Requête de mars 1916, A.E. - Lux. dossier 405.

Une initiative que le chef du gouvernement luxembourgeois prend en automne 1914 ne fait qu'ajouter à la confusion. En novembre, il se rend dans la capitale de deux pays neutres, Berne et La Haye. Le but officiel de ce voyage est de solliciter des vivres de la part de ces pays. Très rapidement le bruit court que Eyschen en avait profité pour faire des sondages de paix. Il semble effectivement avoir suggéré en termes très vagues à Hoffmann, président de la Confédération helvétique, de prendre une initiative conjointement avec d'autres neutres, tels les Pays-Bas et les Etats-Unis.⁴⁴ Ni à Berne ni à La Haye on ne réagit à la suggestion du ministre luxembourgeois, de peur de se brûler les mains à un moment mal choisi.⁴⁵ C'est en fait ce qui arrivera à Eyschen.

Fin 1914 – début 1915 la presse française parisienne (p.ex. le *Temps*, le *Petit Parisien*, le *Journal*) signale les démarches d'Eyschen à Berne et La Haye. Elle n'y voit qu'une manœuvre inspirée par l'Allemagne dont Eyschen se serait fait l'interprète. Dans une première réaction il nie avoir entrepris des sondages de paix, dans une deuxième il affirme que ceux-ci n'avaient aucun caractère officiel et qu'il n'avait exprimé que son opinion d'homme privé.

En fait il est allé plus loin qu'on ne l'avait cru. Au-delà de Berne et de La Haye il avait aussi contacté le Saint-Siège en demandant au «secrétaire résident» du nonce apostolique pour les Pays-Bas et la Belgique, Mgr Tacci, «si le moment ne serait pas venu pour le Saint-Siège de proposer aux belligérants une médiation».⁴⁶ Parallèlement il suggère «au gouvernement belge de s'adresser au Vatican en vue d'une médiation.» Le ministre des Affaires étrangères belge signale l'initiative à Paris, Londres et Pétrograd et affirme qu'elle ne «méritait aucune réponse.»⁴⁷

Le reproche fait à Eyschen d'avoir agi à l'instigation de l'Allemagne est dépourvu de toute base réelle. Le chef du gouvernement luxembourgeois qui gérait aussi les Affaires étrangères aurait pu cependant savoir que sa démarche risquait d'être interprétée en ce sens. Il a surtout sous-estimé la caisse de résonance qu'est la

⁴⁴ C. CALMES, «1914, les sondages de Paul Eyschen en faveur de la paix». In *Au fil de l'histoire*, t.4 Luxembourg 1977, 263-298.

⁴⁵ P. Eyschen voit également l'ambassadeur de France à Berne: «Il (Eyschen) m'a dit avoir insisté très vivement auprès du Président de la Confédération pour l'engager à prendre l'initiative d'une proposition de médiation», rapport du 26 novembre 1914, A.E - Paris, Guerre 599. Dans le rapport du 2 décembre l'ambassadeur ajoute que le président de la Confédération a jugé le moment peu opportun.

⁴⁶ Note de Julien Davignon, ministre des Affaires étrangères de Belgique, sans date, A.E Bruxelles B 278, no 1.

⁴⁷ Note verbale du baron de Broqueville, chef du gouvernement belge et ministre des Affaires étrangères, à l'ambassadeur de France auprès de la Belgique, A. KLOBUKOWSKI, *Souvenirs de Belgique 1911-1918*, Bruxelles 1928, p. 218-219.

presse⁴⁸ mais il a sans aucun doute cru agir dans l'intérêt de son pays. En effet il était arrivé à la conclusion qu'une paix victorieuse serait fatale au grand-duché, le vainqueur ne manquant pas de lui mettre la main dessus. D'où la nécessité d'une paix de conciliation.

Eyschen a estimé pouvoir jouer un rôle sur le parquet international. On sait combien il aimait rappeler celui – au demeurant modeste – qu'il avait pu jouer lors des Conférences de la Paix à La Haye (1899 et 1907). En 1914, il a surestimé son poids diplomatique. Le bilan de son initiative est négatif. Sa réputation de germanophilie, déjà bien assise par ses réactions au moment de l'invasion du 2 août 1914, en sort renforcée. Le roi Albert interroge l'ambassadeur de France au Havre sur l'action d'Eyschen: «Je pense, Sire, qu'il joue plus au moins spontanément, mais en tout cas assez maladroitement, le rôle de sondeur. – C'est aussi mon sentiment. La population luxembourgeoise n'est pas germanophile, mais le monde officiel l'était absolument.»⁴⁹ Signalons en passant que l'initiative d'Eyschen a trouvé un écho sur le plan de la politique intérieure luxembourgeoise. La droite catholique dans l'opposition a vu dans les critiques de la presse française une bonne occasion pour dénigrer la grande figure du libéralisme luxembourgeois.⁵⁰

LES BUTS DE GUERRE DES TROIS PAYS VOISINS

Les buts de guerre poursuivis par les belligérants sont une question particulièrement délicate. Il y en a d'honorables qu'on s'empresse d'afficher et d'autres qui le sont moins, non-avouables et discutés uniquement dans le secret des bureaux ministériels. Le gouvernement luxembourgeois met beaucoup de temps à connaître ou plutôt à deviner les intentions des puissances européennes à son égard.

1 – Il ne se fait pas beaucoup d'illusions sur celles de l'Allemagne malgré les télégrammes rassurants du chancelier le 2 août 1914. Le *September-Programm* établi par Bethmann Hollweg – il est à Luxembourg avec le Grand Quartier général en septembre 1914 – prévoit que le grand-duché, éventuellement agrandi de territoires de la Province (belge) de Luxembourg et de Longwy, deviendra un

⁴⁸ Un exemple pour montrer le cheminement de la presse. Dans un article le L.W. (24 – 25 juillet 1915 «Lokales. Mr Eyschen in den Friedengerüchten») fait référence à un article paru dans la *Frankfurter Zeitung* («Absonderliche Friedensgerüchte») qui s'appuie sur un article paru dans le *Berner Bund* qui, de son côté, signale des nouvelles parues dans la presse anglaise se référant au *Courrier de Genève*.

⁴⁹ Klobukowski à Delcassé, ministre des Affaires étrangères, 11 mars 1915. A.E - Paris, Paix 323.

⁵⁰ L.W. 17 janvier 1915 «Internationale Reaktionen»; 19 janvier 1915 «Presseschau».

Bundesland du Reich.⁵¹ Tout au long de la guerre, jusqu'en juillet 1918, l'Allemagne s'accrochera au Luxembourg et au plateau de Briey comme dernier but de guerre.⁵² Le chancelier qui le 4 août 1914 avait solennellement reconnu devant le *Reichstag* le tort fait au Luxembourg dira le 3 décembre de la même année au Ministre-Président du Royaume de Saxe: «Die luxemburgische Bevölkerung hat mir einen sehr schlechten Eindruck gemacht, aber auf die Dauer wird man einen kleinen kläffenden Köter nicht vor seiner Türe dulden können. Und die eine Stimme im B[undes] R[at] und im Reichstag wird man wohl verdauen können.»⁵³

Pendant la guerre de nombreux articles paraissent dans la presse allemande évoquant l'annexion du Luxembourg. Il est plus que probable que les hommes politiques, les militaires et les princes, à commencer par le *Kaiser*, qui passent par le Luxembourg, ont fait comprendre – ne serait-ce que par des insinuations ou par des silences embarrassés opposés à des interrogations – à Marie-Adélaïde et à Paul Eyschen ce qui attendait le grand-duché en cas de paix victorieuse, ce dont peu de gens doutaient à l'époque. D'où aussi le souci du gouvernement luxembourgeois de ménager l'Allemagne. Mieux valait encore devenir un *Bundesland* qu'un *Reichsland* comme l'Alsace-Lorraine. On conserverait au moins la dynastie et une forme de gouvernement luxembourgeois.

2 – Les autorités luxembourgeoises ont plus de mal à deviner les intentions de la France. Tout d'abord parce que celle-ci a tardé à les définir.⁵⁴ Au Quai d'Orsay il y a deux clans, l'un autour de Jules

⁵¹ F. FISCHER, *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegsziele des kaiserlichen Deutschland 1914/1918*, Düsseldorf 1971, p. 117-118. En fait Bethmann Hollweg reprend une idée plus ancienne. En hiver 1912-1913, von Jagow, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et ancien ambassadeur à Luxembourg, a un entretien avec von Schwerin, ambassadeur en poste. Ce dernier pense que si en cas d'invasion allemande, «die luxemburgische Regierung jedoch freiwillig auf ihre Neutralität verzichte und sich uns anschliesse, dann würden wir Luxemburg als befreundetes Land behandeln und im Falle eines Sieges als selbständigen Bundesstaat in den Verband des Deutschen Reiches aufnehmen.» Schwerin à Jagow, 17 juillet 1913, A.A. - Berlin, Luxembourg Allgemeine Angelegenheiten B.17. On comprend, qu'en cas de bonne conduite, le grand-duché deviendrait un *Land* avec sa dynastie et un gouvernement à lui et non un *Reichsland* comme la récalcitrante Alsace-Lorraine.

⁵² FISCHER, *op. cit.*, p. 843.

⁵³ W. GUTSCHE (Hrsg), *Herrschaftsmethoden des deutschen Imperialismus 1897/98 bis 1917. Dokumente zur innen- und außenpolitischen Strategie und Taktik der herrschenden Klassen des Deutschen Reichs*, Berlin (Est) 1977, p. 213.

⁵⁴ Sur les buts de guerre de la France voir R. RENOUVIN, «Les buts de guerre du gouvernement français, 1914-1918». In *Revue historique* 1966 p. 1-37; G.-H. SOUTOU, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première guerre mondiale*, Paris 1989 et id. «La France et les Marches de l'Est 1914-1919». In *Revue historique* 1978, p. 341-388; id. «Le Luxembourg et la France en 1919». In *Hémecht*. 1987, p. 485-512. E. HÖLZLE, *Die Selbstentmachtung Europas. Das Experiment des Friedens vor und im Ersten Weltkrieg*, Frankfurt, 1975 p.539-543 et p.586-588; G. TRAUSCH, «Les relations franco-belges à propos de la question luxembourgeoise (1914-1922)». In *Les relations franco-belges de 1830 à 1834*, Metz 1974, p.278-283.

Cambon, ancien ambassadeur à Berlin, revenu à Paris avec le titre de Secrétaire général, et de Paul de Margerie, directeur des Affaires politiques, pour une solution belge de la question du Luxembourg, l'autre animé par Philippe Berthelot, directeur adjoint des Affaires politiques, qui penche pour une solution française, la nature exacte de celle-ci étant flexible.⁵⁵

Les tiraillements au Quai d'Orsay sur l'avenir du Luxembourg trouvent un écho intéressant dans une entrevue de H. Le Gallais, maître de forges luxembourgeois et consul de Grande-Bretagne à Luxembourg, avec l'ambassadeur britannique à Paris. Dès juin 1916 Le Gallais a acquis la conviction que la France ne vise pas l'annexion du grand-duché et laissera donc le champ libre à la Belgique. Le Gallais base son analyse sur deux facteurs. D'un côté il connaît par ses contacts professionnels l'hostilité du Comité des Forges à l'annexion du Luxembourg.⁵⁶ Avec le retour de l'Alsace-Lorraine et de la sidérurgie lorraine et une incorporation du Luxembourg le marché français serait plus que saturé et le déficit charbonnier de la France prendrait des proportions inquiétantes. D'autre part il sait que son oncle (par alliance) H. Vannérus, président du Conseil d'Etat et représentant du grand-duché à Paris «has been informed that the French Government had assured the Belgian Government that they were altogether disinterested as to the future of Luxembourg and that consequently it was looked on as certain that it would be annexed in some form or another to Belgium . . .»⁵⁷

En fait, cette analyse fondamentalement juste est prématurée. La France s'est longtemps soustraite aux démarches pressantes de la Belgique. Ce n'est qu'un an plus tard qu'elle tranchera. Ces révélations nous font mieux comprendre le découragement qui a dû saisir les autorités luxembourgeoises par moments – elles ne peuvent que conclure que les jeux sont faits – mais aussi mieux apprécier la force

⁵⁵ Il ne faut pas se laisser abuser par l'organigramme: Berthelot est la forte personnalité au Quai et non pas son chef, Pierre de Margerie, directeur des Affaires politiques, ni J. Cambon. Berthelot, sans jouer la carte d'un Luxembourg indépendant, réussit à contre-carrer les visées de la Belgique.

⁵⁶ Voir à ce sujet deux brochures à circulation restreinte: *La métallurgie et l'après guerre* par M. Robert Pinot, secrétaire général du Comité des Forges de France. Rapport présenté au comité d'études économiques et administratives relatives à l'Alsace-Lorraine et adopté à la séance du 10 février 1917, Saint-Etienne 1917: p.31 «du chef de la réunion du Luxembourg à la Belgique» et p.37: «Reste la Belgique. Mais ce pays, auquel sera, nous l'espérons, rattaché le Luxembourg. . . ». Même son de cloche dans *La métallurgie et le traité de Paix. Rapport présenté à la Commission de direction du Comité des Forges par la Commission d'études nommée par l'assemblée des maîtres de forges le 19 août 1915 et approuvé par l'assemblée du 14 février 1917*, Paris 1919. Ce rapport parle de l'annexion du Luxembourg à la Belgique comme d'«un fait» (p.32 et 34).

⁵⁷ Lord Bertie, ambassadeur britannique à Paris à Sir Grey, secrétaire d'Etat au Foreign Office, 5 juin 1916. A.E. - Londres, F-O. 371-2637.

de caractère de celles qui refusent de se résigner, tel le gouvernement d'E. Reuter au cours de l'année de tous les dangers (novembre 1918 – septembre 1919). On peut se sentir impuissants et ne pas baisser les bras.

Ce n'est que le 9 juin 1917 que le gouvernement français par la bouche d'A. Ribot, président du Conseil, donne acte à la Belgique que le Luxembourg ne figure pas parmi les buts de guerre de la France. Celle-ci donne toutefois à cette déclaration une interprétation restrictive: elle laissera les mains libres à la Belgique en direction du Luxembourg mais ne lui accordera aucun appui. En sous-main elle ne se gêne pas trop pour contrarier les projets de la Belgique. De plus, elle donne à la déclaration du 9 juin un caractère confidentiel qui empêchera le gouvernement belge de l'utiliser au lendemain de l'armistice pour faire pression sur les Luxembourgeois.

La déclaration du 9 juin 1917 deviendra rapidement un secret de polichinelle. Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères belge au Havre ne se privent pas de faire comprendre aux autorités luxembourgeoises, par des indiscretions ciblées, que la France a les mains liées dans cette affaire. La politique luxembourgeoise au lendemain de l'armistice visera à libérer la France de cet engagement grâce à une tactique sur laquelle on reviendra plus bas.

La déclaration du 9 juin ne doit pas être interprétée comme du désintérêt de la France pour le Luxembourg. Tout en renonçant à des visées directes la France pense maintenir le grand-duché dans sa sphère d'influence. Elle espère en effet s'attacher la Belgique par de multiples liens (cartel sidérurgique, union économique, convention militaire) et récupérer par ce biais le Luxembourg.

3 – Le gouvernement luxembourgeois aura également beaucoup de mal à comprendre les intentions de la Belgique à son égard. D'abord, parce qu'il a eu longtemps les yeux trop braqués sur ses deux puissants voisins, l'Allemagne et la France. Ensuite, parce qu'il a négligé après l'invasion ses relations diplomatiques avec la Belgique. Longtemps il était mal informé de la campagne annexionniste lancée à partir du Havre et de Paris par les hommes – tels G. Barbanson, P. Nothomb et F. Neuray – qui travaillent en «free-lance» en concertation avec le gouvernement belge ou plutôt avec son aile annexionniste (Charles de Broqueville, Henri Carton de Wiart et Jules Renkin) sans pour autant l'engager.

Le gouvernement luxembourgeois a tardé à prendre la pleine mesure des buts de guerre belges. Ce n'est qu'après l'armistice du 11 novembre 1918 qu'il réalise que le gouvernement belge avait formellement entériné le programme d'«une union aussi étroite que

possible» du Luxembourg avec la Belgique, l'éventail pouvant aller de l'annexion pure et simple à une union économique, considérée comme le minimum acceptable, en passant par l'union personnelle, le roi Albert devenant grand-duc de Luxembourg.⁵⁸ C'est fin mai – début juin 1915 que le gouvernement belge avait examiné l'ambitieux dossier annexionniste élaboré par le ministère des Affaires étrangères. Divisé sur les annexions et face à la méfiance du roi à l'égard des partisans de la «grande Belgique», le gouvernement décide de laisser en suspens les revendications de territoires néerlandais et allemands mais de retenir dès ce moment le grand-duché comme but de guerre de la Belgique.⁵⁹

Etat fédéral du *Reich*, province de la Belgique ou satellite de la France, voilà les solutions que ses trois voisins réservent au petit Luxembourg. On comprend la sourde angoisse qui étreint son gouvernement qui est comme tétanisé. Il se trouve en face de manœuvres qu'il subodore mais sur lesquelles il n'a pas de prise.

Rien n'illustre mieux l'angoisse du Luxembourg que la confiance que son ambassadeur à La Haye fait à un secrétaire de l'ambassade américaine: «The people were torn between the fear that at the end of the war the Grand Duchy would be offered to Belgium as a compensation for its sufferings and the much greater dread that it might be handed over to the Germans in exchange for a portion of Alsace-Lorraine. He said that they relied entirely upon America to preserve their autonomy after the war, as he feared they would receive little favor from the English who continued to despise them for their failure to resist the Germans at the beginning of the war.»⁶⁰

⁵⁸ Albert I^{er}, d'ordinaire réservé sur les agrandissements territoriaux approuve l'annexion du Luxembourg. Le 9 novembre 1918, il s'en entretient avec le président Poincaré: «la Belgique avec tout ce qu'elle avait souffert, s'attendait à certaines compensations dont le Luxembourg apparaissait à beaucoup de Belges comme la principale.» *Albert I^{er}. Carnets et correspondance de guerre 1914-1918*, présentés par M.-R. THIELEMANS, Paris – Louvain-la-Neuve 1991, p.500. Cet argument du Luxembourg comme compensation avait déjà été invoqué par Napoléon III lors de la crise de 1867. Sur le Luxembourg, en tant que cas à part dans les buts de guerre de la Belgique, voir L. SCHEPENS, *Albert I^{er} et le Gouvernement Broqueville 1914-1918*, Paris - Gembloux 1983, p.68.

⁵⁹ G. TRAUSSCH, «Les buts de la guerre de la Belgique au cours de la Première Guerre mondiale. L'ouverture du débat (janvier-juin 1915)». In *Enjeux et puissances. Pour une histoire des relations internationales au XX^e siècle. Mélanges en l'honneur de Jean-Baptiste Duroselle*, Paris 1986, p. 115-128: La question des buts de guerre belges a fait l'objet de nombreuses études: deux grandes thèses non publiées: M.-F. PALO, *The diplomacy of Belgian War Aims during the First World War (909p.)*, University of Illinois (USA) 1978; M. DE WAELE, *Naar een Groter België! Een onderzoek naar de doeleinden, de besluitvorming, de realisatiemiddelen en de propagandavoering van de buitenlandse politiek (1613p.)*, Rijksuniversiteit Gent (Belgique) 1989. C. CALMES, *1914-1918. Le Luxembourg au centre de l'annexionnisme belge*, Lux.1976.

⁶⁰ L'ambassadeur des Etats-Unis au secrétaire d'Etat, 28 mars 1918, N.A. – Washington, Série 850a – 00/15.

Le Luxembourg, proie facile pour l'appétit territorial de ses voisins, peut-être sacrifié sur l'autel d'une paix blanche, en toute hypothèse victime de la *Realpolitik*.

LES LUXEMBOURGEOIS DE L'ÉTRANGER

Les Luxembourgeois établis en France sont très nombreux notamment à Paris et dans le département de la Seine.⁶¹ On les a estimés à 10% de la population totale du pays. Cette colonie luxembourgeoise en France est pour l'essentiel composée d'ouvriers, d'artisans, de femmes de chambres etc. Le publiciste belge Pierre Nothomb qui milite en France pour une solution belge de la question luxembourgeoise⁶² en parle non sans mépris comme d'une colonie «de garçons de café et de bonniches». Certes, il n'y a pas là un vivier d'hommes bien introduits dans les hautes sphères de la classe politique ou de la société françaises, Tony Dutreux vivant dans son château de la Celle St.-Cloud étant plutôt l'exception qui confirme la règle. Il y a cependant dans cette colonie luxembourgeoise des hommes de talent, des juristes, des médecins, des architectes, des commerçants et des hommes d'affaires.

Les Luxembourgeois de Paris se sont groupés dans des associations: *La Luxembourgeoise* qui est une mutuelle datant de 1893; un *Comité de secours pour les Luxembourgeois en détresse à la suite de la guerre*; *Le Sac du soldat*, œuvre de bienfaisance au sein de laquelle des dames luxembourgeoises travaillent pour les Luxembourgeois enrôlés dans l'armée française. Ce sont là des associations caritatives, sans visées politiques. Les choses changent quand les querelles politiques des Luxembourgeois de l'intérieur gagnent ceux de l'extérieur. Lors d'une réunion de Luxembourgeois en juin 1916 le désaccord éclate entre modérés et radicaux. Ces derniers, groupés autour de l'architecte Paul Flesch, se proposent d'agir sur le plan politique en prenant position contre la grande-duchesse dont ils exigent l'abdication de façon à faciliter une union étroite du Luxembourg avec la France – avec toutes les ambiguïtés que la formule comporte. Pour défendre leur programme ils créent le *Comité franco-luxembourgeois* qui associe Français et Luxembourgeois.

Les modérés rassemblés autour d'Alphonse Steinès, rédacteur à *l'Auto-Journal* – Journal sportif prédécesseur de *l'Equipe* – veulent

⁶¹ D. SCUTO, «Les Luxembourgeois à Paris (fin XIX^e siècle) Quelques réflexions sur un phénomène de masse». In: A. REUTER - D. SCUTO, *Itinéraires croisés! Luxembourgeois à l'étranger, étrangers au Luxembourg*, Esch/Alzette 1995, p. 144-147.

⁶² Voir G. TRAUSCH «Pierre Nothomb et la question du Luxembourg à l'époque de la Première Guerre mondiale». In *Pierre Nothomb et le Nationalisme Belge de 1914 à 1930*, Cahiers de l'Académie luxembourgeoise, nouvelle série no 8, Arlon 1980, p. 22-37.

tenir les Luxembourgeois de Paris en dehors des querelles politiques tout en œuvrant pour le maintien de l'indépendance du pays. Ils fondent une association, *L'Oeuvre des Soldats luxembourgeois engagés volontaires au service de la France*,⁶³ qui doit défendre les intérêts des Luxembourgeois vivant en France en général et de ceux engagés dans l'armée française en particulier.⁶⁴ Le savoir-faire de Steinès en matière de publications permet à *L'Oeuvre* d'éditer un journal, *Le Luxembourgeois* qui paraît deux fois par mois.⁶⁵

A côté de la colonie luxembourgeoise très nombreuse et passablement tumultueuse à travers le *Comité franco-luxembourgeois*, il y a les Luxembourgeois enrôlés dans l'armée française ou plutôt dans la Légion étrangère. Il ne s'agit pas de Luxembourgeois du grand-duché mais de Luxembourgeois vivant en France au moment de l'invasion. Ils s'engagent comme volontaires, parfois à la suite de certaines pressions. Ce groupe a un poids politique évident. Le chiffre de 3000 couramment avancé a été gonflé pour les besoins de la cause: illustrer la francophilie des Luxembourgeois et leur haine des Allemands. La réalité oscille entre 900 et 1500.⁶⁶

Quoi qu'il en soit, ils forment une masse de manœuvre pour les gouvernements. Leur nombre est un puissant argument pour combattre les visées annexionnistes de la Belgique. Clemenceau ne se fait pas faute de jeter les chiffres à la tête du roi Albert: «Ne me demandez pas de jeter les Luxembourgeois dans les bras des Belges: je ne connais pas leurs sentiments. Tout ce que je sais, c'est que nous avons eu dans l'armée française 1500 volontaires luxembourgeois et qu'il n'y en a eu que 170 dans l'armée belge. Je ne dis pas cela, d'ailleurs, pour revendiquer le Luxembourg.»⁶⁷ Le petit nombre de

⁶³ *L'Oeuvre des Soldats* a été fondée le 28 août 1916 au restaurant du Théâtre Sarah-Bernardt, tenu par le Luxembourgeois Nicolas Theisen.

⁶⁴ Sur les Luxembourgeois à Paris pendant la guerre voir une série d'articles de G. v. WERVEKE dans le *Luxemburger Tageblatt* du 24 août au 23 octobre 1925.

⁶⁵ *Le Luxembourgeois* paraît deux fois par mois du 22 janvier 1917 au 22 janvier 1920.

⁶⁶ *Le Livre d'or de nos légionnaires 1914-1918, Lux. s.d. (vers 1922 - 1923)*, publié lors de l'inauguration du monument en l'honneur des soldats luxembourgeois (cimetière Notre-Dame), laisse la question ouverte: «Les listes du Dépôt de Lyon (...) accusent 900 légionnaires inscrits. Nos légionnaires affirment avoir été trois mille quand ils défilaient aux Invalides. Ils protestent de l'entière exactitude de ce chiffre (...). Il est permis d'en douter.» p. 33.

⁶⁷ P. MANTOUX, *Les délibérations du Conseil des Quatre (24 mars-28 juin 1919)*, Paris 1955, t. 1 p. 147 Réunion du 4 avril 1919. Le roi répond non sans raison: «La colonie luxembourgeoise à Paris se compose de 30.000 personnes et c'est elle sans doute qui a fourni les volontaires à l'armée française. L'invasion de la Belgique a été si rapide que le Luxembourg belge lui-même n'a pas pu nous fournir de soldats». Le compte rendu qu'a fait Paul Hymans, ministre belge des Affaires étrangères, qui a assisté à la réunion, prêté à Clemenceau le chiffre de 2000 légionnaires luxembourgeois. P. HYMANS, *Mémoires*, Bruxelles 1958, p.446.

Luxembourgeois dans l'armée belge gêne la diplomatie belge dans ses ambitions sur le grand-duché.⁶⁸ Conscient de l'enjeu pour ses projets le gouvernement belge essaye à partir de juin 1916 de faire passer les soldats luxembourgeois de la Légion étrangère dans l'armée belge.⁶⁹ Sans jamais lui opposer un refus formel la France fait traîner l'affaire et le transfert ne se fera pas.

Le poète luxembourgeois Paul Palgen, président de la *Ligue française*, organisation créée en novembre 1918 pour œuvrer à l'annexion à la France, voit l'échec du transfert à sa manière. S'adressant aux légionnaires luxembourgeois il leur dit: «Vous avez refusé de l'abandonner [le drapeau des vos ancêtres, i.e. des soldats de Napoléon] pour aller vous grouper sous un autre, malgré que certains vous eussent promis une vie privilégiée et plus douce. Nous vous rendons une grâce infinie d'avoir obéi à la voix de vos ancêtres.»⁷⁰

La présence de nombreux Luxembourgeois en France est un atout précieux pour le gouvernement grand-ducal mais difficile à utiliser, comme le montre l'exemple des deux associations parisiennes, *l'Oeuvre* et le *Comité franco-luxembourgeois*. La première est proche des vues des autorités luxembourgeoises par son attachement à l'indépendance du pays et peut donc servir à contrecarrer la politique belge. Son refus d'entrer dans les querelles politiciennes luxembourgeoises ne se prête pas à une politique de défense de la grande-duchesse. Des deux associations *l'Oeuvre* représente sans doute la majorité des Luxembourgeois de Paris, mais le *Comité* constitue une minorité bien plus active. Fort de l'avantage d'avoir associé des personnalités françaises à son action, il arrive mieux à se faire entendre.

Par ses convictions républicaines et son désir de rapprochement très étroit avec la France, le *Comité franco-luxembourgeois* s'oppose carrément à la politique du gouvernement grand-ducal. A l'encontre de *l'Oeuvre* qui est une affaire purement luxembourgeoise, le *Comité*, comme son nom l'indique, unit dans une même association Luxembourgeois et Français. Il est présidé par Camille Picard, ancien ministre et sénateur. François de Wendel, membre du Comité des forges et député de Longwy, ainsi que Louis Marin, député de Nancy, acceptent en quelque sorte de le parrainer. Tous les trois sont

⁶⁸ A. de Bassompierre, directeur adjoint des Affaires politiques au ministère (belge) des Affaires étrangères dit à Nothomb: «Le recensement des Grand-Ducaux à l'armée belge a donné 61 noms seulement... C'est bien peu. Saviez-vous cela?» A.E. - Bruxelles B1. 21 novembre 1917.

⁶⁹ Voir J. WILLEQUET, «Gaston Barbanson, promoteur d'une "grande Belgique" en 1914-1918». In *Revue belge de Philologie et d'Histoire* t. 48 (1970) p. 361 ss.

⁷⁰ *Sans peur et sans reproche. Hommage de la Ligue française aux Légionnaires luxembourgeois à l'occasion de leur réception le 16 mars 1919 à Luxembourg*, Lux. 1919 p. 3

des hommes des Marches de l'Est. Le *Comité*, parce qu'il prône une solution française de la question luxembourgeoise, devient la bête noire de la diplomatie belge. A l'ambassadeur belge qui vient protester contre ses manœuvres le Quai d'Orsay réplique en minimisant son influence mais se garde bien d'agir sur lui.

Le gouvernement luxembourgeois n'a aucune prise sur le petit lobby franco-luxembourgeois qui s'est formé autour du *Comité*. Ces hommes n'ont toutefois pas suffisamment de poids pour peser vraiment sur la politique luxembourgeoise de la France. Si Clemenceau ne se laisse pas influencer par les hommes du *Comité*, il se refuse bien à les brusquer, eux et la poignée de députés et de sénateurs qui les appuient. Que les Luxembourgeois du *Comité* soient de virulents anticléricaux ne pouvait que lui convenir.

Quant aux Luxembourgeois dans la Légion étrangère, le gouvernement luxembourgeois ne peut s'en servir qu'après l'armistice de peur de se voir accusé par l'Allemagne de manquer à ses devoirs de neutralité. Après la libération il s'empresse de faire valoir cette contribution luxembourgeoise à la cause des Alliés avec l'espoir de se laver du soupçon de germanophilie qui le poursuit avec ténacité.⁷¹

Face à l'importance politique que représentent les Luxembourgeois à Paris et les soldats luxembourgeois dans la Légion étrangère, les colonies luxembourgeoises en Suisse et aux Etats-Unies ne font pas le poids. Les Luxembourgeois de Suisse sont peu nombreux mais très actifs. En avril 1917, ils créent une *Ligue des Patriotes luxembourgeois* qui édite un journal mensuel appelé *Le Luxembourg libre*. Le noyau dur en est constitué par des jeunes qui étudient aux universités de Genève, Lausanne et Fribourg. L'abbé Nicolas Weyrich, chancelier à l'Université (catholique) de Fribourg, en est l'inspirateur et la cheville ouvrière. Il ne cache pas beaucoup sa francophilie et le peu de sympathie que lui inspire l'Allemagne.⁷² Tant la *Ligue* que le *Luxembourg libre* s'engagent pour l'indépendance du pays et tentent de défendre la grande-duchesse Marie-Adélaïde.

⁷¹ Le 4 avril 1919, Clemenceau dit au roi Albert: «je refuse de négocier avec le gouvernement actuel du grand-duché qui est un gouvernement allemand». Le roi lui fait remarquer qu'il y a eu un changement dans le personnel. M. Eischen (sic) n'est plus au pouvoir.» MANTOUX, op. cit. p. 148. Eyschen est mort depuis trois ans et demi, mais le souvenir de sa politique en août 1914 ne s'est pas estompé. Que le gouvernement formé par Emile Reuter se fasse traiter d'allemand montre la persistance des préjugés.

⁷² E. MOLITOR, *Mgr. J.-P. Kirsch. Das Lebensbild eines Gelehrten*, Lux, 1956 p. 98-99. Mgr J.-P. Kirsch, professeur à l'Université de Fribourg, passe pour être plutôt germanophile et s'est tenu à l'écart de la *Ligue*. (Rapport de l'ambassadeur d'Allemagne à Berne, 21 décembre 1917, A.E.-Berlin Abt. I A G.H.Q Luxembourg Allgemeine Lage). P. Nothomb dans ses mémoires non publiés (Archives de l'Université de Louvain, p. 235) affirme que «Mgr Kirsch représentait l'influence allemande» et se vante d'avoir fait échouer sa candidature au siège épiscopal de Luxembourg à la mort de Mgr Jean Koppes (1918).

La Suisse, pays neutre dont la presse n'est pas censurée, se prête à devenir un forum pour discuter de l'avenir du Luxembourg. Ce sont surtout les journaux de la Suisse romande (la *Gazette de Lausanne* et le *Journal de Genève*), plus accessoirement ceux de la partie alémanique (*Neue Züricher Zeitung* et le *Bund* de Berne) qui ouvrent leurs colonnes aux discussions de la question luxembourgeoise. Au Havre, dans la machine de propagande belge, on observe avec inquiétude la naissance et les activités de la *Ligue*. P. Nothomb dont l'épouse souffre de tuberculose est envoyé en Suisse début juin 1917. Sa mission est d'y répandre les thèses d'un «retour» du grand-duché à la Belgique.

S'affrontent dans la presse suisse ceux qui rappellent les liens du Luxembourg, les uns avec la Belgique, les autres avec la France – toujours avec des arrière-pensées – et ceux qui défendent l'indépendance du pays tout en souhaitant la fin du *Zollverein* et une union économique avec la Belgique ou la France, cette dernière ayant la préférence de la majorité. En envoyant fin 1917 un ambassadeur à Berne le gouvernement grand-ducal pense se donner les moyens d'agir sur la colonie luxembourgeoise et par elle sur la presse suisse.

LE FACTEUR AMÉRICAIN

Le Luxembourg découvre les Etats-Unis à travers les problèmes du ravitaillement. Les deux pays entretiennent des relations diplomatiques, mais le Luxembourg n'a pas de représentant à Washington et celui des Etats-Unis accrédité à Luxembourg réside à La Haye. A deux reprises celui-ci (Henry van Dyke) se rend dans le grand-duché, en avril 1915 et en juin 1916. Il y a des entretiens avec le ministre d'Etat, président du gouvernement, voit des notables et dîne au palais grand-ducal. Au cours de ce séjour Marie-Adélaïde lui confie un message pour le Président Wilson qui est un appel à l'aide alimentaire «for my unhappy and innocent country».⁷³

Les autorités luxembourgeoises sont obsédées par la pénurie de vivres qui prend des proportions alarmantes. Le ministre d'Etat ne semble pas avoir abordé avec le diplomate américain des questions plus directement politiques (ouverture d'une légation à Washington, avenir du pays à l'issue de la guerre). Il est vrai qu'à ce moment-là les Etats-Unis n'étaient pas encore devenus un acteur engagé dans le conflit européen. Il était de toute façon délicat pour le gouvernement luxembourgeois de parler sur le plan diplomatique des intentions de ses trois voisins à son égard, alors même qu'aucun des trois n'avait abattu son jeu. Il se doutait que dans les ministères des

⁷³ Van Dyk à Secrétaire d'Etat, 19 avril 1915 N.A. - Washington 850 a 48/5.

Affaires étrangères on échafaudait les plans les plus divers et parfois les plus extravagants⁷⁴. Des insinuations affleuraient dans la presse internationale. Il était difficile pour un gouvernement d'intervenir sur cette base. Le gouvernement luxembourgeois reste donc dans une attitude d'expectative face aux Etats-Unis.

C'est avec un retard considérable que les acteurs et les observateurs intéressés, tant luxembourgeois qu'étrangers, découvrent l'importante colonie luxembourgeoise aux Etats-Unis. L'émigration numériquement très importante – toujours par rapport à la population totale du grand-duché – s'est faite tout au long de la seconde moitié du XIX^e siècle (jusqu'en 1914). Les Américains luxembourgeois sont concentrés dans certaines régions: la ville de Chicago le principal centre (16.000 en 1908), les Etats d'Illinois, d'Iowa, du Minnesota et du Wisconsin.

Au moment même où l'ambassadeur des Etats-Unis à Luxembourg (avec résidence à La Haye) s'efforce en vain de faire profiter le Luxembourg de la *Belgian Relief Commission* (p.60), des Luxembourgeois américains prennent des initiatives pour aider leur patrie d'origine. Un dénommé Eugène Huss, *Chairman Relief Committee, Luxemburger Independent Club of Chicago*, s'adresse le 24 avril 1915 au secrétaire d'Etat W. J. Bryan.⁷⁵ D'autres Luxembourgeois s'adressent au sénateur du Minnesota (Knut Nelson) pour qu'il intervienne auprès de Robert Lansing qui venait d'être nommé secrétaire d'Etat (8 juin). En juillet 1915, des Luxembourgeois de Dubuque (Iowa) adressent une pétition au Président Wilson afin qu'il use de ses pouvoirs pour permettre le ravitaillement du grand-duché. La lettre d'accompagnement, adressée au secrétaire particulier du Président, donne des précisions significatives: «The county of Dubuque, strongly Democratical (parti du Président), contains a larger percentage of Americans of Luxemburg descent and naturalized Luxemburgers than any other county in the United States».⁷⁶ On voit qu'il y a là un petit lobby luxembourgeois prêt à se mobiliser, comme le feront tant d'autres groupes ethniques (polonais, ukrainiens, croates etc.) au cours des négociations de paix (1919).⁷⁷ Coupé du reste du monde par la volonté de l'Allemagne, sans expérience du monde anglo-saxon, le gouvernement luxembourgeois n'a pas su s'en servir pendant la guerre.

⁷⁴ P.ex. le partage du Luxembourg entre la France et la Belgique.

⁷⁵ Lettre de Huss, 24 avril 1915 N.A.-Washington, 850a/48-8.

⁷⁶ Ibid. N.A. 850 a/48-12.

⁷⁷ M. MACMILLAN, *Peacemakers. The Paris conference of 1919 and Its Attempt to End War*, London 2003. Voir surtout P. HANACHER, *Woodrow Wilsons Idee vom Selbstbesitzungsrecht der Völker*, thèse de doctorat non publiée, Cologne 1955.

Les Luxembourgeois de Paris sont les premiers à comprendre l'importance de la carte américaine et à agir. Trois semaines après la déclaration de guerre des Etats-Unis à l'Allemagne ils élaborent une «supplique» au Président Wilson.⁷⁸ Ils y dénoncent «la barbarie allemande» qui a violé la neutralité d'un «petit pays de 269.000 habitants, où l'on aime la liberté et le droit». S'ils proclament «à la face de l'univers, la haine des Luxembourgeois pour l'Allemagne», on y sent aussi la volonté de laver leur pays des soupçons de germanophilie qui courent dans la presse des pays alliés et qui sont liés aux circonstances de l'invasion. La supplique est soumise à l'ambassadeur des Etats-Unis à Paris qui la transmet au State Department.

Après l'entrée en guerre des Etats-Unis les contacts entre les deux pays se font par l'intermédiaire des légations luxembourgeoises nouvellement ouvertes à Berne et à La Haye. Fin 1917, l'ambassadeur luxembourgeois s'entretient avec l'ambassadeur des Etats-Unis à Berne de la situation de son pays et lui remet par la suite une note écrite. Il justifie l'attitude des autorités luxembourgeoises en août 1914 et insiste sur les difficultés alimentaires du pays pour demander l'aide américaine. Pour ainsi dire en passant il déclare: «Je vous confirme encore qu'après la guerre nous désirons garder notre indépendance et notre souveraineté complètes, la question d'une réunion douanière restant réservée pour le moment.» C'est la note d'un diplomate à un autre diplomate et non pas un message du gouvernement au Président des Etats-Unis.

A La Haye l'ambassade des Etats-Unis maintient le contact avec la nouvelle légation luxembourgeoise. Elle demande ainsi à connaître les raisons de la démission du gouvernement Kauffman (23 mars 1918).⁷⁹ Colnet d'Huart en profite pour dire que le grand-duché compte sur les Etats-Unis pour préserver son indépendance après la guerre. Ce n'est cependant qu'une communication verbale d'un diplomate et non un appel formel du gouvernement au président. Le grand-duché ne joue pas vraiment la carte américaine. A notre connaissance il n'a pas sondé les intentions américaines, comme il aurait pu le faire à la suite du discours de Wilson (8 janvier 1918) dans lequel celui-ci développe son plan de paix (14 points). Dans le point 7 il avait exigé l'évacuation de la Belgique et le rétablissement de son indépendance sans mentionner le cas du Luxembourg.

Le gouvernement belge, en revanche, ne perd pas de temps pour se tourner rapidement vers Washington et aborder directement la ques-

⁷⁸ Le texte en a été publié dans *Le Luxembourgeois. Bulletin bi-mensuel de la Colonie luxembourgeoise de Paris*, N°8, 1^{er} mai 1917.

⁷⁹ Ambassadeur américain à La Haye au Secrétaire d'Etat, 28 mars 1918, N.A.-Washington, State Department 850a 00/15.

tion luxembourgeoise. Le 26 mai 1917, soit six semaines après l'entrée en guerre des Etats-Unis, l'ambassadeur de Belgique à Paris, Gaiffier d'Hestroy, fait un tour de la question au Quai d'Orsay avec le secrétaire général Jules Cambon. Ce dernier demande à Gaiffier de faire connaître les aspirations de la Belgique aux autorités américaines.

En juillet 1917, le gouvernement belge décide d'envoyer un de ses diplomates, Ludovic Moncheur, ambassadeur à Londres, en mission aux Etats-Unis. Le 13 août, il est reçu par le Président à qui il fait un exposé assez complet des buts de guerre de la Belgique présentés sous la forme d'«exigences gouvernementales que fera valoir la Belgique lors des négociations». La question du Luxembourg y figure en bonne place: «J'ai expliqué avec soin les motifs qui justifient notre prétention de voir le grand-duché faire retour à la Belgique, dans le cas où l'on jugerait, lors des négociations de paix que ce territoire ne peut pas continuer d'exister comme Etat indépendant. M. Wilson se montra d'accord en principe: il me demanda seulement s'il est bien certain que les citoyens du grand-duché préféreraient être réunis à la Belgique plutôt qu'à un autre pays. En effet, ajouta-t-il, vous savez que je crois fermement au principe qu'il ne faut disposer d'aucun Etat contre son gré, pas plus les petits que les grands.» Avec aplomb le diplomate belge répond que «l'immense majorité» des Luxembourgeois souhaite le «retour» à la Belgique.⁸⁰

Cet échange de vues est très révélateur sur deux points. La diplomatie belge se rend compte qu'il lui faudra absolument obtenir l'acquiescement – ne serait-ce qu'un semblant d'acceptation – des Luxembourgeois. Elle compte sur la traditionnelle sympathie des Luxembourgeois et sur les liens historiques mais plus encore sur deux moyens: d'abord sur la propagande qu'elle se propose de déployer au Luxembourg à la fin des hostilités, ensuite sur les pressions de la France sur le grand-duché en faveur de la solution belge. La politique belge échouera sur toute la ligne: la propagande avortera et la France de Clemenceau refusera les pressions demandées. Tout ce que la Belgique obtiendra, c'est l'union économique avec le Luxembourg et encore de mauvaise grâce. Dans cet entretien le Président américain tout en insistant sur le droit des peuples ne semble pas envisager la volonté des Luxembourgeois de rester indépendants. Il pense, en revanche, à la possibilité d'une réunion à un pays autre que la Belgique qui ne peut être que la France. Echo des Luxembourgeois de Paris organisés dans le *Comité franco-luxembourgeois*?

