



HAL
open science

Abolir les passeports ? Les gouvernements contre l'opinion

Speranta Dumitru

► **To cite this version:**

Speranta Dumitru. Abolir les passeports ? Les gouvernements contre l'opinion. Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique, 2023, 158, pp.113-129. 10.4000/chrhc.22699 . hal-04329824

HAL Id: hal-04329824

<https://hal.science/hal-04329824>

Submitted on 7 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

Abolir les passeports ? Les gouvernements contre l'opinion

Le régime international des passeports obligatoires, tel qu'il existe aujourd'hui, est introduit durant la Première Guerre mondiale. Après l'Armistice, la Société des Nations tente de l'abolir mais plusieurs gouvernements temporisent. Cet article analyse la façon dont on réclame, dans la presse française de l'entre-deux-guerres, la suppression des passeports. Ressenti comme une « vexation », le passeport est jugé « inutile » après la guerre. Pourquoi ne le supprime-t-on pas alors ? Parmi les raisons de son maintien, on explore ici l'hypothèse d'une « utilité » politique : le régime des passeports obligatoires permet aux gouvernements de contrôler, aussi, l'activité transnationale des opposants politiques.

Au 20^e siècle, l'histoire de l'abolition des passeports est l'histoire d'un continuel attermoiement. En 1920, la « suppression totale des passeports » est reportée par la Société des Nations (SDN). La résolution adoptée par la Conférence des passeports, tenue à Paris, en précise les termes : « les soucis légitimes de chaque Etat, quant à la sauvegarde de sa sécurité et de son patrimoine, interdisent, pour l'instant, la suppression totale des restrictions et le retour complet au régime d'avant-guerre dont la Conférence souhaite, toutefois, dans un avenir prochain, le rétablissement progressif¹ ».

Chaque année, l'objectif de la suppression des passeports revient à l'ordre du jour des conférences internationales, sans que le moment soit jugé propice à l'abolition. En 1925, lorsque l'Assemblée de la SDN prépare une résolution pour la seconde Conférence des passeports, le délégué français se rallie à l'avis britannique et propose de retirer l'expression « suppression totale des passeports » de la nouvelle résolution. Il s'en explique : « ce n'est pas que la France y soit opposée, mais (...) on obtiendrait plus facilement l'adhésion des gouvernements en remplaçant ces mots par 'la suppression la plus généralisée possible du régime des passeports'² ». Dès lors, la résolution adoptée reprend ses termes et avertit les représentants des Etats que « l'opinion publique et, en particulier, les milieux économiques attendent certainement au moins une étape vers la suppression la plus généralisée possible du régime des passeports³ ».

Cet article explore d'abord les « attentes » de « l'opinion publique » telles qu'elles sont exprimées dans la presse française de l'entre-deux guerres. Réclame-t-on dans les journaux « la suppression la plus généralisée possible », voire la « suppression totale », du régime des passeports ?

Quelques titres d'articles illustrent bien que cette attente persiste : « Pourquoi faut-il encore des passeports ? » (*Bonsoir*, 22 août 1919), « La Société des Nations prépare l'abolition des passeports » (*L'Eclair*, 17 octobre 1920), « A bas l'odieux passeport » (*L'Humanité*, 21 déc. 1921), « La fin d'un abus » (*La Lanterne*, 25 avril 1922) « L'absurde formalité » (*Le Figaro*, 19 mai 1923), « Supprimons les passeports » (*La*

Volonté, 17 janvier 1928) « Le passeport est une gêne pour les honnêtes gens » (*Le Quotidien*, 3 octobre 1929), « La mort du passeport » (*Le Soir*, 14 avril 1931), « Il faut qu'on supprime les passeports » (*La Gazette de Biarritz-Bayonne et Saint-Jean-de-Luz*, 11 juillet 1933), « Les maires du pays basque demandent à M Roland Marcel la suppression des passeports entre la France et l'Espagne », (*Le Matin*, 14 août 1935).

Comme nous l'avons montré ailleurs⁴, des journaux – de droite comme de gauche, nationaux et régionaux – ne cessent d'évoquer le sujet. Mais quels arguments utilise-t-on en faveur de l'abolition des passeports ? Et comment comprendre l'attribution des autorités ?

Pour répondre à ces questions, on peut s'appuyer sur deux corpus. Le premier, de plus de 700 documents, est constitué d'articles de presse qui mentionnent, dans la période 1919-1939, les expressions « suppression des passeports » ou « abolition des passeports ».

Dans ce corpus, l'argument abolitionniste le plus fréquemment avancé soutient que l'obligation du passeport, introduite pendant la guerre, est « inutile » en temps de paix. Parmi les motifs qui pousseraient le gouvernement à maintenir les passeports, deux – la sécurité et les recettes – sont souvent évoqués pour être rejetés. Mais les passeports ne servent ni la sécurité, ni le budget de l'Etat, les passeports ne servent à rien, clament les journaux. Pourquoi les gouvernements les maintiennent-ils ?

Un second corpus permet de répondre en partie à cette question et d'explorer l'« utilité » politique de l'obligation du passeport. Le régime des passeports obligatoires permet, aussi, aux gouvernements de contrôler l'activité transnationale des opposants politiques, en refusant de leur délivrer le passeport. Cette pratique, très fréquente pendant la guerre, se poursuit bien au-delà de la Seconde Guerre mondiale. On peut l'observer, en analysant ce deuxième corpus, constitué d'articles de presse qui mentionnent l'expression « refus de passeports ».

L'article est structuré en trois parties. Après avoir analysé l'introduction de l'obligation des passeports pendant la guerre, on examine les arguments en faveur de son « inutilité » en temps de paix. On montre ensuite que le refus de délivrer des passeports touche particulièrement les militants de gauche.

I. L'obligation du passeport : une mesure de guerre

La plupart des articles de presse qui demandent d'abolir l'obligation du passeport rappellent l'origine de celle-ci durant la guerre. Tel cet article du *Temps*, journal de centre-droit, qui déplore que l'obligation des passeports soit encore en place en 1921 :

« Une des pires incommodités que nous devons à la guerre c'est le rétablissement du passeport. Depuis près de cinquante ans cette formalité, plus encore tracassière qu'onéreuse, nous était épargnée, sauf pour les voyages dans l'Amérique du Sud, ou en Russie (...). Remis en vigueur au mois d'août 1914, le passeport subsiste encore... »⁵.

