

**LA QUESTION N° 2 AU RÉFÉRENDUM  
DU 7 JUIN 2015 :  
LE DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS  
AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES.  
ENJEUX & ARGUMENTS<sup>1</sup>**

par

**Luc Heuschling**

Docteur en droit public (Sorb.)

Agrégé de droit public (France)

Professeur de droit constitutionnel à l'Université du Luxembourg

Après son doctorat en droit public obtenu à la Sorbonne, en 2000, sur le thème « Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law », Luc Heuschling a été reçu au concours d'agrégation des professeurs de droit public en France. Il a enseigné à l'université de Lille 2 ainsi que dans d'autres institutions (Science po Paris, Ileri, Paris I-ENA, etc.). Depuis 2011, il est professeur de droit constitutionnel à l'Université du Luxembourg. Ses recherches portent, principalement, sur les concepts clés du droit constitutionnel étudiés sous l'angle comparé ainsi que sur le constitutionalisme luxembourgeois. Il a été élu à la Section des sciences morales et politiques en 2014.



<sup>1</sup> Ce texte constitue une version enrichie de la présentation orale, plus courte, faite lors de la conférence du 13 mai 2015 à l'Institut grand-ducal à Luxembourg. Sa rédaction a été achevée en décembre 2015, donc après le référendum (pour les résultats de celui-ci, cf. *infra* note 23). A l'oral, il s'agissait d'éclairer, à partir d'une analyse scientifique critique, le débat sur la 2<sup>e</sup> question du référendum. A présent, l'intérêt de ce texte est, pour l'essentiel, d'ordre historique : il peut éclairer l'éventuel lecteur sur les termes du débat d'alors. C'est pour cela que, tout en gardant l'esprit, la trame et le style de la version orale, j'ai étoffé davantage son aspect descriptif de cartographie du débat. Cette description s'appuie, entre autres, sur ma propre perception du débat ainsi que sur une revue de presse des journaux suivants : Luxemburger Wort, Tageblatt, Quotidien, Land, Journal, Forum, Woxxx.

La deuxième question soumise au référendum du 7 juin 2015, et qui, de loin, est perçue dans le débat public au Luxembourg comme la question centrale, a trait au droit de vote des étrangers. Précisément, les citoyens luxembourgeois sont invités à se prononcer sur la question suivante (je cite d'après la version française<sup>2</sup>) : « Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois<sup>3</sup> aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ? »

Dans ce qui suit, je voudrais éclairer de manière critique le débat, en analysant d'abord les enjeux de la 2<sup>e</sup> question (1<sup>re</sup> partie) avant de passer en revue les divers arguments pour et contre (2<sup>e</sup> partie).

### 1<sup>re</sup> partie

#### Les enjeux de la question : un changement de paradigme en partie déjà amorcé

Quel est l'enjeu réel de cette question ? Qu'est-ce qui est soumis à la décision populaire, à supposer que le référendum ait une valeur décisionnelle sur le plan moral, voire juridique<sup>4</sup> ? Évaluer l'importance exacte de l'enjeu

2 Loi du 27 février 2015 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, *Mémorial A*, n°35 du 4 mars 2015, p. 358 ; doc. parl. 6738.

3 Entre la version française et les versions luxembourgeoise et allemande il existe, à ce niveau, une différence sémantique puisque, en luxembourgeois et en allemand, le texte de la loi du 27 février 2015 se sert à cet endroit de l'expression « *ausländesch Mäbberger / ausländische Mitbürger* », ce qui, traduit littéralement en français, équivaut à « concitoyens étrangers ». Sur ce point, le texte de la question en luxembourgeois et en allemand est tendancieux car, à travers l'usage du terme « *Mäbberger / Mitbürger* », il préjuge ce qui est l'objet même du référendum. On notera aussi que les versions luxembourgeoise et allemande se servent de l'adjectif « étranger », alors que la version française utilise le terme plus vague, plus neutre, de « non luxembourgeois ». Or se pose la question si les ressortissants des autres États membres de l'UE, qui, indistinctement, sont des « non luxembourgeois », peuvent encore, du fait de l'existence de l'UE et de la citoyenneté européenne, être qualifiés tels quels « d'étrangers » (sur ce point, ma réponse est réservée). Un certain nombre de ceux qui sont favorables à cette réforme privilégient d'ailleurs le terme de « droit de vote des habitants/résidents » (« *Awwonerwahrrecht* », « *Einwohnerwahlrecht* », « citoyenneté de résidence »).