Le 22 janvier 1918, l'ambassadeur de Belgique à Washington voit le Président. Le scénario est le même: le diplomate belge plaide pour

⁸⁰ Rapport au ministre des Affaires étrangères, A.E. - Bruxelles B1, 14 août 1917.

l'union du Luxembourg avec la Belgique en présentant le grand-duché comme «l'Alsace-Lorraine» de la Belgique.⁸¹ Le Président de son côté s'affirme «partisan du principe de laisser les nations seules maîtresses de leurs destinées».⁸²

Le 23 octobre 1918, avec l'armistice en vue, le ministre des Affaires étrangères de la Belgique Paul Hymans voit son homologue français, Stephen Pichon, qui lui conseille de gagner à ses vues Wilson «dont l'avis sera d'un grand poids». Aussitôt Hymans va voir Brand Whitlock, ambassadeur des Etats-Unis auprès de la Belgique. Ce dernier promet de préparer une note pour Wilson et le Colonel House, représentant personnel du Président auprès des instances interalliées.⁸³

C'est Pierre Nothomb, déjà à l'origine de la propagande belge en Suisse, qui fait découvrir à la diplomatie belge l'importance des Américains d'origine luxembourgeoise dont il estime le nombre à 75.000. Selon Hymans «les désirs de cette colonie concernant l'avenir du Luxembourg seront certainement d'un grand poids pour former l'opinion du Président Wilson et du Gouvernement américain à cet égard.»⁸⁴ Le Major-adjoint Camille Brassel est envoyé en août 1918 aux Etats-Unis pour «éclairer la colonie grand-ducale» mais «en apparence son voyage n'aurait rien d'officiel.» Le choix est judicieux, car l'officier est d'origine luxembourgeoise⁸⁵ et donc «patoisant», c'est-à-dire parlant luxembourgeois.

L'ambassadeur de Belgique à Washington estime que l'officier «arrivera là-bas au moment psychologique», car les Américains-luxembourgeois «commencent à s'éveiller au sort de leur patrie d'origine».⁸⁶ Brassel visite les grandes colonies de Chicago et de

⁸¹ On notera que parmi les 14 points de son plan pour la paix (8 janvier 1918) Wilson n'avait pas mentionné le Luxembourg mais souligné la cession de l'Alsace-Lorraine à la France (point 8). On devine ce que la formule d'une Alsace-Lorraine belge implique.

⁸² Rapport de l'ambassadeur de Belgique à Washington 13 janvier 1918, A.E.-Bruxelles B1. Sur les tentations de la diplomatie belge d'influencer les Etats-Unis voir M. PALO, *The Diplomacy of Belgian War Aims during the First World War*, thèse de doctorat non publiée, Urbana, Illinois 1977, p. 684-685; G. TRAUSCH, «L'Alsace-Lorraine et le Luxembourg ou l'enjeu politique d'une comparaison». In *L'Europe, l'Alsace et la France. Problèmes intérieurs et relations internationales à l'époque moderne. Etudes réunies en l'honneur du doyen Georges Livet pour son 70^e anniversaire*, Strasbourg 1986, p. 345-356.

⁸³ Rapport de Hymans, A.E.-Bruxelles série B1, 30 octobre 1918.

⁸⁴ Le Ministre des Affaires étrangères au Ministre de la guerre, A.E.-Bruxelles, B1, 2 juillet 1918.

⁸⁵ Camille Brassel, né le 19 juillet 1869 à Rambrouch, décédé le 19 mars 1952. Entré dans l'armée belge en 1887, il s'est fait naturaliser en 1892. Il est mis le 15 août 1918 à la disposition des Affaires étrangères. Après l'armistice il est attaché à l'ambassade de Belgique à Luxembourg (15 décembre 1918), cette fois-ci sans doute pour «éclairer» les Luxembourgeois du grand-duché sur leur avenir.

⁸⁶ Note de P. Nothomb pour le ministre des Affaires étrangères, Bruxelles, Série B1, 21 août 1918.

Dubuque⁸⁷, mais il est difficile de mesurer l'impact de sa mission sur les Luxembourgeois. L'ambassadeur de France à Washington qui a suivi avec attention ses démarches ne voit pas clair dans l'attitude de la colonie luxembourgeoise. Il estime cependant «que s'il y a doute quant au vœu réel de la population [du Luxembourg], l'influence du Président des Etats-Unis s'exercera en faveur d'une libre expression de leurs désirs par les intéressés.»⁸⁸

LA GRANDE MISÈRE DE LA DIPLOMATIE LUXEMBOURGEOISE

Le grand souci du gouvernement luxembourgeois est de connaître les intentions des puissances européennes à son égard, notamment de la France et de l'Allemagne. Assez paradoxalement la diplomatie luxembourgeoise semble moins préoccupée des intentions du gouvernement belge replié au Havre, alors même que l'imbrication de l'histoire luxembourgeoise dans celle de la Belgique aurait dû l'alerter. Il a mis du temps à réaliser pleinement qu'un autre petit pays dont la neutralité avait également été violée par l'Allemagne pouvait avoir des visées très fortes sur un grand-duché, plus petit encore. Le retard que le gouvernement luxembourgeois prend à s'intéresser à la position de la Grande-Bretagne est moins étonnant, tant l'intérêt de celle-ci pour la question luxembourgeoise est limité. Il n'en reste pas moins que sa voix comptera au jour du règlement du conflit.

Quels sont les moyens à la disposition du Luxembourg pour connaître le point de vue des pays alliés? Comment peut-il agir sur les gouvernements et la classe politique de ces pays? Il s'avère très rapidement que l'appareil diplomatique dont il dispose est tout fait rudimentaire, nullement adapté aux exigences de l'heure. Le gouvernement ne dispose pas non plus de l'expérience et des relations indispensables pour infiltrer la presse de la France, de la Grande Bretagne et des pays neutres (Suisse et Pays-Bas) pour y faire entendre la voix du Luxembourg.

Pour son action à l'extérieur le gouvernement grand-ducal dépend entièrement du bon vouloir de l'Allemagne. Un cordon militaire entoure le pays tout entier. Pas d'entrées ni de sorties qui ne soient contrôlées. Les envois postaux, les télégrammes et les téléphones sont surveillés. Tout voyage à l'étranger est soumis à une autorisation, toujours strictement limitée dans le temps.

Sur le plan diplomatique la situation est complexe. L'Allemagne prétend respecter la souveraineté luxembourgeoise tant que celle-ci

⁸⁷ Lettre de Brassel à Nothomb, A.E.-Bruxelles, série B1, 24 septembre 1918.

⁸⁸ J.-J. Jusserand à Pichon, Washington, 9 novembre 1918, A.E.- Paris A.- Paix 323.

ne compromet pas ses intérêts militaires. Si elle exige ainsi le départ des ambassadeurs résidents des pays alliés, elle n'empêche pas le Luxembourg de maintenir ses quelques ambassades à l'extérieur. Comme les diplomates luxembourgeois ne résident pas à leur poste en permanence, il leur faut à chaque voyage demander une autorisation allemande qui souvent tarde à être accordée. Un exemple des difficiles contacts diplomatiques: en mars 1918, un nouvel ambassadeur américain est accrédité à La Haye et à Luxembourg. Pour transmettre ses lettres de créances au gouvernement luxembourgeois il se sert de l'ambassade d'Espagne à Bruxelles «in as much as this was the only safe means of communication.»⁸⁹

Le grand-duché est coupé du reste du monde, avec le résultat que le gouvernement est très mal informé de ce qui se passe à l'extérieur.⁹⁰ Il est souvent réduit à en prendre connaissance à travers le prisme de la presse allemande, car les journaux des pays alliés n'y entrent pas. Ce n'est qu'occasionnellement que les autorités luxembourgeoises arrivent à mettre la main sur quelques exemplaires. Comment dans ces conditions mener une action conséquente quand le pays est devenu aveugle sur le plan diplomatique? Le publiciste belge Pierre Nothomb, venu en Suisse pour y lancer une campagne annexionniste⁹¹, rencontre Antoine Lefort, ambassadeur du Luxembourg: «M. Lefort connaît les projets d'union personnelle de certains Belges. Il les réprouve. Mais avoue qu'il ne connaît que par l'espionnage allemand et à travers les lunettes allemandes les mouvements de présent et d'avenir qui se produisent à l'extérieur du grand-duché. Lui-même ne voit pas très clair devant lui.»⁹²

Quand fin 1914 Henri Vannérus, ambassadeur du grand-duché, se rend à Paris, il est reçu au Château de la Celle St-Cloud par T. Dutreux, un riche architecte et industriel luxembourgeois. Ce dernier a cru que le diplomate était venu à Paris pour redresser les reproches faits au gouvernement luxembourgeois, notamment à propos des sondages de paix (voir p. 65) de P. Eyschen: «Hélas! – il n'en savait pas le premier mot, les journaux d'ici n'arrivant plus du

⁸⁹ L'ambassadeur au Secrétaire d'Etat, 28 mars 1918, N.A. – Washington 850a, 00/15.

⁹⁰ Le Ministre de France à La Haye écrit au Quai d'Orsay au sujet de sa conversation avec Paul Eyschen: «Il déclare que le Luxembourg se trouve complètement isolé par suite des mesures prises par les Allemands aux frontières. "J'ai pu à grand'peine, m'a-t-il dit, sortir de ma prison pour respirer librement quelques jours."» Rapport du 25 octobre 1914, A.E. - Paris Guerre 599.

⁹¹ P. Nothomb publie pendant la guerre une *Histoire belge au grand-duché de Luxembourg* qui connaîtra trois éditions. Voir G. TRAUSCH, «Pierre Nothomb et la question du Luxembourg à l'époque de la Première Guerre mondiale» In *Pierre Nothomb et le nationalisme belge*, Arlon 1980 (Cahiers de l'académie luxembourgeoise) p. 22-41

⁹² Papiers Pierre Nothomb, Archives de l'Université de Louvain, *Dix années de politique nationale*, chapitre XII, p. 86-87

tout là bas, de sorte qu'il ne savait pas jusqu'à quel point il pouvait s'avancer et démentir les paroles attribuées à P. [Paul Eyschen]». ⁹³

Le gouvernement met du temps à se rendre compte qu'il faut étoffer l'appareil diplomatique et notamment ouvrir de nouvelles ambassades. Mais il avance avec lenteur, après beaucoup de tergiversations. Pourquoi tant de lenteurs et d'hésitations? Il y a d'abord l'inexpérience des hommes. Avant 1914 le grand-duché avait été peu présent sur l'échiquier international, opérant uniquement avec des ambassadeurs – chargés d'affaires, certes de qualité mais non-professionnels. Peu présents à leur poste, ce sont des diplomates occasionnels. Le jeune député Joseph Bech – futur ministre des Affaires étrangères de 1926 à 1959 et par là véritable fondateur de la politique étrangère – dit à la Chambre: «On peut presque dire qu'avant la guerre il régnait un certain dilettantisme dans notre diplomatie.» ⁹⁴ Face à une situation tout à fait nouvelle celle-ci tâtonne, avance puis recule, osant rarement aller jusqu'au bout de sa logique.

Il y a ensuite, on s'en doute, des raisons pécuniaires. ⁹⁵ Il est resté dans le pays, rural et pauvre avant d'être industrialisé depuis à peine une génération, un fond de pensée paysanne. Gérant le pays en bon père de famille, peu portés à délier la bourse, les gouvernants (ministres, députés et hauts fonctionnaires) sont réticents à toute dépense de prestige. Car c'est ainsi qu'ils voient la représentation diplomatique. Le ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, Michel Welter, parlant devant les députés (11 mai 1916) illustre à sa façon le manque de vision et d'audace de la classe dirigeante: «Je crois que les affaires que nous avons à traiter avec les autres Gouvernements ne sont pas assez nombreuses pour avoir des chargés d'affaires résidant dans les capitales de l'Étranger. C'est d'abord une grande dépense, et je crois que la plupart du temps ils n'auraient rien à faire. Et un tel représentant pourrait peut-être faire beaucoup plus de mal que de bien. Un chargé d'affaires un peu importun pourrait vouloir faire du zèle et importuner le gouvernement étranger plus que ce serait désirable.» ⁹⁶

Peu à peu les têtes s'ouvrent aux nécessités de l'heure mais avec beaucoup de retard. Fin 1917, des ambassades sont ouvertes à Berne et La Haye, mais ce n'est qu'une demi-mesure, comme le remarque

⁹³ J. MERSCH, *Biographie nationale*, fascicule 2, Lux. 1949, p. 545.

⁹⁴ C.R. 1917-1918, t.1, p. 751. (24 janvier 1918).

⁹⁵ Selon E. Leclère, conseiller de légation à Paris, «le budget des Affaires étrangères du Luxembourg est trop réduit pour pouvoir supporter les frais d'une mission permanente au Havre.» Leclère à Gaiffier, 18 mars 1918, A.E. - Bruxelles B 1.

⁹⁶ C.R. 1915-1916, t.1, p. 627.

J. Bech parlant au nom de la Section centrale de la Chambre: «il ne suffit pas de créer des postes de diplomates mais l'essentiel est qu'ils restent en permanence à leur poste.»⁹⁷ L'ambassadeur à Berne, Antoine Lefort, est membre du gouvernement, ministre des Travaux publics. Celui accrédité à La Haye, Colnet d'Huart, est secrétaire de la grande-duchesse pour les affaires luxembourgeoises et chambellan. Ni l'un ni l'autre ne se plaisent à leur poste et y séjournent le moins possible. Leur vie n'est guère plaisante. C. d'Huart écrit à son ministre: «Je vous écris dans une pièce non chauffée par un temps de brouillard glacial, revêtu d'un manteau et enveloppé d'un plaid.»⁹⁸ Pas étonnant qu'il demande à rentrer.

Reste à signaler une certaine instabilité à la tête des Affaires étrangères. Celles-ci sont traditionnellement du ressort du président du gouvernement, ministre d'Etat. Après la longue présence de P. Eyschen à la tête du gouvernement les successeurs se suivent à un rythme rapide: Hubert Loutsch (24 février 1915 – 24 février 1916), Victor Thorn (24 février 1916 – 19 juin 1917), Léon Kauffman (19 juin 1917 – 28 septembre 1918) et Emile Reuter (28 septembre 1918 – 20 mars 1925). Certes en France les gouvernements changent fréquemment, même au cours de la guerre, mais les ministres des Affaires étrangères disposent au Quai d'Orsay, d'une administration stable, compétente et dotée de traditions. Tel n'est pas le cas au Luxembourg.

Toujours est-il que l'importance de la représentation diplomatique finit par être comprise, même si l'on n'est pas toujours prêt à mettre le prix. En février 1917, un journal luxembourgeois peut écrire: «Die Ausübung des Gesandtschaftsrechtes besonders anderen neutralen Staaten gegenüber, ist das beste Mittel zur Dokumentierung des staatlichen Unabhängigkeitswillen und zur Aufrechterhaltung der internationalen Geschäftsfähigkeit.»⁹⁹ Le lien entre représentation diplomatique et volonté d'indépendance est clairement et publiquement établi.

Au tournant de 1914-1915 la diplomatie luxembourgeoise avait envisagé d'ouvrir trois ambassades à l'étranger: l'une en Suisse, l'autre au Pays-Bas et la troisième en Grande-Bretagne. Eyschen profite de ses voyages à Berne et La Haye en automne 1914 – au

⁹⁷ C.R. 1917-1918, t.1, p. 751.

⁹⁸ Le chargé d'affaires à La Haye au Ministre d'Etat, 9 avril 1918. A.E. - Lux. 515.

⁹⁹ L.W. 27 février 1917, «Politik und Wirtschaft». Le général de Gaulle affrontera un problème analogue en 1940. Un diplomate français rallié à la France libre note: «Avoir une représentation diplomatique est le privilège d'un Etat indépendant et sans doute le signe le plus indiscutable de sa souveraineté.» J.-B. DUROSELLE, *L'abîme 1939-1945*, Paris 1982, p. 314.

cours desquels il avait lancé les sondages de paix analysés plus haut (p.65) – pour aborder avec beaucoup de prudence la question de la représentation diplomatique.

De la part de la Suisse et des Pays-Bas le Luxembourg pouvait s'attendre à une certaine compréhension pour sa situation difficile. Pourtant l'affaire traîne pour toutes sortes de raisons. Elle est à plusieurs reprises évoquée à la Chambre des députés. Au moment où les difficultés du ravitaillement retiennent toute l'attention et où la fin de la guerre semble très lointaine, la question des ambassades n'est pas une priorité. Un journal luxembourgeois rappelle que «les questions de bouffe» (Magenfragen) ne doivent pas faire oublier que le pays joue son existence politique.¹⁰⁰ Il y a des procédures à suivre, de la lourdeur bureaucratique, des dépenses qui font peur, car faute d'expérience on a du mal à les évaluer.

Si en direction de la Suisse et des Pays-Bas la procédure aboutit en 1917, il n'en sera pas de même de la Grande-Bretagne. Eyschen commence à comprendre l'importance de cette puissance dont la voix comptera à la conférence de la paix. Les relations entre les deux pays ont été peu suivies avant 1914, car il y a peu d'intérêts communs. L'ambassadeur anglais à La Haye est également accrédité à Luxembourg où il se rend une fois par an, pour la fête anniversaire de la grande-duchesse.

À la fin d'octobre 1914, Eyschen a à La Haye une entrevue conjointe avec les ambassadeurs de Grande-Bretagne et de France. Au-delà des problèmes de ravitaillement il leur explique la situation difficile de son pays. Parlant de la réception du *Kaiser* au palais grand-ducal il essaye d'en minimiser la portée: «no politics were discussed at the meal.» L'accueil est glacial. L'ambassadeur de Grande-Bretagne note: «My colleague and I were silent on this point, but we both thought that a less benevolent attitude would have been more fitting in a sovereign of a grand-ducal possession occupied by force.»¹⁰¹ Au Foreign Office à Londres son rapport est annotée d'une phrase terrible: «H.M.G. (His Majesty's Government) feel that the population of the Grand-Duchy has no claim whatever upon their sympathies.» Il est clair, dès le départ, que le Luxembourg a peu à attendre de la Grande-Bretagne. C'est elle qui opposera un veto à la demande du Luxembourg de pouvoir profiter, au même titre que la

¹⁰⁰ L.W. 12-13 août 1916, «Zur diplomatischen Vertretung des Großherzogtums im Ausland»: «... dass es an der Zeit ist, dem Auslande zu zeigen, daß die das Luxemburgische Volk interessierenden Fragen sich nicht allein auf die Ernährung beschränken, daß das Land neben den Magenfragen die Bestrebungen nicht vergisst, die seiner Existenz und seiner Unabhängigkeit gewidmet sind.»

¹⁰¹ L'ambassadeur de Grande-Bretagne à La Haye au Foreign Office, 29 octobre 1914. A.E. – Londres F.O. 371,2054.

Belgique, des livraisons de nourriture par la *Commission for Relief in Belgium*, fondée par Herbert Hoover (USA), alors même que les Etats-Unis et l'Allemagne ne faisaient pas d'objection. Pour la diplomatie britannique il incombe à l'Allemagne d'assurer le ravitaillement du grand-duché.¹⁰²

Echaudé par ce refus Eyschen prend un autre chemin pour s'approcher de la Grande-Bretagne. Début octobre 1915, peu de temps avant sa mort, il s'adresse à Auguste Michaëlis, ingénieur, directeur du Syndicat des fontes luxembourgeois, qui fait des voyages d'affaires en Suisse. Il le charge de contacter Le Gallais pour lui demander d'aborder, au nom du gouvernement luxembourgeois, le *Foreign Office* en vue d'ouvrir une ambassade à Londres.¹⁰³

Norbert Le Gallais est d'origine anglaise par son père, venu s'établir à Luxembourg en 1856. La Société Le Gallais et Metz dont il est copropriétaire fusionne en 1911 avec deux autres sociétés pour former l'Arbed (Acéries-Unies Burbach-Eich-Dudelange) au conseil d'administration de laquelle Le Gallais entre. Maître de forges, il est aussi député (libéral) à la Chambre et consul de Grande-Bretagne à Luxembourg.¹⁰⁴ Il quitte le Luxembourg dès l'invasion et partagera son temps entre la Suisse, la France et l'Angleterre. A cause de ses bonnes relations dans la société anglaise, il est l'homme idéal pour renouer le dialogue avec le *Foreign Office* et occuper le poste d'ambassadeur – chargé d'affaires. Hélas! Le Gallais n'arrive pas non plus à lever les objections anglaises.

Les voyages d'Eyschen en 1914 et 1915 à Berne et La Haye et ses contacts avec des représentants de la France et de la Grande-Bretagne trahissent un changement d'attitude. Après avoir cru en août-septembre 1914, comme beaucoup d'autres, à la victoire de l'Allemagne, les premiers doutes ont dû le saisir à partir d'octobre-

¹⁰² Sir Eustache Percy: «The responsibility for Luxembourg rests squarely on the German Government.» Note du 23 avril 1915, A.E. - Londres, FO. 371, 2418 N°12237. L'hostilité fondamentale de la Grande-Bretagne aux demandes luxembourgeoises s'explique mieux quand on tient compte de sa longue résistance au ravitaillement de la Belgique occupée par la Commission Hoover. L'argument dans les deux cas est le même: le ravitaillement des territoires occupés incombe à l'envahisseur allemand. Dans le cas de la Belgique la Grande-Bretagne et, dans son sillage, la France se laissent fléchir. Après tout, sa population souffre parce qu'elle a résisté. Les mêmes considérations ne s'appliquent pas au Luxembourg qui s'est laissé faire. Voir H. HAAG, *Le Comte Charles de Broqueville, Ministre d'Etat, et les luttes pour le pouvoir (1910-1940)*, Louvain 1990, p. 307-326.

¹⁰³ Lettre de Michaëlis à Eugène Formann (2 octobre 1915, A.E. - Paris A Paix 323). Ce dernier, avocat et publiciste (il collabore avec M. Noppeney à la revue littéraire *Floreal*), vit pendant la guerre à Paris. Il rédige en 1917 un mémoire (*Luxembourgeois, veillons sur nos intérêts les plus sacrés*) qui est une réfutation énergique de l'annexionnisme belge.

¹⁰⁴ Sur Le Gallais voir J. MERSCH, *Biographie nationale*, fascicule XII, 1963, p. 330-336; G. TRAUSSCH, *L'Arbed dans la société luxembourgeoise*, Lux. 2000.

novembre. On ne peut plus exclure une victoire des Alliés, mais par-dessus tout il craint une paix de compromis dont le Luxembourg ferait les frais.

Hubert Loutsch, nommé président du gouvernement (6 novembre 1915) après la mort de Eyschen, jeune et dynamique, «réitère de cette place [à la Chambre le 9 novembre 1915] la protestation contre la violation de sa neutralité». Il insiste sur la volonté du pays «de continuer sa vie propre, autonome et indépendante, sous l'ombre du drapeau national». Pour ce faire «le Gouvernement se propose d'étendre l'action des agents diplomatiques du grand-duché et de faire représenter la Souveraine, avec l'agrément des Etats afférents, auprès de toutes les nations voisines.»¹⁰⁵

Un mois plus tard Loutsch est à Berne où il voit l'ambassadeur de Grande-Bretagne. Moins retenu et prudent que Eyschen, il se laisse aller à critiquer durement l'Allemagne pour conclure «that they [the Germans] were detested by every man, woman and child in Luxembourg.» Au Foreign Office l'idée d'une ambassade luxembourgeoise suscite de l'incompréhension: un pays occupé par l'Allemagne représenté dans la capitale britannique, cela semble bizarre. Le secrétaire d'Etat tranche: «I do not feel disposed to alter this decision», c'est-à-dire le refus antérieur, tant pour la représentation diplomatique que pour le ravitaillement.¹⁰⁶

La diplomatie anglaise s'est fait une image très négative du grand-duché. Pour elle ce pays n'est qu'une annexe de l'Allemagne, sans véritable souveraineté, et sa population est allemande.¹⁰⁷ Elle lui reproche également de ne pas avoir rompu ses relations diplomatiques ni ses liens avec l'Allemagne.¹⁰⁸ La Grande-Bretagne va maintenir cette attitude de refus tout au long de la guerre. Elle regarde la question luxembourgeoise avec une distance évidente et a du mal à en comprendre les tenants et les aboutissants. N'ayant pas d'intérêts directs à y défendre elle estime que la place future du Luxembourg est dans l'arrière-cour de la France et se garde donc de

¹⁰⁵ C.R. 1915-1916, t.1, p.9.

¹⁰⁶ Annotation de Grey sur un rapport de l'ambassadeur britannique à Berne, 5 décembre 1915. A.E. – Londres, F.O. 371, 2418.

¹⁰⁷ Réponse de Robert Lansing à un Américain d'origine luxembourgeoise, 4 mai 1915 N.A. – Washington, 850a, 48,8: «the British Government informed the Chairman of the Relief Commission that the people of the Grand Duchy of Luxembourg are considered Germanic; are members of the German Zollverein; have only a nominal independence.» (Lansing est sur le point d'être nommé Secrétaire d'Etat).

¹⁰⁸ Le Foreign Office à H. Hoover, 30 avril 1915: «As a matter of fact Luxembourg suffers, not because she has protested, but by the mere fact that Germany has overrun her. So far as I know, any protest she may have made has not led to any rupture of relations between herself and Germany, nor to the abrogation or suspension of any of her treaties with Germany.» N.A. – Washington *ibid.*

s'opposer à celle-ci pour une question jugée mineure. A de nombreuses reprises – au point d'en être par moments énervée – elle se fait approcher par la diplomatie belge qui demande son appui pour ses visées sur le Luxembourg. Tout en lui dispensant de bonnes paroles, elle refuse de s'engager.

Reste le cas des trois ambassades luxembourgeoises existant déjà: Berlin, Paris et Bruxelles – Le Havre. Il importe de les renforcer et de les dynamiser. La légation à Berlin peut travailler dans des conditions à peu près normales, car les communications ne souffrent pas des embarras que représentent les déplacements au-delà du front. A la suite de l'occupation de nombreuses frictions se produisent entre le grand-duché et le *Reich*. Le plus clair des travaux de l'ambassadeur est consacré aux questions de ravitaillement.

Le grand-duché est représenté à Berlin depuis le 6 décembre 1889 par le comte Hypolite de Villers, appartenant à une famille connue pour sa germanophilie. Très bien introduit dans la bonne société berlinoise, il est cependant plus à l'aise dans les activités mondaines que dans les irritantes affaires de ravitaillement, de fournitures de coke et de machines industrielles. Sans doute rebuté par la technicité des ces questions il demande à être déchargé de sa mission. Le 28 décembre 1916, Ernest Arendt, président de la Cour supérieure de justice, le remplace. Malgré son âge il déploie une grande activité à Berlin, voit un tas de gens, est reçu par le chancelier Bethmann Hollweg, arrive à s'ouvrir les ministères et les administrations tout en se heurtant aux dédales de la bureaucratie allemande où pour le ravitaillement les compétences se superposent et s'opposent.

Henri Vannérus, président du Conseil d'Etat et président honoraire de la Cour supérieure de Justice, est accrédité à Paris depuis 1886, c'est-à-dire depuis près de trente ans. Il a 81 ans quand la guerre éclate. Il se rend à son poste en décembre 1914 et y reste pendant plusieurs mois. C'est un vieillard respecté et respectable mais forcément fatigué. Les voyages de Luxembourg à Paris en passant par la Suisse lui pèsent.¹⁰⁹ Divers témoignages attestent qu'il est apprécié à Paris. Pour A. Nickels, chef de bureau aux Affaires étrangères à Luxembourg, de retour d'un voyage à Paris «M. Vannérus est un chargé d'affaires de choix. Il est *persona gratissima* au quai d'Orsay.»¹¹⁰ Ce témoignage correspond à la réalité. Armand Mollard, l'ambassadeur de France à Luxembourg, expulsé par les Allemands et affecté au quai d'Orsay, le tient en haute estime.

¹⁰⁹ *Escher Tageblatt*, «La question de la représentation diplomatique», 25 juin 1917.

¹¹⁰ Rapport du 2 février 1916, A.E. - Luxembourg 518.

La personne de Vannérus dont les qualités personnelles ne sont pas en cause, met à jour les carences de la diplomatie luxembourgeoise: non seulement le caractère intermittent pour ne pas dire épisodique de sa présence dans la capitale française mais encore son manque d'ambition. Ainsi l'ambassadeur britannique à Paris ne le connaît même pas de nom quand Vannérus, en poste depuis 1886, vient le voir le 3 janvier 1915. Le manque de contact avec l'ambassade britannique avant 1914 se retourne contre lui. L'autre faiblesse de la représentation du Luxembourg à Paris, c'est le grand âge de son représentant. Le gouvernement luxembourgeois est obligé d'avouer en 1917 que «l'état de santé de M. Vannérus ne lui a pas permis, dans les derniers temps, de se déplacer.»¹¹¹ Pourquoi ne pas l'avoir remplacé? Vannérus ne s'est pas accroché à son poste. L'obstacle est venu de Paris. Pour des raisons qui nous échappent le Quai d'Orsay en la personne de Mollard a déconseillé tout changement «pendant la guerre».¹¹²

Après beaucoup d'atermoiements Ernest Leclère est nommé chargé d'affaires ad interim avec le titre de conseiller de légation. Le gouvernement n'a pas choisi un poids léger: âgé de 52 ans, Leclère est conseiller à la Cour supérieure de Justice, ancien membre du gouvernement (mars – octobre 1915 et janvier-juin 1917). Pas plus que Vannérus Leclère ne résidera à plein temps à Paris, mais y déploie une belle activité au cours de deux séjours prolongés: 11 entretiens politiques pendant le premier (novembre – décembre 1917) et 25 pendant le second (février – mars 1918). A deux reprises il voit Stéphane Pichon, ministre des Affaires étrangères. Il s'entretient e.a. avec Albert Lebrun, ministre du Blocus, député de Longwy (futur président de la République), Pierre de Margerie, directeur des Affaires politiques au Quai, etc.

Tout ce monde se montre aimable à son égard et plein de bonne volonté pour le grand-duché. Leclère a sans doute attaché trop d'importance à ce genre de paroles: «Soyez toujours assuré de mes meilleurs sentiments personnels et de ceux de mon pays à l'égard de votre pays» lui dit Pichon. L'ambassadeur de Belgique à Paris, le baron Gaiffier d'Hestroy, suit d'un œil attentif l'activité de Leclère et conclut que «sa présence n'est nullement dangereuse» pour les ambitions de la Belgique. A l'entendre Leclère «a été reçu deux minutes par M. Pichon. Il lui a parlé de la pluie et du beau temps.»¹¹³

¹¹¹ L. Z. «Kammer-Sitzung», 11 mai 1917 M.

¹¹² Déclaration écrite déposée par le gouvernement Thorn (démissionnaire depuis le 25 avril 1917), L. Z. *ibid.*

¹¹³ Rapport de Gaiffier d'Hestroy, 29 novembre 1917, A.E.- Bruxelles B1.

Engagé dans le camp libéral Leclère s'est opposé à la politique personnelle de la grande-duchesse en 1915. Homme de parole, cet anticlérical prononcé défend à Paris Marie-Adélaïde avec chaleur.

Reste le cas de l'ambassadeur à Bruxelles. Quand les Allemands s'approchent de la capitale (mi-août 1914) le roi Albert et son gouvernement se replient d'abord à Anvers, ensuite au Havre. La grande majorité du corps diplomatique les suit en exil. Restent à Bruxelles les ambassadeurs d'Espagne et du Luxembourg. Le comte d'Ansembourg écrit à Eyschen pour lui dire que pour des raisons personnelles mais aussi pour défendre les intérêts des nombreux Luxembourgeois résidant en Belgique il a décidé de rester à Bruxelles. Eyschen prend tout simplement acte de cette décision malheureuse. Un consul aurait suffi pour veiller à ces intérêts.

Le Luxembourg a toujours un ambassadeur auprès de la Belgique mais il n'a plus de contacts avec le gouvernement belge.¹¹⁴ La confusion atteint son comble quand le ministre luxembourgeois de l'Agriculture, Michel Welter, est interrogé à la Chambre sur l'état des relations belgo-luxembourgeoises. Parlant en l'absence du président du gouvernement Victor Thorn dont relèvent les Affaires étrangères, il fait une déclaration étonnante: «Nous avons bien notre représentant à Bruxelles, mais celui-ci n'est peut-être plus le représentant luxembourgeois auprès du Gouvernement belge. Je l'ignore. C'est une question à laquelle je n'étais pas préparé, sans cela j'aurais sans doute pu faire des recherches pour voir quelle est actuellement la situation diplomatique du grand-duché de Luxembourg vis-à-vis du Gouvernement régulier de la Belgique.»¹¹⁵ A. Mollard se fait un malin plaisir de signaler de façon tout à fait correcte – ce qui montre qu'il a des informateurs au Luxembourg – cet imbroglio au ministre des Affaires étrangères A. Briand.¹¹⁶ Voilà donc un gouvernement composé de cinq membres, siégeant tous dans le même bâtiment, qui ne semblent pas avoir beaucoup parlé entre eux des relations extérieures de leur pays.

Quand E. Leclère est envoyé à Paris, l'idée de l'accréditer également au Havre surgit. Consulté, Mollard qui avait été chef du protocole au Quai d'Orsay avant sa nomination au Luxembourg, fait ressortir l'incongruité de cette solution: «Il ne peut y en avoir [chargés d'affaires] deux.» La bonne solution aurait été d'envoyer d'Ansembourg – via la Suisse – de temps à autre au Havre selon les errements diplomatiques en usage. Mais d'Ansembourg ne s'y prête pas: «le

¹¹⁴ E.T. 16 février 1917: «M. le comte d'Ansembourg, le soi-disant diplomate accrédité auprès du gouvernement belge.»

¹¹⁵ C.R. 1915 – 1916 p. 618.

¹¹⁶ Rapport du 7 juillet 1916, A.E. – Paris Guerre 600.

comte d'Ansembourg qui a des enfants dont plusieurs sont mariés, n'aimera pas à se déplacer dans les circonstances actuelles.»¹¹⁷ Pour des raisons de convenances personnelles d'un de ses diplomates le gouvernement se prive d'une antenne au Havre, là même où se préparent les projets d'annexion du pays.

Avec l'invasion allemande les autorités luxembourgeoises découvrent – il leur faut du temps – qu'elles ne disposent pas d'un outil diplomatique adéquat pour aborder efficacement et lucidement les problèmes nés de la guerre. Avant 1914 la politique étrangère du pays consistait pour l'essentiel à ne pas en avoir. Etat neutre, il se contentait de ne froisser aucun de ses trois voisins. Les hauts fonctionnaires nommés chargés d'affaires – ambassadeurs allaient de temps à autre à leur poste, y logeaient à l'hôtel et faisaient des visites protocolaires. Ce n'est pas souvent que surgissait un problème qui exigeait leur intervention. Il manquait à ces agents diplomatiques la formation, l'expérience et le savoir-faire de leurs collègues étrangers. Un détail à l'appui. Le 15 novembre 1915, l'ambassadeur du Luxembourg à Paris envoie une lettre à Briand pour lui annoncer la nomination d'Hubert Loutsch à la tête du gouvernement. En marge de sa lettre un fonctionnaire du Quai d'Orsay note: «Le Luxembourg n'a pas répondu à la notification du Ministre Briand.»¹¹⁸

Il est facile de mettre le doigt sur les carences de la diplomatie luxembourgeoise qui n'a pas été à la hauteur du défi. L'essentiel est de l'expliquer. L'invasion allemande a manifestement pris de court tant le gouvernement que le monde politique et l'opinion publique. Alors même qu'à partir de 1911 (deuxième crise marocaine) on assiste à l'exacerbation des nationalismes et à la montée des tensions, les gouvernants du Luxembourg semblent fonder leur politique non seulement sur le statut de neutralité du pays mais encore sur le respect de cette neutralité par ses voisins. Avaient-ils un autre choix? Sans doute non. Ils ne pouvaient en aucun cas exprimer leurs craintes de peur d'inquiéter inutilement le peuple luxembourgeois et de provoquer des démentis de leurs deux grands voisins – faussement – indignés qu'on leur fasse un procès d'intention.

Cela revient-il à dire que le gouvernement ne pouvait rien faire avant 1914? En vertu du principe de précaution n'aurait-il pu étoffer son appareil diplomatique? D'abord en nommant des chargés d'affaires – ambassadeurs à plein temps dans les capitales des trois

¹¹⁷ Leclère à Gaiffier, 18 mars 1918, A.E. - Bruxelles série B1. Voir note 200.

¹¹⁸ A.E. - Paris, A Paix 323.

pays voisins. Ensuite en ouvrant de nouveaux postes dans les pays qui, selon toutes les probabilités, allaient jouer un rôle majeur en cas de conflagration européenne, à commencer par Londres mais aussi à La Haye et à Berne, capitales de pays neutres et excellents postes d'observation. Juridiquement et matériellement la chose aurait été possible. Même le coût de l'opération, si souvent évoqué, n'était pas un obstacle péremptoire dans un petit pays qui en 1913 produisait 2.548.000 t. de fonte, à condition toutefois qu'il y ait une forte motivation. Or celle-ci a fait défaut. La difficulté était moins de trouver l'argent nécessaire que de convaincre les élus et derrière eux leurs électeurs de voter les crédits nécessaires.

Le manque d'hommes aptes à la tâche était un autre handicap.¹¹⁹ Les personnes choisies, bons serviteurs de l'Etat – juges, anciens ministres ou même ministres en exercice – ne manquent ni de qualité ni de bonne volonté mais d'expérience, c'est-à-dire du savoir-faire du diplomate, ce qui fait qu'en règle générale ils ne se plaisent pas à leur poste, y résident le moins possible et au bout de quelque temps demandent à être relevés de leurs fonctions.

La leçon de 1914 n'a pas été vraiment retenue. Certes en 1920 des ambassades sont ouvertes à Londres et à Washington, mais elles tombent rapidement en désuétude. Les *Annuaire Officiels* de 1930 et 1940 indiquent que le poste de Londres n'est pas occupé. Quant au poste de Washington, Raymond de Waha y figure bien comme titulaire mais la réalité est toute autre. En 1920, Raymond de Waha, membre du gouvernement (1918-1925), y est nommé. Il s'y rend en septembre 1920 et quitte la capitale américaine fin novembre de la même année pour ne plus y revenir. De guerre lasse les autorités américaines raient en 1933 le grand-duché de la liste des représentations étrangères¹²⁰ sans que cela constitue une rupture des relations diplomatiques. Heureusement qu'à l'instigation du Prince Félix, époux de la grande-duchesse Charlotte, l'ambassade est rouverte le 20 mars 1940 – deux mois avant l'invasion allemande. Hugues Le Gallais, fils de Norbert qui avait en 1915-1916 essayé en vain d'ouvrir une ambassade à Londres, en est le titulaire. Il rendra pendant la guerre de grands services à son pays.

¹¹⁹ E.T. «La question de la représentation diplomatique», 9 février 1917. Parlant des hommes capables de «nous représenter avec honneur et succès» l'auteur de l'article affirme: «Le Luxembourg ne me paraît point avoir grande ressource en ces hommes.» Il en attribue la responsabilité à Paul Eyschen qui n'a laissé personne se familiariser avec les affaires étrangères.

¹²⁰ G. HEISBOURG, «The Giant and the Dwarf. The story of a recognition and of what followed thereafter. In: R. KIRT – A. MEISCH, *Innovation-Integration Mélanges pour P. Werner*, Lux.1993, p.256-257.

Les membres du gouvernement qui arrivent au mois d'août 1940 en exil à Londres ne disposent donc pas de l'appui d'une ambassade. Ils peuvent recourir au consul honoraire Bernard Clasen, chef du service de vente de l'Arbed à Londres (Columeta). Après sa mort son fils André Clasen est nommé en automne 1941 ambassadeur (chargé d'affaires) du Luxembourg en Grande-Bretagne.¹²¹ Ce n'est qu'après le choc de la Seconde Guerre mondiale que le Luxembourg organise un service diplomatique digne de ce nom avec des diplomates à temps complet.¹²²

L'OBSERVATION DE LA NEUTRALITÉ, UN CASSE-TÊTE SANS FIN

Les premières bombes qui tombent sur la capitale dans la nuit du 22 au 23 août 1914 sont le début d'une longue épreuve pour la politique de neutralité: quatre bombes touchent les environs de la gare centrale. C'est évidemment une violation de la neutralité émanant cette fois-ci des puissances alliées, en l'occurrence la France. Le président du gouvernement Paul Eyschen affirme devant des journalistes qu'il avait protesté «auprès des autorités compétentes».¹²³ On n'a pas trouvé de trace dans les archives de sa démarche. On voit d'ailleurs mal à qui et par quels moyens il aurait fait passer son message en pleine bataille de France, l'ambassadeur du Luxembourg à Paris n'étant pas à son poste. Sa déclaration visait sans doute simplement à calmer les esprits.

Ce premier bombardement est suivi d'une longue accalmie, si bien que les Luxembourgeois ont fini par croire que l'attaque d'août 1914 était due à une erreur. Le bombardement du 30 octobre 1915 de la ville de Luxembourg est un dur réveil. Comment le gouvernement allait-il réagir? Les circonstances dans lesquelles il prend position sont révélatrices. Paul Eyschen se trouvait à Berne où il essayait d'obtenir de la France un accord pour le ravitaillement du grand-duché par la Suisse. C'est là qu'un télégramme de ses collègues au gouvernement l'informe de l'attaque aérienne. Il se rend de suite à l'ambassade de France pour annoncer la nouvelle, obtenir des explications et des assurances pour les «populations luxembourgeoises qui n'ont cessé d'être fidèles aux Alliés.»

¹²¹ Voir G. HEISBOURG, *Le Gouvernement luxembourgeois en exil*, t1 1941, Lux. 1987, p.216-218.

¹²² Voir G. TRAUSCH, «The Ministry of Foreign Affairs in the Grand-Duchy» In: G. TRAUSCH, *Du particularisme à la Nation. Essais sur l'histoire du Luxembourg de la fin de l'Ancien Régime à la Seconde Guerre mondiale*, Lux. 1988, p.401-404.