Les sources qui rappellent qu'avant la guerre, le passeport n'était pas obligatoire pour traverser les frontières sont nombreuses : des mémoires, des articles de presse, des documents des organisations internationales etc. Par exemple, un manuel de droit consulaire français, publié en 1910, rappelle :

« Dans la plupart des États, les étrangers sont admis à entrer et à circuler sans avoir à se munir de passeport. Des arrangements tantôt verbaux, tantôt écrits ont été conclus avec l'Angleterre, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, pour éviter aux Français d'avoir à se munir d'un titre de voyage. Celui-ci, cependant, est encore obligatoire en Russie, en Turquie, au Siam et au Japon »⁶.

C'est en août 1914 que l'obligation du passeport est réintroduite en France, d'abord pour les étrangers qui font l'objet de méfiance. Le 2 août 1914, un rapport du ministre de la guerre juge « indispensable dans les conditions actuelles, de prendre à l'égard des étrangers stationnés en France et ressortissants des puissances belligérantes, des mesures qui les empêcheront de nuire, de causer des désordres et de troubler la mobilisation »⁷.

La liberté de circulation des Français est vite, elle aussi, entravée. L'état de siège, déclaré par un décret du 2 août 1914, implique, pour les citoyens français et étrangers, une interdiction de sortir du territoire sans passeport. Dès le lendemain, un décret établissait un nouveau modèle pour « le passeport à l'étranger »⁸. L'interdiction de sortir du pays sans passeport fait exploser le nombre de demandes de passeport et avec elles, les recettes : comparées à 1913, quand la délivrance du passeport est facultative, les recettes sont multipliées par sept, selon nos calculs, en 1915⁹.

Cependant, tous les Français n'ont pas droit à se faire délivrer un passeport. C'est le cas de ceux qui sont « liés au service », mais aussi de ceux qui sont « susceptibles d'y être appelés en raison de leur âge ou de leur situation militaire » et qui ne pourront en recevoir un qu'à titre exceptionnel¹⁰.

Non seulement la sortie, mais aussi l'entrée en France est rendue plus difficile. Tandis que les étrangers doivent se munir de passeport et obtenir un visa, les Français doivent avoir une pièce d'identité qu'ils se feront également viser pour pouvoir rentrer en France, un régime rappelé par l'Instruction interministérielle du 3 mars 1915¹¹.

Pour les étrangers, l'interdiction de quitter le territoire sans passeport les oblige à obtenir ce document auprès des autorités de leurs pays. Les Belges, par exemple, doivent en faire la demande « auprès du ministère des affaires étrangères au Havre »¹². Quant aux Français, s'ils peuvent obtenir un passeport sur place, leur citoyenneté reste parfois à prouver. Un journaliste raconte par exemple, qu'en 1915, un fonctionnaire se serait opposé à la délivrance d'un passeport pour Sarah Bernhard au motif de son mariage. Jusqu'en 1927, une femme française épousant un étranger perdait la citoyenneté¹³ et Sarah Bernhard était mariée avec un citoyen grec. Le fonctionnaire aurait conclu : « par conséquent, cette dame est Grecque. Vous comprenez que les étrangers, on ne les connaît pas, on ne peut pas les surveiller aussi facilement que des Français, en sorte qu'il est de règle, pour ainsi dire absolue, de ne pas les laisser sortir de France »¹⁴.

Tout déplacement, aussi bien interne qu'international, est semé d'obstacles dont la presse se fait abondamment l'écho. Un journaliste détaille son voyage en banlieue parisienne : il est soumis à six contrôles car « toutes les localités ont institué sur les routes une sorte de garde civique chargée d'assurer la police de la circulation et de visiter les passeports »¹⁵. Cette « police de la circulation » sera doublée d'une bureaucratie méticuleuse. En 1915, elle crée, pour les automobiles et les autocars, plusieurs types de sauf-conduits (classés selon la durée de validité, le nombre de voyages, la distance à parcourir) dont même la photographie du titulaire doit être certifiée par la police¹⁶. En 1916, l'administration conditionne la délivrance des

« passeports pour l'étranger » et des visas de sortie à une enquête. Pour en faire la demande, les personnes de nationalité française ou étrangère doivent indiquer les localités où elles ont l'intention de se rendre, la date et les motifs du voyage « avec justification ». Si elles partent sans visa de sortie, elles risquent d'être « refoulées sur l'intérieur ». Si elles obtiennent passeport et visa de sortie, elles peuvent sortir du territoire mais les journalistes racontent les difficultés, les détours par d'autres pays, les prix et les émotions pour obtenir chaque visa (« mon tour arriva. Je tends le passeport et j'attends. Mon cœur bat d'incertitude. Je retiens mon souffle »¹⁷).

Ces restrictions, qui confinent étrangers et citoyens, ne sont pas spécifiques à la France. D'autres pays belligérants procèdent de même, comme la Grande Bretagne qui adopte, le 5 août 1914, l'*Alien Restriction Act*, autorisant le gouvernement en temps de guerre à retreindre l'entrée et la sortie des étrangers ; puis, le 15 juillet 1915, le *National Registration Act*, obligeant l'ensemble de la population à s'enregistrer auprès des autorités et à ne se déplacer qu'avec le « certificat d'enregistrement ».

Introduite par les pays belligérants, l'obligation du passeport s'étend aux pays neutres qui se voient contraints d'organiser la délivrance des passeports. Par exemple, aux Etats-Unis, le Département d'Etat demande, dès le 1^{er} août 1914, à ses ambassades en Europe de délivrer des passeports d'urgence ou des certificats d'enregistrement pour les citoyens américains qui s'y trouvent sans passeport¹⁸. Alors qu'en 1916, les compagnies de transport refusent d'embarquer des passagers sans passeport, le premier fondement légal pour contrôler l'entrée et la sortie des citoyens et des étrangers aux Etats-Unis n'apparaît qu'en 1918, un peu avant la fin de la guerre¹⁹.