4 Sur ce point, cf. L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative du référendum (art. 51 § 7 Const.) Une déconstruction historique », *Pastirische*, 2015, p. 1 ss ; mon intervention « De la démocratie au Luxembourg » du 3 mars 2015 à l'Institut grand-ducal ; C. Bunn, « Konsultativ oder verbindlich ? Ein Hauch von Kontroverse », *LM*, 16.3.2015, p. 2.

n'est guère aisé. Récemment, dans le débat public, des acteurs favorables au droit de vote des étrangers ont insisté, premièrement, sur le fait que le droit de vote ainsi accordé serait lié à des conditions très restrictives et que, deuxièmement, seul un petit nombre d'étrangers rempliraient dans l'immédiat ces conditions. S'en est suivi d'ailleurs une petite « guerre des chiffres », chacun avançant – faute de chiffres statistiquement vérifiés – ses propres hypothèses tantôt « rassurantes » tantôt « angoissantes ». Si vous partez de ce chiffre simple, et connu de tous, qu'il y a, à l'heure actuelle<sup>5</sup>, plus de 45,9 % de résidents étrangers (de non-Luxembourgeois) dont la très grande majorité sont des ressortissants d'autres États-membres de l'Union européenne (85,8 %) ; si vous admettez en plus l'hypothèse probable que la part des étrangers, au sein de la population, continuera d'augmenter pour diverses raisons (attractivité économique du pays, faible taux de natalité des Luxembourgeois, nombre réduit de naturalisations) et que, sauf césure majeure au niveau des règles d'attribution de la nationalité luxembourgeoise, la population de nationalité non-luxembourgeoise dépassera un jour la population de nationalité luxembourgeoise ; si, enfin, vous partez du présupposé (à mon avis très discutable) que les « étrangers » dont il est question sont de « parfaits étrangers », et que c'est à ces « parfaits étrangers » qu'il s'agit, à travers ce référendum, de « donner les clés de la maison » de la Cité<sup>6</sup>, il va de soi que le vote du 7 juin prend une importance *existentielle*. Il y va, selon cette vision, de l'existence même de la nation luxembourgeoise en tant que sujet politique autonome et indépendant. Les Luxembourgeois risqueraient, un jour, d'être minoritaires dans le pays, qui ne serait plus *leur* pays. Ne serait-ce pas un scénario catastrophe, marquant

5 STATÉC, *Population par nationalités détaillées 2011 – 2015*, Luxembourg, 2015. Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2015 : 562.958 ; Luxembourgeois : 304.279 ; Étrangers : 258.679, dont 222.192 ressortissants des autres pays de l'UE.

6 Je reprends ici un propos tenu par Mme Antonette Welter, professeure de lycée en retraite, qui, dans divers débats publics, à partir d'une intervention de la salle, a défendu le « non » sur un ton qui n'était pas exempt d'une certaine virulence (le discours frisait parfois la xénophobie, voire l'antisémitisme) et, en tout cas, déployait un discours anxieux et catastrophiste selon lequel les étrangers, une fois qu'ils auraient le droit de vote et formeraient des partis à eux, prendraient le pouvoir au Luxembourg et réduiraient les Luxembourgeois à une minorité opprimée. Voir, en particulier, le film « Referendum 2015 Ausländerwahlrecht » qu'elle a mis sur youtube <https://www.youtube.com/watch?v=7zjP0o0hVc#t=18> Lors d'une conférence organisée par mes soins le 12 mai 2015 à l'Université du Luxembourg, réunissant des représentants des diverses sections jeunes de la plupart des partis politiques luxembourgeois, Mme Welter, lors d'une prise de parole, a résumé les termes du débat sur le droit de vote des étrangers comme suit : « Seriez-vous d'accord de donner les clés de votre maison à de parfaits étrangers ? »

l'aliénation politique de surcroît volontaire – comble de l'absurde !<sup>7</sup> – des Luxembourgeois ? Pousse-t-on les Luxembourgeois à un suicide politique ?

Mesurer l'enjeu de ce référendum, sur cette question, n'est pas aisé car l'enjeu dépend d'une multiplicité de facteurs de nature différente (démographiques, économiques, sociologiques, politiques<sup>8</sup>, juridiques, etc.). Leur évaluation exacte ne peut être le fruit que d'un croisement, plus ou moins incertain, de différents savoirs disciplinaires. Pour ce qui me concerne, j'analyserai ici cet enjeu sous l'angle surtout de la science juridique, tout en essayant de tenir compte des autres regards disciplinaires. Une autre difficulté tient au fait que ces facteurs multiples, de nature variable, sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Le citoyen et l'observateur doivent se projeter dans des prédictions sur l'avenir, ce qui est toujours aléatoire.

Ainsi, à supposer que le oui l'emporte, il est certain que, dans un premier temps, peu d'étrangers rempliront les critères juridiques restrictifs, mais il n'est pas exclu que, dans le temps, cette situation évolue, soit que de plus en plus d'étrangers satisferont ces critères établis, soit que ces critères seront modifiés, assouplis, dans l'avenir<sup>9</sup>. Cette dernière hypothèse est, évidemment, une question très sensible, en particulier pour les défenseurs du « non » qui insistent sur la probabilité d'un tel

<sup>7</sup> Dans une intervention remarquée sur la radio RTL (« Carte blanche » du 18 février 2015), et relayée par le site internet de Nee2015, Paul Kremer, ancien professeur de lycée en philosophie, et figure assez connue au Luxembourg de par ses interventions régulières à la radio, avait énoncé un verdict éinglant à l'égard de l'idée du droit de vote des étrangers (un « non-sens », une « contradiction en soi »). Citant le dictionnaire luxembourgeois « *Gutheet ass bekenntlech e Steck vun der Donnhuel* », il a appelé, en ce mercredi des cendres, à se couvrir la tête de cendres face à une telle bétaise. <http://www.rtl.lu/mee2015/carte-blanche/607577.html> Voir aussi F. Keup, « Als eenzegt Völlek keen national Parlament méi », *LW*, 11.4.2015, p. 14 (« Domat hätte mir eis Nation an eis Souveränitéit ofgeschaf ») ; F. Bour, « Luxembourg schafft sich ab », *LW*, 20.5.2015, p. 14.