¹²³ Affirmation de J.- P. ROBERT, *Die Fliegerangriffe auf Luxemburg während des Weltkrieges 1914-1918 in historisch-chronologischer Darstellung*, Lux. 1922, p. 16. Sur l'aspect militaire des bombardements voir E.-T. MELCHERS, *Bombenangriffe auf Luxemburg in zwei Weltkriegen*, Lux. 1984.

Eyschen, sur le point de retourner à Luxembourg, décide de prolonger son séjour pour attendre une réponse. Le 5 octobre, il revient voir l'ambassadeur. Il devine qu'avec des protestations formelles il s'avancerait sur un terrain mouvant. Le grand-duché avait protesté contre la violation de sa neutralité par l'Allemagne. Il ne pouvait pas ne pas protester contre celle perpétrée par la France. En même temps il sent qu'on ne pouvait mettre ces deux violations sur le même plan: «M. Eyschen désirerait vivement, note l'ambassadeur de France, ne pas avoir à formuler une protestation et m'a demandé si je ne pourrais pas lui adresser une lettre expliquant que le bombardement de la ville de Luxembourg est dû à une erreur».¹²⁴

La réponse du ministre français des Affaires étrangères, Théophile Delcassé, est un véritable réquisitoire contre la politique de neutralité du Luxembourg: «M. Eyschen n'ignore pas que depuis le 24 juillet 1915, les Allemands ont déclaré que le grand-duché de Luxembourg était «théâtre de guerre» (Kriegsschauplatz)» et je ne sache pas que le Luxembourg ait protesté contre la décision prise par le Gouvernement impérial allemand. Le grand-duché ne saurait donc, à l'heure qu'il est, se qualifier de neutre.» Les autres accusations concernent l'activité des usines sidérurgiques allemandes et celle des cheminots qui «continuent à assurer le service au bénéfice des Allemands.» Le bombardement de la ville de Luxembourg se justifie encore parce que «cette ville est un très important nœud de voies ferrées qui mènent à Metz, à Longwy, sur territoire belge, à Maëstricht et surtout à Trèves.» La conclusion: «Pour toutes ces raisons, une attitude de protestation ne saurait se justifier.»¹²⁵

Eyschen s'est vu obligé de rentrer à Luxembourg avant d'avoir la réponse de Paris. Au moment de partir le 6 octobre 1915 il dépose à l'ambassade de France une protestation formelle.¹²⁶ Cette affaire illustre, on ne peut pas mieux, la misère des services diplomatiques luxembourgeois. Eyschen prie l'ambassadeur de France de remettre la réponse de Paris au Conseiller fédéral (ministre suisse) Hoffmann «qui accepte de servir d'intermédiaire car notre chargé d'Affaires, Monsieur Vannnerus, malade ne peut en ce moment pas se rendre à Paris pour y suivre cette affaire.»

Deux remarques pour illustrer la complexité du dossier. Il paraît que Marie-Adélaïde a protesté auprès du président de la République

¹²⁴ Beau, ambassadeur de France à Berne, au Quai d'Orsay, 5 octobre 1915. A.E. - Paris Guerre 599.

¹²⁵ Delcassé à Beau, 7 octobre 1915, *ibid.*

¹²⁶ «Le Conseil du Gouvernement regrette de voir dans ces faits (bombardements) une violation des droits internationaux du grand-duché contre laquelle il doit protester énergiquement», *ibid.*

française, d'après un communiqué paru dans la presse.¹²⁷ Dans ce cas-là elle a agi en l'absence d'Eyschen, retenu à Berne, mais en accord avec les autres membres du gouvernement qui ont insisté auprès du ministre d'Etat pour qu'il proteste.

La diplomatie française reproche au Luxembourg de ne pas avoir protesté contre la décision allemande de traiter le pays de théâtre de guerre. En réalité sur la base d'une argumentation juridique le gouvernement avait contesté le bien-fondé de la décision du Quartier-général allemand. A ses communications aux autorités militaires «il n'y eut jamais de réponse; le même sort fut réservé à une démarche faite sur ordre du Gouvernement, par le Chargé d'affaires luxembourgeois au Ministère à Berlin.»¹²⁸ Le gouvernement luxembourgeois n'a pas donné de publicité à ces représentations, sans doute pour ne pas trop irriter les autorités d'occupation. Faute d'avoir à ce moment-là un diplomate en poste à Paris il n'a pas porté ses démarches à la connaissance du Quai d'Orsay.

Les bombardements du Luxembourg vont donc continuer tout au long de la guerre. A partir du 20-21 mars 1916 les avions alliés commencent à bombarder les usines du bassin minier. En tout et pour tout il y a eu 136 attaques aériennes (principales localités visées: Luxembourg, Esch, Differdange, Rodange, Dudelange, Ettelbruck). Il y a eu au total 53 morts, de nombreux blessés, des dégâts matériels assez importants, en majeure partie civils.¹²⁹

Impossible de protester à chaque bombardement. Le gouvernement proteste de façon intermittente, quand la présence d'un de ses ambassadeurs à Paris, La Haye ou Berne s'y prête. Il ne se fait pas d'illusions sur l'efficacité de pareilles interventions.¹³⁰ Il proteste pour deux raisons.

1- D'abord pour confirmer sa politique de neutralité tous azimuts. Les autorités allemandes surveillent ses réactions, prêtes à déceler et dénoncer la moindre trace de partialité. Il y a de la part du colonel Tessmar, commandant des troupes allemandes au grand-duché, une lettre étonnante dans laquelle il demande au gouvernement après un bombardement s'il a déjà protesté contre «diese offenkundige Verletzung der luxemburgischen Neutralität.»¹³¹

¹²⁷ L.W., 6 octobre 1915, «Lokales. Zur Beschießung Luxemburgs».

¹²⁸ Livre gris luxembourgeois (*La neutralité du grand-duché pendant la guerre de 1914-1918. Attitude des pouvoirs publics*, Lux. janvier 1919) p. XVIII. Pièces justificatives p. 39-43.

¹²⁹ Note du 11 mars 1922, A.-E.- Luxembourg 434.

¹³⁰ Dès le bombardement du 3 octobre 1915 le *Escher Tageblatt* avait noté: «Unserseits haben wir uns über den Erfolg des Protestes keinen Illusionen hingegen.» (11. Oktober 1915. «Lokal-Neuigkeiten»).

¹³¹ 25 mai 1916, A.E. - Luxembourg 607.

On a vu plus haut (p.56) dans quelles circonstances le gouvernement avait au moment de l'invasion décidé de maintenir sa politique de neutralité imposée par le traité de Londres de 1867. Au fur et à mesure que la guerre se prolonge cette politique s'avère très difficile à transposer dans la pratique. Plus d'une fois le gouvernement est obligé de faire le grand écart. De plus en plus il ressemble à un funambule sur la corde raide qui essaye grâce au balancier de la neutralité de maintenir un équilibre précaire. A tout moment il risque de mécontenter les Alliés ou les Allemands et parfois même les deux à la fois. Toute satisfaction donnée aux uns contrarie les autres. S'y ajoute une difficulté supplémentaire que pose l'opinion publique. A l'encontre de la Seconde Guerre mondiale la liberté de la presse luxembourgeoise subsiste. Les journaux luxembourgeois sont priés par l'occupant de s'imposer une autocensure concernant notamment le domaine militaire. Les censeurs allemands n'interviennent qu'après coup par des avertissements et, plus exceptionnellement, par une interdiction temporaire de parution.

Si au cours des premiers mois de la guerre – grosso modo d'août à novembre 1914 – les Luxembourgeois se sont imposés à l'égard de l'Allemagne une retenue qui n'était pas dépourvue d'admiration, l'atmosphère change avec la prolongation de la guerre et donc de l'occupation. De plus en plus la population rend l'Allemagne responsable de ses désagréments avec comme conséquence la montée de sentiments anti-allemands. Des incidents mineurs éclatent (injures, rixes, chant du *Feierwon*, un chant populaire avec une variante anti-prussienne) face auxquels l'occupant réagit avec mesure. Certains Luxembourgeois font parvenir au Quai d'Orsay des rapports sur la situation politique et économique du pays, d'autres vont plus loin en fournissant aux services français des renseignements d'ordre militaire.

Le 3 juin 1915, le gouvernement adresse un appel solennel à la population: «Toute action partielle pour ou contre l'une des nations engagées dans l'effroyable mêlée dont le poignant spectacle accable le monde entier est inadmissible et doit être nettement réprouvée.» Il invite les Luxembourgeois à «éviter toute provocation et toute offense» qui pourraient être mal interprétées: Il demande à tous «une réserve dans tous nos faits et gestes, ainsi qu'une prudente modération et une attitude correcte.»¹³²

L'Allemagne demande aux Luxembourgeois une chose impossible: un partage à parts égales de leurs sympathies entre le *Reich* et la République. La presse allemande surveille les Luxembourgeois,

¹³² *Mémorial* 1915, p. 517-518.

déplore leur prussophobie et stigmatise leur francophilie. Tout ce que le gouvernement peut espérer, c'est comprimer les préférences des Luxembourgeois dans des limites acceptables par l'Allemagne. Il y réussit dans une mesure non négligeable, car il n'y aura pas, tout au long d'une occupation de quatre ans, d'incident grave.

2- Deuxième raison des protestations gouvernementales luxembourgeoises, la pression de l'opinion publique qu'on peut saisir à travers la presse.¹³³ Les journaux notent bien que c'est la violation de la neutralité luxembourgeoise par l'Allemagne qui entraîne les bombardements alliés mais critiquent également la façon de procéder des Alliés. Ceux-ci mèneraient la guerre de façon de plus en plus inhumaine. Effectivement ce sont les civils qui paient le tribut le plus lourd.¹³⁴ Compte tenu des moyens techniques disponibles le lancement des bombes manque de toute précision.¹³⁵ Les dégâts infligés aux installations militaires et sidérurgiques sont minimes mais la population est terrorisée.¹³⁶ Les députés répercutent les angoisses de la population. Aussi le député Palgen demande-t-il avec instance le 25 janvier 1918 au président du gouvernement d'intervenir de la façon la plus pressante auprès des gouvernements alliés. Léon Kauffman ne peut que répliquer d'un air désabusé: «Vous savez et je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, que le Gouvernement a déjà à plusieurs fois réclamé auprès de qui de droit...»¹³⁷ Le pauvre gouvernement est pris entre l'enclume allemande et le marteau français et anglais.

Avec le temps les gouvernements luxembourgeois arrivent à mieux ajuster leurs protestations. Eyschen avait encore protesté contre les bombardements sans référence à la violation de la neutralité par l'Allemagne. Quand son successeur Hubert Loutsch vient en décembre 1915 s'entretenir à Berne avec l'ambassadeur de France, le ton a changé. Selon le rapport de celui-ci, si le gouvernement à son

¹³³ A titre d'exemple, la L.Z. 5 octobre 1915 «Zum Fliegerangriff auf Luxemburg».

¹³⁴ L.Z. 10 mai 1916 «Lokalneuigkeiten». L.W. 26-27 août 1916, «Die Ausartung des Luftkrieges». L.Z. 28 juin 1917 «Fliegerschaden»; L.Z. 12 janvier 1918 «Luxemburg im Kriegsjahr 1917»; L.W. 26-27 janvier 1918, «Kammer-Revue»: «Es heißt, man wolle militärische Objekte treffen. In der Regel aber trifft man solche nicht.»

¹³⁵ Voir à ce sujet C. ROUGERON, *L'aviation de bombardements*, t. II Paris 1936 p. 33-37.

¹³⁶ L.W. 29 mars 1918 «Lokales. Fliegerangriff»: «Seid doch menschlich und verzichtet auf ein Kampfmittel, das dem Kriegsgegner gar keinen militärischen Schaden zufügt, das also seinen Zwecken nicht gerecht wird, sondern lediglich eine schutz- und hilflose, neutrale und befreundete Bevölkerung in der grausamsten Weise quält.» Voir aussi deux *Abreisßkalender* de Batty Weber dans le même sens: L.Z. 30 janvier 1918 M. et le 5 juillet 1918 M.

¹³⁷ C.R. 1917-1918, p. 806. Le député Palgen: «Ich nehme hieraus Veranlassung, den Herrn Staatsminister dringend zu bitten, an zuständiger Stelle nochmals des eindringlichsten vorstellig zu werden, damit unserem Land fortan von diesen uns völlig unbegreiflichen Überfällen verschont bleibe.»

avènement a renouvelé ses protestations contre l'Allemagne, «il n'a pas retenu la protestation que M. Eyschen avait cru devoir m'adresser lors des bombardements de la ville de Luxembourg par les avions français. Le nouveau gouvernement considère que cet acte est une conséquence de l'occupation du pays par l'un des belligérants. . .»¹³⁸

Mais la poursuite des bombardements à un rythme accéléré – il y en aura encore 134 après le passage de Loutsch – ne permet plus aux gouvernements V. Thorn et L. Kauffman de maintenir la retenue du gouvernement Loutsch, ne serait – ce que pour ménager l'occupant. L'ambassadeur du Luxembourg à Paris E. Leclère va protester verbalement au Quai d'Orsay pour s'entendre dire pour la nième fois que ces bombardements sont dus à des raisons militaires au même titre que pour les villes de la France et de la Belgique occupées. Leclère déclare qu'il «se rend compte personnellement du bien-fondé de ces raisons et qu'il se bornerait à les exposer une fois de plus à son Gouvernement.»¹³⁹

Au Quai d'Orsay on prend un malin plaisir à faire remarquer que la plupart des attaques aériennes sur Luxembourg sont exécutées par des avions anglais. A. Lefort qui représente le grand-duché à Berne va voir l'ambassadeur de Grande-Bretagne et adroitement lui signale les protestations de la Chambre contre l'installation de canons antiaériens allemands dans les villes du bassin minier. Il ajoute que «l'installation de ces canons a eu lieu à la suite de nombreux bombardements aériens.» Le *Foreign Office* coupe court: «The Luxemburgers have no just cause for complaint if airmen bomb their railways. Luxemburg is a to all intents and purposes a province of Germany.»¹⁴⁰

Le même Lefort, apprenant en février 1918 par le *Luxemburger Wort* que le Luxembourg a été bombardé une fois de plus, fait diffuser par le *Schweitzer Pressetelegraf* une notice déplorant ces attaques qualifiées d'incompréhensibles (unbegreiflich). Il envoie la notice au ministre d'Etat avec un commentaire qui en dit long sur l'irritation des autorités luxembourgeoises. «De cette façon on apprendra comment l'Entente comprend la protection des petites nations.»¹⁴¹

La mise en place de canons antiaériens par les Allemands¹⁴² suscite des protestations du gouvernement qui y voit un acte de

¹³⁸ Ambassadeur de France au Quai d'Orsay, 11 décembre 1915, A.E. - Paris, Guerre 599.

¹³⁹ Pichon à Clemenceau, 13 juillet 1918 A.G. - Paris Vincennes, 6N 75.

¹⁴⁰ A.E. - Londres F.O. Netherlands File 371 - 3256.

¹⁴¹ A.E. - Luxembourg 403.

¹⁴² Il semble que les «canons de barrage» ont été installés à la demande des sociétés allemandes (*Gelsenkirchen et Deutsch-Luxemburgische*). C.R. 1919 - 1920, t.1, p.127 - 128.

guerre (*Kampfhandlung*) sur le sol du Luxembourg neutre. L'ambassadeur E. Arendt va au *Auswärtiges Amt* à Berlin (11 mai 1918) remettre une note demandant l'enlèvement de ces engins.¹⁴³ Le diplomate qu'il y rencontre lui dit «qu'on sera probablement d'accord „wenn die Entente ihre neutralitätswidrigen Angriffe aufgibt.“ Je réplique que l'Entente cessera, si l'Allemagne „ihre neutralitätswidrige Besetzung der Eisenbahnen aufgibt.“ Il prend l'affaire pour une conférence.»¹⁴⁴ Le général Ludendorff refusera bien entendu (24 juin 1918).

Les Alliés ont toujours avancé deux arguments pour justifier leurs attaques aériennes contre le Luxembourg neutre mais occupé: l'importance de la capitale comme nœud ferroviaire pour le transport de troupes et de matériel militaire ainsi que l'intérêt que représentait pour l'Allemagne la production de la sidérurgie luxembourgeoise.

L'invasion allemande du 2 août 1914 entraîne dans l'immédiat de graves perturbations pour la grande industrie avec comme conséquence un important chômage pour les ouvriers. La sidérurgie luxembourgeoise est une pièce essentielle du grand bassin industriel du sud-ouest (Sarre-Lorraine annexée et Luxembourg). Le fonctionnement des usines luxembourgeoises dépend de la fourniture régulière de coke du bassin de la Ruhr. On imagine le moyen de pression de l'Allemagne sur le grand-duché.

L'essentiel de la production – fort importante, on le rappelle – provient de trois grandes sociétés: deux allemandes (la *Gelsenkirchener A.G.* à Esch et la *Deutsch-Luxemburgische A.G.* à Differdange) et une luxembourgeoise (ARBED Aciéries Réunies Burbach-Eich-Dudelange) qui sont d'importance à peu près égale. A signaler encore l'usine belge de Rodange, une filiale de S.A. Ougrée-Marihaye, dont la production est marginale.

Dans quelles conditions la sidérurgie pourra-t-elle fonctionner sous un régime d'occupation? La division belge d'Ougrée décide de fermer sa filiale de Rodange, ne voulant pas travailler sous contrôle allemand. Qu'en est-il des autres sociétés? La réponse est délicate. Divers intérêts entrent en jeu: ceux du patronat, ceux du salariat, ceux de l'Allemagne en guerre et ceux du Luxembourg neutre. On est là face à des intérêts qui peuvent diverger mais aussi converger.

Il est clair dès le départ que la reprise de la production dans un pays neutre sous contrôle direct de l'Allemagne pose des problèmes très embarrassants. L'usine de Rodange donne une réponse que les

¹⁴³ A.A. - Berlin, Abteilung IA, G.H.Q. Luxemburg, Allgemeine Lage, 11 mai 1918.

¹⁴⁴ *Journal* d'Ernest Arendt, 11 mai 1918, archives privées.

autorités allemandes acceptent. Les deux grandes sociétés allemands décident, on serait tenté d'ajouter évidemment, de reprendre le travail. L'Arbed aurait-elle pu imiter l'exemple de Rodange? Son patron, Emile Mayrisch, tient à reprendre la production dès que possible. Il invoque l'intérêt de ses ouvriers, en majorité luxembourgeois – ce qui n'est pas le cas des deux sociétés allemandes – qui, dans ce cas-là, coïncide avec celui des actionnaires. Il n'a pas de mal à convaincre le gouvernement. Dès le 11 septembre 1914 Paul Eyschen écrit à l'ambassadeur allemand: «Die teilweise Wiederaufnahme der luxemburgischen Eisen- und Stahlindustrie ist nicht nur im Interesse der hiesigen Arbeiterbevölkerung sondern auch in demjenigen der westfälischen Kohlenindustrie sowie der Heeresverwaltung sehr erwünscht. Dass die Förderung der Kohlenindustrie auch in militärischem Interesse liegt, brauche ich nicht besonders hervorzuheben.»¹⁴⁵ L'option est claire. Il faut faire redémarrer la sidérurgie et pour mieux convaincre les autorités allemandes de libérer à cette fin le matériel ferroviaire indispensable, le chef du gouvernement pointe du doigt les intérêts militaires allemands. Ce faisant il s'engage sur un terrain glissant. Il est vrai que le 11 septembre 1914, alors que l'issue de la bataille de la Marne n'est pas encore perçue, Paul Eyschen peut encore croire à une victoire allemande plutôt rapide.

Dès le départ il est clair pour tous les intéressés, y compris les Alliés, que la production sidérurgique luxembourgeoise sert la cause de l'Allemagne et est donc difficilement compatible avec les exigences de la neutralité. Le Luxembourg aurait-il pu arrêter la production sur son sol? Les conceptions économiques du moment ne lui auraient pas permis d'interdire aux sociétés sidérurgiques de travailler. Le gouvernement disposait toutefois d'une arme réglementaire assez curieusement évoquée par le *Auswärtiges Amt* à Berlin: «Luxemburg sei als neutraler und souveräner Staat nicht verpflichtet, eine solche Lieferung zu gewährleisten, grundsätzlich sogar berechtigt, die Lieferungen durch ein Ausfuhrverbot zu hindern.»¹⁴⁶

Le Luxembourg aurait-il pu endosser cette façon de voir? Qu'aurait-il fait de sa production sidérurgique dont à peine 5% trouvaient preneur sur le marché intérieur? Du coup il aurait sérieusement réduit l'activité économique du pays: perte de recettes budgétaires et chômage massif. Comment le gouvernement aurait-il payé les

¹⁴⁵ G. TRAUSCH, «Contribution à l'histoire sociale de la question du Luxembourg 1914-1922». In *Hémécht*, 1974, p. 15.

¹⁴⁶ «Referentenbesprechung» du 11 mai 1917, A.A.- Bonn, Abt. IA, G.H.Q. Luxembourg, Allgemeine Lage.

vivres qu'il était obligé d'importer? Le strict respect des règles de la neutralité n'était pas possible. D'ailleurs les usines dans la France du Nord et en Belgique occupées n'ont pas chômé non plus.

Les autorités luxembourgeoises ont toujours affirmé que les usines luxembourgeoises ne fabriquaient pas de matériel de guerre. Ce n'est vrai qu'en partie. André Duchscher et Co. à Wecker, entreprise de petite taille, parachève des «obus qui lui sont fournis à l'état brut par une fonderie allemande». *Gelsenkirchen* à Esch qui est une des grandes usines (allemands) du pays «produit depuis des mois des fers ronds en barres destinés à la fabrication d'obus.» Les ateliers de Paul Wurth fabriquent «en quantité des tubes-rondins en métal destinés aux tranchées allemandes».¹⁴⁷ Quant à l'Arbed elle «fabrique couramment des poutrelles et du matériel de chemin de fer, rails et traverses, dont une grande partie revient à l'administration militaire.»¹⁴⁸ Au début de la guerre l'Arbed avait élaboré de concert avec Paul Eyschen une ligne directrice: ses usines continueraient leur production dans le cadre habituel tant pour la nature des produits que pour leur qualité et du coup s'interdiraient la fabrication de produits nouveaux.¹⁴⁹

Sollicitée en 1915 par les autorités allemandes de fournir de l'acier à obus (*Granatstahl*) l'Arbed refuse, invoquant les obligations de la neutralité du pays, mais se déclare prête à augmenter dans la mesure du possible la production de ce genre d'acier dans son usine de Burbach, située dans la Sarre, et cela «ohne Rücksicht auf die Kosten». Il reste que les usines au Luxembourg tant luxembourgeoises qu'allemandes, ces dernières sans doute avec plus de zèle, fournissent à l'Allemagne des produits dont elle a besoin pour soutenir son effort de guerre, même si ceux-ci ne servent pas directement à des fins militaires (p.ex. rails, traversins, poutrelles etc.).¹⁵⁰

La presse luxembourgeoise n'aborde guère cette question sachant combien elle est embarrassante. Emile Prum, chef déchu du parti catholique pour une affaire de mœurs, essaye de faire un «*come back*» politique en attaquant ses adversaires libéraux proches de la

¹⁴⁷ «Rapport sur le Luxembourg», 30 septembre 1915, établi par Mollard (Quai d'Orsay) sur la base de renseignements fournis par des Luxembourgeois, A.E. - Paris, Guerre 599.

¹⁴⁸ Rapport de l'Inspection du Travail, 23 juin 1916, A.E. - Luxembourg 554.

¹⁴⁹ «Notiz über die Verhältnisse auf den luxemburgischen Abteilungen der Vereinigten Hüttenwerke Burbach-Eich-Düdelingen (Arbed) mit bezug auf die Produktion im Koksverbrauch», s.d. (novembre 1917), signée Mayrisch, A.E. - Lux. *ibid.*

¹⁵⁰ Une lettre du colonel Tessmar ((13 septembre 1916) au gouvernement à propos de l'installation de canons antérieurs dans le bassin minier est clair à ce sujet: «Letztere (die Eisenwerke Luxemburgs) arbeiten zur zeit allerdings zum großen Teil für den deutschen Heeresbedarf, bieten jedoch auch Tausenden von Luxemburgern Arbeit und lohnenden Verdienst.» Lettre publiée dans C.R. 1919 - 1920, t.1, p.127 - 128.

grande industrie (octobre 1915). Il utilise à cette fin un journal qui défend ses conceptions agrariennes, le *Fortschritt*, et y dénonce le gouvernement pour sa coupable tolérance à l'égard des usines qui fabriquent de la «Kriegsmunition». Le grand journal libéral *Luxemburger Zeitung* réplique en qualifiant la sortie de Prum d'«Ungeheuerlichkeit» (énormité).¹⁵¹

Il est intéressant de noter que Prum établit un lien entre les fabrications de guerre et le refus de la Grande Bretagne d'autoriser le ravitaillement du Luxembourg. Le même lien est établi un an plus tard par Michel Welter, ministre de l'Agriculture, qui ne pratique pas la langue de bois. Interpellé à la Chambre par le député socialiste Jis Thorn sur le refus anglais il réplique: «Les Anglais ne donnent pas de motif [. . .]. Je peux bien me figurer pourquoi ils le font. Je suppose qu'ils le font parce qu'ils disent: Vous, étant un pays occupé, c'est l'Allemagne qui doit vous ravitailler [. . .]. Peut-être aussi est-ce ceci: dans le grand-duché, on fabrique de l'acier, voire même des grenades, à ce qu'on dit, pas dans les grandes usines.»¹⁵²

Voilà le contexte dans lequel les protestations du gouvernement luxembourgeois contre les bombardements sont reçues par les Alliés. Si leur irritation est compréhensible, ils ne tiennent peut-être pas suffisamment compte du caractère obligé et formel de ces protestations. Il reste que la Belgique occupée dont les usines produisent des produits utiles à l'effort de guerre allemand, peut être ravitaillée par les Etat-Unis (encore neutres) mais pas le Luxembourg. Deux poids, deux mesures? Ici entre en ligne de compte l'image de ces deux pays. La Belgique a résisté héroïquement à l'invasion allemande tandis que le Luxembourg s'est laissé faire, non sans complaisance au goût des Alliés. On est constamment renvoyé aux premières réactions du gouvernement luxembourgeois au mois d'août 1914.

Il y a un autre domaine dans lequel la politique de neutralité du Luxembourg est mise à rude épreuve, celui des arrestations de citoyens luxembourgeois par les autorités d'occupation. On a vu plus haut que les autorités allemandes ont justifié l'occupation du grand-duché par des impératifs militaires. Affirmant que l'occupation n'est pas considérée comme un acte hostile à l'égard du pays, elles entendent limiter au strict minimum leurs interventions dans les affaires luxembourgeoises. En d'autres mots elles ont la volonté de respecter la souveraineté du grand-duché tant que ce respect ne se heurte pas à leurs intérêts militaires.

¹⁵¹ *Fortschritt*, 23 octobre 1915 et *Luxemburger Zeitung* 25 octobre 1915 A, «Herostrab».

¹⁵² C.R. 1915-1916, t.2, p. 2213.

La juridiction est un des domaines dans lesquels les heurts sont non seulement inévitables mais encore très fréquents. Saisies d'une véritable espionniste les autorités allemandes procèdent à un certain nombre de perquisitions et d'arrestations. Elles recherchent des appareils de télégraphie sans fil et des pigeons voyageurs. En même temps elles visent des milieux connus pour leur francophilie et suspects à ce titre. Ainsi s'explique l'arrestation de quelques notables: F. Clement, publiciste et rédacteur au *Escher Tageblatt* qui sera interdit pendant quelques semaines; Schroell, imprimeur et éditeur de ce journal; Alfred Houdremont, directeur de l'Ecole industrielle d'Esch/Alzette.

La plupart des arrestations se font dans la fièvre de l'invasion et des premières semaines de guerre. D'août 1914 à février 1915 un total de 86 personnes ont été arrêtées: 68 ont été libérées, 14 sont encore retenues et pour 4 il n'y a pas d'indications sur leur état (libérées ou encore retenues).¹⁵³ Phénomène déplaisant, nombre de ces arrestations ont lieu à la suite de dénonciations provenant de la population et vont s'avérer infondées. Le général allemand Tulff se croit même obligé le 10 août 1914 de demander à Eyschen davantage de retenue de la part de la population.¹⁵⁴

Le gouvernement ne cesse de protester contre ces arrestations qui sont des infractions graves à la souveraineté du pays.¹⁵⁵ Les personnes arrêtées sont passibles des tribunaux luxembourgeois, car l'espionnage comme toute autre atteinte aux intérêts militaires de l'Allemagne est contraire aux obligations de neutralité de la population d'un pays neutre.

Passés les premiers mois de guerre la situation s'apaise quelque peu. Il n'empêche, les arrestations continuent tout au long de l'occupation tout comme les protestations du gouvernement grand-ducal. Le nombre total des personnes arrêtées d'août 1914 à août 1917 s'élève à 189. La plupart ont été libérées au bout de quelques semaines, parfois de quelques mois. Six Luxembourgeois ont été condamnés à mort pour espionnage par des tribunaux militaires allemands. Sur intervention de la grand-duchesse ces condamnations ont été commuées en peines de prison. Un nombre non négligeable de Luxembourgeois condamnés par la justice militaire allemande l'ont été pour des délits de droit commun (vol de matériel, voies de fait).

¹⁵³ A.E. - Lux. No 566.

¹⁵⁴ «Daß die Bevölkerung Luxemburgs mit unzutreffenden Mitteilungen der Militärbehörde gegenüber zurückhält.» *Neutralité* op. cit. Livre gris p.43.

¹⁵⁵ *Livre gris*, op. cit. p. 44-73.

Les autorités luxembourgeoises protestent régulièrement. Il y aura tout au long de la guerre un échange de correspondance entre les deux parties. Les juristes luxembourgeois se voient obligés de faire d'intenses recherches sur des notions aussi peu familières que *Hochverrat*, *Kriegsschauplatz*, *Landesverrat*, *Kriegsverrat*, *Spionage im Felde*, *Spionage im Operationsgebiet* etc. L'argumentation luxembourgeoise selon laquelle la souveraineté luxembourgeoise subsiste sous le régime d'occupation et que donc les tribunaux luxembourgeois sont habilités à juger ce genre de délit, également contraire à la législation du pays, se heurte à la décision du Grand Quartier général allemand (1^{er} mai 1915) selon laquelle le Luxembourg n'est pas seulement territoire étranger occupé mais «théâtre de guerre».¹⁵⁶

On a vu plus haut que quand P. Eyschen avait protesté le 6 octobre 1915 contre les bombardements français, le Quai d'Orsay avait rétorqué qu'à sa connaissance il n'avait pas protesté contre la décision allemande de qualifier le pays de théâtre de guerre (p.93). De fait Eyschen a contesté la définition allemande du théâtre de guerre mais il l'a fait dans une lettre au colonel Tessmar, commandant des troupes allemandes au Luxembourg.¹⁵⁷ Il ne dépose pas une plainte formelle auprès du *Auswärtiges Amt*, mais se contente de charger l'ambassadeur du Luxembourg à Berlin de sonder si le gouvernement impérial partage la façon de voir des militaires.¹⁵⁸

La volonté des autorités allemandes de traduire devant la justice militaire les Luxembourgeois accusés de menacer leurs intérêts militaires s'explique aussi par leur manque de confiance dans la justice luxembourgeoise. Le chancelier Hertling ne se prive pas de le dire au gouvernement luxembourgeois: «daß die luxemburgischen Behörden vielfach nicht geneigt sind, innerhalb des Rahmens der luxemburgischen Strafgesetze den deutschen Interessen in ausreichender Weise Rechnung zu tragen.»¹⁵⁹

Il arrive que la ténacité des autorités luxembourgeoises, bien servie par les circonstances, paie. Le 17 septembre 1918, un avion anglais est obligé de se poser en catastrophe à Clemency. Les

¹⁵⁶ «daß nach Ansicht der Obersten Heeresleitung Luxemburg nicht nur als „ein von deutschen Truppen besetztes ausländisches Gebiet“ im Sinne des § 161 Mil. Str. G.B. ist, sondern auch wie das Etappengebiet als „Kriegsschauplatz (§ 160 a.a. O.) betrachtet werden muß.» *Livre gris* op. cit. P. 39.

¹⁵⁷ Eyschen à Tessmar le 2 juillet 1915: «Es kann entschieden mit „Kriegsschauplatz“ nur der Raum gemeint sein, in welchem in der Wirklichkeit kriegerische Operationen bewerkstelligt werden.» *Livre gris* p. 40.

¹⁵⁸ Eyschen au comte de Villers: «Ich möchte Sie bitten, Herr Graf, bei dem Hohen Amt anzufragen, ob die Reichsregierung mit dieser Ansicht einig geht und welches die rechtlichen und tatsächlichen Folgen dieser Auffassung sind.» *Livre gris*, p. 41.

¹⁵⁹ Lettre du 30 septembre 1918, *Livre gris* p. 57.

gendarmes luxembourgeois sont sur place avant la *Feldpolizei*. Les trois aviateurs sont internés à la caserne de la petite compagnie des volontaires dans la capitale selon les obligations que la convention de La Haye (1907) impose aux pays neutres. Face au refus obstiné du gouvernement de les livrer les autorités allemandes n'insistent pas, sans doute parce qu'il aurait fallu employer la force et que l'enjeu ne justifiait pas un incident diplomatique. Il arrive aux autorités allemandes – d'autres exemples le prouvent – de faire, dans la défense de leurs intérêts, preuve d'une certaine souplesse, toujours dans des cas jugés mineurs.

UNE INITIATIVE MALENCONTREUSE À MINUIT MOINS CINQ

La fin de la guerre approche si insensiblement que les contemporains n'en prennent conscience que progressivement. En juillet – août 1918, le maréchal Pétain peut encore envisager une paix blanche et en septembre le maréchal Foch n'entrevoit la fin que pour 1919.¹⁶⁰ Il importe de tenir compte de ces incertitudes pour comprendre la politique du gouvernement luxembourgeois.

Avec le recul très ordonné des troupes allemandes à partir d'août 1918, mais sans que les Alliés aient réussi une percée décisive, le front se rapproche lentement mais inexorablement du grand-duché. Le pays prend peur. Le 5 octobre 1918, le prince Maxe de Bade, à peine nommé chancelier, propose au Président Wilson un armistice sur la base des 14 points. La paix apparaît à l'horizon.¹⁶¹ Sans qu'on puisse exclure un raidissement militaire allemand, la défaite de l'Allemagne s'esquisse avec la perspective de la retraite des troupes allemandes. Le programme des 14 points prévoit l'évacuation des territoires français occupés, de l'Alsace-Lorraine et de la Belgique. Le cas du Luxembourg est passé sous silence.

Le président du gouvernement grand-ducal Emile Reuter (depuis le 27 septembre 1918) s'adresse à Wilson pour lui demander que le Luxembourg soit compris parmi «les territoires dont l'évacuation était exigée par les Alliés comme condition préalable à tout armistice.»¹⁶² Le gouvernement belge, toujours sur le qui-vive,

¹⁶⁰ «A partir de la seconde moitié de 1917, l'attitude par rapport à la durée de la guerre s'inversera. En septembre 1918 encore, on croyait à une issue lointaine, pas avant 1919! Fin 1917 et pendant la plus grande partie de 1918, non seulement on ne voyait plus d'issue à court terme, mais bien souvent plus d'issue du tout.» J.-J. BECKER, «Union sacrée ou idéologie bourgeoise». In *Revue historique* t. 264 (1980) p. 72.

¹⁶¹ Bel exemple du manque d'information des milieux luxembourgeois mais aussi des erreurs d'appréciation, le 14 octobre 1918 le *Luxemburger Wort* publie encore une annonce pour la «Deutsche Kriegsanleihe».

¹⁶² Ambassade de France à La Haye au Quai d'Orsay 26 octobre 1918, A.E. - Paris, Europe 1918-1929 Luxembourg 11.

pousse très adroitement les volontaires luxembourgeois dans l'armée belge – une poignée, on le rappelle – à adresser une demande similaire au président américain. La Belgique tient à se présenter comme le défenseur des intérêts luxembourgeois.

A Luxembourg règne la crainte de voir le pays devenir, à la suite du refoulement des armées allemandes, le théâtre d'opérations militaires. Craintes nullement chimériques quand on sait que la grande offensive alliée en direction de la Lorraine, avec comme but une percée en direction de Sarrebruck, était prévue pour le 14 novembre 1918.¹⁶³ Quand le gouvernement luxembourgeois apprend que les autorités allemandes envisagent d'établir le Grand Quartier général à Luxembourg, il proteste à Berlin. Cette mesure exposerait la capitale à de nouveaux bombardements alliés et violerait une fois de plus le statut de neutralité.¹⁶⁴ Le gouvernement proteste encore quand les autorités allemandes proclament le grand-duché *Etappen-gebiet*, mesure contraire à la neutralité et préjudiciable à la population. Le 11 novembre 1918 – on notera la date – le Grand Quartier général déclare le Luxembourg simple *Durchgangsgebiet*.

Au cours de ces semaines le *Auswärtiges Amt* demande aux militaires de traiter le Luxembourg avec ménagement: «Bitte O.H.L. (Oberste Heeresleitung) darauf hinzuweisen welche außerordentliche Bedeutung Luxemburg für unser Wirtschaftsleben nach dem Kriege haben wird. Es muss daher alles vermieden werden, was Volkstimung gegen uns beeinflussen muss.»¹⁶⁵ Ces recommandations reflètent-elles le secret espoir de voir se maintenir le *Zollverein* après la guerre?

Les autorités luxembourgeoises ne sont évidemment pas au courant de ces tractations ni de celles menant à l'armistice. Leur hantise est que la libération du pays se fasse dans la désolation. De là une étrange manœuvre: la politique de neutralité maintenue après l'invasion du 2 août 1914 ne pourrait-elle pas servir pour détourner le danger. La requête adressée au président Wilson est également envoyée à la France et à la Grande-Bretagne avec la précision suivante: «que l'Allemagne soit obligée d'évacuer le territoire luxembourgeois, et qu'en cas d'évacuation des territoires occupés, le retrait des troupes allemandes ne se fasse pas à travers le grand-duché.»¹⁶⁶

¹⁶³ J.-B. DUROSELLE, *La Grande Guerre des Français 1914-1918. L'incompréhensible*, Paris 2002, p. 406.

¹⁶⁴ Arendt à *Auswärtiges Amt*, 21 octobre 1918, A.E.-Berlin, Luxembourg. *Allgemeine Angelegenheiten* 21.

¹⁶⁵ A.A. à O.H.L. 1^{er} novembre 1918, A.E. – Berlin Abt. IA, G.H.Q. Luxembourg. *Allgemeine Lage*.

¹⁶⁶ Note de Lefort, ambassadeur du Luxembourg à Berne à l'ambassadeur de France, 5 novembre 1918, A.E. – Paris, Europe 1918-1929, Luxembourg 11.

Cette démarche prend toute sa signification à la lumière d'une initiative de la grande-duchesse, très probablement en accord avec le gouvernement. Dans un télégramme au pape Benoît XV du 22 octobre 1918 elle le prie d'«intervenir auprès des puissances belligérantes pour l'évacuation du grand-duché et le maintien de la neutralité.» (c'est nous qui soulignons). La réponse de Benoît XV à Marie-Adélaïde s'inspire d'une grande prudence: «Après avoir reçu la dépêche de Votre Altesse Royale, notre secrétaire d'Etat n'a pas manqué d'en entretenir les Ministres des Puissances intéressées. Nous formons les vœux les plus paternels pour la plus grande prospérité de Votre Altesse Royale et de tous ses fidèles sujets.» Dès le lendemain l'ambassadeur de Belgique auprès du Vatican et l'ambassadeur de France auprès du Quirinal en ont connaissance.¹⁶⁷

L'implication de la manœuvre saute aux yeux. Si les Allemands dans leur retraite contournaient le Luxembourg, quelle serait dès lors la justification d'une occupation du grand-duché par les Alliés? Veut-on les obliger à respecter la neutralité violée par l'Allemagne? Pour le Quai d'Orsay «il est visible que cette demande est inspirée par le Gouvernement allemand qui, après avoir violé la neutralité du Luxembourg, après avoir utilisé pendant quatre ans et demi les chemins de fer et les industries du pays, pour les besoins de la guerre, cherche maintenant à couvrir le territoire allemand par la neutralité du Luxembourg. Après avoir violé le droit, il tient à le rétablir à son profit.»¹⁶⁸

Même accueil au *Foreign Office*: «proposal out of place».¹⁶⁹ Wilson ne verra pas le télégramme de Reuter. Son confident, le colonel House, en prend connaissance et le transmet au général Belin, représentant militaire français au Conseil supérieur de la Guerre à Versailles, qui le passe au Quai d'Orsay. La boucle est bouclée. L'initiative luxembourgeoise est d'une maladresse insigne. Elle n'avait aucune chance d'aboutir. On voit mal Foch contourner le grand-duché alors qu'il a besoin de ses chemins de fer pour marcher sur le Rhin.

Le télégramme luxembourgeois n'a pas été conçu de connivence avec l'Allemagne. Rien dans la documentation ne le fait penser, bien au contraire.¹⁷⁰ Et pourtant, l'accusation des Alliés n'était-elle pas

¹⁶⁷ A.G. - Paris Vincennes 4 N72.

¹⁶⁸ Note de Pichon, ministre français des Affaires étrangères, envoyée aux ambassades à Berne, Londres, Washington et La Haye, 23 octobre 1918, A.E.-Paris, Europe 1918-1919, Luxembourg 11.

¹⁶⁹ Note du comte de Salis, envoyé spécial du Gouvernement britannique auprès du Vatican, A.E. - Londres F.O. 371-3449.

¹⁷⁰ La *Oberste Heeresleitung* affirme que les troupes allemandes ne peuvent contourner le Luxembourg. Il leur faut les chemins de fer pour le transport du matériel lourd.

prévisible dans le climat de suspicion qui pèse sur la souveraine et son gouvernement? A tort ou a raison leur réputation de germanophilie est solidement établie dans les chancelleries française, belge et anglaise. Dans cette affaire c'est Marie-Adélaïde qui est jugée avec le plus de sévérité. Pour le ministre français des Affaires étrangères «il n'est pas surprenant de voir la grande-duchesse se prêter à cette tentative, n'a-t-elle pas récemment autorisé l'union de sa sœur avec le prince Rupprecht, chef de l'une des armées allemandes? En outre, elle redoute de voir le Luxembourg occupé par les alliés après l'avoir été par les allemands.¹⁷¹»

Les fiançailles d'Antonia (19 ans) avec Rupprecht de Bavière (49 ans) ont été annoncées le 26 août 1918, à un moment certainement mal choisi. La cour a beau affirmer que cette union est d'ordre purement privé, la personnalité du fiancé en fait une affaire politique: il est l'héritier du trône royal de Bavière et *Generalfeldmarschall*. La propagande alliée l'a qualifié de «boucher des Flandres». Quoi qu'il en soit, cette union ne peut que renforcer aux yeux de l'Entente la réputation germanophile de la grande-duchesse.