D'une mesure de guerre, l'obligation du passeport se généralise pendant la guerre. La presse française rend régulièrement compte de ce processus. Elle informe que le passeport devient obligatoire au Maroc (15 janvier 1915), en Hongrie (20 janvier 1915), en Italie (2 mai 1915), au Royaume-Uni (1^{er} décembre 1915), en Espagne (1^{er} avril 1916), au Portugal (4 avril 1916), Mexique (1^{er} février 1917), Etats-Unis (mai 1917), Danemark (1^{er} juin 1917), Suède (1^{er} septembre 1917), Belgique (15 décembre 1918).

II. Le passeport : une « vexation » « inutile » en temps de paix

Supprimer les passeports, revient à rétablir la liberté de circulation d'avant-guerre. Mais ce « retour à la normale » ne va pas de soi : plus de 700 articles de presse sont publiés sur ce sujet, dans l'entre-deux-guerres, par plus de 110 journaux de toute orientation politique.

Dans ce corpus, la suppression de l'obligation de passeport est évoquée principalement dans deux contextes : pour informer d'une décision gouvernementale (française ou étrangère ; unilatérale, bilatérale ou multilatérale) ou pour communiquer une revendication portée par des associations, des syndicats, des politiques, des personnalités, voire des journalistes qui détaillent les difficultés de voyager. La plupart des articles utilisent l'expression « suppression des passeports », plutôt que « abolition des passeports » qui n'est employée que par un dixième d'entre eux. La forme superlative – suppression « totale », « complète », « définitive » des passeports – est parfois employée (dans quelques dizaines d'articles). Mais la presse ne reprend pas l'expression « suppression la plus généralisée possible » proposée par le délégué français à la Sixième Assemblée de la SDN dont la résolution avertissait que « l'opinion publique et, en particulier, les milieux économiques attendent certainement au moins une étape vers la suppression la plus généralisée possible du régime des passeports²⁰ ».

La thématique de la suppression des passeports surgit à la fin de la guerre. En 1919, plus d'une trentaine d'articles en font mention. On peut lire, par exemple, que « parmi les avantages que nous apportera bientôt la paix, il faut citer, au premier rang, la suppression des passeports. Rendue indispensable par l'état de guerre, cette formalité d'ancien régime était particulièrement néfaste aux commerçants pressés, et odieuse à tout le monde²¹ ». Le souhait de la suppression des passeports est en effet exprimé par des chambres de commerce, des associations²², des députés²³ mais on le retrouve également parmi les revendications des cheminots de la Sarre en grève en octobre 1919²⁴.

La presse semble témoigner non seulement d'une « attente », mais aussi d'une certaine impatience, concernant la suppression des passeports. Dès 1919, on s'interroge : « Quand se décidera-t-on à supprimer ces passeports qui gênent tout le monde et ne rendent service à personne ?²⁵ » et « Pourquoi faut-il encore des passeports ? »²⁶. Dans les années 1920, on réclame : « à quand la suppression des passeports ? »²⁷. Puis, on espère que la suppression concédée pour l'Exposition coloniale de 1931 pourrait être étendue : « le système de passeports obligatoires (...) rétabli à l'occasion de la guerre va-t-il enfin disparaître ? Il semble que les pouvoirs publics s'orientent dans ce sens (...) »²⁸. Mais en 1933, on déplore que pour les pays où l'obligation du passeport a été remplacée par celle de la carte d'identité, les formalités administratives restent lourdes : « quand pourrons-nous voyager tranquillement ? Il faut espérer qu'on arrivera un jour à supprimer tout cela, à commencer, et je ne cesserai de le répéter, par le passeport »²⁹. En 1934, on se demande toujours « à quand la suppression des passeports ?³⁰ ».

Le passeport est décrit comme un « anachronisme » : « un anachronisme à supprimer »³¹ ou « une espèce d'anachronisme dont tout le monde ressent les inconvénients et dont personne n'aperçoit les avantages »³². Chaque année, on s'étonne qu'il persiste après l'Armistice : « il y a eu la paix — et la guerre a cessé depuis près de quatre ans. *Sublata causa*, nous enseignait-on autrefois, *tollitur effectus* : ce qui signifie que quand la cause disparaît l'effet doit suivre.³³ ». Mais le passeport ne disparaît pas et on compte les années passées avec ces « mœurs vaines et caduques, que rien ne justifie plus dix ans après la guerre »³⁴. En 1930, on s'indigne encore de « l'injustifiable survivance des passeports »³⁵.

Le régime d'avant-guerre est dépeint comme l'âge d'or de la liberté de circulation : « Jadis, on voyageait dans tout le monde sans passeport³⁶ ». Quant à l'obligation des passeports, elle n'était que la marque des régimes autoritaires : « Avant la guerre, la porte de tous les Etats civilisés était largement ouverte, et l'on montrait au doigt, ceux qui, lorsqu'un étranger se présentait à leur frontière, exigeaient de lui un passeport³⁷ ». La guerre, imposant l'obligation des passeports, a créé une fracture : « Voulait-on, un beau matin, gagner Amsterdam, Berlin, Londres ou Madrid ? Il n'y avait qu'à boucler sa valise et monter en wagon. Tandis qu'aujourd'hui, même avec les pays avec lesquels nous avons côte à côte combattu, il faut un passeport³⁸ ».

L'idée que des pays qui ne sont pas en guerre n'ont pas de raison de contrôler les passeports est fréquemment exprimée. La liberté de circulation est l'indicateur d'une paix effective : « Il est temps d'en finir avec ce régime d'inquisition policière qui ferait douter à lui seul du rétablissement de la paix³⁹ ». Lorsqu'on s'étonne qu'en 1920 le passeport ne soit pas déjà aboli, on commente : « Après tout, si on n'a pas supprimé les passeports, c'est peut-être qu'on ignore encore que la paix a été signée depuis déjà quelques lunes.⁴⁰ ». La même année, lorsque plus de cinquante journaux suivent la première Conférence des passeports, organisée à Paris, certains titrent « La Société des

Nations veut améliorer le régime des passeports. Ce régime, en temps de paix, consistait à ne pas en avoir »⁴¹. Le lien entre paix et libre circulation semble indissociable : « depuis tant d'années que les gouvernants chantent l'hymne pacifiste, ils n'ont pas été capables de supprimer les passeports »⁴². L'ouverture des frontières est une valeur associée à la paix : « L'heure est venue où les Etats doivent, l'un après l'autre, rouvrir toutes grandes leurs frontières. C'est un des facteurs les plus importants pour rétablir l'esprit de paix⁴³ », écrit-on dix ans après la fin de la guerre.

Quant à l'utilité du passeport pendant la guerre, il n'y a pas d'unanimité. D'aucuns jugent que « pendant la guerre, le passeport fut pour les belligérants une arme défensive indispensable. (...) les formalités exigées pour sa délivrance permettaient de suivre les déplacements de suspects et, suivant le cas, de leur interdire l'accès du pays où ils étaient jugés indésirables »⁴⁴. Certains considèrent que les passeports avaient, pendant la guerre, « une utilité analogue à celle de la Censure. Il s'agissait d'empêcher les nouvelles de se répandre et de prévenir les concerts frauduleux entre nos ennemis et certains de nos nationaux⁴⁵ ». Mais d'autres doutent de la légitimité des mesures qui avaient été prises : « La guerre justifie tout, même (et surtout) l'assassinat. Pourquoi ne justifierait-elle pas la privation de toute liberté ?⁴⁶ ».

En revanche, le consensus est presque complet sur l'inutilité du passeport après la guerre. Le passeport est décrit comme « une formalité bureaucratique et vexatoire sans aucune espèce d'utilité »⁴⁷. En 1921, ce « legs inutile de la période de guerre », est dépeint, au Sénat belge, comme « illusoire et de mauvaise recette »⁴⁸, tout comme en France où, à la Chambre, l'on « pose la question du maintien absurde, inutile, vexatoire et onéreux des passeports »⁴⁹. Mais en 1929, lorsque le gouvernement espagnol supprime temporairement l'obligation de passeport, on cherche encore à convaincre : « cette mesure si amicale prise par le gouvernement espagnol ne prouve-t-elle pas une fois de plus l'inutilité du passeport, ce passeport qui ne rime à rien qu'à ennuyer les touristes ?⁵⁰ ».

Dans le procès en inutilité fait à l'obligation du passeport, les arguments sont souvent noyés dans l'émotion. Le pathos est perceptible au travers de la multiplication des épithètes : on espère, par exemple, que « l'entrave irritante de cette précaution inutile qu'est le passeport ne sera bientôt plus qu'un désagréable souvenir⁵¹ » ou souhaite que « les passeports, survivance inutile, onéreuse et vexatoire du passé, soient désormais supprimés⁵² ». L'émotion la plus fréquemment associée aux passeports est la colère : « stupide obligation du passeport », « l'imbécile passeport », « cette honte de notre époque », « odieux passeport », « tare bureaucratique », « une des pires incommodités », « l'exigence administrative la plus insupportable pour les Français », « une source d'ennui pour qui voyage », « chiffon de papier », « chinoiserie vexatoire et malfaisante », « formalité ridicule », « absurde », « humiliante », « brimade », « le passeport est une vaine sottise, un trompe-l'œil, un rien » etc. Lorsqu'un journal publie un témoignage d'usager, on s'excuse de devoir « supprimer les termes indignés qu'il emploie et les appréciations plutôt dures qu'il y exprime⁵³ ».

Pour quelle raison maintient-on alors un système aussi honni que celui des passeports ? Dans la presse de l'entre-deux-guerres, rares sont les articles qui soutiennent l'utilité du régime des passeports⁵⁴, tels celui-ci dont l'auteur reporte : « le directeur de cabinet du préfet de police nous a exposé, ce matin, les raisons (...) qui font du passeport une pièce tellement utile que, s'il n'existait pas, il faudrait l'inventer⁵⁵ ». Aussi, pour comprendre l'éventuelle utilité des passeports et les raisons de leur maintien, est-on obligé de les déduire, indirectement, à partir des arguments montrant leur inutilité.

Pour quelle finalité les passeports sont-ils donc inutiles ? Deux arguments reviennent, le plus fréquemment, contre l'utilité des passeports : l'argument sécuritaire et l'argument budgétaire.

L'argument sécuritaire consiste à montrer l'inefficacité des passeports en tant que mesure de police. Les causes de cette inefficacité semblent alors évidentes : « Le passeport national – on en délivre cent mille par an – ne peut faire l'objet, chaque fois qu'il est rempli et timbré, d'une enquête sérieuse » et, par conséquent, ce « seul argument en faveur du maintien de cette formalité déplaisante n'est pas sérieux⁵⁶ ». Sur l'inefficacité du passeport, il n'y a pas de véritable dilemme : « Le passeport n'est-il qu'une formalité inopérante - ou est-il un efficace moyen de contrôle ? Je ne sais pas qu'un commissaire de frontière ait jamais découvert un malfaiteur sérieux en examinant les passeports⁵⁷ ». Dès lors, « il semble inutile de les maintenir (...), car les malfaiteurs n'ont jamais été arrêtés par cette obligation du passeport si gênante pour les honnêtes gens⁵⁸ ».