Le gouvernement continue au-delà de l'armistice d'irriter les Alliés, certes pas par germanophilie mais plutôt par inexpérience et par esprit d'indécision, trait de caractère qu'on reconnaît facilement à son chef Emile Reuter. Le 30 novembre 1918, le maréchal Foch signale à Clemenceau que l'ambassadeur d'Allemagne réside toujours à Luxembourg. Le 4 décembre, le ministre des Affaires étrangères Pichon s'adresse à son tour à Clemenceau pour demander le départ immédiat non seulement de l'ambassadeur d'Allemagne mais aussi «des chambellans allemands auprès de la grande-duchesse¹⁷² Ce n'est que le 17 décembre 1918 que le gouvernement grand-ducal invite l'ambassadeur d'Allemagne à quitter le pays.

Même retard à l'allumage pour la dénonciation du *Zollverein* et dans la foulée du traité ferroviaire de 1872, ce dernier ayant manifestement été violé par l'Allemagne, ce qui n'était pas le cas de l'union douanière. Ce n'est que le 5 décembre 1918, que E. Reuter demande à la «Commission d'étude des problèmes économiques posés par la guerre et ses conséquences éventuelles», mise en place en 1917¹⁷³, «s'il est utile ou opportun de dénoncer dès maintenant l'union douanière». Réunie le 7 décembre 1919, la Commission conseille «impérieusement» au président du gouvernement de

¹⁷¹ Note du 23 octobre 1918, A.E. - Paris Europe 1918-1929, Luxembourg 11.

¹⁷² A.E. - Paris série Z, Luxembourg vol. 11.

¹⁷³ Arrêté ministériel du 6 octobre 1917, Mémorial 1917, p. 1328. La Commission publiera ses rapports début février 1919: *Travaux de la Commission sur l'orientation économique du grand-duché de Luxembourg*.

dénoncer le *Zollverein* «le plus tôt possible.» Mais Reuter continue à hésiter, à peser le pour et le contre. Quand le 14 décembre la Commission apprend que rien n'a encore été fait, son président Joseph Steichen va le soir même voir Reuter. Ce dernier justifie le retard pris par «des considérations de forme plutôt que de fond». C'est finalement le 19 décembre 1918 que le gouvernement dénonce le *Zollverein* avec effet à partir du 31 décembre. Le 3 janvier 1919, il en informe les Alliés¹⁷⁴ et exprime par la même occasion sa volonté d'ouvrir avec les pays de l'Entente, en premier lieu la France et la Belgique, des négociations pour une union économique. On reviendra plus bas sur cette question qui pèsera lourdement sur les relations franco-belges.

Dans ces deux affaires – expulsion de l'ambassadeur d'Allemagne et rupture de l'union douanière – le chef du gouvernement a agi et réagi avec une mentalité d'avocat, soucieux de considérations étroitement juridiques, plutôt qu'avec le sens politique que demandait la situation. Mais l'explication en profondeur est à chercher ailleurs. «Comment rompre sans froisser l'Allemagne», voilà la grande préoccupation de Reuter. On ne coupe pas à la légère un cordon ombilical qui, pendant 76 ans, a irrigué l'économie luxembourgeoise. Le gouvernement sait que le grand-duché aura toujours besoin de l'Allemagne et de son vaste marché, en quoi l'avenir lui donnera raison. La signature de l'U.E.B.L. (Union économique belgo-luxembourgeoise) le 25 juillet 1921 n'empêchera pas l'Allemagne de redevenir rapidement un partenaire économique de choix au point que dans les années 1970 on a pu parler d'un «*Zollverein* à rebours». ¹⁷⁵ Dénoncer ce traité était pour le Luxembourg un acte lourd de conséquences, ouvrant un avenir incertain. Le petit Etat se rend compte, une fois de plus, qu'il n'a guère le choix.

La deuxième explication des hésitations de Reuter réside dans l'attachement très profond de la classe politique et de l'opinion publique à la neutralité du grand-duché telle qu'elle a été définie par le traité de 1867. Le gouvernement Reuter est décidé à maintenir cette politique. Dénoncer le *Zollverein* et s'orienter vers une union économique avec la France et la Belgique ne revient dès lors pas à choisir un camp plutôt que l'autre. Le maintien de la neutralité doit permettre au petit pays d'éviter une inféodation politique.

Le 21 novembre 1918, les troupes américaines avec le général Pershing à leur tête entrent à Luxembourg, car celui-ci fait partie de leur zone d'occupation. Le lendemain c'est au tour d'un régiment

¹⁷⁴ A.E. – Londres F.O. 371-3638.

¹⁷⁵ A. RIES, *Mutations des relations économiques du Luxembourg avec l'Allemagne. Le *Zollverein* à rebours?* Lux. 1980.

français, car Foch avait décidé d'établir son quartier général dans la capitale, mesure permettant d'écarter la demande de la Belgique d'en assurer la garnison. Pour le Luxembourg commence une seconde occupation militaire, sous des auspices bien différentes de celle commencée le 2 août 1914. Cette occupation ne prendra fin que le 21 décembre 1923 avec le départ des derniers soldats français, c'est-à-dire quatre ans et demi après la signature du traité de paix. Sa longueur peut surprendre et a effectivement inquiété la Belgique.¹⁷⁶ Elle s'explique avant tout par la situation sociale tendue (agitation ouvrière, grande grève de mars 1921 avec occupation d'usines) qui conduit le gouvernement Reuter à souhaiter cette présence militaire française.

III. – L'INDÉPENDANCE SAUVÉE DANS UNE SITUATION DÉSESPÉRÉE (1918-1919)

L'ABDICATION DE MARIE-ADÉLAÏDE

Avec la fin de la guerre l'avenir du Luxembourg se joue sur deux plans¹⁷⁷. Sur le plan *intérieur* les élections législatives constitutives d'août 1918 entraînent la formation d'un véritable gouvernement de coalition avec à la tête Emile Reuter, figure de proue de la droite (catholique) qui est devenu le premier parti sans disposer toutefois de la majorité absolue. Ce gouvernement aurait pu, aurait dû être un gouvernement d'union nationale, mais les querelles partisans et les haines personnelles sont plus fortes que le sens de la solidarité. La personne de la grande-duchesse apparaît comme la principale ligne de partage. Libéraux et socialistes ne lui ont pas pardonné ses prises de position partisans (1915) qui leur ont coûté en fin de compte le pouvoir. Ils réclament son départ, les libéraux pour ouvrir la voie à une union intime avec la Belgique – on devine ce que cela veut dire – les socialistes pour mettre en place la république. La droite défend en la personne de Marie-Adélaïde le principe monarchique mais aussi l'indépendance du pays. Ayant compris que la position de la

¹⁷⁶ Mollard au ministre des Affaires étrangères, 27 juillet 1922: «A titre confidentiel M. Reuter m'a confié que M. Jaspar [ministre belge des affaires étrangères] était hanté de l'idée que le Gouvernement français ne retirerait jamais ses troupes du grand-duché.» A.E. - Paris, Europe 1918 - 1929, Z 4114, Luxembourg.

¹⁷⁷ C. CALMES, 1919. *L'étrange referendum du 28 septembre*, Lux. 1979; G. TRAUSSCH, «Les relations franco-luxembourgeoises au lendemain de la Première Guerre mondiale». In: R. POIDEVIN – G. TRAUSSCH, *Les relations franco-luxembourgeoises de Louis XIV à Robert Schuman*. Metz 1978, p. 199-214; G. TRAUSSCH, *Les relations franco-belges à propos de la question luxembourgeoise 1914-1922*. In: *Les relations franco-belges de 1830 à 1934*, Metz 1975, p. 275-293; A. COLLART, *Sturm um Luxemburgs Thron 1907 – 1920*, Lux. 1959; S. MARKS, *Innocent abroad. Belgium at the Paris Peace Conference of 1919*, Chapel Hill (USA), 1981, p. 206 - 254.

France sera décisive pour la solution de la question luxembourgeoise, la gauche dénonce la grande-duchesse à Paris et y trouve des oreilles complaisantes.

Marie-Adélaïde prête évidemment le flanc à la critique. Si son attachement au pays ne peut être suspecté, elle apparaît trop allemande par les origines de sa maison, par son entourage et ses relations. Mais elle est aussi bouc émissaire. Le maintien de la neutralité luxembourgeoise tous azimuts en 1914, même à l'égard de l'envahisseur, a été élaboré par Paul Eyschen, président du gouvernement, approuvé par la Chambre et accepté par l'opinion publique. En 1918, Eyschen n'est plus là pour endosser les responsabilités de cette politique si bien que Marie-Adélaïde se trouve en première ligne, terriblement seule.

On aurait cependant tort d'attacher trop d'importance à ce grief de germanophilie. Sur le plan *extérieur* d'autres facteurs priment, notamment les divergences de la France et de la Belgique sur l'avenir du Luxembourg. Cette dernière, on l'a vu plus haut (p.69), souhaite de «retour» du grand-duché sous la forme d'une annexion pure et simple ou d'une union personnelle, le roi des Belges devenant grand-duc de Luxembourg. La France a bien déclaré le 9 juin 1917 que le grand-duché n'était pas un de ses buts de guerre, laissant en principe les mains libres à la Belgique, mais sans aller jusqu'à l'aider dans son entreprise. En fait, elle mettra des bâtons dans les roues de la politique belge.

Le Quai d'Orsay est mieux informé du véritable état d'esprit des Luxembourgeois que la diplomatie belge. Il l'est d'abord par André Mollard, l'ambassadeur de la République à Luxembourg, replié sur Paris en 1914. Très apprécié au Luxembourg avant la guerre, il est bien renseigné sur la situation au grand-duché par les Luxembourgeois venant à Paris en passant par la Suisse. En ce qui concerne les Luxembourgeois de Paris les choses sont plus compliquées (p.71). Leur grande majorité, peu politisée, regroupée autour de *l'Oeuvre des soldats luxembourgeois* et du journal *Le Luxembourgeois*, reste attachée à l'indépendance de la patrie. Une minorité s'est organisée dans le *Comité franco-luxembourgeois* dont on a parlé plus haut. Très engagé et très actif celui-ci attire davantage l'attention; il combat la propagande belge et prône un rapprochement très étroit avec la France. Se situant plutôt à gauche, très anticlérical, il rencontre par ses conceptions une partie de la classe politique française. Il arrive à faire croire à certains milieux que les Luxembourgeois souhaitent une annexion à la France. Mollard, de convictions et de tempérament plutôt conservateurs, combat discrètement leur influence au Quai d'Orsay. Une chose est certaine, le Quai a bien compris qu'une consultation popu-

laire ne laisserait aucune chance à une solution belge, même pas à celle d'une union économique. Il laisse donc la Belgique s'empêtrer dans une politique d'annexion qui n'ose pas dire son nom.

Le gouvernement luxembourgeois est dans une position difficile. Après l'armistice la France et la Belgique s'abstiennent de renvoyer leurs ambassadeurs à Luxembourg.¹⁷⁸ Ce n'est pas une rupture des relations diplomatiques, mais une marque de défiance à l'égard de Marie-Adélaïde. A l'encontre de la Belgique à qui il faut la déchéance de la dynastie, la France pourrait se satisfaire du départ de la souveraine et de son remplacement par une princesse non compromise par ses positions politiques.

Pour clarifier la situation tant sur le plan économique (union douanière) que politique (forme de l'Etat) le président du gouvernement E. Reuter décide début décembre 1918 de se rendre à Paris. Il obtient du maréchal Foch les autorisations nécessaires. Le chargé d'affaires de Belgique, le prince de Ligne, qui est tuyauté par un «informateur», peut tout de suite avertir Bruxelles.¹⁷⁹ Dès le 9 décembre l'ambassadeur de Belgique intervient au Quai d'Orsay: le gouvernement belge «prie instamment le Gouvernement français de n'avoir aucune convention avec le Gouvernement luxembourgeois sur l'avenir du Luxembourg avant la réunion qui doit avoir lieu entre les Gouvernements français, anglais et belge sur les désirs de la Belgique en ce qui concerne le règlement de la guerre.»¹⁸⁰ Son interlocuteur le rassure: le gouvernement français n'a pas «l'intention d'avoir avec le Gouvernement luxembourgeois d'autres rapports que ceux nécessités par l'occupation militaire.» A la suite de quiproquos entretenus par l'environnement de Foch, Reuter n'est pas averti à temps du refus du Quai: accompagné de deux de ses ministres, il se met en route le 19 décembre. Par politesse, mais aussi sur les instances de Foch, le ministre des Affaires le reçoit pour lui dire «que le Gouvernement français ne croit pas possible d'avoir des rapports ou des négociations avec le Gouvernement de la grande-duchesse de Luxembourg qu'il considère comme s'étant gravement compromise avec les ennemis de la France.»

A partir de ce moment le sort de Marie-Adélaïde est scellé.¹⁸¹ Seule son abdication au profit de sa sœur Charlotte pourrait sauver

¹⁷⁸ La Belgique envoie bien à Luxembourg le prince de Ligne comme représentant diplomatique mais ostensiblement ne l'accrédite pas auprès de la grande-duchesse.

¹⁷⁹ De Ligne à Hymans, 7 décembre 1918, A.E. – Bruxelles, B.1.

¹⁸⁰ Gaiffier à J. Laroche, sous-directeur des Affaires d'Europe au Quai d'Orsay, 9 décembre 1918 A.E. - Paris A Paix 323.

¹⁸¹ Note manuscrite de Pichon du 24 décembre 1918 sur son entrevue avec Reuter, A.E – Paris, série 2 Luxembourg 11. Reuter lui répond que sa «déclaration était, dans tous les cas, de nature à "déblayer le terrain".»

la dynastie. Reuter aurait pu réagir tout de suite et trancher à froid en prenant ses adversaires de vitesse. Fidèle à son tempérament il tergiverse et retarde l'heure de vérité. Il lui faut convaincre la grande-duchesse, ce qui ne sera pas facile, et ses amis du parti de droite dont certains sont de fervents défenseur de la souveraine.

De retour à Luxembourg les trois ministres laissent entendre que leur voyage s'est déroulé de façon satisfaisante.¹⁸² L'annonce de l'accueil glacial à Paris par le journal libéral *Luxemburger Zeitung* le 30 décembre 1918 fait l'effet d'une bombe.¹⁸³ Lors de la réunion de la Chambre le 9 janvier 1919, socialistes et libéraux tentent une espèce de putsch parlementaire. N'y parvenant pas, ils proclament la république dans la rue. Le général de la Tour, commandant de la place, craignant des débordements populaires, fait évacuer les abords de la Chambre.¹⁸⁴ Le mouvement s'épuise rapidement. La droite, de son côté, arrive non sans mal à convaincre Marie-Adélaïde dont la position est jugée intenable, à abdiquer en faveur de sa sœur Charlotte, âgée de 23 ans. L'acte d'abdication (anti)daté au 9 janvier 1919¹⁸⁵ est porté à la connaissance de la Chambre dans la séance du 14 janvier. Le lendemain Charlotte prête le serment constitutionnel. Voilà que disparaît un obstacle majeur à la normalisation de la situation tant sur le plan intérieur qu'extérieur. Le grand perdant de l'opération est la diplomatie belge. Si Marie-Adélaïde tombe, la dynastie reste debout et se pose en travers des ambitions de la Belgique. Sur le plan intérieur les choses se calment quelque peu. La question dynastique perd de son aigreur. Le 13 novembre 1918, la Chambre avait déjà adopté une résolution tendant à soumettre la forme de l'Etat (maintien de la dynastie ou république) à une consultation populaire. Un projet de loi afférent est voté par la Chambre le 18 mars 1919.

UN PLAIDOYER POUR L'INDÉPENDANCE

Désormais les enjeux se déplacent sur le plan extérieur. Deux questions occupent désormais le devant de la scène: celle du *maintien de l'indépendance* du Luxembourg et celle de son *orientation économique*. Par moments les deux s'emboîtent l'une dans l'autre.

Le Luxembourg – tant le gouvernement que l'opinion publique – sent que les ambitions de la Belgique sont le principal danger pour

¹⁸² L.Z. 27 décembre 1918, «Vom Tage. Die Regierung von der Pariser Reise zurück»; L.W. 28 décembre 1918, «Neues vom Tage. Luxemburg und Frankreich».

¹⁸³ L.Z., 30 décembre 1918, «Zur Dynastie Krise».

¹⁸⁴ Voir S. BONNET, «La tentative d'instaurer la république à Luxembourg en 1919». In *Hémécht* 1974, p. 169 - 186; L. HOMMEL, «Quarante-huit heures de république à Luxembourg». In *La Revue générale* (Bruxelles) 1927 p. 513-537 et p. 661-675.

¹⁸⁵ *Mémorial* du 18 janvier 1919, p. 65 - 66.

l'indépendance. On sait aussi qu'en France s'élèvent des voix qui, tel Maurice Barrès, réclament le retour de l'ancien département des Forêts. Le gouvernement devine cependant que ces voix n'ont pas l'oreille du Quai d'Orsay.

Le Luxembourg n'a qu'une carte à jouer, celle du droit des peuples de disposer librement de leur avenir, droit dont l'Entente se proclame le défenseur attitré. Dès fin décembre 1918, les journaux luxembourgeois réagissent avec vivacité aux articles annexionnistes de la presse belge. Un rattachement imposé par les puissances alliées serait un reniement scandaleux des principes de base pour lesquels elles sont entrées en guerre.¹⁸⁶ Encore faudrait-il que les Luxembourgeois soient solidaires dans la défense de leur indépendance. Or des voix luxembourgeoises s'élèvent pour affirmer que le grand-duché est trop exigu pour former un État viable et prônent l'intégration dans un pays plus grand.¹⁸⁷

Le 12 février 1919, le gouvernement luxembourgeois adresse un mémoire au président de la Conférence de la Paix (Clemenceau). C'est un plaidoyer vibrant pour l'indépendance. Habilement il trace le cadre de sa stratégie: «La conférence a inscrit au frontispice de ses travaux le grand principe de la justice internationale qui reconnaît le droit des peuples, grands et petits, de décider de leur sort et de régler en toute liberté la forme de leur gouvernement.» Sa conclusion: «Le peuple luxembourgeois est passionnément attaché à son indépendance nationale et aspire au maintien de son autonomie.» Dans la foulée il informe la conférence de l'organisation d'un plébiscite: «Tous les Luxembourgeois majeurs, hommes et femmes, seront ainsi appelés à se prononcer sur le régime politique et dynastique de leur patrie.» Pour terminer le gouvernement demande à être entendu par la Conférence pour «exposer ses vues et produire ses explications».

Ce texte devient public à la mi-mars 1919. Le 20 mars, il est publié *in extenso* dans le *Journal des Débats* (Paris). La *Luxemburger Zeitung* le publie le lendemain. La presse internationale s'en empare, parfois

¹⁸⁶ «Denn eine gewaltsame Annexion eines kleinen, schwachen Landes wäre der blutigste Hohn auf alles, was seit Jahren als Kriegsziel der Sieger im Weltkriege proklamiert wurde.» L.W. 6 janvier 1919, «Innenpolitisches. Eine Massenpetition an die Kammer».

¹⁸⁷ Sous l'impulsion de F. Clement, publiciste de talent, le *Escher Tageblatt* plaide en décembre 1918 et janvier 1919 pour un rattachement à la France: «Wir können nicht unabhängig bleiben. Daß es folglich für die Zukunft der Arbeiterbewegung hierzulande nur eine Möglichkeit gibt: *Anschluß an ein großes Nachbarland.*» (c'est le journal qui souligne), E.T. 11 décembre 1918, «Genug des grausamen Spiels». En fait, ces idées circulent surtout dans les milieux intellectuels de gauche: «den Bestrebungen, welche tausende unserer kultiviertesten Mitbürger teilen, dahingehend, dass wir enger an ein Nachbarland angeschlossen werden.» E.T. 9 décembre 1918, «Ein interessantes Dokument.» Le *Escher Tageblatt* de l'époque n'a de lien ni avec le parti socialiste ni avec le syndicalisme ouvrier.

avec des titres révélateurs: «Un mémoire du Luxembourg à la Conférence. Le grand-duché réclame son autonomie et prépare un plébiscite.» (*L'Eclair*, Paris 20 mars), «Claims of Luxemburg. An Appeal to the Allies» (*Morning Post*, Londres, 20 mars), «Le Luxembourg veut rester indépendant» (*L'Événement*, Paris, 20 mars 1919). On le voit, le mémoire du gouvernement luxembourgeois, fort bien argumenté, a retenu l'attention.

A la déception des autorités luxembourgeoises les puissances alliées ne réagissent pas au mémoire du 12 février 1919. Celles-ci ne veulent pas se prononcer sur la question luxembourgeoise tant que la France et la Belgique n'ont pu accorder leurs vues. A la Conférence de la Paix la question luxembourgeoise n'est pas renvoyée à l'une des commissions spéciales, ordinairement créées pour étudier les problèmes qui se posent, mais réservée au Conseil des Dix, par la suite Conseil des Quatre: la France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'Italie).¹⁸⁸ Pour Pichon «c'est une question politique qui n'exige pas d'étude spéciale en commun.»¹⁸⁹ Clemenceau, à son habitude, met les points sur les i quand il dit à Reuter pour le faire patienter: «La question du Luxembourg est plus grande que le territoire luxembourgeois lui-même.»¹⁹⁰ La question reste donc ouverte mais l'appel au droit des peuples demeure. Clemenceau lui-même insiste sur l'importance du plébiscite annoncé par le mémoire du 12 février 1919.¹⁹¹

Le gouvernement luxembourgeois a envoyé son mémoire le 12 février 1919. Or la veille, le 11 février, le ministre belge des Affaires étrangères, P. Hymans, avait exposé les revendications de la Belgique devant le Conseil des Dix. Sur la forme il ne revendique pas l'annexion du Luxembourg, mais recourt à des circonvolutions et des détours pour la formuler.¹⁹² R. Lansing, le secrétaire d'Etat

¹⁸⁸ Le meilleur ouvrage sur la Conférence de la Paix (M. MACMILLAN, *Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War*, London 2003) ne parle pas de la question luxembourgeoise. Ce n'est pas étonnant quand on se rappelle qu'elle est essentiellement une affaire franco-belge.

¹⁸⁹ P. HYMANS, *Mémoires*, t.1, Bruxelles 1958 p. 369.

¹⁹⁰ P. MANTOUX, *Les délibérations du Conseil des Quatre*, Paris 1955, t. 2, p. 249 (28 mai 1919).

¹⁹¹ Clemenceau ne cesse d'opposer aux pressions belges la volonté des Luxembourgeois: «si le Luxembourg par un plébiscite manifestait ses préférences pour la France, il lui (Clemenceau) serait impossible de se dérober à cette offre.» HYMANS, op. cit. p.378. «Vous ne pensez pas me demander de dire aux Luxembourgeois: "Je désire que vous soyez Belges." Il faut leur laisser leur liberté de décision.» MANTOUX, op. cit. t. 1. p. 146. Dans la même foulée cet homme irascible dit: «Je ne demande qu'une chose: la disparition de la dynastie allemande» puis: «Je demande que le Luxembourg dise ce qu'il veut» (4 avril 1919). Encore faut-il lui donner l'occasion de le dire. Dans ses sorties contre Hymans qu'il n'aime pas, Clemenceau n'est pas à une contradiction près. Voir J.-B. DUROSELLE, «Clemenceau et la Belgique» In: *Les relations franco-belges de 1830 à 1934*, Metz 1975, p. 245-249.

¹⁹² P. HYMANS, op. cit. P. 363.

américain, semble avoir eu des doutes. Il demande «à M. Hymans ce qu'il pensait du referendum dans le grand-duché; la réponse du Ministre fut interprétée dans ce sens que la Belgique redoutait ce referendum qui ne serait favorable à la grande-duchesse» (lire: redoutait que ce referendum ne serait favorable à la grande-duchesse).¹⁹³

Au Quai d'Orsay on n'est pas non plus dupe des formulations alambiquées de Hymans. Au fond la Belgique souhaite que la France «suggère» au Luxembourg de se tourner vers elle pour organiser «librement» un rapprochement. En réalité il n'y aurait pas de véritable liberté et cela pour deux raisons: d'abord parce l'option du choix du partenaire économique est écartée d'office; ensuite parce que la Belgique continue à demander le départ de la dynastie. C'est elle qui empêchera longtemps la France et la Grande-Bretagne de reconnaître la nouvelle grande-duchesse. A un grand-duché dépouillé de sa maison régnante il ne resterait que la solution de l'union personnelle avec la Belgique. En bonne logique celle-ci continue à s'opposer au referendum politique, ce qui ne lui donne pas le beau rôle. Clemenceau ne s'embarrasse pas des méandres de la pensée belge. Le 4 avril 1919, lors d'une réunion du Conseil des Quatre il dit au roi Albert: «Puis-je demander quelles sont les intentions de la Belgique? J'avais compris qu'elle voulait l'annexion du Luxembourg». Embarrassés Albert et Hymans s'empêtrèrent dans leurs explications.¹⁹⁴

Le gouvernement luxembourgeois devine les manœuvres et les intrigues dont le pays fait l'objet, mais a du mal à réagir. Un exemple. Le 23 janvier 1919, il avait adressé une missive à Bruxelles plaçant «la sauvegarde des droits du pays sous la haute protection du Gouvernement belge.» On imagine la perplexité de ce dernier, compte tenu de ses visées sur le Luxembourg. Le directeur général de la Politique Bassompierre demande au représentant luxembourgeois si la protection d'autres pays a également été sollicitée, car pour la Belgique «ce point est important pour fixer la portée des ouvertures que nous fait la lettre du 23 janvier.» Mal informé par son propre gouvernement, d'Ansembourg l'assure «que la démarche

¹⁹³ A.E.- Bruxelles B1, rapport de Gaiffier, ambassadeur de Belgique à Paris, à Hymans, 18 février 1919.

¹⁹⁴ MANTOUX, t.1, p. 146-147. La veille de cette réunion du 4 avril 1919 le roi Albert avait eu un entretien avec Balfour, secrétaire d'Etat au Foreign Office, au cours duquel il lui avait dévoilé le fond de sa pensée, l'incitant à user de son influence «with the Prime Minister [Lloyd-George] to secure that when the peace was concluded Belgium should have at least that acquisition of territory to show. Without a territorial gain, of this description, he said, the position of the Belgian Government and possibly the position of the Royal Family would become almost impossible.» Balfour à Curzon, 12 avril 1919, A.E. - Londres F.O.371, 3638, 71810.

actuelle, était faite à Bruxelles seulement.» En réalité elle l'a été également à Paris, Londres et probablement Washington¹⁹⁵ et de ce fait perd non seulement toute sa signification pour le gouvernement belge mais devient pour celui-ci une preuve de la duplicité luxembourgeoise. Dans sa stratégie il manque à la diplomatie luxembourgeoise le savoir-faire nécessaire.

L'exposé de Hymans le 11 février 1919 devant la Conférence des Dix à Paris¹⁹⁶ fait l'objet d'un court communiqué officiel de l'agence Havas, selon lequel le ministre belge a préconisé pour des raisons de sécurité militaire «le rattachement du Luxembourg à la France ou à la Belgique par une union douanière et militaire ou une union personnelle».¹⁹⁷ Selon les journaux belges il ne peut être question d'user de violence, «d'amicales négociations devant permettre un accord satisfaisant.» L'émotion est grande à Luxembourg et les attaques de la presse contre la Belgique se multiplient.¹⁹⁸

Ne disposant d'aucune information autre que la dépêche Havas le gouvernement luxembourgeois envoie une note de protestation à Bruxelles dans laquelle il demande «une déclaration officielle, déclaration qui exclurait toute hypothèse d'une décision internationale statuant sur le sort du Luxembourg, sans le consentement du peuple luxembourgeois.» Il sent bien le danger de l'argument militaire (le Luxembourg comme couloir d'invasion rappelle la campagne de 1913 sur la «trouée de Luxembourg, voir p. 53) pour l'indépendance du pays: «Le peuple luxembourgeois ne saurait être rayé de la liste des Nations pour des raisons militaires invoquées par nos voisins. L'intérêt de nos voisins ne peut nous enlever le droit à l'existence. Le peuple luxembourgeois serait plutôt disposé, en cas de besoin, à défendre lui-même ses frontières du côté de l'Est et à prendre dans cet ordre d'idées toutes les mesures qui pourront s'imposer.»¹⁹⁹ C'est l'évocation d'un régime de neutralité armée.

¹⁹⁵ Voir note de Bassompierre, 27 janvier 1919, Bruxelles B1, A.E. - Paris A-Paix 324;A.E. - Londres F.O. 371 - 3638.

¹⁹⁶ Une présentation chez H. ELCOCK, *Portrait of a Decision. The Council of Four and the Treaty of Versailles*, London 1972, p.109-111.

¹⁹⁷ La mention de l'option française n'est qu'une précaution de langage de la part de Hymans. Dans la reproduction de la dépêche Havas la presse belge laisse de côté l'aspect militaire.

¹⁹⁸ L.W. 24 février 1919, «Die Scheere des Herrn Hymans».

¹⁹⁹ Note manuscrite - l'ambassade ne possédait probablement pas de machine à écrire - du comte d'Ansembourg, ambassadeur du Luxembourg à Bruxelles, 22 février 1919. A.E. - Bruxelles B.1. Ce même ambassadeur avait dit deux mois plus tôt à J. Brunet, directeur général du Commerce aux Affaires étrangères, «qu'il n'envisagerait qu'une solution possible: l'annexion pure et simple ; l'union personnelle ne lui paraissait pas une solution recommandable.» Brunet à Hymans, 20 décembre 1918, *ibid.*

La carte du droit des peuples est un atout entre les mains des autorités grand-ducales. Clemenceau, sans doute dans un mélange de conviction et de tactique, l'utilise également pour coincer les Belges. Il sait pouvoir compter sur les Etats-Unis: «A La Conférence, le Président Wilson et M. Lansing ont proposé un plébiscite.»²⁰⁰ On a vu plus haut (p.76) que ce sont des Américains d'origine luxembourgeoise qui dès 1915, donc avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, avaient renseigné Lansing sur les malheurs du Luxembourg. C'est encore une de ces ironies dont l'histoire n'est pas avare que de voir des diplomates belges attirer en 1917 et 1918 l'attention de Wilson sur la question du Luxembourg (p.78), évidemment pour l'orienter vers la solution belge. Tout en écoutant avec sympathie, le président s'était rapporté au droit des peuples, grands et petits, de disposer de leur avenir. Quand il arrive à Paris à la Conférence, il connaît donc l'essentiel du dossier, c'est-à-dire les ambitions de la Belgique. Si, comme les diplomates belges le lui ont affirmé, la majorité des Luxembourgeois est favorable à une solution belge, pourquoi la Belgique n'accepterait-elle pas l'organisation d'un referendum? Là voilà prise au piège.

UN CHOIX COMPLEXE ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE

Tournons nous vers la seconde question, celle de l'orientation économique du Luxembourg. C'est évidemment un problème de taille: une union économique avec la France ou la Belgique ou avec les deux à la fois. L'industrie et le commerce demandent une solution rapide. Le 2 janvier 1919, la Commission luxembourgeoise d'étude s'estime suffisamment informée pour trancher. A l'unanimité moins une voix elle se prononce pour l'union économique avec la France. Avant même la publication du rapport final des fuites, sans doute orchestrées, permettent aux journaux dès la mi-janvier 1919 de lancer le débat.²⁰¹ L'option pour la France répond surtout à l'attente de la sidérurgie et de l'agriculture, les deux piliers de l'économie luxembourgeoise. S'y ajoute le lien traditionnel très fort avec

²⁰⁰ MANTOUX, t 1, p. 147. Le colonel House, confident de Wilson, n'est pas toujours sur la même longueur d'ondes. Pendant une brève absence du président, retourné aux Etats-Unis, il prend contact avec A. Tardieu, chargé du rapport de la Commission d'étude sur les affaires belges. McCormick qui assiste à l'entretien note: «They (House et Tardieu) agreed on plan for Rhenish Republic and discussed method for getting Lloyd George's approval, also on Saar Coal Basin. Agreed Poland should have Danzig and Belgium Luxembourg.» I. FLOTO, *Colonel House in Paris. A Study of American Policy at the Paris Peace Conference 1919*, Aarhus 1973, p.128. De retour Wilson désavoue House, essentiellement sur la république rhénane.

²⁰¹ Premières allusions dans *l'Indépendance luxembourgeoise* (I.L.) du 7 janvier 1919.

la Lorraine annexée. Avec le retour de celle-ci à la France la perspective d'une union économique franco-luxembourgeoise gagne encore en attrait.²⁰²

Qu'on se rappelle que dans sa lettre du 3 janvier – dénonçant le *Zollverein* – le gouvernement, informé de la position de la Commission d'étude, avait exprimé son désir d'ouvrir des négociations économiques avec «les Pays de l'Entente». La diplomatie belge qui se propose d'accepter l'ouverture luxembourgeoise, intervient immédiatement au Quai d'Orsay pour rappeler à la France son engagement du 9 juin 1917. En bonne logique elle l'invite à déclarer une fois pour toutes au grand-duché qu'il n'a pas l'intention de négocier avec lui. Le Quai d'Orsay serait-il au pied du mur? D'un côté il ne peut entrer en négociations avec le Luxembourg, de l'autre il estime que le moment d'abattre sa carte luxembourgeoise n'est pas encore venu.

En fin de compte le Quai s'en tire par une pirouette langagière. Tout en exprimant sa satisfaction pour la dénonciation du *Zollverein* «il ne semble pas que la situation générale permette d'entamer dès à présent des négociations à cet effet; mais aussitôt que le moment en sera venu, le gouvernement français, vous pourrez en être certain, examinera cette question dans l'esprit le plus favorable».²⁰³ Ce n'est pas la fin de non-recevoir qu'espérait la Belgique. D'un côté elle permet à celle-ci l'ouverture de négociations avec le Luxembourg qui commenceront effectivement le 24 avril 1919. De l'autre elle entretient dans la tête des Luxembourgeois l'espoir d'arriver plus tard à un arrangement avec la France. La réponse française est d'autant moins encourageante pour la Belgique que, par des voies détournées, de nombreux signaux parviennent de Paris à Luxembourg faisant comprendre qu'à l'encontre de ce que prétendent les Belges, la voie française n'est pas définitivement fermée.²⁰⁴

De son voyage à Paris (19 – 24 décembre 1918) et de son entrevue à bien des égards décourageante E. Reuter est revenu à Luxembourg avec deux convictions. L'une, que la grande-duchesse Marie-

²⁰² G. TRAUSSCH «Le poids de la Lorraine dans la question du Luxembourg; le referendum du 28 septembre 1919» In id. *Du particularisme à la nation. Essais sur l'histoire du Luxembourg de la fin de l'Ancien Régime à la Seconde Guerre mondiale*, Lux. 1988, p. 275 – 298.

²⁰³ Brouillon de la lettre expédiée le 28 janvier 1919 à Emile Reuter, A.E. - Paris A Paix 324.

²⁰⁴ Reuter, éconduit par Pichon en tant que ministre de la grande-duchesse Marie-Adélaïde, retire de son voyage à Paris (22 – 24 décembre 1918), à la suite de divers contacts non officiels, l'impression que l'attitude négative de la France n'est pas définitive. Le président de la Commission d'étude, Joseph Steichen, arrive par d'autres sources à la même conclusion.

Adélaïde est trop compromise pour être maintenue. L'autre que l'avenir économique du Luxembourg est loin d'être tranché, à l'encontre de ce que la diplomatie belge susurrerait aux oreilles des Luxembourgeois. Reuter en fait part à J. Steichen qui en informe la Commission d'étude sur l'avenir économique du Luxembourg qu'il préside: «La France reconnaît au grand-duché le droit de disposer de son sort en toute liberté, et notamment aussi celui de s'orienter économiquement comme il le jugera convenir. S'il se décide à entrer dans une union douanière avec la France, il sera le bien-venu.» Il ajoute: «Il n'existe aucun arrangement emportant désintéressement de la France vis-à-vis de la Belgique, quant aux questions concernant le grand-duché:» Cette dernière affirmation ne correspond pas tout-à-fait au contenu de la déclaration française du 9 juin 1917, mais celle-ci reste confidentielle. Steichen confirme les dires de Reuter par «d'autres sources».²⁰⁵

Comment expliquer? D'un côté la France par la voie de son ministre, on ne peut pas dire refuse mais esquive les négociations économiques avec le Luxembourg, ce qui ne pouvait que donner l'impression qu'elle l'abandonnait à la Belgique. De l'autre elle leur fait comprendre par des canaux détournés, au cœur desquels on rencontre la personne d'A. Mollard, que rien n'est joué. Ce qui importe à la France c'est de maintenir ouverte la question luxembourgeoise. Pas étonnant que les Luxembourgeois – pas tous car certains suspectent une manœuvre française – se laissent prendre à cette partie de poker aux cartes truquées.

À Luxembourg l'option de la Commission d'étude pour la France ne fait pas l'unanimité dans l'opinion publique. La Belgique garde des partisans, non seulement le long de la frontière belgo-luxembourgeoise et à la Moselle²⁰⁶ mais dans toutes les couches de la société, ce qui n'est pas étonnant compte tenu des traditionnelles relations familiales, amicales et culturelles d'avant 1914. Les partis politiques sont également divisés sur la question. Si les députés socialistes et ceux de la droite catholique penchent plutôt pour la France et les libéraux plutôt pour la Belgique, dans chaque parti s'élèvent des voix dissidentes.²⁰⁷ Si le pays est divisé, aucun doute ne subsiste pourtant sur le côté duquel penchera la balance.

Pour la marche à suivre le gouvernement s'aligne sur l'avis de la Commission d'étude, dominée par la forte personnalité du maître de

²⁰⁵ 33^e séance de la Commission d'études, 28 décembre 1918, A.E.-Luxembourg 466.

²⁰⁶ La viticulture a peur de la concurrence des vins français.

²⁰⁷ Auguste Thorn, l'un des chefs de la droite, à la Chambre: «Pour ma part, les arguments produits en faveur d'une union douanière avec la France, je le déclare en toute franchise, me paraissent loin d'être décisifs.» (19 janvier 1919), C.R. 1918 - 1919 t.2, p. 801.

forges Emile Mayrisch.²⁰⁸ Les 18 et 22 janvier 1919, la Commission avait défini sa position: le gouvernement ferait des ouvertures économiques simultanées à la France et à la Belgique sur la base d'un programme en 7 articles.

Le premier article parle d'une «assimilation complète de tous les éléments économiques des deux pays». Y figure en bonne place un problème cher à Mayrisch: «l'égalité des tarifs et autres conditions de transport sur les voies ferrées.» Les mêmes prix de transport que ceux pratiqués pour la sidérurgie wallonne et lorraine. Il est également question d'une union monétaire qui permettrait au Luxembourg d'échanger la montagne de marks (200 millions) sur laquelle le pays est assis. Le gouvernement propose également une «adaptation progressive des lois sociales, économiques et fiscales luxembourgeoises à la législations du pays allié» (art.5). Il offre encore la «représentation diplomatique et consulaire du grand-duché par le pays allié, en l'absence d'agents grands-ducaux.»²⁰⁹ L'article 7 prévoit une durée de l'accord pour «50 ans au minimum.» On notera qu'il n'est pas question d'une convention militaire qui avait pourtant été envisagée antérieurement.

C'est sur cette base que le gouvernement propose simultanément le 21 février 1919 à la France et à la Belgique l'ouverture de négociations. Sa tactique est double. Il pense pouvoir négocier séparément avec ces deux pays et comparer ensuite les conditions offertes avant de choisir le mieux offrant. Voilà un petit pays qui espère jouer deux grands l'un contre l'autre. L'alternative, ce serait une négociation à trois, solution idéale car donnant satisfaction à l'ensemble de l'opinion luxembourgeoise.

Le rapprochement proposé par le Luxembourg va bien au-delà de ce que nécessiterait une union économique. Pas étonnant que le ministre belge des Affaires étrangères parle d'une proposition ayant «un caractère semi-politique». L'assimilation proposée par le grand-duché serait plus forte que celle entraînée par le *Zollverein*. Le gouvernement luxembourgeois ne semble pas avoir cru possible, à ce moment-là, une union économique réduite au strict minimum, lui

²⁰⁸ Le 12 janvier 1919, E. Mayrisch va trouver Paul Tirard (Trèves) que Foch avait chargé de l'organisation des territoires allemands occupés: «En son nom et au nom de la grande majorité des membres du Comité d'Etudes économiques [...] M. Mayrisch déclare que le Luxembourg a intérêt à être incorporé dans le système douanier français. Un traité de commerce constituerait une base d'une insuffisante stabilité.» Mayrisch ajoute encore «que la position des groupes d'intérêts qu'il représente serait difficile vis-à-vis de ses concitoyens, si leurs avances vis-à-vis de la France paraissaient ne pas devoir être accueillies.» Que veut dire Mayrisch par là? Veut-il insinuer que la France ne doit pas par égards pour la Belgique refuser les avances luxembourgeoises. Tirard qui est conseiller d'Etat, à Pichon, 14 janvier 1919. A.E. – Paris A. paix 324.

²⁰⁹ A.E. – Bruxelles, B1 et B21.

laissant une plus grande latitude. Comment l'expliquer? L'espoir de tirer la France de sa réserve par une offre très alléchante? La réaction de panique d'un gouvernement acculé à sortir le pays le plus rapidement possible de son isolement économique et à parvenir rapidement à échanger les 200 millions de marks dans ses caisses?

Une fois de plus l'ambassadeur de Belgique intervient à Paris, sollicitant enfin une réponse non équivoque et une fois de plus le Quai d'Orsay tergiverse.²¹⁰ Pour Ph. Berthelot «le gouvernement français, sans accepter l'offre grand-ducale ne peut cependant pas la décliner.» Il préconise de s'en tenir à la réponse dilatoire donnée à la proposition luxembourgeoise du 3 janvier 1919 (p.118) et en fin de compte il décide tout simplement de ne pas répondre au gouvernement luxembourgeois.²¹¹

Au même moment la Belgique n'a pas su saisir une occasion pour sortir de l'impasse dans laquelle la mène sa politique luxembourgeoise. Le 12 février 1919, Gustave Ziegler de Ziegeleck, ancien député luxembourgeois connu pour ses sentiments probelges, est envoyé en secret à Bruxelles par E. Reuter pour sonder les intentions de la Belgique. Il demande à Albert de Bassompierre, directeur adjoint des Affaires politiques aux Affaires étrangères, «si le Gouvernement belge serait disposé à conclure une union économique avec le Luxembourg sans demander en échange l'union personnelle et sans poser n'importe quelle condition relative à la dynastie.»²¹² La proposition de Reuter est alléchante: une union économique contre la reconnaissance de la grande-duchesse Charlotte et de l'indépendance du grand-duché. Un débat contradictoire s'engage à Bruxelles. En fin de compte la diplomatie belge décide de persister dans sa politique de non-reconnaissance de Charlotte.²¹³ Pour Bassompierre il est trop tard pour faire marche arrière: «M. Hymans à du reste brûlé ses vaisseaux le 11 (février) à Paris.» (voir p. 114)

La Belgique persistera jusqu'à l'ultime limite dans son attitude de refus. Ce n'est qu'en janvier 1920 qu'elle se rend à l'évidence, la

²¹⁰ MANTOUX, t.1, p. 146-147.