Le second argument est budgétaire. D'une part, bon nombre d'articles de presse jugent trop élevés les prix des passeports et des visas, « les honnêtes citoyens » qui voyagent légalement seraient ainsi « impitoyablement rançonnés⁵⁹ ». D'autre part, les taxes collectées expliqueraient peut-être pourquoi le gouvernement maintient l'obligation du passeport malgré une opinion publique hostile : « on pourrait s'imaginer que les droits de chancellerie ajoutent des ressources substantielles au budget. C'est le contraire qui est vrai. A tous points de vue, le passeport onéreux aux particuliers, coûte plus à l'Etat qu'il ne lui rapporte.⁶⁰ » Partout, la presse estime que « les recettes que les passeports procurent aux diverses chancelleries, sont probablement inférieurs aux frais de bureau que comporte leur perception⁶¹ ». On s'empresse de proposer des solutions : « les ressources que retirent les gouvernements (...) seraient facilement compensées par l'établissement d'une taxe sur les billets internationaux. Rien ne s'oppose donc, on le voit, à la suppression des passeports.⁶² »

III. Le pouvoir de refuser les passeports

A la Chambre, le gouvernement fait parfois valoir que « la suppression immédiate du régime des passeports ne peut être envisagée car elle ne saurait être unilatérale pour être efficace⁶³ ». Mais en pratique, les ententes bilatérales, même avec les pays voisins, se font attendre. La France supprime l'obligation de passeport avec la Belgique, en 1921 (après que celle-ci se dit prête à agir unilatéralement). Si, en 1922, « il va sans dire qu'il ne peut encore être question d'étendre la suppression du visa à l'égard de l'Allemagne et de la Russie⁶⁴ », les progrès ne sont pas plus rapides avec les pays neutres ou alliés. Avec la Suisse, on patiente jusqu'en 1931, tandis qu'avec l'Espagne, on ne supprime pas les passeports dans l'entre-deux-guerres malgré la campagne puissante et persistante menée au Pays basque. Avec l'Angleterre, pays allié, c'est en 1931 que l'on supprime l'obligation passeport « pour les fêtes du Nouvel An » et en 1933, « pour les fins de semaine ».

A rebours d'une « suppression totale », la « suppression la plus généralisée possible du régime des passeports » s'avère donc modeste. Pourquoi les gouvernements ne répondent-ils pas aux « attentes de l'opinion publique », comme les y invite la résolution de la Sixième Assemblée de la SDN ? Quel intérêt y a-t-il à maintenir l'obligation du passeport ?

On peut chercher une réponse en analysant « l'utilité » du maintien des passeports non seulement parmi les finalités explicitement débattues dans la presse (comme la sécurité ou le budget), mais aussi au regard de l'usage que le gouvernement fait des passeports.

L'une des raisons de maintenir les passeports peut être identique à celle de leur introduction au début de la guerre : le contrôle de la mobilité, y compris de l'activité internationale des *compatriotes*. Car le passeport ne représente pas seulement, comme le pense John Torpey, un moyen, pour l'Etat moderne, de monopoliser les « moyens légitimes de circulation » pour « étreindre les membres et en exclure les intrus »⁶⁵. Pendant la guerre, l'introduction de l'obligation du passeport vise certes à étreindre les membres, mais surtout à « prévenir les concerts frauduleux entre nos ennemis et certains de nos nationaux⁶⁶ ». Pourquoi voudrait-on contrôler la mobilité des nationaux après la guerre ?

Pour répondre à cette question, on peut analyser les articles de presse qui décrivent le comportement du gouvernement dans l'octroi et le refus des passeports. On constate que les articles qui mentionnent l'expression « refus de passeport » forment un corpus important pendant la guerre : plus de 1000 articles de presse sont publiés en quatre ans, autant que pendant les deux décennies de l'entre-deux-guerres.

A qui refuse-t-on les passeports et pour quelles raisons ? Durant la guerre, les raisons semblent liées au conflit : on refuse les passeports principalement (mais non exclusivement) aux pacifistes. Par exemple, en décembre 1915, plusieurs journaux rapportent que le Département d'Etat américain aurait refusé les passeports aux membres de la mission pacifiste d'Oscar II, affrété par Henry Ford⁶⁷. Nommé ainsi d'après le roi pacifiste de la Suède, ce paquebot de la paix était financé par Ford pour conduire une mission pacifiste, composée d'intellectuels et militants célèbres, vers l'Europe.

De même, les conférences internationales socialistes sont particulièrement visées. En septembre 1915, le gouvernement britannique refuse les passeports aux socialistes pacifistes de l'Independent Labour Party et du British Socialist Party qui veulent participer à la conférence de Zimmerwald (Suisse). En avril 1916, la deuxième conférence, à Kienthal, connaît le même sort. Comme l'explique Jean-Pierre Raffin-Dugens, l'un des trois députés français qui réussit à participer à la conférence, « tous les gouvernements se méfiaient. On eût dit qu'ils s'étaient donnés le mot pour refuser les passeports aux délégués. C'est ainsi que des Allemands, des Français, des Anglais et des Autrichiens ne purent assister à la conférence⁶⁸ ». Raffin-Dugens, député socialiste de l'Isère, a dû ruser pour obtenir son passeport, en déclarant se rendre en Suisse dans un but touristique, avec son épouse. Car participer à une conférence sur la paix est considéré, par bon nombre de députés, comme une trahison : « il n'est pas tolérable que des Français — fussent-ils membres du Parlement — puissent obtenir des passeports leur permettant d'aller librement conférer à l'étranger avec des sujets ennemis⁶⁹ ».

L'intérêt que peut avoir un gouvernement à pouvoir refuser les passeports est mieux illustré par la troisième conférence des zimmerwaldiens, prévue à Stockholm en 1917. Alors que le Président du Conseil, Alexandre Ribot n'est pas personnellement opposé, la plupart des députés, y compris à gauche, sont hostiles à la Conférence de Stockholm. Georges Le Bail-Maignan, député radical du Finistère, qui interpelle le gouvernement, pense qu'au fond, « tous les socialistes allemands seront des émissaires du Kaiser »⁷⁰. Ribot se voit contraint de répondre à la Chambre par un refus des passeports pour Stockholm et évite ainsi la chute du gouvernement⁷¹.

Le refus des passeports permet au gouvernement non seulement de garder le pouvoir mais d'en conserver le monopole dans le contexte d'une « union sacrée » qui se délite. Car la question, telle que la résume le directeur d'un journal influent, est « de savoir si des Français, mandatés ou non, par des groupes plus ou moins importants de particuliers, ont le droit de sortir de France et de s'en aller, en pleine guerre, pendant que huit de nos départements sont encore envahis, discuter de la paix avec les envahisseurs⁷² ». Le monopole du gouvernement que les socialistes pacifistes semblent menacer est celui sur la politique extérieure. Le refus des passeports est alors un outil pour rappeler aux opposants qui a le droit de faire la paix. La crainte que les socialistes dépossèdent les gouvernements du monopole sur la paix est ressentie dans d'autres pays⁷³. De fait, les passeports pour Stockholm sont refusés en Grande Bretagne, aux Etats-Unis, en Italie, en Allemagne etc.

La guerre finie, la pratique des refus des passeports ne disparaît pas. Chaque année, la presse en fait état. Par exemple, en 1919, les gouvernements anglais et français refusent les passeports aux socialistes souhaitant enquêter sur le régime bolchevique à Petrograd. En 1920, les Etats-Unis refusent le visa à Jean Longuet, petit-fils de Karl Marx et ancien député socialiste, tandis que la France ne délivre pas de passeport à Charles Rappoport, militant socialiste invité à titre privé à Londres, ni de visa à Clara Zetkine pour participer au Congrès de Tours (ce qu'elle fera, à la surprise générale). En 1921, le gouvernement italien refuse le visa à Zinoviev, Bukharine et Babalaroff, pour se rendre au congrès socialiste à Livourne. En 1922, les postiers français ne peuvent se rendre au congrès de Berlin ; en 1923, le président d'un syndicat allemand ne peut participer au congrès en France ; en 1925, le gouvernement anglais empêche la présence des délégués étrangers au Congrès du Parti Communiste à Glasgow, tandis que la Russie Soviétique refuse l'entrée au député socialiste belge M. Piérard.

Les refus des passeports ne touchent pas exclusivement les leaders de gauche, même s'ils sont les plus affectés. Par exemple, en 1920, le gouvernement français refuse le passeport pour la Suisse au prince égyptien Mohammed-Aly⁷⁴. En 1925, un préfet roumain évoque la « sûreté de l'Etat » pour refuser le passeport à l'émissaire de l'église réformée de Transylvanie qui souhaite se plaindre auprès de la Société des Nations⁷⁵. En 1925, le gouvernement fasciste italien refuse les passeports aux francs-maçons⁷⁶. En 1937, le gouvernement national-socialiste refuse les passeports pour la Hollande des demoiselles d'honneur de Bernard de Lippe, le père de l'actuelle reine Béatrix⁷⁷.

Le refus de passeports ne vise pas uniquement des personnalités politiques, mais les raisons du refus évoquées sont souvent politiques. Par exemple, en 1937, la presse explique par des motifs politiques le refus de passeport que le gouvernement fasciste oppose à l'équipe de football italienne pour jouer en France⁷⁸. Des refus similaires avaient empêché une équipe soviétique de jouer en France en 1928, mais ces refus n'étaient évidemment pas systématiquement opposés aux sportifs soviétiques⁷⁹.

Conclusion

Le bilan de la « suppression la plus généralisée possible des passeports » s'avère finalement modeste dans l'entre-deux-guerres. La Société des Nations fait régulièrement l'inventaire des mesures que les gouvernements ont prises pour faciliter le passage des frontières. Au travers de ces comptes-rendus, on constate que même les engagements pris en 1920, à la Conférence des Passeports de Paris, concernant le modèle uniforme de passeport et dont les frais ne devaient pas constituer un revenu fiscal ne sont pas toujours respectés par les Etats.

Hormis les raisons budgétaire et sécuritaire pour maintenir les passeports, il y a également des raisons politiques. Le régime des passeports obligatoires constitue, pour les gouvernements, un moyen pour contrôler l'activité transnationale de leurs opposants ou pour exprimer des choix de politique extérieure. Bien que nous ayons centré notre analyse sur la France, nous avons suggéré que les passeports sont refusés à des leaders politiques dans de nombreux autres pays.

Ces pratiques de refus de passeports persistent après la Seconde Guerre mondiale et ce, en dépit de l'adoption, en 1948, de l'article 13(2) de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, qui dispose que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et d'y revenir ». Or, en 1963, dans un célèbre rapport des Nations Unies sur la discrimination dans l'exercice de ce droit humain, José Inglès notait l'importance des discriminations fondées sur des raisons politiques « bien que les statistiques ne soient pas disponibles, il ne peut faire aucun doute que la discrimination la plus répandue en ce qui concerne le droit de chacun de quitter tout pays, y compris le sien, et de retourner dans son pays, est celle fondée sur les opinions politiques ou d'autre nature. »⁸⁰. Le rapport analyse d'autres critères (race, sexe, langue religion, origine nationale et sociale, propriété etc.). Mais appuyant le droit de quitter son pays, il propose l'adoption d'un document qui renforcerait, entre autres, le droit d'obtenir un passeport.

Du droit de voyager sans passeport au droit d'avoir un passeport pour voyager, l'histoire des organisations internationales est celle d'atermoiements et de compromis.

¹ Société des Nations, « Résolution de la conférence des passeports, des formalités douanières et des billets directs, Paris 15-21 octobre 1920 », *Journal Officiel de la Société des Nations*, n° 8, novembre-décembre 1920, p. 58.

² Société des Nations, « Actes de la Sixième Assemblée de la Société des Nations », *Journal Officiel de la Société des Nations*, n° 35, 1925, p. 17.

³ Société des Nations, « Travaux de l'Organisation des Communications et du Transit (Annexe 4) », *Journal Officiel de la Société des Nations*, n° 33, 1925, p. 380.

⁴ Speranta Dumitru, « L'abolition des passeports : une revendication de gauche ou de droite ? », *Hommes & Migrations*, n° 1341, 2023, p. 168-176.

⁵ Pierre-A. Salarnier, « La suppression des passeports », *Le Temps*, 16 octobre 1921, p.3.

⁶ Julien Pillaut, *Manuel de droit consulaire : usages et principes internationaux, analyse des conventions, jurisprudence sur l'institution et l'organisation consulaires*, Paris, Berger-Levrault, 1910, p.101.

⁷ Rapport au Président de la République Française, *Journal Officiel de la République Française*, 3 août 1914, p. 7084.