²¹¹ Voir note de Bassompierre, 27 janvier 1919, Bruxelles B.1. A.E. - Paris A-Paix 324; A.E. - Londres F.O. 371 - 3638. Devant le Conseil des Quatre Reuter fait le 28 mai 1919 allusion à l'attitude dilatoire de la France: «Le gouvernement français a répondu au mois de janvier qu'il prenait acte de notre intention de rompre avec l'Allemagne et de nous unir aux pays de l'Entente, mais il a ajouté que la situation générale ne lui permettait pas d'entamer des négociations. Toutefois, il promettait, le moment venu, d'examiner la question dans un esprit favorable à nos désirs. Depuis, nous n'avons reçu aucune communication du gouvernement français.» MANTOUX, op.cit.t.2.p.246.

²¹² Note de Bassompierre à Hymans, 12 février 1919, A.E.-Bruxelles B1.

²¹³ Lettre de Bassompierre, 15 février 1919; note de Pierre Orts, secrétaire général, 17 février; télégramme de P. Hymans à Orts, 25 février: «Il faut maintenir intacte notre position» A.E.-Bruxelles B1.

Grande-Bretagne et la France refusant de la suivre plus longtemps.²¹⁴ L'obstination de la Belgique dans l'hostilité à la maison de Nassau illustre *a contrario* le rôle important joué par le principe monarchique dans la défense de l'indépendance du pays.

Jusqu'à présent les études sur la question luxembourgeoise se sont focalisées sur deux aspects: l'orientation politique (monarchie ou république) et économique (union économique avec la France ou avec la Belgique). Une étude récente très novatrice²¹⁵ vient de révéler une dimension nouvelle de la question en mettant en évidence un troisième aspect jusqu'à présent abordé seulement en marge, le sort des établissements sidérurgiques allemands au Luxembourg (la *Gelsenkirchener A.G.* à Esch et la *Deutsch – Luxemburgische A.G.* à Differdange.²¹⁶ On sait qu'un groupe d'entreprises sidérurgiques emmené par Schneider (Creusot), l'Arbed et la banque de Bruxelles constituent un consortium (Société métallurgique des Terres-Rouges) pour acquérir les usines de *Gelsenkirchen* tandis qu'un deuxième groupe conduit par la Société lorraine de Rombas (Laurent), quelques sociétés belges (Aciéries d'Angleur et Ougrée-Marihay) et la Société Générale de Belgique achète les usines de la *Deutsch – Luxemburgische* pour le compte de la Hadir (Hauts Fourneaux de Differdange – St.Ingbert – Rumelange). Les accords ne seront signés qu'en décembre 1919 (Terres – Rouges) et février 1920 (Hadir), mais les premiers sondages datent de la fin de l'hiver 1919.

Il apparaît de plus en plus que la politique annexionniste du gouvernement belge se double d'une offensive non moins vigoureuse du patronat de la sidérurgie belge et de la grande banque non pas simplement pour aboutir à l'union économique mais pour

²¹⁴ Voir G. TRAUSCH, «La réussite de la Grande-Duchesse Charlotte» In: R. REUTER, *Charlotte. Portrait d'une grande dame*, Lux 1982, p. 18. Au moment même où la Belgique reconnaît enfin la grande-duchesse, l'ambassadeur de Belgique à Paris, essaye de justifier sa politique: «La reconnaissance à laquelle les Luxembourgeois attachent beaucoup de prix constituait entre nos mains une arme efficace pour les incliner à nos vues.» Gaiffier à Hymans, 31 janvier 1920, Bruxelles B1. Il est permis de douter de l'efficacité de cette arme qui a surtout eu pour effet de monter l'opinion publique luxembourgeoise contre la Belgique.

²¹⁵ C. BARTHEL, *Les maîtres de forges luxembourgeois entre les débuts difficiles de l'UEBL et le Locarno sidérurgique des cartels internationaux 1918 - 1929*, thèse de doctorat, Université d'Aix - Marseille I, 2004.

²¹⁶ Un ouvrage ancien mais toujours utile: P. BERKENKOPF, *Die Entwicklung der Lage der lothringisch – luxemburgischen Großeisenindustrie seit dem ersten Weltkrieg*, Jena, 1925. Voir surtout M. KIEFFER, «La reprise du potentiel industriel de la société Gelsenkirchen et la constitution du groupe ARBED - Terres-Rouges (1919 - 1926)». In *Les Années Trente, base de l'évolution économique, politique et social du Luxembourg d'après-guerre? Beiheft zu Hémecht*, Lux. 1996, p.69 - 96 et avant tout C. BARTHEL, *Les maîtres de forges luxembourgeois*, op.cit.

mettre l'économie luxembourgeoise en coupe réglée. Les barons du fer belges pensent pouvoir réduire les usines luxembourgeoises au rôle de simples fournisseurs de la sidérurgie belge.²¹⁷ Le patron de la Générale de Belgique J. Jadot parle d'une «conquête économique» du Luxembourg.²¹⁸ Pour lui il faut «considérer ce pays comme faisant partie de la Belgique».²¹⁹

Sur l'attitude du patronat belge l'étude de C. Barthel apporte bien du neuf. C'est dans ce contexte qu'il faut voir les virulentes attaques qu'au lendemain de l'armistice le patron des Forges d'Ougrée – Marihay, G. Trassenster, lance le 20 novembre 1918 contre l'Arbed qui aurait profité de la guerre pour engranger de confortables bénéfices, accusations non dépourvues d'arrière-pensées.²²⁰

À l'arrière-plan se profile le spectre de la mise sous séquestre par les Alliés des minières de l'Arbed en Lorraine (désannexée) d'une importance vitale pour l'approvisionnement de ses hauts fourneaux. Et pourquoi pas les usines allemandes situées au Luxembourg? On ne peut même pas exclure que des menaces aient pu planer sur l'Arbed, entreprise située dans un pays qui, du fait de son appartenance au *Zollverein*, faisait figure de satellite de l'Allemagne (voir p. 51). On peut comprendre dans ce contexte le rapprochement que l'Arbed recherche avec Schneider (Creusot), bouclier potentiel.²²¹ Cette menace, sans doute plus imaginaire que réelle, ne peut que conforter la sidérurgie dans sa prise de position pour l'union économique avec la France. En comprenant celle-ci comme un moyen pour tenir le patronat belge à bonne distance, l'Arbed ne fait que rejoindre la politique générale du gouvernement luxembourgeois. Celui-ci voit dans les convoitises de la Belgique le principal danger pour l'indépendance du pays et joue donc la carte de la

²¹⁷ «En raisonnant en grandes masses la Belgique manquait de fonte, le Luxembourg en produisait trop. On pouvait donc renoncer en Belgique à construire des hauts fourneaux supplémentaires pour compléter les besoins en fonte des aciéries tandis que le Luxembourg renoncerait à la construction d'aciéries et de laminiers nouveaux qui concurrenceraient la production belge.» E. BUSSIERE, *La France, La Belgique et l'organisation économique de l'Europe 1918-1935*, Paris 1992, p.35.

²¹⁸ R. BRION et J. – L. MOREAU, *La Société générale de Belgique 1822-1997*, Bruxelles 1998, p.261-262

²¹⁹ «Quant à la politique bancaire de la Société Générale de Belgique dans le grand-duché de Luxembourg, elle nous est dictée par la situation, au point de vue économique, de ce pays par rapport à la Belgique. Nous devons, au point de vue économique, considérer ce pays comme faisant partie de la Belgique...» Lettre de Jadot du 27 juin 1919. Voir E. BUSSIERE, *La France, La Belgique* op.cit., p.117. Voir aussi G. KURGAN VAN HENTENRYK in *La Générale de Banque 1822-1997*, Bruxelles 1997, p.256-257.

²²⁰ C. BARTHEL, *Les maîtres de forges luxembourgeois* op.cit. et KIEFFER, op.cit. p. 27-34

²²¹ BARTHEL, op.cit. p.41-42. Voir aussi M. KIEFFER, op.cit. p.75. «Voilà qui explique qu'ARBED avait besoin d'un puissant allié français pour l'aider à défendre ses intérêts en France et au delà.»

France. L'Arbed rallie donc la majeure partie de l'opinion publique et tous les autres secteurs économiques, la viticulture exceptée.

UN REFERENDUM ÉCONOMIQUE POUR CONTRECARRER LA BELGIQUE

Comme la France se dérobe à l'offre d'une union économique, il ne reste au gouvernement luxembourgeois pas d'autre choix que de se tourner vers la Belgique qui se déclare prête à négocier «immédiatement» sur la base des 7 points (p.120). Dès le 8 mars 1919, Reuter se rend à Bruxelles pour en discuter avec P. Orts, secrétaire général des Affaires étrangères. Ce dernier parle d'associer «les destinées des deux peuples». Il essaye de rassurer Reuter: «La Belgique respectera le goût d'autonomie des Luxembourgeois. Rien n'empêchera qu'ils conservent leurs institutions et leurs administrations locales.»²²² On notera le choix des mots: autonomie et non indépendance, institutions locales et non nationales. Pour la Belgique «la question dynastique» doit être «réservée».

Le gouvernement grand-ducal comprend qu'il n'a plus grand-chose à attendre de la Belgique. Mais, on l'a vu plus haut, il a une carte à jouer, celle du libre droit des peuples. On a vu plus haut également que le 13 novembre 1918 la Chambre des députés avait voté une motion sur l'organisation d'un plébiscite sur la future forme de l'Etat: monarchie ou république (referendum politique). Quand après l'abdication de Marie-Adélaïde (9 janvier 1919) la situation intérieure se calme quelque peu, le gouvernement entame la procédure législative. Le 24 janvier 1919, la nouvelle grande-duchesse Charlotte signe un arrêté grand-ducal autorisant le dépôt d'un projet de loi. Le 18 mars, le projet est adopté à la Chambre par 30 voix contre 20. La gauche a voté contre, les socialistes parce qu'ils savent que la monarchie l'emportera sur la république et les libéraux parce que le maintien de la dynastie fermera la porte à une union étroite avec la Belgique. Le vote du referendum est une épée de Damoclès suspendue au-dessus des ambitions de la Belgique.

La solution de la question politique étant sur les rails reste la question économique autrement complexe et difficile. Si le pays est divisé, il est évident que la majorité de la population penche pour une union avec la France. Or à l'encontre de celle-ci, la Belgique est prête à ouvrir immédiatement des négociations. La situation risque de devenir inextricable notamment quand dans les discussions sur le referendum politique surgit à la mi-février 1919 l'idée de soumettre la question économique également à un referendum. Reuter saisit l'idée au vol et la soumet à l'appréciation du Conseil

²²² Note du 8 mars 1919, A.E. - Bruxelles B21.

d'Etat (22 février 1919). L'idée qu'une question technique aussi complexe puisse faire l'objet d'une consultation populaire peut surprendre. Une union douanière se prête mieux à des négociations bilatérales qu'à un referendum où il faut répondre par oui ou par non.

Le recours à la procédure du referendum apparaît pourtant acceptable au Conseil d'Etat. Il estime que l'état de division de la Chambre est tel qu'on ne peut s'attendre qu'à «une faible majorité» et que «l'on serait donc fondé à soutenir, avec quelque apparence de raison, que le vote de la Chambre ne serait pas l'expression de la volonté du pays.»

Le Conseil d'Etat se garde bien de mentionner un argument de nature tactique: une forte majorité pour l'union économique avec la France pourrait libérer celle-ci de sa déclaration du 9 juin 1917 qui est devenue un secret de polichinelle.²²³ Cette stratégie est encore facilitée par le fait que le referendum n'a qu'une valeur consultative et ne lie pas le gouvernement. Le Conseil d'Etat propose d'organiser les deux referendums, le politique et l'économique, le même jour.

Comment le public est-il éclairé sur les enjeux économiques? Par le rapport de la Commission d'étude dont le gouvernement publie une synthèse traduite en allemand et distribuée à 5500 exemplaires, au pays légal (conseillers et employés communaux, fonctionnaires de l'Etat, personnel enseignant, membres du clergé etc.). La Belgique répond par une contre-brochure, également traduite en allemand et abondamment propagée.²²⁴ Les associations professionnelles concernées (agriculteurs, ouvriers, employés privés) prennent à leur tour position. Un débat animé a lieu dans la presse. Il n'empêche, les Luxembourgeois sont invités à choisir entre la France et la Belgique sans connaître au préalable les conditions que ces pays offriraient au grand-duché.

Alors même que la date de l'ouverture des négociations avec la Belgique approche (24 avril 1919), le processus parlementaire s'em-

²²³ Le 18 septembre 1919, le L.W. parle encore du referendum économique fixé au 28 septembre comme d'un acte libération. Lors de sa comparution devant les Quatre à Paris (28 mai 1919) Reuter ne dit pas autre chose, mais en termes plus choisis: «Le referendum économique est proposé aussi dans l'espoir que l'expression de la volonté nationale rendra plus faciles les ouvertures des autres pays avec qui nous espérons entrer en conversation.» (MANTOUX, *Les délibérations du Conseil des Quatre (24 mars-28 janvier 1919)*, Paris 1955, t.2, p.247.

²²⁴ *Die wirtschaftliche Orientierung des Großherzogtums Luxemburg. Allgemeiner Bericht der Kommission*, février 1919; L. NEMRY, *L'avenir économique du grand-duché de Luxembourg. Critique des Travaux de la «Commission d'étude des problèmes économiques posés par la guerre et ses conséquences éventuelles»*, mars 1919. Nemry est attaché à la légation de Belgique à Luxembourg. La Commission d'étude réplique: A. WIDUNG, *L'orientation économique du grand-duché de Luxembourg. Réponse à la «Critique» de M.L. Nemry*, Lux. 1919.

balle. L'avis du Conseil d'Etat (1^{er} avril) n'est pas seulement positif mais est accompagné d'un projet de loi en règle.²²⁵ Dès le lendemain le gouvernement le dépose à la Chambre, la section centrale de la Chambre rend son avis le 8 avril. Le 10 avril la discussion générale du projet de loi commence à la Chambre. On commence à envisager la date du dimanche 4 mai 1919 pour l'organisation des deux referendums, le politique et l'économique.

A Bruxelles c'est l'affolement, car l'issue des referendums ne fait pas de doute. Le Luxembourg échappera donc la Belgique. Seule une intervention déterminée de dernière minute pourra préserver de l'échec total sa politique luxembourgeoise. Connaissant les préventions de Clemenceau, Hymans opte pour le forcing du côté anglo-saxon. Le 14 avril 1919, il voit le Premier ministre anglais Lloyd-George et son secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Balfour. Ce dernier contacte le président Wilson qui accepte de demander l'ajournement de la consultation populaire. Avec l'accord de Clemenceau il est décidé d'envoyer un émissaire à Luxembourg. Un détail des discussions est révélateur. Clemenceau propose d'envoyer «un Anglais ou un Américain – pas un Français ni un Belge». Après tout la France et la Belgique sont concurrentes sur l'avenir du grand-duché. Il ajoute prudemment: «Il ne faut rien d'écrit; il ne faut pas engager la Conférence [de la Paix]».²²⁶ Toujours ce souci de garder la question luxembourgeoise ouverte. Finalement c'est un général américain qui portera une note verbale à Luxembourg.

Un malentendu de dernière minute en dit long sur la précarité du grand-duché. Le général américain avait simplement demandé le report *du* referendum. Reuter lui explique qu'il y a en fait deux referendums, l'un politique et l'autre économique et qu'il suppose que la demande des Quatre ne s'applique qu'au second. Wilson est enclin à accepter cette interprétation mais en est dissuadé par Balfour qui lui explique que «if the dynasty were maintained, it was clear that a union with Belgium could only be a federal union and that intimate incorporation would, in such circumstances, be impossible.»²²⁷ Une fois de plus, la dynastie comme obstacle aux ambitions de la Belgique. Rectification du tir: les deux referendums doivent être reportés.

Victoire belge? Oui et non. Le gouvernement grand-ducal ne peut que se soumettre au vœu – en fait c'est une injonction – de la Conférence. Non seulement les deux referendums sont remis à plus tard, mais le gouvernement accepte encore d'arrêter le processus parle-

²²⁵ Pour les documents parlementaires voir C.R. 1918-1919, t.5, p. 196-207.

²²⁶ MANTOUX, op. cit. t.1, p.247.

²²⁷ Lettre de Balfour à Curzon, 24 avril 1919, A.E. – Londres, F.O.371-3638,71810.

mentaire. Le petit pays est durement rappelé aux exigences de la *Realpolitik*. Les grands refusent d'être mis devant un fait accompli par une manœuvre luxembourgeoise.

La satisfaction de la Belgique est cependant mitigée, car à l'encontre de sa demande «aucun vœu n'a été exprimé [par la Conférence] en faveur de la réussite des négociations entre les Gouvernements belge et luxembourgeois». ²²⁸ Wilson n'avait donné son accord que «provided no violence was done to the wishes of the Luxemburgers themselves.» ²²⁹ Clemenceau refuse de signer une lettre conseillant aux Luxembourgeois de se tourner vers la Belgique: «il faut tâcher de savoir ce que pensent et désirent les partis luxembourgeois et préparer une solution par l'expression de l'opinion publique luxembourgeoise.» ²³⁰ Balfour qui est plutôt favorable aux thèses belges, a percé à jour la faiblesse de la politique de la Belgique: «I have no doubt that the Belgians are by no means confident that the plebiscite would give them what they want.» ²³¹ La consultation des Luxembourgeois reste toujours en travers des ambitions de la Belgique, et cela d'autant plus que la Conférence a en quelque sorte fixé pour le report des referendums une date butoire: «jusqu'après les préliminaires de la Paix.»

Au Luxembourg l'opinion publique subodore tout de suite une manœuvre belge. La presse se déchaîne, le *Luxemburger Wort* en tête. ²³² Toute une série d'associations (agriculture, commerce, métallurgie, professions libérales, les rédactions du *Luxemburger Wort*, *Escher Tageblatt*, *Indépendance luxembourgeoise* mais pas le journal libéral *Luxemburger Zeitung*) appellent à une grande manifestation patriotique pour le dimanche 27 avril 1919. Les inscriptions sur les calicots sont révélatrices: Vive Wilson, Long live Wilson, Lëtzebuerg de Lëtzebuerg, Mir wëlle bleiwen wat mir sin etc. Par la force des choses la manifestation prend une allure antibelge. Deux adresses sont présentées à une foule estimée à 20.000 personnes, l'une pour la Chambre des députés, l'autre pour les puissances de l'Entente. Toutes les deux affirment la volonté du peuple luxembourgeois de maintenir son indépendance. Celle adressée aux puissances fait référé-

²²⁸ Note de Hymans du 15 avril 1919, Bruxelles B.1.

²²⁹ Balfour à Hymans, 15 avril 1919, Bruxelles B.1.

²³⁰ MANTOUX, op.cit. t.1, p.246.

²³¹ Balfour à Curzon 14 mars 1919, A.E. - Londres F.O. 371 - 3638.

²³² L.W. 17 avril 1919, «Das Land regt sich!» publie un télégramme de la Fédération des Comices agricoles à Clemenceau protestant «contre toute ingérence dans les affaires politiques et économiques intérieures du grand-duché.»; L.W. 22 avril 1919, L.W. 25 avril 1919, «Gegen die Vergewaltigung» et «Luxemburg und Belgien.» E.T., 20 avril 1919, «Totengräber»; «Warum wir manifestieren», 25 avril 1919.

rence aux 3.000 Luxembourgeois volontaires dans les armées alliées – décidément on s'en sert beaucoup en 1919 – aux traités internationaux qui garantissant l'indépendance et aux droits des «petites nations.»²³³ On est frappé par l'insistance avec laquelle les Luxembourgeois invoquent les principes wilsoniens.²³⁴

La victoire que la diplomatie belge a cru avoir obtenue est une victoire à la Pyrrhus. En fait elle a définitivement perdu la bataille de l'opinion publique luxembourgeoise et commence à comprendre que l'annexion et peut-être aussi l'union personnelle sont hors de portée. Mais elle ne peut se résoudre à le faire savoir aux Luxembourgeois de façon claire et non équivoque.²³⁵ Une lettre du prince de Ligne, représentant de la Belgique à Luxembourg, qui n'est toujours pas accrédité auprès de la grande-duchesse, n'apporte pas la clarification souhaitée.²³⁶

Le gouvernement belge n'a pas été capable de présenter au Luxembourg un exposé clair de sa politique. Il ne peut évidemment pas lui avouer que sa solution préférée serait l'absorption du grand-duché sous une forme ou une autre, comme p.ex. l'union personnelle, le roi des Belges devenant grand-duc de Luxembourg. Il ne veut pas non plus lui dire qu'il pourrait à la limite se contenter d'une simple union douanière respectueuse de la souveraineté luxembourgeoise, car cela reviendrait à amoindrir prématurément les chances de réussite de la première option. De ce fait il s'embourbe dans des déclarations équivoques qui ne peuvent qu'irriter les Luxembourgeois.

²³³ Le texte in L.W. 28 avril 1919, «Die gestrige Riesenkundgebung». L'adresse parle de 3.000 Luxembourgeois tombés sur le champ d'honneur. Ce chiffre est excessif (p.72). L'exemplaire envoyé à la Grande-Bretagne, adressé au roi Georges V, se retrouve dans les archives du Foreign Office (F.O. 371– 3638). Il parle de 50.000 manifestants, encore un chiffre exagérément grossi. L'adresse a-t-elle seulement été lue? Et par qui?

²³⁴ Le journal *Le Luxembourg*, 25 avril 1919, «Les principes wilsoniens et la question du Luxembourg». L'article débute ainsi: «L'«Escher Tageblatt» ne voit plus le salut qu'en l'Amérique.» *Le Luxembourg* est une feuille de propagande belge.

²³⁵ Le journal *Le Luxembourg* n'est pas crédible quand il intitule un de ses articles «La Belgique repousse toute idée d'annexion», 24 avril 1919.

²³⁶ La lettre datée du 22 avril 1919 est lue à la Chambre le 29 avril (C.R. 1918 - 1919, t.3, p. 2839) Ce n'est pas une déclaration officielle du gouvernement. Elle affirme non sans aplomb «que la délégation belge à la Conférence de Paris n'a émis d'autre vœu que celui de voir s'établir entre les deux pays un rapprochement dont les modalités seraient librement consenties par les deux parties dans la plénitude de leur indépendance.» Le gouvernement luxembourgeois sait pertinemment que cette affirmation ne correspond pas à la présentation de Hymans devant le Conseil des Dix le 11 février 1919. Voir p.114. Comment d'ailleurs la concilier avec la pression que la Belgique ne cesse de demander aux puissances d'exercer sur le Luxembourg?

Les ambiguïtés de la politique belge croisent celles de la politique française. Quand dans la première moitié de mai 1919 une délégation de la Commission d'étude (le président Steichen, le maître des forges P. Wurth et E. Lefort, ambassadeur du Luxembourg à Berne) se rend à Paris pour sonder les intentions de la France, elle revient avec des assurances étonnantes sur lesquelles Steichen impose «la discrétion qui a été recommandée à la délégation par les hommes d'Etat les plus marquants auxquels elle s'est adressée.»

Sur l'avenir du Luxembourg il donne des informations présentées «comme étant absolument sûres». il développe sa pensée en trois points. D'abord sur le plan politique: «La question de la grande-duchesse est considérée aujourd'hui en France comme étant d'ordre intérieur, ce qui veut dire que la France respectera la décision du referendum politique». Sur le plan diplomatique: «Rien n'est décidé quant à notre sort et quand le moment sera venu, nous serons appelés à la Conférence de la paix». Sur le plan économique: «L'opinion dominante est que si le referendum économique donne une forte majorité en faveur de la France, celle-ci ne pourrait pas vouloir nous imposer quand même une union avec la Belgique.» Steichen relève l'opposition de la métallurgie française à une union économique franco-luxembourgeoise tout en notant «que celle-ci n'est pas populaire en France, et que le sentiment national qui est favorable à une union avec notre pays, l'emportera facilement.»

La-dessus E. Mayrisch, le grand patron de la sidérurgie luxembourgeoise, prend la parole pour renchérir: «Il constate que ces déclarations confirment pleinement les renseignements qu'il a pu se procurer personnellement.» A l'entendre «on peut admettre comme certain qu'il n'existe aucun engagement entre la France et la Belgique au sujet de l'avenir économique du grand-duché» et pour enfoncer le clou il évoque la question des fournitures de minerai: «seule une union économique avec la France pourra nous offrir des garanties efficaces sur un point qui est d'importance capitale pour l'avenir économique de notre pays.»²³⁷. Compte tenu de ces informations il n'est pas étonnant que le Luxembourg fasse traîner les négociations avec la Belgique. En fait la délégation luxembourgeoise négocie sans volonté d'aboutir.²³⁸ Les deux délégations se séparent le 12 juin 1919 *sine die*.

²³⁷ 51^e réunion de la Commission d'étude, 19 mai 1919, A.E. - Luxembourg 466

²³⁸ Le 28 avril 1919, l'ambassadeur du Luxembourg à Paris, vient au Quai d'Orsay pour proposer de nouveau des négociations économiques avec la France. «M. Leclère n'a pas caché que le Gouvernement luxembourgeois cherchait à faire ainsi échouer les négociations avec la Belgique, parce que la grande majorité des Luxembourgeois préfèrent s'entendre avec la France.» A.E. - Paris A.-Paix 324.

On a cité longuement ces considérations à cause de leur importance méthodologique. La suite des événements donnera tort tant à Steichen qu'à Mayrisch. Or des avertissements en ce sens n'ont pas manqué de la part d'hommes proches du parti libéral et de certains milieux sidérurgiques.²³⁹ Pourquoi n'ont-ils pas été entendus? Il importe de se mettre, dans la mesure du possible, dans la peau des responsables de l'époque. Ils sont abeuvrés d'une masse de renseignements divers de toute nature, parfois contradictoires, difficiles à décrypter et à interpréter. Qui croire dans ces circonstances?

Les diplomates et hommes politiques belges ne cessent de rappeler au gouvernement luxembourgeois, tantôt en termes voilés tantôt sans détour, la déclaration française du 9 juin 1917. Le résultat est décevant, car les dirigeants grands-ducaux se méfient, on serait tenté de dire systématiquement, de ce que leur racontent leurs homologues belges. Il est manifeste qu'au printemps 1919 ce sont les nouvelles venant de Paris qui ont leur oreille. Certes, les réponses du gouvernement français aux demandes grand-ducales sont peu encourageantes. Tantôt il évite de répondre tantôt il répond de façon évasive mais sans jamais fermer la porte, de façon à nourrir la flamme de l'espoir qui, la suite le prouvera, n'est qu'une illusion. Face à ces propos officiels il y a les renseignements officieux que des Luxembourgeois rapportent de Paris. Les uns y sont allés en mission officielle, envoyés par les autorités gouvernementales ou en qualité de mission parlementaire, les autres en tant que représentants de groupements (p.ex. partis politiques), d'autres encore de leur propre initiative, soucieux de tirer profit de leurs relations.²⁴⁰

Face aux signaux divergents qui lui parviennent le gouvernement luxembourgeois fait confiance, en dernière analyse, aux hommes qu'il a lui-même envoyés à Paris en mission officielle ou officieuse. Un avis de la Commission d'étude ou de son ambassadeur – chargé d'affaires à Paris, Leclère, a nécessairement un poids très grand pour ne pas dire déterminant.

Fort des assurances de Steichen et Mayrisch, Reuter continue à espérer un accord avec la France et oriente donc sa politique belge en conséquence. Or la suite démentira leur belle assurance, car la France fera exactement la politique que les avertissements de la Belgique aux Luxembourgeois avaient laissé entrevoir. Steichen et consorts ont-ils été crédules? Une partie de l'explication se situe dans les contacts

²³⁹ Ce dernier point de vue peut paraître étrange étant donné la prise de position de Mayrisch, mais ces observateurs prennent sans doute d'avantage en compte l'opposition du Comité des forges en France.

²⁴⁰ «Paris à ce moment fourmille de délégués luxembourgeois» A. JACQUINOT, *Allo! Allo! Grand-père vous parle. Souvenirs d'un monde disparu*, Paris 1950, p. 348.

mêmes qu'ils ont à Paris. Rien à attendre du Ministère des Affaires étrangères dont les réponses restent poliment dilatoires. Les contacts avec L. Loucheur (ministre de la Reconstruction industrielle) et E. Clementel (ministre du Commerce et de l'Economie nationale) ne dépassent pas le cadre des problèmes économiques techniques, certes importants mais vidés de leur signification politique. Les deux hommes évitent soigneusement de s'avancer sur le terrain diplomatique de peur de se faire taper sur les doigts, moins par Pichon que par Clemenceau. Loucheur, tout tourné vers la formation d'un cartel métallurgique franco-belgo-luxembourgeois, n'est pas dans son for intérieur acquis à l'idée d'une union économique franco-luxembourgeoise. Il n'en met pas moins en garde le ministre belge Hymans sur le point de franchir la ligne rouge de la déclaration française du 9 juin 1917. Une initiative belge «mettra la Gouvernement français dans une situation difficile.»²⁴¹ On ne trouve pas la même retenue au niveau des responsabilités moyennes. Ce n'est certainement pas de leur propre chef que l'ambassadeur Mollard et Gauthier, chef de cabinet adjoint de Pichon, donnent des encouragements discrets aux Luxembourgeois.²⁴²

Steichen dans son rapport à la Commission d'étude affirme avoir rencontré «les hommes d'Etat les plus marquants» sans toutefois donner des noms. Divers recoupements permettent de lever quelque peu le voile. Ce sont en fait tantôt des hommes de second plan tantôt des hommes de prestige mais à ce moment là sans grandes responsabilités.²⁴³ La politique étrangère de la France en 1919 est faite par Clemenceau – il est en pleine négociations avec Wilson et Lloyd George – et ses féaux (Pichon, Berthelot, Mandel). Il faut également éviter de surestimer le poids du «lobby luxembourgeois» (voir p. 71). Il arrive aux responsables politiques français en 1919 de le mettre en avant, mais pour des raisons purement tactiques, c'est-à-dire contenir les pressions de la Belgique.²⁴⁴ Quand en avril-mai 1920 l'heure du choix arrive pour le gouvernement français et qu'il laisse tomber sans façons le grand-duché, le lobby

²⁴¹ Note de Hymans, 10 juin 1919, A.E.-Bruxelles B1.

²⁴² Gauthier dit au député libéral L. Lacroix venu à Paris que la France ne s'opposera pas au referendum économique. Gaiffier à Hymans, 15 mai 1919, A.E.-Bruxelles B1.

²⁴³ P.ex. L. Bourgeois à qui Clemenceau confie le dossier de la Société des Nations dont le chef du Gouvernement ne pense pas beaucoup de bien. Steichen voit e.a. Franklin, président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, De Selves président de la même commission au Sénat, les députés des Marches de l'Est (Meurthe-et-Moselle, Vosges).

²⁴⁴ Loucheur dit à l'ambassadeur de Belgique: «il existe en France un groupe puissant pour réclamer l'union économique franco-luxembourgeoise.» Gaiffier à Hymans, 10 juin 1919, A.E.-Bruxelles B.1.

pro-français apparaît dans toute son impuissance. Il n'y avait pas que les autorités luxembourgeoises pour l'avoir surestimé. La diplomatie belge a fait de même.²⁴⁵

LA CONFÉRENCE DE LA PAIX ET LE TRAITÉ DE VERSAILLES

Face aux négociations belgo-luxembourgeoises à Bruxelles le Luxembourg joue la carte de la Conférence de la Paix. Il a compris que l'ajournement des referendums ne signifie pas une fin de non-recevoir. Le 6 mai 1919, Reuter s'adresse au Conseil des Quatre. Dans sa lettre il exprime l'espoir que la Conférence ne règlera pas les questions touchant à l'avenir politique et économique du Luxembourg sans entendre au préalable ses représentants légitimes. Il demande à pouvoir exposer au Conseil la situation politique et économique du pays ainsi que la volonté des Luxembourgeois.²⁴⁶ Le président Wilson, dans une réponse cordiale que Reuter trouve encourageante, invite une délégation luxembourgeoise pour le 28 mai 1919.²⁴⁷ Le ministre belge Hymans est également invité.²⁴⁸

C'est Clemenceau qui dirige les débats. Ni Wilson, ni Lloyd George, ni Orlando n'ouvrent la bouche. Reuter fait un topo que Clemenceau trouve excellent. Pour le chef du gouvernement luxembourgeois le maintien de l'indépendance du grand-duché est un fait acquis. Tout en affirmant que «la solution idéale pour le Luxembourg serait une alliance économique tant avec la France qu'avec la Belgique», il explique pourquoi les préférences des Luxembourgeois vont à la France. Il note toutefois le mutisme de cette dernière, ce qui amène Clemenceau à s'expliquer: «Il faut voir le problème luxembourgeois dans le cadre de la politique générale. Nous sommes et voulons être vos amis; nous voulons aussi être dans les meilleurs termes avec le peuple belge.» C'est pourquoi il demande à Reuter de maintenir l'ajournement des deux referendums: «le résultat [du referendum économique] pourra nous gêner et il n'y a aucun intérêt à ce que la question soit posée au peuple luxembourgeois avant d'être arrivée à maturité.» En clair, la France veut d'abord résoudre ses problèmes avec la Belgique pour le règlement desquels elle a besoin

²⁴⁵ Le 31 octobre 1918, Gaiffier se plaint des agissements des Luxembourgeois et rappelle à Pichon «combien nous sommes sensibles aux agissements d'un ceratin „comité franco-luxembourgeois“ qui tente à provoquer chez les réfugiés grand-ducaux et dans l'opinion française un mouvement en faveur de l'annexion du Grand-Duché à la France.» A. E. Paris A. Paix 324.

²⁴⁶ Le texte allemand chez N. WELTER, *Im Dienste*, Lux. 1926 p. 170.

²⁴⁷ Le compte rendu officiel chez MANTOUX, op.cit. t.2, p.244-250.

²⁴⁸ C'est Clemenceau qui suggère d'inviter un représentant belge. On notera que les Quatre se contentent simplement d'informer la Belgique de la venue de Reuter à Paris sans lui donner l'occasion de faire des représentations.

d'une option économique ouverte. A l'ahurissement de Hymans il ajoute que la France est prête à se joindre aux négociations belgo-luxembourgeoises en cours.

Reuter accepte de prolonger l'ajournement mais demande à la Conférence l'autorisation de faire aboutir à la Chambre «la procédure du referendum» et Clemenceau de répondre:«C'est votre droit de le faire: vous êtes chez vous dans votre pays, et nous n'avons aucune intention d'intervenir dans vos affaires intérieures».Belles paroles qu'il convient d'accueillir avec circonspection. Les Luxembourgeois sont autorisés à aller de l'avant dans le vote de la loi sur le referendum. Au même moment le Quai d'Orsay, en accord avec Clemenceau et à l'insu des Luxembourgeois, discute avec la Belgique pour savoir à quelles conditions la France leur dira qu'elle n'envisage pas d'ouvrir avec eux des négociations économiques et que donc le referendum est inutile.

Le bon accueil fait à la délégation luxembourgeoise est pour celle-ci un encouragement. Il est permis «d'en arguer tout le bien possible pour l'avenir d'un Luxembourg indépendant et uni» selon un mot du ministre de la Justice, Auguste Liesch.²⁴⁹ La Chambre des députés va donc de l'avant et adopte le 4 juin 1919 le projet de loi sur le referendum économique mais sans fixer de date.

Le traité de paix est signé à Versailles le 28 juin 1919. Les articles 40 et 41 traitent du Luxembourg. Par le premier l'Allemagne «renonce, en ce qui concerne le grand-duché de Luxembourg, au bénéfice de toutes dispositions inscrites» dans les traités antérieurs. Elle reconnaît en particulier la cessation du *Zollverein* et «adhère à l'abrogation du régime de neutralité du grand-duché et accepte par avance tous arrangements internationaux conclus par les Puissances alliées et associées relativement au grand-duché». Voilà que les puissances interviennent par-dessus la tête des Luxembourgeois dont le gouvernement n'a pas été admis à signer le traité. Certes, l'art.40 ne signifie pas *expressis verbis* l'abrogation de la neutralité du Luxembourg mais il en ouvre toute grande la voie.

L'art.41 fait bénéficier le Luxembourg des mêmes facilités d'exportation que la Lorraine et l'Alsace (art. 68 et 268) «sur le territoire douanier allemand en franchise de tous droits de douane». Cette disposition doit permettre à l'économie luxembourgeoise – et donc aussi aux consortiums créés par l'achat des usines sidérurgiques allemandes au Luxembourg par des capitaux français et belges – de mieux digérer la fin du *Zollverein*. Si ces dispositions ne menacent pas directement l'indépendance du grand-duché, elles lui indiquent

²⁴⁹ C.R. 1918-1919, t.4 p.3435.

clairement ses limites sur l'échiquier diplomatique: il ne doit pas troubler le jeu de ses voisins. Du point de vue du droit international le Luxembourg considérera, non sans raison, l'arrangement de Versailles comme «res inter alios gesta» qui, de ce fait ne pourra le lier. De fait, il persistera dans l'entre-deux-guerres dans sa politique de neutralité, toujours sur la base du traité de 1867, alors même que les puissances ne se considèrent plus comme ses garants.²⁵⁰ Le grand-duché n'abandonnera sa politique de neutralité qu'à la suite de la deuxième invasion et occupation allemandes (1940-1944).

LE REFERENDUM ÉCONOMIQUE, ARME ENTRE LES MAINS DE LA FRANCE

La signature du traité libère le Luxembourg de l'obligation de différer les deux referendums. Le 28 juillet 1919, le gouvernement s'adresse à Clemenceau en sa qualité de président de la Conférence de la Paix pour lui exprimer son intention d'aller de l'avant pour lever les incertitudes pesant sur l'avenir économique du pays. Une fois de plus l'initiative grand-ducale suscite une intervention belge au Quai d'Orsay: la France se devrait de lever le malentendu né dans la tête du gouvernement luxembourgeois qui croit à l'union à trois. Le 5 août 1919, Gaiffier demande à Pichon d'insérer la déclaration de désintéressement français dans la réponse à donner au gouvernement luxembourgeois.

Au même moment la France et la Belgique reprennent leurs négociations économiques et commerciales entamées en 1916. A l'époque la Belgique s'était soustraite à l'offre d'une union économique de crainte d'une vassalisation par la France.²⁵¹ Fin août 1919, le Quai d'Orsay pense que «sans être terminées, elles sont assez avancées pour que le Gouvernement français (sous réserve d'un accord définitif) déclare au Gouvernement luxembourgeois qu'il devrait s'entendre directement avec la Belgique pour les questions économiques.»²⁵²

La Belgique toucherait-elle enfin au but tant recherché? Elle a pu le croire quand à la dernière minute Clemenceau qui prend l'affaire

²⁵⁰ Sur les vains efforts du gouvernement luxembourgeois de faire reconnaître en 1936-1939 son statut de neutralité par les puissances voir G. TRAUSSCH, *Joseph Bech. Un homme dans son siècle*, Lux. 1978, p.62-67. Voir aussi M. JUNOD, «Die Neutralität des Großherzogtums Luxemburg von 1867 bis 1948». In: *Publications de la Section historique de l'Institut grand-ducal* t.72(1951), p.57-58.

²⁵¹ Sur l'enjeu de ces négociations voir M. MALMAIN, *Les relations commerciales franco-belges de 1913 à 1923*, Paris 1925, p.289-301, M. SUETENS, *Histoire de la politique commerciale de la Belgique depuis 1830 jusqu'à nos jours*, Bruxelles 1955, p. 167-171. Voir encore G.-H. SOUTOU, «La politique économique de la France à l'égard de la Belgique 1914-1924». In: *Les relations franco-belges de 1830 à 1934*. Metz 1975, p.257-273 et J. WILLEQUET, «Problèmes économiques franco-belges en 1919 et 1920», *ibid.* p.303-313.

²⁵² Note française du 25 août 1919, A.G. - Paris Vincennes 6N 75 Archives Clemenceau.

directement en main, présente une nouvelle exigence: l'exploitation du réseau ferroviaire Guillaume-Luxembourg par la France. Le chef du gouvernement français invoque des nécessités stratégiques et l'importance du trafic vers la Lorraine et l'Alsace. Ce réseau avait été initialement exploité par la Compagnie française de l'Est (Strasbourg) et était passé sous contrôle allemand à la suite de la défaite de la France de Napoléon III (traité de Francfort 1871 et convention ferroviaire germano-luxembourgeoise 1872). A entendre Clemenceau la France ne fait que réclamer son dû: «Le Gouvernement français. [...] ne pourrait un seul instant envisager vis-à-vis de son Parlement et de son opinion publique la renonciation aux droits d'exploitation que la France possédait en 1870».

Ce n'est pas ainsi que la Belgique le comprend. Pour Hymans le contrôle français des chemins de fer luxembourgeois n'est «pas compatible avec un régime d'union économique entre le Luxembourg et la Belgique».²⁵³ Sans les chemins de fer l'union ne serait qu'«un fruit vide». Clemenceau reste intraitable: «Une discussion nouvelle sur la question ne présenterait que des inconvénients, la décision du Gouvernement français à cet égard étant arrêtée». Hymans porte le problème devant le Conseil des ministres belge qui est unanime à penser «que la position française rend inopérantes toutes les déclarations antérieures que celui-ci [le Gouvernement français] aurait faites au Gouvernement du Roi au sujet du Luxembourg.»²⁵⁴ En d'autres mots, la France est accusée de revenir sur son engagement du 9 juin 1917.

In extremis la Belgique recherche l'appui de la Grande-Bretagne. Celle-ci se dérobe. Balfour déclare que malgré sa sympathie pour une solution belge de la question du Luxembourg il trouve valable l'argument du gouvernement luxembourgeois selon lequel la prolongation de l'incertitude économique ruinerait le Luxembourg.²⁵⁵

L'impasse franco-belge et la préparation des referendums par le gouvernement luxembourgeois se superposent. Clemenceau ne semble pas avoir répondu à la requête de Reuter (28 juillet 1919), ce que ce dernier, se rappelant les assurances qu'il lui avait données le 28 mai 1919 (voir p. 133), interprète comme un consentement tacite. Le 10 septembre 1919, Reuter annonce à la Chambre la date du

²⁵³ Hymans à Clemenceau, 28 août 1919, A.E. - Bruxelles B1.