⁸ Décret relatif à l'établissement des passeports à l'étranger, *Journal Officiel de la République Française*, 4 août 1914, p. 7102.

⁹ Aux « produits de timbre », la catégorie « Passeports » est (avec les contraventions) la seule dont les recettes augmentent : de 8.500 à 58.500 entre les premiers huit mois de l'année 1913 et les premiers huit mois de 1915. Cf. Ministère des Finances, « Recettes de l'exercice 1915 », *Journal Officiel de la République Française*, 12 septembre 1915, p. 6517.

¹⁰ Une instruction du ministère de l'Intérieur est largement reproduite dans la presse en février 1915. Elle succède à des propositions parlementaires concernant la levée de l'état de siège qui ne sera pas accordée.

¹¹ Instruction mentionnée en réponse aux « Questions au Gouvernement », *Journal Officiel de la République Française*, du 17 novembre 1915, p. 8319

¹² « Passeports pour les Belges », *Le Temps*, 13 novembre 1915, p. 3.

¹³ Voir, par exemple, Linda Guerry *Le genre de l'immigration et de la naturalisation*, Paris, ENS Editions, 2013.

¹⁴ « On dit que », *L'Intransigeant*, 31 décembre 1915, p. 2.

¹⁵ « La circulation en banlieue », *Le Temps*, 6 août 1914, p.4.

¹⁶ Questions au Gouvernement, 29 septembre 1915, *Journal Officiel de la République Française*, p. 6957

¹⁷ W. M., « Comment je suis allé à Constantinople », *Le Petit Journal*, 12 septembre 1915, p. 1.

¹⁸ State Department, « Circular Instructions and Correspondence Relating to the Issuing of Passports », *The American Journal of International Law*, vol. 9, n° 3, 1915, p. 376-397.

¹⁹ Voir aussi Craig Robertson, *The passport in America: The history of a document*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

²⁰ Société des Nations, « Travaux de l'Organisation des Communications et du transit (Annexe 4) », *Journal officiel de la Société des Nations*, n° 33, 1925, p. 380.

²¹ « La rencontre imprévue », *La France libre*, 2 juillet 1919, p. 2.

²² Telle l'Union des intérêts économiques du Soissonnais qui le demande dans son assemblée générale, cf. « Faits divers », *Le Temps*, 25 février 1919, p. 3.