²⁵⁴ Hymans à Pichon, 12 septembre 1919, A.G. - Paris Vincennes, 6N 75

²⁵⁵ Balfour à Curzon, 11 août 1919, A.E. - Londres F.O. 371-3638. Le député socialiste Luc Housse à la Chambre le 1er août 1919: «la situation est absolument intenable. Depuis des mois et des mois le grand-duché est isolé, sa situation économique est dans le marasme, nous piétinons sur place.» C.R. 1918-1919 t.4, p. 4266.

dimanche 28 septembre pour la tenue des deux referendums.²⁵⁶ La France laisse faire, augmentant par là la pression sur la Belgique, car les pourparlers franco-belges continuent en coulisses. Le 19 septembre 1919, c'est-à-dire à neuf jours des referendums, Philippe Berthelot, directeur des Affaires politiques et l'homme de la question luxembourgeoise au Quai d'Orsay, affirme à l'ambassadeur de Belgique que la France est prête à envoyer immédiatement, «aujourd'hui même», à Reuter la lettre signifiant le désistement de la France.²⁵⁷

Devant le refus de la Belgique de céder sur la question ferroviaire la France laisse le gouvernement luxembourgeois aller de l'avant. Le scrutin a lieu, comme prévu, le 28 septembre 1919 et ses résultats confirment les pronostics.²⁵⁸ Seule surprise, compte tenu de l'enjeu pour l'avenir du pays, le taux de l'abstention: sur le nombre d'électeurs inscrits (hommes et femmes de plus de 21 ans) 27,9% ne se sont pas présentés aux urnes.²⁵⁹

Referendum politique (% sur le nombre des votes valables)

Charlotte: 77,8%, République 19,6%, autre dynastie 1%.

Referendum économique (% sur le nombre des votes valables)

France 73% Belgique 27%.

Pour améliorer ses chances au referendum économique la Belgique avait envoyé le 11 septembre 1919 au gouvernement luxembourgeois une déclaration pour affirmer que «la Dynastie belge n'a jamais posé sa candidature et n'est pas candidate au trône grand-ducal.» Cette lettre, lue à la Chambre le 16 septembre 1919²⁶⁰, visant la rubrique «autre dynastie» sur le bulletin de vote, joue sur les mots. Evidemment, il n'y a pas eu de candidature formelle, mais depuis le printemps 1915 le gouvernement belge, en accord avec le roi Albert, a fait formellement de l'acquisition du grand-duché un de

²⁵⁶ C.R. 1918-1919, t. 4, p. 4591 et *Mémorial* 1919, arrêté du 13 septembre, p. 1039-1040.

²⁵⁷ Note du 19 septembre 1919, A.E. - Paris A- Paix 324. Le brouillon de la lettre s'y trouve. La dernière phrase annonce la couleur: «Il nous a paru dès lors que le meilleur moyen d'arriver à ce rapprochement économique à trois qui pourrait peut-être devenir plus tard une réalité, serait, pour préparer l'avenir, la conclusion dès maintenant d'une union économique entre le Luxembourg et la Belgique.» Toujours à l'arrière-plan cette perspective, cet appât de l'union à trois que Reuter avait souhaitée le 28 mai 1919 devant le Conseil des Quatre et dont la Belgique ne veut absolument pas. Un passage de la lettre écarté dit: «Nous avons appris que vous allez procéder le 28 septembre à un referendum sur la question économique, permettez-moi de vous demander de bien vouloir examiner si cette formalité paraît encore s'imposer.»

²⁵⁸ Le 13 février 1919 le prince Albert de Ligne, chargé d'affaires belge à Luxembourg, note: «Le Referendum donnera à celle-ci (Charlotte) une majorité écrasante (75 à 80% des voix)». A.E. - Bruxelles B1.

²⁵⁹ Les résultats complets *Mémorial* 1919, p. 1143-1152.

²⁶⁰ C.R. 1918-1919 t. 4 p. 4632-4633.

ses buts de guerre.²⁶¹ Dès le départ l'union personnelle est envisagée comme une alternative à l'annexion pure et simple. De toute façon la déclaration du 11 septembre 1919 est venue trop tard pour améliorer les chances de la Belgique au referendum économique.

LE DÉNOUEMENT

Si le gouvernement luxembourgeois a cru faire sortir la République de sa réserve par ce vote massif, il s'est lourdement trompé. La France répond à l'option des Luxembourgeois par... le silence. Clemenceau ne pense pas une seconde à se laisser forcer la main. Alors que la presse belge commente pendant de longues semaines l'échec de la Belgique, les journaux français affichent une grande retenue. Les résultats sont signalés et rapidement commentés; les avantages de l'union économique sont évoqués mais pas de triomphalisme ni de conclusions tirées. Manifestement la question du Luxembourg ne passionne ni ne préoccupe l'opinion publique française. Le mutisme du gouvernement ne suscite ni apostrophes dans la presse ni interpellations au Parlement. Les quelques députés et sénateurs regroupés autour du *Comité franco-luxembourgeois* n'arrivent pas à mobiliser leurs confrères. On voit ce qu'il faut penser des sempiternelles récriminations de Clemenceau se disant obligé de tenir compte dans la question luxembourgeoise des réactions de l'opinion publique et du Parlement: ce n'était qu'un prétexte pour tenir la Belgique à distance.

Le gouvernement français continue à ignorer les avances économiques du Luxembourg. En revanche il décide en janvier 1920 de reconnaître la grande-duchesse Charlotte. Le 9 février, Armand Mollard, chassé en août 1914 par les Allemands, rejoint son poste à Luxembourg et le 15 février la jeune grande-duchesse rencontre à Thionville le président Poincaré, signe de la normalisation complète des relations franco-luxembourgeoises. D'un côté la France, à l'insu de la Belgique, entame avec le Luxembourg des négociations sur l'avenir du réseau ferroviaire Guillaume-Luxembourg qui

²⁶¹ G. TRAUSSCH, «Les buts de guerre de la Belgique au cours de la Première guerre mondiale. L'ouverture du débat (janvier-juin 1915)». In *Enjeux et Puissances. Pour une histoire des relations internationales au XX^e siècle. Mélanges en l'honneur de Jean-Baptiste Duroselle*, Paris 1986, p.115-128.

Un détail pour montrer l'implication du roi Albert. Le 18 décembre 1918, il visite sa bonne ville d'Arlon, chef-lieu de la Province de Luxembourg (belge). Le gouvernement luxembourgeois s'y rend au grand complet pour lui présenter les hommages du pays. Dans une allocution E. Reuter lui transmet les salutations de la grande-duchesse Marie-Adélaïde. Dans sa réponse le roi trouve des paroles chaleureuses pour le peuple luxembourgeois mais pas un mot pour la souveraine du Luxembourg, sa cousine (par alliance). N. WELTER, *Im Dienste. Erinnerungen aus einer verworrenen Zeit*, Lux. 1926 p. 86.

aboutissent à un accord (7 février 1920) raccordant le réseau luxembourgeois au réseau alsacien-lorrain. D'un autre côté le Quai d'Orsay reprend rapidement contact avec la diplomatie belge.²⁶² La chute du gouvernement Clemenceau (20 janvier 1920) et l'arrivée d'Alexandre Millerand à la présidence du Conseil et aux Affaires étrangères détend l'atmosphère.²⁶³ La bête noire des Belges, Philippe Berthelot, est mise sur la touche. Le rapprochement des positions française et belge est encore favorisée par les négociations militaires franco-belges.²⁶⁴

La France comprend qu'il faut faire des concessions à la Belgique si elle veut obtenir l'accord militaire. Cette fois-ci c'est la Belgique qui manie le levier de la pression. En conséquence la France accepte une proposition belge de partage à parts égales du Guillaume-Luxembourg²⁶⁵ – toujours dans le dos du Luxembourg – car elle souhaite une participation belge à l'occupation de Francfort (6 et 8 avril 1920). L'accord militaire formel ne sera signé que le 7 septembre 1920, mais le 10 mai la France abat sa carte maîtresse en signifiant au Luxembourg de se tourner vers la Belgique pour une union économique. Il n'est pas facile de faire mieux en matière de *Realpolitik*. Le Luxembourg doit donc se tourner vers la Belgique à laquelle il venait de donner sept mois plus tôt un camouflet. Il n'avait tout simplement pas d'autre choix.

Le deuxième round des négociations belgo-luxembourgeoises commence le 24 juillet 1920. La délégation belge espère qu'il aboutira rapidement, car elle pense pouvoir s'appuyer sur les pourparlers du premier round (avril-juillet 1919). Or elle découvre rapidement que la délégation luxembourgeoise négocie dans un tout autre esprit. L'indépendance du pays n'étant plus en jeu, la partie luxembourgeoise discute âprement et arrive à arracher à la Belgique, partisane déterminée du libre-échange, des mesures de protection pour son agriculture. Il n'est plus question de confier à la Belgique la

²⁶² Dans une note du 14 octobre 1919 le gouvernement français justifie sa politique luxembourgeoise et le 3 novembre la Belgique présente sa contre-argumentation. A.E. - Bruxelles B1.

²⁶³ L'ambassadeur de Belgique à Paris parle de «l'heureux changement survenu à Paris avec le départ de M. Clemenceau.» *Document diplomatiques belges 1920-1940*, t. 1^{er} Bruxelles 1964, p. 316.

²⁶⁴ J. STENGERS, «L'accord militaire franco-belge de 1920 et le Luxembourg». In R. POIDEVIN - G. TRAUSSCH, *Les relations franco-luxembourgeoises de Louis XIV à Robert Schuman*, Metz 1978, p. 227-343. Voir encore G. PROVOOST, *Vlaanderen en het militair-politiek beleid in België tussen de twee Wereldoorlogen*, Leuven 1976, t 1^{er}, p. 86-102.

²⁶⁵ Par la suite le gouvernement luxembourgeois rejettera le partage de son réseau. L'affaire ferroviaire trainera jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Voir P. ZAHLEN, *Contributions à l'histoire des chemins de fer luxembourgeois. L'entre-deux guerres*, Lux. s.d.

représentation diplomatique du grand-duché. Par égard pour les Pays-Bas qui avant 1914 avaient représenté le Luxembourg là où il n'avait pas de représentant direct – il n'en avait que trois: Berlin, Bruxelles, Paris – le gouvernement luxembourgeois décide de maintenir cette solution, n'accordant à la Belgique que la représentation consulaire. Dans la proposition du 21 février 1919 (les sept points p.120) il avait proposé les deux. L'explication réside dans la méfiance à l'égard des visées de la Belgique.

La convention d'union économique entre le Luxembourg et la Belgique est signée le 25 juillet 1921 et ratifiée le 22 décembre 1921 par la Chambre des députés après de longs et pénibles débats par 27 voix pour, 13 voix contre et 8 abstentions. Ce n'est vraiment pas l'enthousiasme. Elle entre officiellement en vigueur par la loi du 5 mars 1922. Conclue pour 50 ans, elle sera renouvelée à partir de 1972 de dix en dix ans. Elle est toujours en vigueur, même si par l'achèvement du marché commun et l'introduction de l'euro elle est aujourd'hui dépassée dans ses dispositions essentielles.

IV. – UNE TENTATIVE DE BILAN

L'ENJEU POLITIQUE DE L'ALIÉNATION DES USINES ALLEMANDES AU LUXEMBOURG

C'est pour le petit pays une très grosse question (p.122). Elle ne préoccupe pas seulement les milieux sidérurgiques et les syndicats ouvriers mais aussi le gouvernement grand-ducal. Dans cette affaire se rencontrent – et s'opposent – des intérêts privés et les droits de l'Etat souverain. L'enjeu économique, social et politique est tel qu'il y va des intérêts supérieurs du pays. Dès la mi-octobre 1918 Hubert Loutsch, président du gouvernement en 1915-1916, tire la sonnette d'alarme dans un article du *Luxemburger Wort*.²⁶⁶ Evoquant des rumeurs sur d'éventuelles restructurations de grande ampleur de la sidérurgie, il demande une intervention des pouvoirs publics pour empêcher que des questions financières d'envergure ne mettent en

²⁶⁶ «Gerüchte von Plänen über gewaltige Umwandlungen in einem der Hauptzweige unseres nationalen Wohlstandes und unserer wirtschaftlichen Betätigung laufen um [...] Das allgemeine Interesse erheischt eine sofortige Intervention der staatlichen Gewalt nach dieser Richtung. Zuerst aus höheren politischen Motiven: es muß von vornherein verhindert werden, daß die politische Unabhängigkeit des Landes durch Gestaltung von finanziellen Operationen, die mit Rücksicht auf gewisse Eventualitäten geschlossen werden könnten, in Gefahr gebracht werde. Es darf auch nicht geschehen, daß sich eine Gesellschaft im Staate bilde, die genügend stark wäre, um sich von vorn herein über den Staat zu stellen, diesen unter die Botmäßigkeit eines wirtschaftlichen Unternehmens und die Freiheiten der Bürger unter die Knute einer allmächtigen Oligarchie zu bringen.» L.W. 14. Oktober 1919, «Politik und Wirtschaft».

danger l'indépendance du pays. Il craint par-dessus tout la constitution d'une société industrielle susceptible de dominer l'Etat.²⁶⁷

Conscient des circonstances qui le mettent en position de faiblesse – violente contestation de la dynastie mettant en danger l'indépendance du pays, agitation annexionniste de quelques groupes – le gouvernement avance avec une grande prudence. Un arrêté grand-ducal du 11 décembre 1918 soumet l'aliénation de tout immeuble situé au Luxembourg «ayant un revenu cadastral supérieur à 3000 francs» à une autorisation du gouvernement. Un second arrêté (28 février 1919), pris sans doute pour combler une lacune, rédigé en termes quasi-identiques, étend la mesure à tout «contrat de louage».²⁶⁸ Les maîtres de forges pourront négocier, ce qu'ils font sans avertir le gouvernement, mais savent qu'à la fin du compte il leur faut son accord. Dans les deux cas le gouvernement a invoqué l'urgence, ce qui lui permet d'aller de l'avant sans demander l'avis du Conseil d'Etat. Il veut éviter que cet avis ne tarde, car les intérêts de la sidérurgie y sont bien représentés. Le gouvernement peut s'appuyer sur la loi du 15 mars 1915 qui lui donne «les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques durant la guerre». Cette loi lui donne de véritables pouvoirs «dictatoriaux».

Entretiens Mayrisch a bien avancé dans ses tractations avec Gelsenkirchen²⁶⁹ Lors d'un entretien avec Reuter et Neyens, ce dernier ministre des Finances, (13 mars 1919) Mayrisch apprend que le gouvernement a l'«intention de saisir les usines allemandes du pays en gage des demandes d'indemnités que le pays est en droit de réclamer de l'Allemagne.»²⁷⁰ Dans la foulée des arrêtés du 11 décembre 1918 et du 28 février 1919 le gouvernement a préparé à toute fin utile un arrêté de mise sous séquestre.²⁷¹ Mayrisch qui jusque-là avait négocié avec Gelsenkirchen à l'insu du gouvernement est obligé d'abattre ses cartes. Avant, il fait un voyage éclair à

²⁶⁷ Dans son livre *Pour la Patrie. Le grand-duché de Luxembourg. Son passé historique, sa situation internationale et économique d'après les traités internationaux*, H. LOUTSCH décrit ainsi la situation avant la guerre: «Durant les vingt dernières années qui ont précédé la guerre, la politique luxembourgeoise était dominée par la grande industrie.» Pour lui il est évident que Gelsenkirchen unie à l'Arbed ferait figure d'Etat dans l'Etat. Lux. 1919, p.12*

²⁶⁸ *Mémorial*1918, p. 1401-1402 et 1919 p.219-220

²⁶⁹ Une promesse de vente a été signée le 1^{er} mars 1919, voir C. BARTHEL, *Les maîtres de forges*, op.cit. p. 191.

²⁷⁰ Lettre de Mayrisch à A. Neyens, 17 mars 1919, publiée dans C.R. 1918 – 1919, t.3 p. 2332-2336.

²⁷¹ A. Neyens à la Chambre: «Il (le gouvernement) avait même fait élaborer un arrêté relatif à la mise sous séquestre, quitte à le publier au moment opportun.» C.R. 1918-1919, ibid. p. 2331.

Paris,²⁷² probablement chez L. Loucheur, ministre de la Reconstruction industrielle, qui poursuit le projet d'un grand cartel sidérurgique (France, Belgique et Luxembourg). Il est évident que le gouvernement de la République n'est pas enchanté par la perspective du séquestre qui dérangerait les maîtres de forges français dans leurs visées sur les usines allemandes.

Dans une lettre à Neyens (17 mars 1919) Mayrisch attire l'attention du gouvernement sur la gravité de la mesure envisagée. Il énumère toute une série d'objections qui sont de taille: de nature juridique, car le Luxembourg est un Etat neutre qui n'a pas été en guerre avec l'Allemagne, comme la France ou la Belgique; de nature politique, car le séquestre serait mal perçu en Allemagne alors que «nous resterons toujours tributaires de l'Allemagne non seulement pour les combustibles, mais encore pour quantités d'autres produits»; de nature financière, car la valeur des propriétés luxembourgeoises sur la rive gauche du Rhin serait supérieure au gage du séquestre. Mayrisch met les point sur les i: «Il me paraît difficile enfin qu'en ce moment le Gouvernement puisse assumer la responsabilité de gestion de deux affaires de l'envergure de Gelsenkirchen et de Differdange.» Mises sous séquestre, ces usines périliteraient, avec la perspective d'un chômage de masse. Bref, «les difficultés sont telles que, sans crainte d'exagération, on peut dire qu'elles sont insurmontables pour l'Etat.»

Le 19 mars 1919, le député P. Prum soulève la question à la Chambre et demande la mise sous séquestre, non pas de l'ensemble des entreprises allemandes au Luxembourg, mais des «propriétés des grosses industries allemandes». Un long débat (séances des 19, 26, 28 mars, 1^{er} et 11 avril et 18 juillet 1919) s'ensuit au cours duquel les socialistes demandent la nationalisation – à l'époque on parlait plutôt d'étatisation ou encore de socialisation – non seulement des usines allemandes mais de «toutes les entreprises industrielles et commerciales occupant plus de 500 ouvriers».²⁷³ Le gouvernement abandonne l'éventualité du séquestre à la suite des fortes objections de Mayrisch mais aussi des critiques venant de ses propres rangs.²⁷⁴

²⁷² Voir C. BARTHEL, *Les maîtres de forges luxembourgeois*, op.cit. p. 171-172.

²⁷³ C.R. 1918-1919, t.3, p.2339.

²⁷⁴ On n'est pas obligé de prendre au pied de la lettre l'affirmation de Léon Nemry, consul de Belgique à Luxembourg, quand il affirme: «l'arrêté de séquestre était sous presse et Prum en corrigeait les épreuves lorsque Mayrisch se présente chez Monsieur Reuter pour lui faire part d'informations recueillies à Paris.» C. CALMES, 1919. *L'étrange referendum du 28 septembre*. Lux.1979, p.174. On voit mal Pierre Prum, qui n'a pas le prestige de son père Emile et dont l'audience se limite de plus en plus au canton de Clervaux dont il est le député, imposer au président du gouvernement un acte d'une telle portée. N'oublions pas qu'en 1918 Prum a tourné le dos au parti de la droite (catholique) et par là s'est marginalisé. Dans ses rapports aux Affaires étrangères à Bruxelles Nemry raconte tout ce qu'il entend à gauche et à droite, mêlant racontars et renseignements de bonne source.

Reste au gouvernement l'arme de l'arrêté du 11 décembre 1918 (tout repreneur des usines allemandes doit obtenir une autorisation). Osera-t-il l'utiliser face aux maîtres de forges? Du débat à la Chambre se dégagent trois conditions à poser aux repreneurs: «que le prix de vente soit payé de préférence par la cession des créances que l'Etat luxembourgeois ou des Grand-Ducaux ont en Allemagne»; «que la part de l'Etat dans la société à créer soit au moins de 25%». La Chambre demande encore au gouvernement de lui «en rendre compte avant la ratification.»²⁷⁵ En acceptant cette troisième condition le gouvernement se décharge en quelque sorte de sa responsabilité sur la Chambre, une tactique chère à Reuter.

La question resurgit brusquement quand le 8 octobre 1919 une lettre de Mayrisch²⁷⁶ informe le gouvernement que le consortium franco-belgo-luxembourgeois a trouvé un accord avec *Gelsenkirchen* et l'avertit que la levée de l'option doit se faire pour le 15 novembre au plus tard. Les députés ont beau crier qu'on leur met le couteau sur la gorge, rien n'y fait. Les conditions posées par la Chambre (18 juillet 1919) sont simplement rejetées, la première (paiement par une créance sur l'Allemagne) par le vendeur, *Gelsenkirchen*, la seconde (participation de l'Etat) par l'acheteur, le consortium. Reuter avoue que «ce refus paraît définitif et irrévocable». Il ajoute ses propres réserves qu'«il y a bien des personnes qui prétendent que l'Etat grand-ducal n'a aucun intérêt à réaliser ces desiderata». Le débat à la Chambre est long et passionné²⁷⁷ et se prolonge même jusqu'à la nouvelle législature, à la suite des élections parlementaires du 26 octobre 1919 au suffrage universel qui donnent la majorité absolue à la droite. Ce n'est que le 14 novembre que la Chambre accorde *in extremis* l'autorisation à donner par le gouvernement (27 voix pour, 12 contre et 4 abstentions). Auparavant le ministre Neyens avait prié la Chambre «de bien vouloir délier le gouvernement de l'obligation de lui soumettre le contrat avant sa ratification définitive.»²⁷⁸

On peut avoir l'impression que dans cette affaire le gouvernement a agi sans véritable stratégie (intérêt du pays) ni même tactique (moyens pour y arriver) (voir p. 150).

²⁷⁵ C.R. 1918-1919, t.4, p.3950-51.

²⁷⁶ C.R. 1918-1919, t.4, p.5129-30.

²⁷⁷ A. Thorn: «je dois protester énergiquement que des usiniers étrangers viennent de cette façon violenter la Chambre pour lui extorquer un consentement, alors que nous nous trouvons pour ainsi dire dans l'impossibilité de dire non.» C.R. 1918-1919, t.4 p. 5150.

²⁷⁸ C.R. 1919-1920, t.1, p. 252 et 1918-1919, t.4, p.5132.

UN GOUVERNEMENT FAIBLE OU AFFAIBLI?

Au cours des années 1914-1920 qui nous intéressent ici les divers gouvernements luxembourgeois étaient tous pour ainsi dire sous surveillance. On a vu plus haut que l'occupant allemand (1914-1918) a essayé de limiter au strict minimum ses interventions directes dans les affaires luxembourgeoises tout en n'hésitant pas à agir à l'occasion avec détermination.²⁷⁹ L'occupant français (1918-1923) lui aussi limite au strict minimum ses interventions. A deux reprises la France exerce de fortes pressions sur le gouvernement Reuter sur des sujets qui, en principe, relèvent de la souveraineté nationale: en décembre 1918, elle demande le renvoi de l'ambassadeur d'Allemagne (voir p.107) et en mars 1921 la suppression des conseils d'usine que Reuter avait créés le 26 avril 1919, avancée sociale qu'elle n'appréciait guère.²⁸⁰ Le gouvernement plie tout de suite, car sa situation est difficile.²⁸¹ On ne peut s'empêcher de penser que sur les conseils d'usine il a cédé un peu vite. Son successeur E. Prum les rétablira en 1925 sans que la France réagisse. A deux reprises déjà des soldats français étaient intervenus. Le 9 janvier 1919, pour disperser la foule massée devant la Chambre dans l'attente d'une proclamation de la république par un Comité de salut public. Le 13 août 1919, des ouvriers en colère assiègent la Chambre des députés, trouvant insuffisante la prime de vie chère votée la veille. Reuter s'adresse à Foch pour obtenir l'intervention de la troupe française.

En ces années d'effervescence politique et sociale les moyens dont dispose le gouvernement pour maintenir l'ordre public face à des mouvements populaires s'avèrent largement insuffisants d'où ces appels humiliants aux baïonnettes étrangères.²⁸² Selon le maréchal Foch «le Gouvernement luxembourgeois a toujours compté,

²⁷⁹ Lors de la grande grève ouvrière de 1917 le commandant des troupes allemandes au Luxembourg intervient directement dans ce conflit salarial par-dessus la tête du gouvernement et exerce des pressions sur les syndicats. G. TRAUSSCH, *Contribution à l'histoire sociale*.op.cit. p.61

²⁸⁰ G. TRAUSSCH, «Contributions à l'histoire sociale de la question du Luxembourg 1914-1922». In *Hémécht* 1974, p.109-110.

²⁸¹ Le 1^{er} mars 1921 une grande grève ouvrière éclate dans le bassin minier et face à la menace d'occupation des usines par les grévistes Reuter a dû demander l'intervention de forces françaises. Sur cette grève voir D. SCUTO, *Sous le signe de la grande grève de mars 1921*, Lux. 1990.

²⁸² On a vu plus haut (p.54) la faiblesse des forces de l'ordre dont dispose le gouvernement. Celle-ci est encore accentuée par une mutinerie de la petite compagnie des soldats volontaires (mi-décembre 1918-mi-janvier 1919), non pour des raisons politiques mais à cause de griefs contre leurs officiers. Le gouvernement finit par la dissoudre pour la reconstituer sur d'autres bases. La gendarmerie, à la loyauté plutôt chancelante, est dispersée à travers le pays par brigades et peu disponible en cas d'urgence. G. TRAUSSCH, *Contribution à l'histoire sociale*, op.cit. p.111.

depuis la conclusion de l'armistice, sur les troupes d'occupation pour le maintien de l'ordre.»²⁸³

Fragilisé sur le plan du maintien de l'ordre, le gouvernement l'est également sur le plan parlementaire. Formé le 28 septembre 1918 à la suite des élections législatives il donne l'apparence d'être un gouvernement d'union nationale. Tous les partis y sont représentés. La droite, devenue le groupe parlementaire le plus fort sans toutefois disposer de la majorité absolue, a deux membres. Les trois autres partis (libéraux, socialistes et le parti populaire) méfiants se contentent chacun d'y envoyer un «homme de confiance» venant de la «société civile».²⁸⁴ Dès le départ le gouvernement Reuter souffre du manque de véritable support de la part de la gauche libérale et socialiste.

Le chef du gouvernement, homme courtois et mesuré, parfaitement maître de lui-même, n'est ni un meneur ni un homme à poigne. Ses qualités intellectuelles et son intégrité lui permettent de s'attacher ses collègues du gouvernement par les liens d'une loyauté réciproque qui résiste à tous les calculs partisans.

On a vu plus haut que le gouvernement est ébranlé par une agitation antidynastique au lendemain de l'armistice. Une motion de la gauche exigeant la déchéance de la dynastie échoue de justesse le 13 novembre 1918 à la Chambre.²⁸⁵ Le parti socialiste finit par rappeler du gouvernement son homme de confiance N. Welter. Se soumettant à contrecœur à cette injonction, il donne sa démission le 11 décembre. Par solidarité ses deux collègues de la société civile, A. Liesch et A. Collart, font de même. Il ne reste plus à Reuter que d'annoncer la démission de son gouvernement. Le 13 décembre 1918, une majorité de la Chambre lui exprime sa confiance et lui demande de rester en place comme gouvernement d'affaires. Raisonnant en juriste plutôt qu'en homme politique, Reuter maintient la démission. Un incroyable imbroglio provoque pendant quatre semaines une véritable vacance du pouvoir (13 décembre 1918 au 13 janvier

²⁸³ G. TRAUSCH, *Contribution à l'histoire sociale*, op.cit. p. 111. H. Jaspar, ministre belge des affaires étrangères se demande à propos de l'appel du gouvernement grand-ducal aux troupes françaises lors de la grève ouvrière de mars 1921 «si l'on peut encore considérer le grand-duché comme un Etat jouissant de sa pleine souveraineté:» Note du 19 mars 1921, A.E.-Bruxelles B.21.

²⁸⁴ Le professeur de littérature Nicolas Welter pour les socialistes, le juge Auguste Liesch pour les libéraux et le propriétaire foncier Auguste Collart pour un parti nouveau, le parti populaire, à la fois radical sur le plan social et neutre sur le plan idéologique. Petit par le nombre d'élus, il pouvait en votant avec la droite dont le programme chrétien-social l'intéressait, empêcher la gauche d'obtenir à la Chambre une majorité contre Marie-Adélaïde.

²⁸⁵ 19 voix pour la déchéance de la dynastie, 21 voix contre et 3 abstentions. Aucun des 5 députés du parti populaire n'a voté contre la dynastie. C.R. 1918-1919, t.2 p.145.

1919). Le gouvernement n'assiste plus aux réunions de la Chambre, mais comme la souveraine s'abstient d'accepter sa démission il est obligé d'expédier les affaires courantes.²⁸⁶ Ce n'est qu'à la demande de la nouvelle grande-duchesse Charlotte que le gouvernement Reuter revient à la Chambre (14 janvier 1919) avec la même composition en tant que gouvernement d'affaires.

Assez paradoxalement les critiques les plus virulentes du gouvernement Reuter ne proviennent pas de la classe politique mais de l'Arbed. Une note d'E. Mayrisch et de G. Barbanson – rétrospective (3 septembre 1921) et donc écrite en dehors des passions du moment – est très dure: «Au milieu de toutes ces difficultés nous nous sommes trouvés en présence d'un gouvernement en-dessous de sa tâche, tant au point de vue social, qu'au point de vue économique et financier. Il ne nous a été d'aucun soutien ni d'aucun secours, bien au contraire, c'est nous qui avons en mainte circonstance dû lui prêter aide et assistance.»²⁸⁷

Gouvernement en-dessous de sa tâche? Il est évident que face aux hommes de pouvoir et de commandement que sont Mayrisch et Barbanson, impérieux et sûrs d'eux-mêmes, l'équipe réunie autour du frêle Reuter fait piètre figure. Sa base parlementaire est fragile, l'avenir politique et économique du pays est incertain, les moyens à sa disposition dérisoires. La Commission d'études n'a pu fonctionner correctement que grâce aux ressources matérielles et humaines de l'Arbed. En août 1919, le gouvernement, à court de liquidités, obtient de la Banque de Bruxelles une avance de 20 millions de francs belges, prêt garanti par l'Arbed.²⁸⁸ Dans un pays de la taille du grand-duché une sidérurgie aussi puissante est forcément un Etat dans l'Etat.²⁸⁹

²⁸⁶ Reuter interprète bien généreusement la notion d'affaires courantes en se rendant à Paris pour rencontrer le ministre français des Affaires étrangères (24 décembre 1918).

²⁸⁷ M.KIEFFER, «La reprise du potentiel industriel de la société Gelsenkirchen et la constitution du groupe ARBED – Terres rouges 1919-1926». In *Les Années Trente, base de l'évolution économique, politique et sociale du Luxembourg d'après-guerre?*, Beiheft zur Hémécht, Lux.1996, p.75, note du 3 septembre 1921.

²⁸⁸ M.KIEFFER, op. cit. p.83.

²⁸⁹ Sur la situation d'avant la guerre le député (ingénieur) A. Clemang dit: «Toutes ces usines-là constituaient un Etat allemand dans l'Etat luxembourgeois.» C.R. 1919-1920, t.1 p.83. L'ambassadeur d'Allemagne à Luxembourg avait noté en 1913: «Die luxemburgische Regierung befand sich in einer schwierigen Lage; sie vermochte sich den in der Kammer sich bemerkbaren chauvinistischen Tendenzen nicht zu entziehen, auch steht sie selber schon seit langem unter dem Alp, die deutschen Eisenwerke in Luxemburg könnten übermächtig und politisch unbequem werden.» Cité par G. TRAUSSCH, «L'industrie face au pays. Un siècle et demi de relations ambivalentes au Luxembourg». In *Plaquette éditée à l'occasion du 75^e anniversaire de la Fédération des Industriels luxembourgeois 1918-1993*, Lux. 1993, p. 72.

Avant et au cours de la guerre l'Arbed a tiré les ficelles dans les coulisses de la politique intérieure grâce au bloc des gauches (libéraux et socialistes) dont Mayrisch est le *spiritus rector*.²⁹⁰ Sa tâche est de barrer, grâce au suffrage censitaire et au scrutin majoritaire, l'accès au pouvoir de la droite dont Reuter est la personnalité émergente.²⁹¹

L'Arbed a cependant des raisons plus directes pour en vouloir à la droite. Quand en 1913 une loi accorde les dernières concessions minières, la droite attaque durement les maîtres de forges les accusant de vouloir s'emparer à bon compte de cette richesse nationale.²⁹² A la veille de la guerre commence à se développer dans le parti de la droite, sous l'impulsion d'idées sociales-chrétiennes, un climat hostile à la grande industrie, assimilée à l'idéologie libérale et accusée d'exploiter le monde ouvrier. Les maîtres de forge dénoncent, à leur tour, une véritable «haine de l'industrie».²⁹³ Lors de la grande grève ouvrière de juin 1917 le jeune député P. Dupong, étoile montante de la droite, attaque de front les maîtres de forges en les accusant d'être de connivence avec l'occupant allemand venu mettre fin au débrayage.²⁹⁴

Au lendemain de l'armistice le gouvernement Reuter prend deux mesures audacieuses sur le plan des relations de travail qui irritent profondément le patronat. Le 14 décembre 1918, il introduit par arrêté grand-ducal la journée des 8 heures avec entrée en vigueur immédiate.²⁹⁵ Une fois de plus il se base sur la loi du 15 mars 1915 qui lui accorde des pouvoirs discrétionnaires en matière écono-

²⁹⁰ Le *Luxemburger Wort* dénonce le «doktrinäre Liberalismus, der sich hierzulande hauptsächlich mit dem industriellen Minette - Kapitalismus identifizierte.» 7 février 1917, «Politik und Wirtschaft». La *Luxemburger Zeitung* de son côté dénonce cette identification: «die langweilige und tausendmal widerlegte Leier von der Identität des Liberalismus mit den Hüttenwerken, d.h. mit einer ganz bestimmten Person.» (allusion à l'usine de Dudelange et à Mayrisch), (12 mars 1917, «Die Revanche»). D'après le député libéral R. Brasseur «M. Dupong a dit expressément dans son discours que l'industrie avait cherché à former un Etat dans l'Etat, à accaparer la puissance politique...» C.R. 1916-1917, t.1, p.1471.

²⁹¹ G. TRAUSCH, *L'ARBED dans la société luxembourgeoise*, Lux. 2000 p.24-25.

²⁹² C. CALMES, «1913. La loi minière». In id. *Au fil de l'histoire*, Lux. 1977, p.167 ss..

²⁹³ Le directeur de l'usine d'Eich Emile Bian, député libéral, dénonce à la Chambre «dans ce parti clérical ceux-là qui ont la haine de l'industrie dans le sang, ceux qui n'ont pas laissé passer une seule occasion sans attaquer l'industrie.» C.R. 1916-1917, t.1, p.1240-1241.

²⁹⁴ G. TRAUSCH, *Contributions à l'histoire sociale de la question luxembourgeoise*. op.cit., p.68-69.

²⁹⁵ Le 19 décembre 1918, le maître de forges P. Wurth réunit le patronat pour protester contre l'introduction de la journée de 8 heures. Voir *Procès-verbal de la réunion des patrons industriels luxembourgeois du 19 décembre 1918*, feuille volante de 4 pages.

mique.²⁹⁶ Le gouvernement invoque la même loi pour introduire le 26 avril 1919 les conseils d'usine, délégations ouvrières échappant au contrôle patronal. Dans la conception «sociale – chrétienne» du gouvernement ils sont destinés à être un organe de concertation avec le patronat.²⁹⁷ Dans les deux cas le gouvernement Reuter prend sur le plan social une position en flèche, en avance sur la France et la Belgique. Il l'a fait, en grande partie, pour calmer l'agitation ouvrière. Il lui fallait à tout prix empêcher la crise politique de se doubler d'une explosion sociale. La jonction des deux aurait sans doute balayé l'Etat.

«Gouvernement en-dessous de sa tâche, tant au point de vue social, qu'au point de vue économique»? Notons au passage que Mayrisch et Barbanson omettent le plan politique et pour cause: ce gouvernement à réussi l'essentiel, sauver l'indépendance. Sur le plan économique il a certes échoué en optant pour l'union avec la France, mais il n'a fait que suivre le conseil de Mayrisch.

Qu'en est-il sur le plan social. La grande tempête sociale tant redoutée que Reuter est arrivé à écarter en 1918 – 1919 éclate en mars 1921. Au départ le gouvernement montre beaucoup de compréhension pour les ouvriers qui protestent contre les licenciements massifs aux usines de Differdange (Hadir), Rodange et Steinfort. Arbed et Terres Rouges font preuve de retenue, ce qui n'empêche pas leurs ouvriers de rejoindre le mouvement.²⁹⁸

Reuter et son ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail Antoine Pescatore aux idées sociales avancées²⁹⁹ essayent d'amener le patronat et le salariat à la table des négociations mais échouent à cause de l'intransigeance du patronat, selon Pescatore. Finalement Reuter cède devant une pression conjointe, celle des maîtres de forges et celle de la France et de la Belgique qui ont peur que l'agitation ouvrière ne fasse tâche d'huile. Gendarmes et soldats luxembourgeois occupent les usines, appuyées par la troupe française à laquelle Reuter a fait appel. Mayrisch et Barbanson reprochent-ils à

²⁹⁶ *Mémorial 1918*, p. 1405. La loi de 1915 a prévu qu'après la guerre un arrêté grand-ducal devait mettre fin à ses effets. Le gouvernement Reuter, suivi en cela par les gouvernements P. Prum et J. Bech, se garde de prendre cet arrêté. La loi ne sera abrogée qu'en 1935. Voir L. METZLER, *Mélanges de droit luxembourgeois*, Bruxelles 1949, p. 69-70 et A. LOESCH, *Le contrôle juridictionnel des arrêtés-lois*, Lux. 1934.

²⁹⁷ *Mémorial 1919*, p. 397-403 et G. TRAUSSCH *Contributions à l'histoire sociale* op.cit. p. 94-98.

²⁹⁸ Sur la grève de 1921 voir G. TRAUSSCH, *Contribution à l'histoire sociale* op.cit. et surtout la remarquable étude de D. SCUTO, *Sous le signe de la grande grève de mars 1921*, Esch-sur-Alzette 1990.

²⁹⁹ Sur A. Pescatore voir J. MERSCH, *Biographie nationale*, Lux. 1949, fascicule II, p. 539-541.

Reuter d'avoir tant tardé à choisir son camp et de ne l'avoir fait qu'à contrecœur?³⁰⁰

Sur le plan financier le gouvernement a suivi les errements de ses prédécesseurs, entrés en 1916 dans la voie des emprunts, n'imitant en cela que les pays voisins. En 1919, Reuter pris à la gorge, lance un nouvel emprunt pour couvrir le budget déficitaire, mais il accompagne cette mesure de facilité d'un resserrement de la vis fiscale. Il étend l'impôt général sur les revenus (introduit en 1913) aux revenus fonciers. En avril 1921, il introduit une surtaxe sur les revenus supérieures à 12 000 fr avec un effet rétroactif sur les années 1919 et 1920. Depuis les élections d'octobre 1919 la droite dispose d'une majorité absolue à la Chambre et le gouvernement n'est plus obligé de ménager la bourgeoisie libérale. Il abandonne, en revanche, le projet d'un impôt spécial sur la fortune envisagé en 1920 qui se proposait «d'établir une juste proportion entre les impôts directs et indirects.»³⁰¹ La politique fiscale de Reuter favorise les classes populaires et moyennes. On peut comprendre que cette politique n'ait pas plu aux milieux proches de l'Arbed.

Voilà le contexte dans lequel il faut replacer le jugement très dur des dirigeants de l'Arbed.³⁰²

Gouvernement en-dessous de sa tâche? Si celle-ci consistait à sauvegarder l'indépendance du pays, il ne mérite sans doute pas un

³⁰⁰ Les ouvriers se plaignent de la rigueur de la justice qui s'abat sur eux, alors que le patronat n'est pas obligé de rendre compte de son intransigeance. Il semble cependant que Reuter a su résister aux voix qui demandaient une répression plus sévère. A. Mollard, ambassadeur de France à Luxembourg, blâme le gouvernement «qui a fait preuve d'une faiblesse et n'ose pas arrêter les meneurs, sous prétexte qu'il ne se trouve pas, dans les lois, d'articles lui permettant d'agir énergiquement. Il se laisse conduire par les événements et cela diminue le peu d'autorité qui lui restait.» Cité, G. TRAUSSCH, *Contributions*, op.cit. p. 110.

³⁰¹ Voir A. NEYENS, *La situation financière et monétaire au grand-Duché de Luxembourg*, Lux 1921. id. «Les impôts dans le Grand-Duché de Luxembourg». Extrait de la *Revue de science et de législation financières*, Paris 1922.

³⁰² Le cas de Gaston Barbanson se présente un peu différemment. Rejeton d'une grande famille belge il a des liens de famille avec Maurice Pescatore, chef de file des libéraux luxembourgeois et adversaire déterminé de Marie-Adélaïde. Il est un des artisans de la création de l'Arbed (1911) au Conseil d'administration de laquelle il entre pour en devenir le président en 1919. Il passe la guerre dans les coulisses du gouvernement belge en exil au Havre. Il déteste Marie-Adélaïde parce qu'il est un partisan de l'annexion du Luxembourg et un anticlérical impénitent. Lettre à P. Nothomb: «C'est une petite rosse, mais cela ne lui réussira pas, car le moment venu, j'aurai de quoi la confondre» (Archives de l'Université de Louvain, Papers P. Nothomb, Correspondance politique N°171, 13 août 1916).

Quand en 1919 l'annexion du Luxembourg s'estompe, il défend la solution de l'union économique belgo-luxembourgeoise, se démarquant par là de Mayrisch. Dans un certain sens cela permet à l'Arbed d'avoir un pied dans les deux camps. Sur le programme annexionniste de Barbanson voir J. WILLEQUET, «Gaston Barbanson promoteur d'une "Grande Belgique" en 1914-1918». In *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1970, pp. 335-376 et 1177-1206.

reproche aussi cinglant. Si, par hypothèse, elle consistait à se soumettre à tous les desiderata de l'Arbed, le reproche est justifié. Le gouvernement n'a-t-il pas osé soumettre la vente des usines allemandes à son autorisation? (p. 140) Il n'a certainement pas envisagé de les «étatiser», même si à l'époque les idées «bolcheviques» étaient à la mode. Beaucoup, notamment dans les milieux socialistes, y pensaient avec ferveur. Le gouvernement Reuter – comme celui de P. Werner au début des années 1980 – estimait que l'Etat n'a pas vocation à se faire entrepreneur.