-
- ²³ « Emmanuel Brousse demande la suppression des passeports et des contrôles postal et télégraphique », cf. Fernand Hauser, « La séance de la Chambre : tabac alcools, chaussures, assurance, démobilisation, etc. », *Le Journal*, 27 juin 1919, p. 2.
- ²⁴ « Les grèves dans la Sarre » *Le Soir*, 9 octobre 1919, p. 2 ; « Emeutes sanglantes dans la Sarre », *La République Française*, 11 Octobre 1919, p. 1.
- ²⁵ Georges Delaquays, « Boulogne : Nous tâtonnons ; nous attendons », *L'Intransigeant*, 13 juin 1919, pp. 1-2.
- ²⁶ « Pourquoi faut-il encore des passeports ? », *Bonsoir*, 22 août 1919, p. 1.
- ²⁷ Victor Vasseur, « A quand la suppression des passeports ? », *Le Quotidien*, 16 août 1923, p. 2.
- ²⁸ « Les passeports sont supprimés... provisoirement », *Le Quotidien*, 1^{er} avril 1931, p.2.
- ²⁹ H.-Frédéric Pottecher, « Voyagez ! Voyagez ! Sur quelques incohérences de l'Administration ou comment on met des bâtons dans les roues... », *Comoedia*, 17 septembre 1933, p. 1.
- ³⁰ R. Casal, « La vie à Bayonne », *La Gazette de Biarritz-Bayonne et Saint-Jean-de-Luz*, 24 mai 1934, p. 1.
- ³¹ Antoine Borrel, « Un anachronisme à supprimer : Le passeport est une gêne pour les honnêtes gens », *Le Quotidien*, 3 octobre 1929, p. 1.
- ³² « Les passeports coûtent cher... sauf en France pour les étrangers », *Le Petit Parisien*, 29 mars 1921, p. 1.
- ³³ Victor Snell, « La fin d'un abus », *La Lanterne*, 25 avril 1922, p.1.
- ³⁴ S.B., « Faut-il supprimer les passeports ? », *Le Progrès de la Somme*, 13 août 1928, p. 1-2.
- ³⁵ « L'injustifiable survivance des passeports », *Bonsoir*, 22 janvier 1930, p. 2.
- ³⁶ Pierre Botkine, « Les bêtes traquées. Le sort lamentable des réfugiés russes », *Le Gaulois*, 22 octobre, 1920, p.2.
- ³⁷ Am. D., « Passeports », *L'Humanité*, 28 juin 1920, p. 1.
- ³⁸ Antoine Borrell, « Un anachronisme à supprimer : Le passeport est une gêne pour les honnêtes gens », *Le Quotidien*, 3 octobre 1929, p. 1.
- ³⁹ Am. D., « Passeports », *L'Humanité*, 28 juin 1920, p. 1.
- ⁴⁰ « Le passeport : Une source d'ennuis pour qui voyage », *L'Avenir*, 26 août 1920, p. 2.
- ⁴¹ « La Société des Nations veut améliorer le régime des passeports. Ce régime, en temps de paix, consistait à ne pas en avoir », *Le Siècle*, 17 octobre 1920, p.1 ; *Le Voltaire*, 17 octobre 1920, p. 1.
- ⁴² « Barricades », *La Croix*, 2 septembre 1926, p. 2.
- ⁴³ Albert Dauzat, « Supprimons les passeports », *La Volonté*, 17.01.1928, p.1.
- ⁴⁴ Paul Morand-Monteil, « La question des passeports entre la France et l'Espagne », *La Gazette de Biarritz-Bayonne et Saint-Jean-de-Luz*, 1 avril 1923, p. 1.
- ⁴⁵ Ferdinand Buisson, « Pour la simplification des passeports », *Les Cahiers des droits de l'homme*, 10 janvier 1921, p.16.
- ⁴⁶ Am. D., « Passeports », *L'Humanité*, 28 juin 1920, p. 1.
- ⁴⁷ « Pour la suppression des passeports. Une intervention de la Ligue des Droits de l'Homme », *Le XIXe siècle*, 7 janvier 1921, p. 3.
- ⁴⁸ Louis de Marselaer, « On réclame au Sénat Belge la suppression du régime compliqué des passeports », *Excelsior*, 21 mars 1921, p. 2.
- ⁴⁹ Mayeras, « A la Chambre : les loyers et le Budget. L'Intérieur », *Le Populaire*, 30 novembre 1921, p. 2.
- ⁵⁰ Le Pêcheur d'Ombres, « La Potinière », *La Gazette de Bayonne*, 11 avril 1929, p. 2.
- ⁵¹ Pierre-A. Salarnier, « La suppression du passeport », *Le Temps*, 16 octobre 1921, p. 3-4.
- ⁵² « La suppression des passeports », *Les Cahiers des droits de l'homme*, 1^{er} mars 1922, p. 19.
- ⁵³ E. Seitz, « L'autre péril. Les abus du système des passeports tel qu'il est actuellement compris et appliqué », *La Gazette de Biarritz-Bayonne et Saint-Jean-de-Luz*, 7 mai 1916, p.1.
- ⁵⁴ Sur un corpus de plus 700 articles mentionnant l'expression « suppression des passeports », nous en avons trouvé cinq qui s'opposent à l'abolition.
- ⁵⁵ R. du Chastaingt, « Il faut maintenir les passeports pour notre sécurité et notre protection », *Le Soir*, 25 avril 1926, p. 2.
- ⁵⁶ C. M., « Les passeports ? mais ils ne servent à rien... », *L'Œuvre*, 5 juin 1929, p. 3.
- ⁵⁷ Claude Villechaud, « Formalités », *L'Homme libre*, 18 janvier 1928, p. 3.
- ⁵⁸ Pierre-A. Salarnier, « La suppression du passeport », *Le Temps*, 16 octobre 1921, p. 3-4.
- ⁵⁹ « L'Assemblée vote le Budget de 1922 et déclare close la session », *Le Petit Provençal*, 29 octobre 1921, p. 2.
- ⁶⁰ Victor Vasseur, « A quand la suppression du passeport ? », *Le Quotidien*, 16 août 1923, p. 2.
- ⁶¹ « Où l'on reparle des Passeports. Les supprimera-t-on ? La question va être posée à Genève », *La Gazette de Biarritz-Bayonne et Saint-Jean-de-Luz*, 22 avril 1926, p.1.
- ⁶² « Une bonne mesure. La fin des passeports ? », *La Patrie*, 17 août 1928, p. 1.
- ⁶³ « La suppression des passeports pour l'Espagne », *Le Soir*, 6 juillet 1920, p. 3.
- ⁶⁴ « Affaires étrangères : Passeports », *Cahiers des droits de l'homme*, 10 janvier 1922, p. 18.
- ⁶⁵ John Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures & Conflits*, n° 31-32, 1998.
- ⁶⁶ Ferdinand Buisson, « Pour la simplification des passeports », *Les Cahiers des droits de l'homme*, 10 janvier 1921, p.16.
- ⁶⁷ Cette information publiée à partir de 4 décembre 1915 par de nombreux journaux français n'est pas corroborée par la presse américaine. Le 2 décembre, *The New York Times* écrit que le Département d'Etat n'a donné que 75 passeports parce que les demandes n'ont pas été déposées ou ne sont pas valides, comme celle de l'avocate Inez Milholland Boissevain qui a épousé un hollandais et aurait perdu la citoyenneté américaine. Voir « Tardy rush for passports. Only 75 of More Than 150 in Ford Party Have Them » *New York Times*, 3 décembre 1915, p. 2.
- ⁶⁸ « Ceux de Kienthal », *L'Éclair de l'Ain*, 21 mai 1916, p. 1-2.
- ⁶⁹ Cf. la lettre de Paul Pugliesi-Conti à Briand, « Après une conférence où l'on a rabâché des formules désuètes », *Excelsior*, 11 mai 1916, p.1.
- ⁷⁰ « Conférence de Stockholm », *Le Petit Journal*, 12 mai 1917 p. 1.

⁷¹ Hildamarie Meynell, « The Stockholm conference of 1917 », *International Review of Social History* vol. 5, n°1, 1960, pp. 1-25 qui cite Alexandre Ribot, *Journal d'Alexandre Ribot et Correspondances inédites, 1914-1922*, Plon, Paris, 1936, pp. 136-138.

⁷² Léon Bailby, « Notes de guerre : Une heure décisive », *L'Intransigeant*, 30 mai 1917, p. 1.

⁷³ Pour la Grande Bretagne, voir aussi Martin Patrick McCormick, *Arthur Henderson and the 1917 Stockholm Conference: a reappraisal*, 2020. Thèse de doctorat. University of Birmingham, p. 162.

⁷⁴ « Refus de passeport », *Le Petit Bleu de Paris*, 9 octobre 1920, p. 1.

⁷⁵ « Une plainte des Transylvains », *Le Quotidien*, 1 septembre 1925, p. 4.

⁷⁶ « Le fascisme multiplie les violences contre la franc-maçonnerie », *Le Quotidien*, 29 septembre 1925, p. 1.

⁷⁷ « Trois demoiselles d'honneur faillirent manquer leur entrée... », *Le Figaro*, 3 janvier 1937, p. 1.

⁷⁸ « Le match de football France-Italie n'aura pas lieu ... raisons politiques », *Le Petit Courrier*, 9 avril 1937, p. 1.

⁷⁹ Jean Garchery, « La mesure de leur haine ! Le gouvernement refuse ses passeports à l'équipe russe de football », *L'Humanité*, 6 avril 1928, p. 1-2.

⁸⁰ José Inglés, *Study of discrimination in respect of the right of everyone to leave any country, including his own, and to return to his country*, New York, United Nations, 1963, p. 29.