L'affaire du sort des usines allemandes illustre parfaitement la faiblesse fondamentale du petit Etat face à ses puissants voisins ou à de grands groupes industriels. Le gouvernement luxembourgeois avait un moment envisagé de mettre les usines allemandes du pays sous séquestre (p. 140). A quelle fin? Pour disposer d'un gage face à l'Allemagne sur les créances que le Luxembourg pense pouvoir exiger d'elle. Et si celle-ci ne se laisse pas faire? Que fera-t-on des usines? Qui les fera marcher? Qui fournira les combustibles? Qui vendra la production? En attendant une hypothétique levée du séquestre, les usines ne vont-elles pas se dévaloriser? Et comment résister aux pressions qu'exercera l'Arbed derrière laquelle se profile Schneider-Creusot qui a ses entrées dans les ministères de l'Industrie et du Commerce à Paris? Que vaut l'autorisation préalable du gouvernement pour toute aliénation des établissements sidérurgiques? Pas grand-chose. Le gouvernement doit passer sous les fourches caudines de l'Arbed. Le député A. Thorn (droite), homme d'influence, dit la chose toute crue: «Je dis que cet arrêté [du 11 décembre 1918] a été un trompe-l'œil.»³⁰³

Face à la capitulation en rase campagne de la Chambre et du gouvernement devant l'Arbed, (p. 142). Le député A. Thorn laisse libre cours à son indignation. «S'il en est ainsi de tous nos droits et de toutes nos libertés, je dois dire, le sanglot dans la gorge, que nous nous trouvons dans une situation qui ne nous permet plus de vivre, qui est contraire à l'indépendance du pays et contraire à tous nos droits.»³⁰⁴ Quand il dit: «Nous manquons de dignité», il s'attribue le beau rôle. Reuter lui réplique à sa façon, sans emphase mais à propos: «Nous pouvons disposer des usines situées dans le grand-duché et la France disposera des matières premières situées en France.»³⁰⁵ Au cours des années 1918 – 1919 mieux valait avoir à la tête du gouvernement Reuter que Thorn. Le faible se doit d'être réaliste plutôt que romantique.

³⁰³ C.R. 1919-1920, t.1 p. 142.

³⁰⁴ C.R. 1918-1919, t.4 p. 5151.

³⁰⁵ C.R. 1918-1919, t.4 p. 5176.

Où était pour le gouvernement Reuter l'intérêt du pays dans cette affaire? En avait-il seulement une vision claire? Il semble que non. Dans sa lettre au gouvernement du 17 mars 1919 (p. 141) Mayrisch affirme que dans ses négociations pour la reprise de *Gelsenkirchen* «nous avons eu le souci de sauvegarder, en dehors de nos propres intérêts, les intérêts vitaux du pays.»³⁰⁶ A la Chambre A. Thorn ne rate pas l'occasion de verser dans l'ironie: «M. Mayrisch a l'air de dire que l'Arbed fait œuvre de patriotisme.»³⁰⁷ En fait, Mayrisch affirme seulement que dans cette affaire les intérêts du pays coïncident avec ceux de l'Arbed. Son affirmation est-elle contraire à la réalité? L'absorption à terme de *Gelsenkirchen* (Terres Rouges, 1926 et 1937) par l'Arbed a-t-elle été contraire aux intérêts du pays? Plus aucun responsable politique ne reprendra pareil reproche.

Dans le débat parlementaire A. Thorn attire encore l'attention sur «le danger pour le pays» que ce consortium représente, ne serait-ce que par la masse de sa production.³⁰⁸ On peut le suivre sur ce terrain-là. L'Arbed nouvelle, accrue de *Gelsenkirchen*, sera bien plus que l'Arbed de 1911 un Etat dans l'Etat. Dans la mesure où elle arrive progressivement à établir des relations apaisées avec son salariat (syndicats) elle formera un contrepoids à la fois économique et social auquel le gouvernement plus d'une fois devra se soumettre. Cette situation s'explique d'abord par la petite taille du pays qui décuple le poids relatif de la sidérurgie. Ensuite par le fait qu'en 1919 le gouvernement n'avait pas de solution alternative à offrir à la transaction proposée par Mayrisch, aucun autre repreneur ne s'étant présenté. Quand en 1967, l'Arbed absorbe Hadir – le repreneur en 1920 de l'autre usine allemande, la *Deutsch-Luxemburgische* à Differdange – cette fusion ne crée plus de remous. Les temps ont changé.

Le gouvernement Reuter est faible moins par sa composition qu'affaibli par des circonstances sur lesquelles il a peu de prise. Si Reuter hésite et tergiverse, ses ministres A. Neyens, N. Welter et A. Collart ne manquent ni de tempérament ni d'esprit de décision. Hélas! ce ne sont pas ces qualités qu'exige la situation. Celle-ci amène le gouvernement à réagir plutôt qu'à agir. En réalité, ces hommes se trouvent devant une tâche qui les dépasse. La crise dynastique ébranle les fondements de l'Etat, des mouvements annexionnistes se manifestent en Belgique et en France et des doutes

³⁰⁶ C.R. 1918-1919, t.3 p. 2332.

³⁰⁷ C.R. 1918-1919, t.3 p. 2403. «Messieurs, dans son rapport, M. Mayrisch a l'air de dire que ce n'est pas dans un grand intérêt pour la société qu'il traite cette question importante avec *Gelsenkirchen*, mais que c'est plutôt dans l'intérêt du pays; que l'Arbed fait œuvre de patriotisme.»

³⁰⁸ C.R. 1918-1919, t. 3 p. 2387.

surgissent à l'intérieur. Les pays alliés tardent à reprendre les relations diplomatiques. Avec la fin du *Zollverein* l'avenir économique est devenu incertain. Le chômage menace et face à l'enchérissement de la vie le mécontentement populaire gronde. Par-dessus le marché il faut encore réviser en profondeur la constitution. Excusez du peu! Notons en passant qu'aucun des membres du gouvernement Reuter n'avait la moindre expérience gouvernementale.

UN RÉGIME D'ASSEMBLÉE

Pour bien comprendre les quatre gouvernements de guerre (P. Eyschen, V. Thorn, L. Kauffman, E. Reuter, celui de H. Loutsch n'étant qu'une courte parenthèse atypique) il faut les situer non dans la courte mais dans la moyenne durée et tenir compte des traditions parlementaires dans lesquelles ils évoluent.

Alors que les rois grands-ducs de la maison d'Orange-Nassau (régime de l'union personnelle entre les Pays-Bas et le Luxembourg 1815-1890) tenaient d'une main ferme les rênes du pouvoir exécutif, les grands-ducs de la maison de Nassau-Weilbourg, accédés au trône en 1890 (Adolphe 1890-1905 et Guillaume 1905-1912) ont relâché pour des raisons diverses (grand âge, maladie, régence) ces mêmes rênes. La politique intérieure luxembourgeoise gagne en rayon d'action. Pas au profit d'un homme fort qui, à la tête du gouvernement, aurait donné les grandes impulsions mais à l'avantage de la Chambre des députés. Un véritable régime d'assemblée s'installe aux majorités changeantes auxquelles P. Eyschen s'adapte avec une grande maîtrise, s'assurant par là une exceptionnelle longévité à la tête du gouvernement (1888-1915).³⁰⁹ Même la fondation de véritables partis politiques, il est vrai encore faiblement organisés,³¹⁰ dans la décennie précédant la guerre ne change pas les données de base.

Avec l'accession au trône de la jeune grande-duchesse Marie-Adélaïde (1912), la guerre (1914) et la mort d'Eyschen (1915) on entre dans une zone de turbulences.

La jeune souveraine accepte difficilement la retenue de l'exécutif et y voit une atteinte au principe monarchique.³¹¹ Avec l'occupation allemande la situation économique et sociale s'aggrave. Des ques-

³⁰⁹ Ministre de 1874 à 1888, Premier ministre de 1888 à 1915. Sur les idées politiques d'Eyschen voir J. MERSCH, *Biographie nationale* fascicule 5, lux. 1953 p.99-140. Une analyse intéressante, mais au vitriol, de sa manière de gouverner E. PRUM, *Le conflit entre l'Eglise et l'Etat au grand-duché de Luxembourg. Les responsabilités*, Bruxelles 1913.

³¹⁰ Parti social-démocrate 1902; Ligue libérale 1904; parti de la droite (catholique) 1914.

³¹¹ Bonne présentation des conceptions de Marie-Adélaïde dans la réponse qu'elle donne à une adresse des sociétés démocratiques, reproduite en allemand A. COLLART, *Sturm um Luxemburgs Thron*, Lux. 1952, p.165-166.

tions comme celles du ravitaillement et de la vie chère occupent désormais le devant de la scène.³¹² La disparition d'Eyschen déstabilise passagèrement le régime d'assemblée quand Marie-Adélaïde nomme à la tête du gouvernement Hubert Loutsch, jeune homme énergique (il a 36 ans). La Chambre, dominée par la gauche, n'en veut pas.

La dissolution de la Chambre et les élections générales qui s'en suivent (novembre-décembre 1915) bouleversent la scène politique: il n'y a plus de majorité parlementaire, la gauche et la droite étant à égalité, avec une poignée de députés indépendants en mesure de faire pencher le plateau de la balance. Cette instabilité est encore aggravée par la naissance et la montée d'un nouveau parti, le parti populaire (*Volkspartei*) qui profite d'élections complémentaires (1917-1918) pour faire son entrée au parlement.

On revient au régime d'assemblée avec les gouvernements V. Thorn (1916-1917), L. Kauffman (1917-1918)³¹³ et E. Reuter (à partir de 1918). Tous les partis politiques sont représentés en leur sein. Et pourtant, ce ne sont pas de véritables gouvernements d'union nationale, car à la Chambre les partis se chamaillent continuellement et se font des crocs-en-jambe tout en proclamant haut et fort la nécessité de la solidarité nationale. Le roman-feuilleton des nouvelles ambassades (p. 82) à ouvrir qui a traîné pendant près de trois ans (1915-1917), illustre ce régime d'assemblée par lequel le gouvernement se laisse paralyser.³¹⁴ Le 24 avril 1917, Thorn découragé jette l'éponge et annonce sa démission à une Chambre stupéfaite. Kauffman ne tient guère plus longtemps et est désavoué par la Chambre pour une affaire somme toute secondaire qui s'explique par la haine de la gauche pour la grande-duchesse.³¹⁵

Le gouvernement Reuter se situe d'emblée dans la ligne des gouvernements précédents, dans le régime d'assemblée. Il sait les partis politiques très divisés malgré leurs nombreux appels à l'union nationale. On aurait pu croire le gouvernement lui-même divisé sur les mêmes questions, à l'image de sa propre composition avec des

³¹² «In der Gesamtstimmung haben, infolge der Lebensmittelsorgen, wirtschaftliche Erwägungen die Weltanschauungspolitik in den Hintergrund gedrängt.» E.T. 27 avril 1917, «„Neuorientierung».

³¹³ Le libéral V. Thorn, haut magistrat, avait déjà été ministre sous Eyschen de 1888 à 1892 et en 1915. Le catholique Kauffman avait été nommé conseiller de gouvernement par P. Eyschen, chargé de préparer la première législation sociale du pays.

³¹⁴ «Die Regierungsaktion war lahm gelegt. Die Kammer regierte.» Die Schmiede, 30 novembre 1918, «Die ich rief...»

³¹⁵ L'annonce des fiançailles d'Antonia, sœur de la grande-duchesse, avec le prince héritier de Bavière. (26 août 1918). Affaire privée à laquelle le gouvernement était resté étranger. Cette affaire ne pouvait que renforcer auprès des Alliés la réputation germanophile de la Cour et du gouvernement.

représentants des quatre partis présents au parlement. On trouve une allusion à cette division dans la déclaration ministérielle (3 octobre 1918) de Reuter. Pour les questions controversées de la révision constitutionnelle – notamment l'art.52 sur la nature de la souveraineté – «le gouvernement, en raison de sa composition, ne saurait vous présenter un programme déterminé répondant aux convictions de tous ses membres. Il participera à vos débats uniquement pour les éclairer et sans que l'opinion de l'un de ses membres doive engager la responsabilité des autres.»³¹⁶

En fait, comme on l'a vu plus haut (p. 144), Reuter a su maintenir autour de sa personne et de sa politique (défense de l'indépendance et donc aussi de la dynastie) l'unité indispensable à la survie de son cabinet. Le fait que les trois représentants de la gauche (libéraux, sociaux-démocrates et parti populaire) aient été des hommes réputés, issus de la société civile et non de la classe politique et donc étrangers aux rancunes et préjugés partisans, y a été pour beaucoup. Un autre point de sa déclaration reflète l'esprit du régime d'assemblée. Il souhaite la création d'une commission parlementaire pour arriver «à une collaboration plus intime et pour ainsi dire permanente entre la Chambre et le Gouvernement.» Il s'expose alors au reproche d'un «déplacement des responsabilités»³¹⁷ C'est exactement ce que Reuter fera lors de la vente des usines allemandes en 1919 (p. 142).

Le régime d'assemblée a fonctionné plus ou moins bien sous Eyschen. Dans une première phase il lui a été relativement facile d'orienter les majorités flottantes à la Chambre. Quand un couac survenait, il faisait le dos rond, sacrifiant au besoin un de ses collaborateurs mais s'accrochant à la barre. Une seconde phase s'ouvre avec l'apparition des partis et l'alliance électorale entre libéraux et sociaux-démocrates (bloc des gauches, 1906-1908) qui met fin aux majorités changeantes. Une fois encore Eyschen s'adapte avec aisance et apparemment sans états d'âme. Dans ce régime pas question de poser la question de confiance. A quoi bon face à un gouvernement complaisant?³¹⁸

³¹⁶ C.R. 1918-1919 T.1, p.173-174.

³¹⁷ «La Couronne est irresponsable, mais le Gouvernement est responsable. Et il ne faut pas qu'il puisse se décharger d'une partie de sa responsabilité sur une partie de la Chambre.» Ibid. p.184. Paradoxalement le reproche vient d'un des piliers du régime d'assemblée. Il est vrai aussi que le libéral Pescatore aspire depuis longtemps à assumer des responsabilités ministérielles, mais n'y parvient pas à cause de l'opposition de Marie-Adélaïde.

³¹⁸ «Zu Eyschens Zeiten, da war von einer Vertrauensfrage nie die Rede. Wir erinnern uns, dass, als Genosse Luk. Housse [député social-démocrate] in seinem jugendlichen Politikeifer die erste Vertrauensordnung einbrachte, Herr Didier, der damalige Alterspräsident, seinen Sekretär ganz geheimnisvoll fragte: Wat ass dat? Wat solle mer do machen?» *Die Schmiede*, 2. Februar 1918, «Vertrauensfrage».

La guerre ébranle ce régime, car en remettant au premier plan des questions économiques et sociales, elle brouille les pistes idéologiques, opposant de plus en plus deux catégories de citoyens, les producteurs et les consommateurs.³¹⁹ Le bloc des gauches éclate (1916-1917) avec le résultat qu'il n'y a plus de véritable majorité à la Chambre. Les gouvernements Thorn et Kauffman naviguent à vue. Le régime d'assemblée tourne comme un moteur devenu fou et devient incontrôlable. Le gouvernement Reuter s'en prend plein la figure. Point essentiel pour comprendre ce régime, la Chambre a en face d'elle des gouvernements composés de techniciens, hauts fonctionnaires et magistrats.³²⁰

La loi du 15 mars 1915 donne au gouvernement les pleins pouvoirs «pour préserver, dans l'ordre économique, l'intérêt général».³²¹ L'expression de pouvoir dictatoriaux qui ne se retrouve pas dans le texte de la loi mais qui est souvent employée par les journaux, pourrait laisser croire que les gouvernements Thorn et Kauffman étaient des gouvernements à poigne. Il n'en est rien. Ils semblent avoir peu recouru aux arrêtés – lois et alors surtout pour des questions d'approvisionnement. De plus, l'autorité leur a manqué pour les faire observer réellement. Contre le marché noir les mesures prises s'avèrent peu efficaces.

Reste l'audacieux usage que le gouvernement Reuter en fait pour soumettre la vente des usines allemandes à son autorisation (11 décembre 1918), introduire la journée de 8 heures (14 décembre 1918) et les conseils d'usine (26 avril 1919). Le juriste qu'était Reuter a dû se faire violence, poussé sans doute par son collègue A. Collart, proche du parti populaire, et par P. Dupong, secrétaire général de la droite et le représentant le plus profilé de la tendance chrétienne-sociale. Il fallait au gouvernement, pour venir à bout de la crise politique, désamorcer auparavant la crise sociale qui couvait. Il n'a pas pris beaucoup de risque sachant que son «coup de main» contenterait la droite anticapitaliste, les sociaux – démocrates et le parti populaire et isolerait les libéraux et le patronat dans l'opinion publique.³²²

³¹⁹ Sur le fonctionnement des institutions politiques voir «Neue Wege. Der Dualismus in der Volksvertretung», *Die Schmiede*, 28 septembre 1918.

³²⁰ De tous les membres des différents gouvernements de 1888 à 1921, seuls quatre ministres (H. Kirpach, M. Welter, J. Faber et A. Neyens) et deux ministres d'Etat (P. Eyschen et E. Reuter) avaient auparavant exercé un mandat de député.

³²¹ *Mémorial* 1915, p.225-226.

³²² Le gouvernement Reuter ouvre, évidemment sans le deviner, une voie d'avenir dans la politique du pays. Quand le parti socialiste abandonne avec le langage révolutionnaire la lutte des classes et opte pour un programme réformiste, il devient pour les chrétiens-sociaux le partenaire gouvernemental préféré. De 1937 à 2009 (fin de la législature en cours) il aura gouverné pendant 43 années sur 68 ensemble avec les socialistes.

Dans la lutte pour sauver l'indépendance du pays la dynastie s'avère un facteur capital tant pour ses défenseurs que pour ses adversaires. D'après une note belge «Mr. Neyens [ministre luxembourgeois des Finances] qui est un esprit très clair, a nettement établi la situation: le grand-duché n'est pas aussi porté à se rattacher à la Belgique qu'on aurait pu croire qu'il le serait. Cela provient de ce que depuis 1839, le pays a vécu une vie indépendante; a senti tout le prix de son indépendance et craint de la perdre en se liant à nous. Cette question de l'Indépendance semble primer toutes les autres; celles-ci ne font, au fond, que voiler celles-là. On s'accroche à la dynastie bien moins, j'ai cru comprendre, par un sentiment de loyalisme profond que parce qu'elle est le symbole de l'Indépendance du pays. La disparition de la dynastie consacrerait l'absorption du grand-duché par la Belgique ou par la France. On voit cette absorption se produire rapidement si l'on était lié à la République Française, on la voit se produire également quoique à une échéance plus éloignée, si l'on était rattaché à la Belgique.»³²³ Au cours de la crise dynastique (11 novembre 1918 – 9 janvier 1919) le gouvernement a tout fait pour sauver Marie-Adélaïde, par principe et par intérêt national. Ceux qui souhaitent une «union étroite» avec un pays voisin – le mot annexion est évité en public – doivent d'abord se débarrasser des Nassau. La tâche s'est avérée plus difficile que prévue.

Quelques erreurs de jugement ont fait de Marie-Adélaïde une cible facile. Sa germanophilie, quelle qu'en ait été la nature, ne devient un problème que quand la souveraine intervient en 1915 dans la politique politicienne en faveur de la droite catholique. Du coup la gauche (libéraux et socialistes), surtout après l'armistice et le départ des Allemands, montera en épingle les accusations de germanophilie, plus susceptibles de retenir l'attention des Alliés que ses interventions partisans. Une souveraine se tenant au-dessus de la mêlée politique n'aurait pas été fragilisée comme Marie-Adélaïde l'était en novembre 1918. Elle était devenue un facteur de division et par là même une hypothèque pesant sur l'avenir du pays. Son remplacement par sa sœur Charlotte a été une mesure salutaire et aurait dû intervenir plus tôt.

³²³ Note d'Aerschoot au roi Albert, 26 août 1919, A.E.-Bruxelles B.21. D'après cette note «Mr Neyens, qui paraît fort intelligent, serait, paraît-il, un peu neuf dans les questions financières mais ayant donné toute sa sympathie à la Belgique. Il appartient au parti catholique et est très attaché à la dynastie, mais sans le moindre aveuglement.» Neyens a effectivement eu le courage de plaider en pleine crise parlementaire (12 – 13 novembre 1918) pour le remplacement de Marie-Adélaïde par sa sœur Charlotte. Il ne sera pas suivi à ce moment-là par son parti à qui il faut la rebuffade de Pichon (23 décembre 1918) et la tentative de coup de force du 9 janvier 1919 pour comprendre.

L'accusation de germanophilie porte particulièrement dans la France républicaine, au Quai d'Orsay et à la présidence du Conseil où Clemenceau prend en grippe la grande-duchesse et cela d'autant plus qu'elle est une catholique fervente, supposée instrument docile entre les mains du clergé. Dans la Belgique monarchique dont la maison régnante est également d'origine allemande, l'accusation n'a pas le même poids. Bruxelles se sert des libéraux luxembourgeois (p.ex. Pescatore, Brasseur etc.) pour discréditer les Nassau. Quand le 4 avril 1919 Clemenceau dit au roi Albert «je refuse de négocier avec le gouvernement actuel du Luxembourg qui est un gouvernement allemand» le roi se croit obligé de rectifier: «Monsieur Eischen (sic) n'est plus au pouvoir.»³²⁴

Les préventions du Quai et de Clemenceau contre la dynastie des Nassau percent dans deux pièces. La première est une note – rédigée par Berthelot – servant de «thème» à Clemenceau pour sa conversation avec Hymans, ministre belge des Affaires étrangères, le 25 août 1919. C'est au cours de cette rencontre que Hymans apprend avec effarement que la France revendique le contrôle du chemin de fer Guillaume-Luxembourg. La note aborde in fine la question dynastique: «les alliés, et en particulier la France et la Belgique, n'ont pas gagné la guerre contre les allemands pour laisser installé à leurs frontières le gouvernement de la grande-duchesse qui n'a pas cessé de montrer ses partialités allemandes. D'ailleurs le sens général de la guerre va à la démocratie et à la participation de plus en plus grande des peuples dans la direction de leurs affaires [. . .] Il paraît donc nécessaire, avant d'autoriser le gouvernement luxembourgeois à procéder à ses deux «Referendum» (économique et politique), d'indiquer discrètement à M. Reuter, comme il l'a demandé à maintes reprises, le sens de nos desiderata. Avant d'aborder cette question avec M. Reuter, le Président du Conseil a désiré en parler directement avec M. Hymans, pour se mettre parfaitement d'accord; aussitôt qu'il sera certain de cette entente, M. Clemenceau parlera à M. Reuter.»³²⁵

La seconde pièce trahit directement la pensée de Ph. Berthelot, l'homme de confiance de Clemenceau au Quai d'Orsay. Le 3 octobre 1919, soit une petite semaine après les referendums, il rencontre à un déjeuner Gaiffier, ambassadeur de Belgique.³²⁶ Il lui rappelle qu'à leur dernier entretien (15 septembre) il avait «offert le Luxembourg à la Belgique à condition qu'elle renonce au Guillaume-Luxembourg: Vous avez décliné ma proposition. A ce moment il était temps encore

³²⁴ MANTOUX, op. cit. t.I. p. 148.

³²⁵ Note sur le Luxembourg, 25 août 1919, A.E. – Paris A Paix 324.

³²⁶ Note de Gaiffier à Paris, 3 octobre 1919. A.E. – Bruxelles B.1.

d'éviter le referendum. – Vous vous trompez, lui répond Gaiffier, le referendum était décidé, il devait avoir lieu en tout état de cause. – Pas du tout, réplique Berthelot. Pendant que vous étiez dans mon cabinet, M. Reuter attendait dans l'antichambre. Il était prévenu de ce qui allait se passer, et il m'a donné l'assurance qu'il pouvait encore empêcher le referendum. J'aurais voulu aller plus loin et écarter aussi la dynastie. Si nous ne l'avons pas fait, c'est par égard pour la Belgique. M. Clemenceau avait entretenu M. Hymans de cette exécution; il a remarqué qu'elle lui déplaisait. – Les Luxembourgeois, dit Gaiffier, sont très attachés à la Grande-Duchesse apparemment, ils ne se seraient pas pliés à vos injonctions. – Détrompez-vous, répond Berthelot, M. Reuter m'a dit qu'il renverrait la Grande-Duchesse, à la vérité, la mort dans l'âme, mais qu'il la renverrait si la France l'exigeait.»

Textes ahurissants à bien des égards. C'est pourquoi nous les avons reproduits longuement. Comment comprendre cette approche de la question luxembourgeoise à cette date-là (25 août et 15 septembre 1919)? Laissons de côté la question de savoir si Reuter se trouvait effectivement le 15 septembre à Paris ³²⁷ ou si Berthelot a simplement bluffé. La France non seulement aurait enjoint au Luxembourg de se tourner vers la Belgique pour une union économique, mais lui aurait encore interdit l'organisation du referendum dynastique afin de pouvoir chasser la dynastie.

Une république de Luxembourg, unie économiquement à la Belgique, n'avait guère de chance de survie. Serait-elle le prélude à une union personnelle? Trop tard. Le 11 septembre 1919, la Belgique avait officiellement déclaré que «la dynastie belge n'est pas candidate au trône grand-ducal.» S'y ajoute le fait qu'au Luxembourg les républicains – ils seront près de 20% au referendum – penchent plutôt vers une union économique et, pour certains d'entre eux, politique avec la France. La Belgique s'est toujours méfiée d'une solution républicaine pour le grand-duché, sachant que cette république se placerait inévitablement dans le sillage de la France. A ses yeux la république était un simple détour sur la voie de l'annexion à la France.³²⁸

³²⁷ Gaiffier a vu Berthelot le matin du lundi 15 septembre 1919 au Quai d'Orsay. Reuter était présent le lendemain après-midi à la Chambre des députés. Matériellement il avait le temps de revenir à Luxembourg.

³²⁸ Lors d'une entrevue Hymans dit à Clemenceau: «Je suis frappé de l'attachement du peuple luxembourgeois à sa dynastie. – Oui, répondit-il, je sais que vous ne voulez pas de la république. . . » Et Hymans de commenter: «La phrase est curieuse. Elle trahit une pensée que, pendant quelque temps, il avait caressée: l'institution d'une petite république sur les confins de la France aurait préparé l'emprise et l'union complète.» P. HYMANS, *Mémoires*, Bruxelles 1958, p. 531. Le 20 septembre 1919, Pichon dit à Gaiffier: «Mais M. Clemenceau se réserve de "nettoyer" la Cour de la Grande-Duchesse. Il ne veut pas tolérer un foyer de germanisme aux portes de France.» Nettoyer la cour de la Grande-Duchesse n'est pas tout-à-fait le même chose que de nettoyer le Luxembourg de sa dynastie. A.E.-Bruxelles B.1.

Et puis, il y a les principes wilsoniens. On voit mal la Conférence de la Paix – Clemenceau ne peut agir seul – intervenir brutalement dans les affaires du grand-duché pour lui imposer une solution de l'extérieur. Clemenceau n'avait-il pas déclaré le 28 mai 1919 au Conseil des Quatre à Reuter: «vous êtes chez vous dans votre pays, et nous n'avons aucune intention d'intervenir dans vos affaires intérieures.» (p. 133). Ce qui était peut-être possible en novembre 1918 – janvier 1919 dans les remous qui avaient ébranlé le Luxembourg sous une grande-duchesse contestée par une partie de l'opinion publique, ne l'était plus en septembre 1919 avec une nouvelle souveraine déjà devenue populaire.

Les Luxembourgeois se seraient-ils laissé faire? On peut en douter quand on sait que peu après ils plébisciteront leur grande-duchesse à 80%; quand on se rappelle la grande manifestation patriotique du 27 avril 1919 contre l'ajournement des referendums. La Belgique a mis du temps, mais elle a fini par se rendre à l'évidence: «Ce petit pays avait, en trois quarts de siècle, pris l'habitude et le goût de l'autonomie et s'était créé une personnalité dont il avait conscience. Une princesse, pleine de jeunesse et de grâce, venait d'inaugurer un règne nouveau.» (Hymans).³²⁹

Clemenceau, par tempérament et par conviction, est un républicain anticlérical viscéral. Homme impétueux, supportant mal la contradiction, il a des sautes d'humeur qui lui font dire des choses que le lendemain il prétend ne pas avoir dites.³³⁰ Berthelot confident de Clemenceau, est l'homme de bureau, le méthodique, le cynique.

Que penser de Reuter, décrit comme un homme prêt à laisser tomber la dynastie? L'homme n'a pas laissé de mémoires, en quoi il a eu tort.³³¹ Quelques mots sur sa personnalité. Chef du parti catholique, c'est un homme foncièrement conciliant, dépourvu de tout

³²⁹ *Mémoires*, op. cit. p. 531.

³³⁰ Hymans parlant de ses entretiens avec Clemenceau: «Des conversations de ce genre ne peuvent conduire à aucun résultat. M. Clemenceau interrompt, se fâche, parle argot, mêle son discours de plaisanteries et d'apostrophes. Un entretien raisonné et suivi est impossible.» *Mémoires*, p. 529.

Ainsi Clemenceau nie avoir le 28 mai 1919 parlé devant Reuter et Hymans d'une union à trois. Hymans invoque sa mémoire et «le témoignage d'un délégué italien qui assistait à la Conférence des Quatre». Il aurait pu y ajouter le compte rendu fait par Reuter à la Chambre luxembourgeoise, C.R. 1918-1919, t.4 p. 3500. Le procès-verbal de l'inter-prête officiel, P. MANTOUX va dans le même sens, op.cit. t.2, p. 249. Pour une biographie de l'homme avec toutes ses facettes, voir J.-B. DUROSELLE, *Clemenceau*, Paris 1988.

³³¹ Voir G. TRAUSCH, «Emile Reuter devant l'Histoire». In id. *Un passé resté vivant. Mélanges d'histoire luxembourgeoise*, Lux 1995, p. 91-109.

fanatisme, jouissant de l'estime même de ses adversaires.³³² Par tempérament il se cantonne souvent dans une attitude d'expectative et d'attentisme. Il abhorre les décisions rapides, impulsives et spectaculaires. Ses hésitations et son manque de poigne ont irrité jusqu'à ses amis. C'est une attitude qui ne va pas sans risques mais qui, en fin de compte, a été payante en 1918 – 1919 dans une situation difficile sur le plan intérieur avec le déchaînement des passions et opaque sur le plan extérieur avec la France et la Belgique discutant de l'avenir du grand-duché en aparté. Fin juriste, Reuter sait exposer avec clarté et rigueur et le 28 mai 1919 il a impressionné Clemenceau. Il possède une parfaite maîtrise de soi, sans laisser percer ses sentiments, au point de paraître insaisissable.³³³ Notons encore sa réputation de grande honnêteté.³³⁴

Cet homme aurait-il lâché comme ça la dynastie en septembre 1919, sans faire valoir que pareille décision ne relevait pas seulement du gouvernement mais encore du parlement et en dernière analyse du peuple luxembourgeois? Lui, réputé pour ses «réponses dilatoires», aurait en quelques minutes renié ses convictions et fait violence à son caractère. On a du mal à le croire. Tout dans l'attitude de Reuter indique son profond attachement à la dynastie et par là à la patrie. Orts, le secrétaire général aux Affaires étrangères à Bruxelles, ne s'y est pas trompé: «Je crois que jamais on n'amènera Reuter à consentir de son plein gré à l'éloignement de la Souveraine. Au surplus, c'est à son honneur.»³³⁵

La documentation disponible ne permet pas de trancher. On aurait tort d'attribuer à ces deux déclarations – celle de Clemenceau et celle de Berthelot – une importance qu'elles n'ont sans doute pas eue et de les prendre au pied de la lettre. Elles ne sont pas l'expression d'une ligne politique élaborée mais plutôt celle d'un réflexe de mépris pour les droits d'un petit pays dont, il est vrai, la politique

³³² Rapport de l'ambassadeur de Belgique: «candidat particulièrement sympathique au point que certains de ses adversaires politiques le voient avec satisfaction arriver à la Chambre.» 10 avril 1911, A.E. Bruxelles B1. Voir encore L.W., 3 avril 1916, «Lokales»; la libérale *Luxemburger Zeitung* du 13 décembre 1912 reconnaît sa «Sachlichkeit und parlamentarischen Anstand».

³³³ Albert de Ligne, le chargé d'Affaires belge à Luxembourg, en est désespéré: «Mais comme toujours, Monsieur Reuter s'est enveloppé dans le silence. Je l'ai provoqué par tous les moyens, sans toutefois lui faire des propositions, mais le Ministre ne veut pas se compromettre.» (24 février 1919): «il n'est jamais possible d'obtenir de cet homme d'Etat, dont le silence est la plus grande force, autre chose que des réponses dilatoires» (4 avril 1919), A.E.- Bruxelles B1.

³³⁴ Ziegler de Ziegeleck, Luxembourgeois pro-belge, mais ami de Reuter: «Reuter est un garçon foncièrement honnête qui ne ment pas, même quand la fin justifiait les moyens.» Note du 22 janvier 1919, A.E. - Bruxelles B1.

³³⁵ Note de Orts, 8 mars 1919, A.E. - Bruxelles B1

au cours de la guerre a prêté le flanc à la critique. Elles ne tireront pas à conséquence. Cinq mois plus tard (15 février 1920), quand le président Poincaré remet à la ville de Thionville la croix de la Légion d'honneur, la grande-duchesse est invitée à la cérémonie. Le Figaro parle de «la princesse Charlotte de Bourbon-Parme»³³⁶ présentée comme «héritière lointaine du grand-duc [lire comte] de Luxembourg Jean l'Aveugle, qui se sacrifia à Crécy avec ses trois cents chevaliers pour sauver l'honneur de la France.» Le ton a bien changé. Plus question de se débarrasser d'une «princesse boche».

STRATÉGIE ET TACTIQUE

Voilà deux concepts liés l'un à l'autre mais qui ne se recouvrent pas et qu'on aurait tort d'employer comme synonymes. Le plus souvent utilisés sur le plan militaire, ils peuvent s'appliquer à l'étude des buts que se fixent les individus et les groupes.³³⁷ La stratégie est l'élaboration intellectuelle des buts à atteindre face à un avenir par définition inconnu, donc ouvert et, pour le Luxembourg, dangereux. Dans le cas des Etats ces buts sont établis puis entérinés au plus haut niveau: chef de l'Etat et gouvernement entourés et conseillés par des experts diplomatiques, économiques, financiers et surtout militaires (état-major).

La tactique est l'ensemble des moyens dont dispose le décideur pour faire aboutir la stratégie adoptée: forces armées, appareil diplomatique, ressources démographiques, économiques et financières, qualité des décideurs (autorité gouvernementale, base parlementaire, degré de solidarité nationale) etc. Elle met en pratique les

³³⁶ Charlotte avait le 6 novembre 1919 épousé à Luxembourg le prince Felix de Bourbon-Parme.

³³⁷ Sur ces concepts voir l'étude de R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris 1984, p.81 ss.. Pour leur usage en histoire voir J.-B. DUROSELLE, *Tout empire périt. Une vision théorique des relations internationales*, Paris 1981, p. 87. Voir de lui deux applications, la première à *La Grande Guerre des Français, 1914 - 1918. L'incompréhensible*, Paris 2002 (1994) p.97 ss., la seconde à «1940: la France sans stratégie». In: *L'histoire. Etudes sur la France de 1939 à nos jours*, Paris 1985, p. 9-21. Voir encore P. RENOUVIN - J.-B. DUROSELLE, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1970. Sur les difficultés d'une théorisation en histoire voir R.GIRAULT, *Etre historien des relations internationales* Paris 1998, p.24-26.

Approche générale dans le *Dictionnaire de la stratégie* (dir. T. DE MONTBRIAL - J. KLÉIN, Paris 2000). Selon l'approche on voit dans la stratégie «la science (si l'on choisit de mettre l'accent sur le savoir et la méthode) ou l'art (si l'on privilégie l'expérience) de l'action humaine finalisée, volontaire et difficile» (avant-propos). Seule la seconde approche s'appliquerait au cas du Luxembourg. Une définition savante: «la stratégie est l'art de la dialectique des volontés employant des ressources pour résoudre leurs conflits; son but est d'atteindre la division en créant des contraintes sur l'exploitation des ressources de l'adversaire, suffisantes pour lui faire accepter les conditions qu'on veut bien imposer.» (ibid.) En ouvrant le *Petit Robert* on trouvera sous la plume de Gide: «Les questions de stratégie sont des questions de gros bon sens.»

moyens disponibles pour atteindre les buts assignés par la stratégie. En cours de route la stratégie peut changer, notamment quand il faut l'ajuster aux moyens.

Dans le cas du Luxembourg la stratégie du gouvernement consiste – il ne pouvait en être autrement³³⁸ – à sauvegarder la survie du grand-duché sous la forme d'un Etat indépendant, digne de ce nom. Dans cette optique il est utile de distinguer les années de guerre de celles de l'après-guerre. Au cours des années de guerre (1914 – 1918) le gouvernement espère atteindre son but grâce au maintien intégral de la politique de neutralité, donc aussi à l'égard de l'Allemagne.

Cette stratégie se heurte à l'incompréhension des Alliés. Pour l'établir le gouvernement a dû réagir à chaud (août 1914), pour ainsi dire immédiatement. Il s'y tiendra tout au long de la guerre, acculé, dans un acte de balance, à de continuelles protestations à gauche et à droite, contre les bombardements alliés et les arrestations allemandes. Cette stratégie a eu l'avantage de n'être contestée ni par le Parlement ni par l'opinion publique.³³⁹ De quels moyens et ressources disposait ou aurait dû disposer le gouvernement grand-ducal pour atteindre les buts fixés par cette stratégie? Grâce à son appareil diplomatique expliquer inlassablement sa politique aux Alliés et plaider le cas de force majeure. Pour cela il avait besoin d'un service efficace, très présent dans les capitales des pays alliés et neutres. Il lui fallait agir sur leur presse pour intéresser leurs opinions publiques à son sort. Avant tout il devait pouvoir s'appuyer sur une population unie derrière ses dirigeants, affichant clairement son attachement à l'indépendance de la patrie. Sur pratiquement tous ces plans le Luxembourg est en déficit.

Francis Gribble, un Anglais surpris par l'invasion allemande à Vianden et qui y avait passé la première année de guerre, en fait une analyse sans complaisance: «Why, in the midst of this welter of talk about the rights of nationalities to self-determination, is the specific

³³⁸ Encore qu'on pourrait imaginer un gouvernement présidé par Maurice Pescatore ou Robert Brasseur, chefs de file du parti libéral, poursuivant une stratégie visant à un rattachement du Luxembourg à la Belgique. Pierre Nothomb, le principal animateur de la propagande belge en direction du Luxembourg a imaginé le «Scénario du rapprochement Luxembourg – Belgique» (17 octobre 1918). Le point quatre prévoit: «M. Pescatore préparera un Gouvernement de gauche avec un indépendant M. Prüm.» Par la suite on offrira «la couronne grand-ducale au roi des Belges.» Archives de l'Université de Louvain-la-Neuve, Papiers Nothomb, Correspondance politique, 183.

³³⁹ C.R. 1914-1915, p. XVIII par un ordre du jour: «La Chambre, après avoir entendu les déclarations de M. le Ministre d'Etat, s'associe aux protestations qu'il a notifiées au Gouvernement et communiquées aux Puissances signataires du traité de Londres 1867; approuve les actes du Gouvernement grand-ducal et passe à l'ordre du jour.» Discours du trône du 10 novembre 1914, *ibid* p. 6-8.

case of Luxembourg hardly ever mentioned in the speech of any important statesman? The omission is probably due, in most cases to sheer forgetfulness; and the forgetfulness, in its turn, may be attributed to the fact that Luxemburg has never had any adequate diplomatic service to keep its interests before the world.»³⁴⁰

Le manque de savoir-faire et de faire-savoir de ses hommes politiques et de son service diplomatique sont un lourd handicap. Le gouvernement temporise, hésite et quand il agit, il le fait avec des moyens chichement mesurés. Ainsi s'explique la timidité des ouvertures en direction des Etats-Unis quand ceux-ci entrent en guerre (avril 1917), alors que les idées de leur président étaient pour le Luxembourg une bouée de sauvetage. Dans toutes leurs démarches les autorités luxembourgeoises sont encore gênées par la nécessité de ménager continuellement la puissance occupante, l'Allemagne. Mais leur plus grande faiblesse réside incontestablement dans les divisions des Luxembourgeois entre eux. Elles datent pour l'essentiel de l'avant-guerre: droite – gauche; cléricaux – anticléricaux; francophiles – germanophiles; pro-dynastiques – anti-dynastiques; ceux qui croient en l'avenir de leur Etat et ceux qui en doutent. On sent à l'arrière-plan l'opposition entre conservateurs (campagnes, agriculteurs) et progressistes (villes, industries, ouvriers). Les divisions politiques et idéologiques sont exacerbées au cours de la guerre par des problèmes nouveaux liés au ravitaillement (montée vertigineuse des prix, détérioration des conditions de vie et mesures coercitives prises par le gouvernement et mal acceptées par la population). On voit même le gouvernement Victor Thorn donner sa démission (24 avril 1917), sans raison parlementaire, découragé par le manque de solidarité et de responsabilité de la population.³⁴¹

Au cours de l'après-guerre (1918-1921) la stratégie du gouvernement est, bien sûr, restée la même – maintenir la survie du grand-duché en tant qu'Etat indépendant – mais s'y ajoute maintenant la défense de la dynastie régnante, la maison de Nassau-Weilbourg, afin de barrer ainsi la voie à une autre dynastie, celle des Saxe-Cobourg, car un grand-duché en union personnelle avec la Belgique ne serait plus qu'un Etat vassal. La tactique commande donc de contrecarrer en premier lieu les projets belges. Le gouvernement belge l'a bien compris ainsi. En pleines négociations économiques belgo-luxembourgeoises il note: «En dehors de ces calculs d'ordre économique et financier, le gouvernement luxembourgeois est prévenu contre la Belgique pour des motifs d'ordre patriotique.

³⁴⁰ F. GRIBBLE, «The war aims of Luxemburg». In *The new Europe* Vol. VII N° 83, 16 mai 1918.

³⁴¹ Déclaration du 24 avril 1917, C.R. 1916-1917, t. I, p. 660-661.

Mr. Reuter et son gouvernement sont préoccupés avant tout de sauvegarder l'indépendance de leur pays. Et ils considèrent que le maintien de la dynastie est une condition essentielle du maintien de l'indépendance. Ils subordonneront toutes les questions d'ordre économique à leur objectif politique.»³⁴² Si le gouvernement belge a compris, il n'en tirera pourtant pas la conclusion logique, reconnaître la grande-duchesse Charlotte.

Le deuxième pilier de la tactique luxembourgeoise consiste à maintenir, si possible, la neutralité du pays. C'est la poursuite de la politique adoptée en août 1914. Le gouvernement sait que sur ce terrain-là il devra avancer avec prudence, car cette neutralité n'est pas en odeur de sainteté, ni à Bruxelles ni surtout à Paris.

Ce qui distingue fondamentalement les années de l'après-guerre de celles de la guerre, c'est qu'avec le départ des Allemands la «marmite» explose. Longtemps contenues, les divisions politiques et idéologiques ainsi que les animosités personnelles éclatent au grand jour. La situation devient «ingérable». Les adversaires de la dynastie se lancent à l'assaut et échouent de justesse au Parlement. Une «Ligue française», formée au lendemain de l'armistice, réclame bruyamment l'annexion à la France. La *Luxemburger Zeitung*, proche des libéraux, plaide plus au moins ouvertement pour une union avec la Belgique. Résultat: l'image que le Luxembourg donne de lui à l'étranger, notamment à Paris et à Bruxelles, s'abîme. Qu'on y conclue que les Luxembourgeois ne savent pas ce qu'ils veulent ne peut étonner.³⁴³ La diplomatie belge en déduit que c'est à la Conférence de la Paix de donner aux Luxembourgeois une indication, évidemment dans un sens pro-belge.

Cette image de désunion politique ne correspond pas à la réalité profonde. La classe politique, encore élue au suffrage censitaire, n'est pas le reflet du pays. Les contestataires de la dynastie et les annexionnistes s'agitent beaucoup mais ne représentent que des minorités. Peu à peu les choses se décantent, se clarifient. L'attachement de la masse de la population à la dynastie et à l'indépendance s'imposent avec une évidence croissante. A deux reprises la majorité silencieuse sort de sa réserve, à la grande manifestation patriotique du 27 avril et aux référendums du 28 septembre 1919.

³⁴² «Note sur l'état des négociations d'ordre économique avec le Luxembourg», vers le 28 mai 1919, Bruxelles B. 1.

³⁴³ Le gouvernement luxembourgeois passe par un moment de désarroi, il est vrai passer. Le 2 décembre 1918, il envisage d'insérer dans le référendum sur la future forme de l'Etat (dynastie ou république) deux nouvelles questions pour savoir si le peuple souhaite «l'union politique» à la France ou à la Belgique. Le Conseil d'Etat s'y oppose, trouvant «prématurée l'orientation du référendum vers la soumission du pays à une souveraineté étrangère». C.R. 1918-1919 t. 5, p. 55.

La France joue au chat et à la souris avec la Belgique et le Luxembourg. Pour calmer les Belges elle accède à leur demande de ne pas reconnaître la grande-duchesse, Marie-Adélaïde d'abord contre qui elle a des griefs, Charlotte ensuite contre qui elle n'en a pas. Elle n'accède pas aux demandes luxembourgeoises d'ouvrir des négociations économiques mais ne les refuse pas non plus. Pour ne pas trop décourager les Luxembourgeois et perdre ainsi une carte de son jeu, elle leur fait parvenir par des voies détournées des signaux, leur faisant comprendre qu'elle pourrait s'accommoder de Charlotte, que son silence face à leurs demandes n'est pas un refus définitif.

Comment expliquer la tactique du gouvernement dans cette partie de cartes truquées à qui mieux mieux? Comme on l'a vu plus haut, il connaît l'engagement de la France à l'égard de la Belgique (9 juin 1917) et devine les restrictions mentales du gouvernement français.³⁴⁴ Le gouvernement Reuter en conclut qu'il est possible de faire revenir la France sur cet engagement et qu'il est possible de lui faciliter la tâche en la déliant par un vote populaire (le referendum économique). Tout au long de l'année 1919 il maintient contre vents et marées cette option pour la France. D'abord parce que celle-ci a la cote, auréolée par sa victoire. Ensuite à cause de la traditionnelle francophilie de la population. Finalement parce que le secteur économique dans sa quasi-totalité penche pour la France. Il aurait certes pu savoir qu'un homme comme Mayrisch a plusieurs fers au feu, mais il y a le poids, considérable, de l'agriculture (non pas de la viticulture).

Les historiens parlent beaucoup de celui de la métallurgie et oublient trop le monde des campagnes. Selon l'un des patrons de la sidérurgie l'option de l'agriculture pour la France a été pour la Commission d'étude un facteur décisif pour brusquer un vote dès le 28 décembre 1918 (p. 117). Il pouvait sembler à priori plus difficile de prévoir la décision de l'agriculture, moins bien organisée sur le plan de la représentation. L'essentiel est que sidérurgie et agriculture vont marcher la main dans la main dans la même direction, alors que depuis une vingtaine d'années elles avaient campé sur des positions opposées: cantons ruraux contre cantons industriels lors des élections; préférences cléricales contre sympathies libérales; scories Thomas contre concessions minières; producteurs contre consom-

³⁴⁴ Entretien de Gaiffier, ambassadeur de Belgique à Paris, avec Pichon, ministre des Affaires étrangères, 20 septembre 1919. Gaiffier: «Comme je disais au Ministre "Vous avez promis de conseiller aux Luxembourgeois de s'orienter politiquement et économiquement vers la Belgique," il me répliqua: "Ce n'est pas tout-à-fait exact. Nous conseillerons au grand-duché de conclure une union douanière avec vous, nous ne parlerons pas de politique."» A.E.-Bruxelles, B.1.

mateurs (au cours de la guerre). On imagine mal un gouvernement orienter sa politique économique vers la Belgique en heurtant de front son opinion publique...tant que la France maintient l'incertitude.³⁴⁵ N'oublions pas non plus que les électeurs du parti de la droite se trouvent plutôt dans les campagnes. Reuter a été élu député par le canton de Wiltz.

Le gouvernement luxembourgeois n'aurait-il pas dû évaluer plus correctement la politique de la république et comprendre que les dés étaient en réalité jetés?³⁴⁶ La réponse que l'historien donne à cette question dépend de l'analyse qu'il fait de la politique française. Comment comprendre la politique de la France, quand en août 1919 Clemenceau soulève brusquement la question du chemin de fer Guillaume-Luxembourg? (p. 135). Veut-il seulement disposer d'un dernier moyen de pression sur la Belgique en vue des négociations économiques sidérurgiques et financières et permettre à la France de rester très présente au Luxembourg dans une union économique belgo-luxembourgeoise vidée de sa substance? Est-ce qu'en revanche la France entend entraver les visées de la Belgique dans l'intention d'inclure le Luxembourg dans son espace économique et sa sphère d'influence politique? En bref, vise-t-elle une «inféodation» comparable à celle du Luxembourg dans le *Zollverein*? Telle était l'analyse qu'on faisait à Bruxelles.³⁴⁷

Comment choisir entre ces deux approches? Ni les archives du Quai d'Orsay ni les papiers Clemenceau ne nous permettent de conclure. Tel est également l'avis de l'historien français G.-H. Soutou.³⁴⁸ Tout ce qu'on peut dire, c'est que la question luxembour-

³⁴⁵ «Non seulement les représentants de la grande et de la petite industrie, ceux des artisans et du négoce, ont émis des opinions qui impliquent le rattachement à la France, mais ce qui est plus significatif: le représentant des cultivateurs a catégoriquement déclaré que le rattachement du Luxembourg à la Belgique serait la mort de l'agriculture. Comme c'est du côté des cultivateurs qu'on pouvait redouter le plus de résistance, cette déclaration a une importance presque décisive. Propos tenus par un des chefs de la grande industrie luxembourgeoise», note envoyée par un officier à Clemenceau en sa qualité de ministre de la Guerre, 8 janvier 1919, A.G. – Vincennes 6N198.

³⁴⁶ «La somme des renseignements disponibles à Luxembourg permet ainsi aux initiés de la sous-commission métallurgique [de la Commission d'études] de retrouver une certaine marge de manœuvre sur le plan tactique, non pas pour empêcher le rattachement économique de leur patrie à la Belgique, ce qui est chose décidée, mais pour en retarder la conclusion.» C. BARTHEL, *Les maîtres de forge luxembourgeois*, op.cit. p. 244.

³⁴⁷ Gaiffier à Berthelot: «vous avez des arrière-pensées. Prenez le Luxembourg, mais vous le prendrez contre nous.» Note de Gaiffier, 15 septembre 1919, A.E.-Bruxelles B.1.

³⁴⁸ G.-H. SOUTOU, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris 1989, p. 800. «Aucun document, à notre connaissance, ne permet de trancher de façon décisive ce débat [...]. Mais on ne peut exclure non plus l'hypothèse selon laquelle Clemenceau se trouvait constamment partagé entre un projet économique (l'union économique à trois) ou un projet plus strictement politique et territorial (l'union franco-luxembourgeoise devant fatalement déboucher sur un rattachement à la France)».

geoise a été tranchée au plus haut niveau. Elle est devenue en 1919 pour ainsi dire le domaine réservé de Clemenceau, remarquablement informé. Il a trouvé en Philippe Berthelot, alors directeur des Affaires politiques au Quai, un collaborateur sur la même longueur d'ondes, très au courant de la question. Depuis 1915 il n'a cessé au Quai de défendre une solution française de la question luxembourgeoise.³⁴⁹ Dans cette affaire Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères, est moins un acteur qu'un exécutant.³⁵⁰ Clemenceau ne se laisse dicter sa politique luxembourgeoise ni par le Comité des forges ni par les ministères du Commerce et de l'Industrie ni par le lobby du Comité franco-luxembourgeois. Il est, par contre, très sensible (il est aussi ministre de la Guerre) à l'argument stratégique, la sécurité de la France étant mieux assurée par un Luxembourg sous tutelle française que par un Luxembourg uni économiquement à la Belgique. Cette dernière ne signe l'alliance militaire à laquelle elle répugne profondément que quand la France lâche le morceau. Le fait que Clemenceau a été entretemps remplacé par A. Millerand n'y est sans doute pas pour rien.

Comment reprocher au gouvernement Reuter de ne pas avoir vu clair? Un bel exemple de critique après coup. En 1921, au moment de la ratification du traité d'union économique belgo-luxembourgeoise, le député Michel Welter critique le gouvernement Reuter pour avoir organisé le referendum économique qui a eu «les conséquences les plus néfastes.» Il ajoute: «On pourra nous dire: oui, à cette époque on ne savait pas, on croyait être dans la bonne voie, on croyait agir dans l'intérêt du pays. Cela se peut, mais si le dicton est vrai: gouverner c'est prévoir, je fais le reproche au Gouvernement de n'avoir pas pu être renseigné exactement de la situation dans les différents pays qui nous entourent...» Welter a raison quand il affirme que la gouvernement a été mal renseigné. Aurait-il oublié que membre du gouvernement en 1916 il était opposé à un élargissement des services diplomatiques? (p. 82). Il se trompe quand il affirme: «Tous ceux qui connaissent le gouvernement français savent que sous aucune condition le Gouvernement français n'aurait violé la parole une fois donnée».³⁵¹ Allusion à l'engagement du 9 juin 1917. Comment Reuter aurait-il pu se retrouver dans un dédale dans lequel les diplomates français eux-mêmes se perdent par moments.

³⁴⁹ G. TRAUSSCH, «Les relations belgo-françaises à propos de la question du Luxembourg» In *Les relations franco-belges de 1830 à 1934*, Metz 1975, p.275-293.

³⁵⁰ Gaiffier à son ministre des Affaires étrangères Hymans; «il est d'ailleurs préférable de discuter les affaires importantes avec le Directeur politique qui est le véritable Ministre qu'avec M.Pichon dont les promesses ne valent que dans la mesure où elles sont ratifiées par les bureaux.» (18 novembre 1919) A.E. - Bruxelles B1.

³⁵¹ C.R. 1921-1922, t.1, p.251-252.

En simplifiant quelque peu on peut dire que le but principal de la stratégie du gouvernement Reuter, maintenir l'indépendance du pays, a été atteint. La tactique développée à cet effet aurait donc été efficace. Pas si sûr. Certes, il s'est bien servi du droit des peuples très en vogue en 1919. Contre les ambitions de la Belgique il a pu s'appuyer sur la France et exploiter la rivalité franco-belge sur laquelle on reviendra plus bas (p. 173). Il a même essayé de jouer la France contre la Belgique, mais là il a présumé de ses forces, la France ne se laissant pas manœuvrer. Celle-ci, en revanche, a joué avec succès le Luxembourg contre la Belgique au prix de l'union économique franco-luxembourgeoise tant recherché par le grand-duché. Donc échec pour le Luxembourg.

A première vue certainement. Et pourtant cet échec a eu contre toute attente un effet et heureux sur le plan tactique. On aurait pu penser que poussé dans les bras de la Belgique, le Luxembourg serait obligé de négocier en position d'infériorité. Assez paradoxalement il se retrouve dans une position plus avantageuse qu'il ne l'avait été lors des négociations non abouties du premier round (avril – juin 1919). En 1920, les deux pays sont au pied du mur. Si le Luxembourg est cette fois-ci obligé de négocier pour de bon, la Belgique a en face d'elle un partenaire plus sûr de lui-même, débarrassé de ses peurs existentielles. Elle devra le traiter avec plus d'égards. La France lui a laissé le Luxembourg sur le plan économique, mais y garde de sérieux atouts (contrôle partiel du chemin de fer Guillaume – Luxembourg, prestige culturel, francophilie des Luxembourgeois). Quand en 1925-1926 des tensions belgo-luxembourgeoises ébranlent l'Union, le Quai d'Orsay intervient à Bruxelles pour rappeler «les responsabilités que la Belgique assumerait à notre égard si elle ne s'employait pas de toutes ses forces à maintenir au Luxembourg la position que nous lui avons assurée par notre désintéressement»³⁵². Allusion à la crainte de voir le Luxembourg se tourner vers l'Allemagne avec laquelle les relations s'étaient rapidement normalisées. Le *Zollverein* est loin d'être oublié.

Dans leur tactique, tant la Belgique que le Luxembourg ont sous-estimé la *Realpolitik* de la France.

³⁵² G. TRAUSCH, «A hue et à dia: les relations belgo-luxembourgeoises dans l'entre-deux-guerres» In id (dir.) *Belgique-Luxembourg. Les relations belgo-luxembourgeoises et la Banque Générale du Luxembourg (1919-1994)*, Lux.1995, p.115.

On a vu plus haut que, repoussé par la France, le Luxembourg a dû signer une union économique avec la Belgique (25 juillet 1921). Ce n'était certainement pas un mariage d'amour, mais comme il arrive souvent en pareil cas, les deux partenaires en ont fait un de raison. Ils ont fini par s'apprécier l'un l'autre. La véritable question est de savoir quelle union convenait le mieux au Luxembourg dans une optique géopolitique et d'apprécier correctement où se trouvait son véritable intérêt, non dans le court mais dans le moyen et long terme.³⁵³ Une union économique entre une grande puissance et un très petit pays est par la force des choses une sorte d'annexion. Le Luxembourg l'a vérifié en 1842 en entrant dans le *Zollverein*. Il n'avait pas eu d'autre choix que de s'aligner sur la législation douanière et les tarifs prussiens. Quand il regimbait, la Prusse n'avait qu'à mettre en place un cordon douanier pour le faire céder.³⁵⁴

En 1919, le Luxembourg avait le choix (théorique) entre la France et la Belgique. Il s'est prononcé pour la première et a obtenu la seconde. Il n'a pas eu à regretter par la suite ce choix imposé, malgré le démarrage laborieux de l'U.E.B.L. A-t-il eu raison de vouloir préférer la France? Au-delà des avantages matériels immédiats que la France pouvait lui offrir, une stratégie conçue pour la longue durée n'aurait-elle pas dû amener son gouvernement et son opinion publique à se tourner plutôt vers la Belgique parce que partenaire moins dangereux pour la souveraineté du pays?

Dans une union économique entre deux partenaires de taille inégale le commandement revient au plus fort. Le rapport du Luxembourg à la Belgique était à l'époque de 1 à 12 pour la superficie et de 1 à 30 pour la population. Pour la clef de répartition des recettes c'est ce dernier critère qui est retenu. Pour la France ces rapports auraient été de 1 à 211 (superficie) et de 1 à 153 (population). Selon l'art. 5 de la convention créant l'U.E.B.L. (Union économique belgo-luxembourgeoise) «les futurs traités de commerce et accords économiques seront conclus par la Belgique au nom de l'Union douanière» mais pas sans que le gouvernement luxembourgeois ait été entendu au préalable. Dans les organes administratifs de l'Union les représentants belges ont la majorité. Un tribunal d'arbitrage est prévu pour l'interprétation du traité.

³⁵³ Sur les ambiguïtés du concept d'intérêt national P. RENOUVIN – J. DUROSELLE, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1970, p.315-324.

³⁵⁴ Un exemple flagrant à propos d'une nouvelle taxe sur les eaux-de-vie par l'Allemagne en 1887, voir G. TRAÜSCH, «Le Luxembourg face aux mutations économiques et sociales vers 1890. Quelques réactions» In *Le livre d'Or du Lycée de garçons de Luxembourg. De l'école industrielle et commerciale au Lycée de garçons de Luxembourg 1892-1992*, Lux., 1993, p. 21-22.

Si la Belgique avait en 1919 encore cru voir dans l'union économique une première étape vers l'intégration politique ³⁵⁵, tel n'est plus le cas au moment de la signature de l'U.E.B.L. (juillet 1921).

Au cours des négociations le Luxembourg a réussi à s'assurer une position de «junior partner» qui lui laisse une influence sans commune mesure avec celle qu'il avait eue dans le *Zollverein* et sans doute avec celle qu'il aurait eue dans une union économique franco-luxembourgeoise. Par la suite la Belgique s'est montrée un partenaire respectueux de la souveraineté luxembourgeoise. Elle a même accepté, avant l'expiration du traité (1972), une renégociation (1935 et 1963) favorable au grand-duché en introduisant la parité et une structure intergouvernementale dans les organes de l'Union.³⁵⁶

Sans faire de l'histoire-fiction on voit mal la France faire au petit Luxembourg pareilles concessions. Les diplomates belges se sont évertués à le faire comprendre aux Luxembourgeois. Hymans: «une union franco-luxembourgeoise signifierait, à brève échéance, une absorption complète du Luxembourg. Ce danger n'existe pas du côté belge.»³⁵⁷. Auguste Collart, ministre de Marie-Adélaïde et de Charlotte, explique ses préférences pour la Belgique par le fait que «ce pays n'exerce pas d'attraction sur notre population.»³⁵⁸ En effet, depuis le Second Empire le Luxembourg éprouve une forte fascination intellectuelle et culturelle pour de la France et essaye de l'utiliser pour contre-balancer la présence économique de l'Allemagne.

³⁵⁵ Voir sous cet angle un rapport (13 février 1919) du prince de Ligne, représentant belge à Luxembourg: «Le Luxembourg reste indépendant. Il entre dans une union économique, douanière, financière, militaire et diplomatique avec la Belgique.» Ce programme correspond effectivement aux 7 points proposés par le gouvernement luxembourgeois le 21 février 1919, l'aspect militaire excepté. Pour de Ligne «les deux pays auront deux ministères communs (celui de la Guerre et celui des Affaires étrangères). Dans ces conditions, le Représentant diplomatique belge à Luxembourg aura des pouvoirs très étendus et sera en fait un haut Commissaire belge qui aura à veiller à ce que le Gouvernement luxembourgeois reste dans la bonne voie ils [les Luxembourgeois] sont en fait annexés.» A.E. - Bruxelles B 1.

³⁵⁶ P. PESCATORE, «L'Union économique belgo-luxembourgeoise: expériences et perspectives d'avenir». In *Cahiers de politique étrangère*, Bruxelles, t. 18 (1965) p. 367-464. Pescatore a négocié pour le Luxembourg le protocole de révision de 1963. Voir encore, P. SOLDATOS, «L'Union économique belgo-luxembourgeoise au lendemain de sa reconduction: Les contours et les enseignements politico-institutionnels d'une réussite discrète.» In: *Studia diplomatica*, Bruxelles t. 37 (1984), p. 591-635.

³⁵⁷ Hymans à Lejeune, ambassadeur de Belgique à Luxembourg, 9 août 1920, A.E. - Bruxelles B 21. Hymans l'avait déjà dit au représentant du Luxembourg à Bruxelles, le comte d'Ansembourg: «L'autonomie du grand-duché est en péril. L'union avec la France amènera la chute de la dynastie et le grand-duché deviendra une sous-préfecture.» 8 octobre 1919, A.E. - Bruxelles B.1.

³⁵⁸ «Ich glaubte, unsere Unabhängigkeit und Selbständigkeit seien durch eine Zollunion mit Belgien am wenigsten bedroht, weil dieses Land keine Anziehungskraft auf unsere Bevölkerung ausübt.» *Sturm um Luxemburgs Thron 1907-1920*, Lux. 1959, p. 336.

Uni économiquement à la France, le Luxembourg risquait d'être aspiré par la pompe centralisatrice de la République.

En 1919, ni l'opinion publique luxembourgeoise ni les élites politiques et intellectuelles n'ont, à de rares exceptions près, saisi cet aspect du referendum économique. Elles se sont laissées guider par deux facteurs. Le premier était l'avis de la Commission d'études qui, à la quasi-unanimité, avait opté pour la solution française. Il y avait là une puissante orientation donnée par les deux secteurs majeurs de l'économie, (l'agriculture et la sidérurgie) renforcée par la volonté de maintenir les liens étroits avec la Lorraine.. Les intérêts économiques du pays n'étaient pas aussi unilatéralement liés à ceux de la France que la Commission le laissait entendre. La preuve, ces deux secteurs se sont accommodés sans trop de mal des conditions créées par l'union avec la Belgique. Les difficultés de démarrage de L'U.E.B.L. allant de 1922 à 1935, étaient dues en grande partie aux séquelles psychologiques et politiques des années 1918-1921.³⁵⁹ Le second facteur était le poids des émotions: les passions partisans et les préférences sentimentales. D'un côté le prestige de la France victorieuse et la francophilie, de l'autre les maladroites de la campagne annexionniste belge. L'affirmation de Hymans que le danger ne venait pas du côté belge n'était pas crédible aux yeux des Luxembourgeois, compte tenu du climat passionnel du moment. Dans ces conditions un véritable débat contradictoire et serein n'était pas possible.

La Belgique a eu elle aussi quelques difficultés à évaluer son intérêt national à long terme dans l'affaire du Luxembourg. En fin de compte elle n'a obtenu qu'une union économique vidée de tous ses volets diplomatiques initialement envisagés par elle-même et proposés par le Luxembourg en février 1919 (p. 120). En plus elle a dû accepter de sérieuses entorses à sa doctrine libre-échangiste (protection de l'agriculture luxembourgeoise) et admettre l'existence d'une monnaie grand-ducale. Quand on tient compte du point de départ de la politique belge, on mesure l'ampleur de la retraite.

Les raisons qui ont fait agir la Belgique sont multiples. Il y a la mémoire historique, le souvenir de la longue appartenance de l'ancien Luxembourg aux anciens Pays-Bas, les efforts de Léopold II, au début et à la fin (1867-1869 et 1906) de son long règne, pour «récupérer» le Luxembourg.³⁶⁰

³⁵⁹ G. TRAUSSCH, «A hue et à dia: les relations belgo-luxembourgeoises dans l'entre-deux guerres». op.cit. p.109-136.

³⁶⁰ J. STENGERS, «Léopold II et le grand-duché de Luxembourg».In *Hémécht*., 1990 p.501-539.

Il y a le prestige, facteur psychologique, que les historiens négligent trop souvent. En 1916, un journal nationaliste belge paraissant à Paris annonce la couleur. Les indemnités financières que la Belgique peut exiger de l'Allemagne ne suffiront pas. Il y va d'autre chose: «Des souffrances qu'elles [nos plaies] nous réservent encore après la guerre, pourraient résulter des sentiments indésirables à l'égard de nos alliés [France, Grande-Bretagne, Russie] si nos maux ne trouvaient un baume dans une sérieuse augmentation de puissance. Or celle-ci ne va pas sans agrandissements territoriaux.»³⁶¹ Voilà une approche tout à fait dans la ligne de la diplomatie d'avant 1917 que rejettent désormais la révolution russe (paix sans annexions) et les Etats-Unis entrés en guerre (new diplomacy). Ce sont les principes wilsoniens que le Luxembourg invoquera avec vigueur qui empêcheront la Belgique et la France de passer outre à la volonté des Luxembourgeois.

Selon J. Stengers «le Luxembourg n'est pas au centre de l'annexionisme belge». La raison profonde de la politique belge est d'ordre géopolitique: la peur de voir la France vassaliser la Belgique dans le sillage de la politique de Napoléon III.³⁶² Voilà une autre mémoire historique en action. C'est la peur qui explique le rejet par la Belgique de la proposition française d'une union économique franco-belge ou d'une union à trois. Il arrive à Hymans d'abandonner la langue de bois dans une entrevue avec l'ambassadeur de France. Celui-ci lui avait demandé «pourquoi de notre côté nous paraissions si vivement craindre la politique française dans le grand-duché. Très nettement et abruptement je lui dis qu'il y avait toujours danger pour un petit pays à être encerclé par un grand, que la Belgique a besoin d'air et de sa liberté de mouvement, qu'elle ne veut pas d'absorption, d'une sorte d'absorption, de domination et de pénétration morale et politique. La question du Luxembourg n'est pas neuve. C'est une question historique. Et nos préoccupations sont les mêmes que celles de nos prédécesseurs. Je considère que l'emprise de la France sur le Luxembourg serait contraire à nos intérêts essentiels.»³⁶³

³⁶¹ Le XX^e Siècle, 11 mars 1916, «Nos Alliés et nos gouvernants ont autant que la Belgique intérêt à accroître la puissance de celle-ci.»

³⁶² En octobre 1918 Clemenceau se croit encore obligé de rassurer le ministre belge des Affaires étrangères en lui disant: «Il n'y a plus un Français qui songe à annexer la Belgique.» Hymans dit avoir reçu cette phrase «si brutale en pleine poitrine». HYMANS, *Mémoires*, Bruxelles 1958, p. 206 et 548.

³⁶³ Entretien Hymans – Pierre de Margerie, 8 janvier 1920, A.E. - Bruxelles BI. Dans le même sens une note de L. Nemry à Hymans: «en voulant asseoir son influence dans le Luxembourg, la Belgique a tenté d'éviter que ce pays n'entrât dans l'orbite de la France: un protectorat même déguisé de la France représenterait une menace pour une partie de notre frontière orientale», 28 décembre 1919. *ibid.*

A l'encontre de ce qu'on aurait pu croire à première vue, les calculs économiques ne sont donc pas le principal moteur de la politique luxembourgeoise du gouvernement belge. Certes, au tournant de 1918-1919 (p. 122) les maîtres de forges belges essaient bien de mettre la main sur la sidérurgie luxembourgeoise avec l'aide du gouvernement. Quand la manœuvre échoue, le facteur sidérurgique passe au second plan. On voit même les sidérurgistes belges prendre leurs distances face à la perspective de l'union économique avec le Luxembourg.³⁶⁴ Le marché luxembourgeois à lui seul n'offre qu'un attrait limité.

Au cours du second round des négociations belgo-luxembourgeoises (1920-1921) le chef de la délégation belge, l'ancien Premier ministre Léon Delacroix, se demande si l'enjeu en vaut encore la chandelle: «Dans ces conditions, l'on peut se demander si nous ne retirerons pas plus de désavantages que d'avantages d'une Union avec le grand-duché de Luxembourg, et si d'autre part, la France, malgré cette union ne maintiendra pas son influence prépondérante dans ce pays.» Aussi propose-t-il «de se désintéresser momentanément de la question du Luxembourg et de laisser aller les Luxembourgeois à la France.» H. Jaspar, alors ministre des affaires étrangères, se déclare «ému» de la solution proposée et «rappelle les grands principes de la politique traditionnelle de la Belgique au point de vue extérieur et les vues à ce sujet de nos grands hommes d'Etat (les Bara, Frère-Orban etc): éviter l'encerclement de la Belgique et son absorption par la France.»³⁶⁵ Il est donc décidé de continuer les négociations. La finalité politique l'emporte.

La diplomatie belge s'est trouvée, en cette année 1919 si décisive pour l'avenir du Luxembourg, prisonnière de la politique élaborée en exil au Havre en 1915-1916. Celle-ci était basée sur une double hypothèse. D'une part les puissances alliées n'accepteront plus l'existence d'un grand-duché indépendant après la guerre. Dans ce cas-là la Belgique a des droits à faire valoir qui sont d'ordre historique et politique. D'autre part elle croit qu'obligés de choisir entre le France et la Belgique, les Luxembourgeois opteront pour cette dernière. Elle semble y avoir cru sincèrement, enfin plus ou moins, en 1915-1916.

³⁶⁴ R. DUMOULIN, «La presse liégeoise et le grand-duché de Luxembourg après la première Guerre Mondiale». In R. POIDEVIN – G. TRAUSSCH, *Les relations franco-luxembourgeois de Louis XIV à Robert Schuman*, Metz, 1978, p. 223 - 225.

³⁶⁵ Note du 19 mars 1921, A.E.-Bruxelles B.21. Jules Bara (1835-1900), juriste, ministre (libéral) de la Justice. Walthère Frère-Orban (1812-1896), homme d'Etat libéral, plusieurs fois ministre, nommé ministre d'Etat.

Puis des avertissements sont venus, d'abord des Luxembourgeois de l'étranger (France, Suisse, Etats-Unis), ensuite des diplomates et des Belges venus au grand-duché après l'armistice et qui, au contact de la population, ont fini par admettre, souvent à leur corps défendant, la réalité: peu nombreux étaient les Luxembourgeois souhaitant le rattachement à la Belgique. Mais ceux qui ont à Bruxelles (Hymans, Orts, Bassompierre, Gaiffier) échafaudé la politique sont incapables de changer leur fusil d'épaule. On ne renonce pas en trois mois (décembre 1918-février 1919) à une politique mise au point pendant trois ans (1915-1918). Ils s'en tiennent à leur première analyse: obtenir le grand-duché des Alliés plutôt que des Luxembourgeois eux-mêmes et donc refuser de reconnaître la grande-duchesse. Cette politique ne peut se faire au grand jour, d'où la nécessité de recourir à un double langage. Le ministre luxembourgeois A. Neyens note qu'«on n'avait pu saisir exactement à Luxembourg quel était le fond de la pensée du Gouvernement belge.»³⁶⁶ En s'obstinant dans la recherche d'un intérêt à court terme (la satisfaction d'une augmentation territoriale) ils ont failli compromettre un intérêt à long terme: grâce à de bonnes relations avec un Luxembourg indépendant garder la France à distance.

Au cours de l'été 1919 les gouvernants de Bruxelles, incapables de redresser la barre, laissent la barque de leur politique luxembourgeoise s'échouer sur le récif du referendum. En 1919, les relations belgo-luxembourgeoises, si cordiales et confiantes en 1914, sont au plus bas. Il faut une bonne génération pour qu'elles se normalisent et que la méfiance des Luxembourgeois s'estompe. L'exil commun des deux gouvernements à Londres (1940-1944) favorise le rapprochement. La naissance du Benelux (1944), avec le Luxembourg comme membre à part entière, illustre à sa façon une double erreur d'appréciation: celle de la Belgique qui croyait l'absorption indispensable à son indépendance et celle du grand-duché qui en 1919 s'était trompé avec obstination de partenaire. La Belgique de 1944 a compris la leçon en laissant le Luxembourg s'émanciper à travers le Benelux et la CECA (1950).

LA RIVALITÉ FRANCO-BELGE, UN ATOUT POUR LE LUXEMBOURG

Dans le *Zollverein* le petit Luxembourg se trouvait seul et désarmé face à la puissance allemande. Après la dénonciation de l'union douanière avec l'Allemagne il découvre une constellation intéressante, une union économique à trois. Il éviterait ainsi le tête-à-tête

³⁶⁶ A. Neyens, ministre luxembourgeois des Finances, à Aerschoot. Note au Roi, vers les 24-26 avril 1919, A.-E. Bruxelles, B21.

soit avec la France, soit avec la Belgique. Les experts se sont évidemment posé la question quel serait le régime douanier entre une France protectionniste et une Belgique libre-échangiste. Pas les Luxembourgeois à en croire une note belge: «la nature du régime leur importe peu; qu'il soit protectionniste ou libre-échangiste, ils s'en accommoderont. Ce qui leur paraît essentiel, c'est que la France et la Belgique y participent toutes deux. Leur sujétion économique sera par le fait même moins complète. . .» Ils espèrent «que la rivalité de la France et de la Belgique se traduira par une compétition de leurs procédés, dont le Luxembourg profitera des deux côtés.»³⁶⁷

La France et la Belgique, comme en l'a vu plus haut, ne se laissent pas manœuvrer par le Luxembourg. Il n'empêche, la rivalité franco-belge sur l'avenir du Luxembourg a servi objectivement la politique d'indépendance du gouvernement luxembourgeois. Un exemple parmi d'autres, celui de l'occupation du Luxembourg par les troupes alliées. Compte tenu de ce que la Belgique a, dès le printemps 1915, établi le grand-duché comme but de guerre (p. 70), il n'est pas étonnant qu'elle ait pensé très tôt à la question de son occupation par des troupes belges, question politique autant que militaire. Un mémoire (mai 1916) d'Eugène Beyens, ministre des Affaires étrangères, note: «nous attacherions beaucoup de prix à ce que la garde du Luxembourg fût confiée à des troupes belges.»³⁶⁸

La question devient urgente avec l'armistice. La Belgique prépare à Arlon un contingent composé, pour autant que possible, de «soldats patoisants ou parlant l'allemand» et commandé par le général Baltia, d'origine luxembourgeoise. Or le grand-duché faisait partie de la zone d'occupation américaine et Foch avait installé son quartier-général à Luxembourg, ce qui lui permet d'y installer un régiment comme garde personnelle. Foch se laisse guider par des calculs stratégiques et politiques. Malgré plusieurs interventions plutôt molles de Pichon et de Clemenceau visant à donner quelques satisfactions à la Belgique, Foch refuse avec détermination: «Je vais au Rhin, je ne m'occupe pas pour le moment d'occupation, nous verrons plus tard.»³⁶⁹ La démarche belge souhaitant que le commandement territorial du grand-duché soit confié à un général belge est jugée tout-à-fait inacceptable. La diplomatie belge a beau multiplier les interventions, Foch persiste dans son refus.

³⁶⁷ Note sur l'état des négociations d'ordre économique avec le Luxembourg, vers le 28 mai 1919, A.E. - Bruxelles, Bruxelles B1.

³⁶⁸ A.E. - Bruxelles B1.

³⁶⁹ Note du colonel (belge) Menschaert à l'issue d'une entrevue avec Foch, 30 novembre 1918, A.E. - Bruxelles B1.

Il n'y aura donc pas d'occupation du Luxembourg par des troupes belges. Heureusement pour le gouvernement luxembourgeois, car on imagine facilement dans quel sens les forces belges installées dans la capitale auraient pesé dans le climat d'instabilité politique en décembre 1918 – janvier 1919. L'ambassadeur de Belgique à Paris l'avoue quand il se plaint au Quai d'Orsay «que cette question était tout-à-fait grave, que ce retour (lire retard) pouvait coûter le Luxembourg à la Belgique.»³⁷⁰

Il est probable que si au cours de la guerre la France et la Belgique avaient pu se mettre d'accord sur leur politique luxembourgeoise – dans l'optique de la Belgique ce ne pouvait être que la solution belge – le scénario aurait été bien différent. Si au lendemain de l'armistice, en pleine crise dynastique (novembre – décembre 1918), la France avait clairement fait comprendre que le maintien d'un grand-duché indépendant n'était pas compatible ni avec l'intérêt supérieur de l'Europe ni avec sa propre sécurité, les Luxembourgeois découragés, désarmés et désunis se seraient peut-être laissés faire. Mais nous entrons là dans le domaine de la pure spéculation.

C'est la rivalité franco-belge qui a empêché ce scénario de se réaliser. En se prolongeant pendant de longs mois celle-ci a permis à certains facteurs de jouer en faveur du Luxembourg. Avec l'ouverture de la Conférence de la Paix la question luxembourgeoise cesse d'être une affaire purement franco-belge pour passer au Conseil des Quatre. Ce répit a permis à l'horizon politique luxembourgeois de s'éclaircir: le pays réel, c'est-à-dire la population, a pu exprimer son attachement à l'indépendance face au pays légal, émanation du suffrage censitaire, et faire valoir à son avantage les principes wilsoniens. Une note belge (28 mai 1919) résume ainsi la tactique des Luxembourgeois: «Au fond ils sont convaincus que la Belgique et la France ont la même ambition: s'annexer le Luxembourg en un ou plusieurs actes. Mais ils espèrent échapper à l'emprise, en mettant en présence leurs deux voisins, de manière que leurs intérêts se paralysent mutuellement.» D'où aussi leur préférence pour une union économique à trois.³⁷¹

³⁷⁰ Intervention du baron de Gaiffier, 2 décembre 1918, A.E. - Paris A. Paix 323. L'ambassadeur de Belgique va jusqu'à dire «que sous l'angle de l'occupation il s'agissait pour la Belgique de son Alsace-Lorraine, paroles que Monsieur Laroche [sous-directeur des Affaires d'Europe] a relevées en déclarant, en souriant, que ce n'était pas tout à fait la même chose.»

³⁷¹ Selon un Luxembourgeois gagné à la solution belge, un des coryphées du parti catholique, l'abbé-député «Schiltz me dit d'une voix exultante: "la Belgique et la France se disputent notre peau (sic !). C'est tant mieux pour nous; leur rivalité nous permet de tirer notre épingle du jeu. Nous avons déjà évité la république et l'union personnelle et, en manœuvrant adroitement, nous éviterons également les autres écueils."» Note de Ziegler de Ziegeleck, 18 janvier 1919, A.E. - Bruxelles B1.

Reste la question de la neutralité dans laquelle le gouvernement grand-ducal voit un des piliers de l'indépendance et à laquelle la population est très attachée. La France et la Belgique ont dénoncé les dangers de ce statut et ont inséré dans le traité de Paix une disposition permettant de l'abroger (art.40). Impuissant, le gouvernement grand-ducal laisse faire mais par la suite ne s'estime nullement lié par un arrangement pris par-dessus sa tête. Il arrive même à entrer à la Société des Nations sans y renoncer formellement.³⁷²

On pourrait s'étonner de ce que la France n'ait pas suivi le dossier de la neutralité. En fait elle avait obtenu satisfaction par l'accord militaire franco-belge (17 septembre 1920). Celui-ci prévoit que les états-majors français et belge mettront en place «un système de défense coordonné de leurs frontières et comprenant la frontière orientale du Luxembourg».³⁷³ Or cette frontière n'est pas celle de la province (belge) de Luxembourg mais bien celle du grand-duché sur la ligne fluviale Our, Sure et Moselle. La France et la Belgique se chargent elles-mêmes de la défense du Luxembourg neutre. En d'autres mots, elles s'entendent pour violer ensemble, le cas échéant, sa neutralité. Le paradoxe, c'est que la Belgique accepte ainsi une intervention militaire française au Luxembourg, alors même que toute sa politique avait visé à soustraire ce pays à la sphère d'influence de la France.³⁷⁴

On voit donc les deux grands – car pour le Luxembourg la Belgique est déjà un grand – se mettre d'accord aux dépens du Luxembourg: l'union économique, le partage du réseau Guillaume-Luxembourg, l'accord militaire. Le petit pays est un simple pion qu'on pousse sur l'échiquier selon les nécessités du moment.

Alors qu'en août 1914 le Luxembourg n'avait pas d'autre perspective que de devenir un *Bundesland* du *Reich*, le 31 décembre 1918 le journal belge *Le XX^e Siècle* ne lui offrait que le choix entre un petit département français et une grande province belge. Des facteurs très divers ont pesé sur son avenir au cours des années 1914-1919, les uns favorables, les autres défavorables à sa survie. Le pays a été plus souvent objet que sujet, figurant qu'acteur. La présente étude a essayé de montrer dans quelles circonstances il a pu maintenir son indépendance. Il a été, en fin de compte, bien servi par les circonstances.

³⁷² JUNOD, «Die Neutralität des Grossherzogtums Luxemburg von 1867 bis 1948», *Publications de Section historique de l'Institut grand-ducal*, t.72, p.72-78.

³⁷³ *Documents diplomatiques belges 1920-1940*, publiés par CH. DE VISSCHER et F. VANLANGENHOVE, Bruxelles 1964, t. 1 p. 407.

³⁷⁴ Voir J. STENGERS, «L'accord militaire franco-belge de 1920 et le Luxembourg». In: R. POIDEVIN - G. TRAUSSCH, *Les relations franco-luxembourgeoises de LOUIS XIV à Robert Schuman*, Metz 1978, p. 231.

VERÖFFENTLICHUNGEN
DER HISTORIKER-VERBINDUNGSGRUPPE
BEI DER KOMMISSION DER EG

PUBLICATIONS DU GROUPE DE LIAISON
DES PROFESSEURS D'HISTOIRE CONTEMPORAINE AUPRÈS
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

- B. 1 R. POIDEVIN (Dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne mars 1948 - mai 1950 – Origins of the European Integration March 1948 - May 1950*, 1986, 480 p. – ISBN 3-7890-1270-X.
- B. 2 K. SCHWABE (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51. – The Beginnings of the Schuman-Plan*, 1988, 475 p. – ISBN 3-7890-1543-1.
- B. 3 E. SERRA (Ed.), *The Relaunching of Europe and the Treaties of Rome. – La relance européenne et les Traités de Rome*, 1989, 729 p. – ISBN 3-7890-1754-X.
- B. 4 G. TRAUSSCH (Dir.), *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome. Projects and Initiatives, Disappointments and Failures – Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom. Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Misserfolge*, 1993, 426 p. – ISBN 3-7890-2327-6.
- B. 5 M. DUMOULIN (Dir.), *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940 - 1947, Wartime Plans for Postwar Europe 1940 - 1947*, 1995, 647 p. – ISBN 3-7890-3464-9.
- B. 6 G. TRAUSSCH (Dir.) *Le rôle et la place des petits pays en Europe au XX^e siècle – Small countries in Europe. Their role and place in the XXth Century*, 2005, 532 p. – ISBN 3-7890-4808-9.
- B. 7 A. DEIGHTON – A. S. MILWARD (Eds.), *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community 1957 - 1963*, 1999, 360 p. - ISBN 3-7890-5594-8.
- B. 8 W. LOTH (Hrsg.), *Crises and Compromises: The European project 1963-1969*, 2001, 572 p. – ISBN 3-7890-6980-9.
- B. 9 A. VARSORI (Ed.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration from the Rome Treaties to the Creation of the "Snake" (1958 - 1972)*, 2005, 483 p. – ISBN 3-8329-1191-X.

Alle Bände lieferbar über NOMOS, Baden-Baden und BRUYLANT, Brüssel.

Journal of European Integration History – Revue d'Histoire de l'intégration Européenne – Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration (since 1995 – seit 1995) ISSN 0947-9511, NOMOS Verlagsgesellschaft, D-76520 Baden-Baden.

ISBN: 3-7890-4808-9



9 783789 048081