<sup>8</sup> Pour quels partis voterait les étrangers s'ils obtenaient le droit de vote ? Selon les enquêtes d'opinion effectuées par Philippe Poirier (voir sa contribution au colloque *Un nouvel horizon de la démocratie ? Le droit de vote des étrangers aux élections nationales*, organisé par P. Poirier & L. Heuschling, Luxembourg, 20-21 mars 2015, à paraître chez Larcier), le vote des différentes nationalités étrangères à Luxembourg, à l'exception des Italiens, coïnciderait quasiment avec le vote des électeurs luxembourgeois. Le CSV viendrait également, chez eux, en première position.

<sup>9</sup> Sur la probabilité d'un tel affaiblissement, voir déjà mon intervention orale lors du colloque « Un nouvel horizon de la démocratie ? » à la Chambre des députés.

[5] assouplissement et y voient un facteur d'inquiétude<sup>10</sup>. Est-ce justifié ? Analysons ce régime restrictif. Le droit de vote des étrangers est évoqué en référence aux élections à la Chambre des députés ; il s'agit, ainsi qu'il ressort de la formulation assez ambiguë de la question n°2, du droit de vote *actif*. Le droit de vote passif (le droit de se porter candidat et d'être élu) n'est pas mentionné, silence qui est interprété par tous – les auteurs du texte, le monde politique en général, le grand public, la science juridique – comme une exclusion. À noter : la question d'une participation à un éventuel référendum national n'est pas non plus abordée de manière expresse. Est-ce à dire qu'une telle forme de participation politique serait, à son tour, exclue (cf. le raisonnement à propos du droit de vote passif), qu'elle serait, au contraire, incluse (ce qui vaut pour l'essentiel vaut aussi pour l'accessoire) ou que, sur ce point précis, les élus politiques auront un pouvoir discrétionnaire lorsque, en cas de victoire du oui, il faudra transcrire le vote référendaire dans le texte de la Constitution ? Ce point n'a, à ma connaissance, pas été discuté.

Ce qui mérite en tout cas d'être noté, c'est que l'attribution de ce nouveau droit politique se ferait sans qu'il ne soit distingué entre ceux qui sont ressortissants d'un autre Etat membre de l'UE et ceux qui ont la nationalité d'un pays extérieur à l'UE. Ces deux catégories sont réunies sous le terme « d'étranger », terme qui figure dans la version luxembourgeoise et allemande (mais non française) de la question n°2, et qui est aussi utilisé par la plupart, mais non la totalité des acteurs de ce débat. Tout se passe comme si la catégorie des « étrangers » englobait à la fois les Suisses, Canadiens, Japonais, Boliviens, etc. – ceux que d'aucuns appellent les « étrangers extra-communautaires » – et les Belges, Français, Allemands, etc. Les citoyens européens originaires des autres Etats membres seraient toujours des « étrangers », au plein sens du terme (ce qui est, en vérité, inexact).

Selon la solution inscrite dans la question n°2, tout « étranger » pourrait prétendre à ce droit politique, dès lors qu'il remplit, outre les conditions ordinaires du droit de vote (âge, absence de condamnation pénale, etc.), deux conditions « particulières ». Ces conditions particulières

<sup>10</sup> Selon la mouance « Nee2015 » dirigée par Fred Keup, qui s'est mis en avant en tant que représentant social du « non », et qui a été admis à ce titre dans les médias et débats publics comme un acteur clé, ces conditions ne seraient qu'un « *Trick* (astuce, tour) » afin de tromper la vigilance des citoyens : ce serait bien tout le droit de vote (*actif* et *passif*) qui serait en jeu. <http://mee2015.lu/index.php/press/articles/de-prof-di-luc-heuschling-iwert-dkonditionen-am-zusammenhang-mam-auslaemmerwahlrecht.html> D'autres acteurs sociaux, défenseurs du « oui », à l'instar de Mif Lorang, ancien porte-parole de l'OGBL, ont à l'inverse contesté la probabilité d'un tel assouplissement.

qui sont clairement cumulatives, et non alternatives<sup>11</sup>, sont : 1. une condition de résidence de 10 ans ; 2. une « participation » (sous-entendu : effective<sup>12</sup>) soit aux élections communales soit aux élections européennes, préalablement à la demande d'inscription sur les listes électorales pour les élections de la Chambre des députés. Selon cette dernière condition, il faut avoir voté soit au niveau local, soit au niveau européen, avant de pouvoir voter au niveau national. Il faut avoir prouvé, de cette manière, son intérêt pour la chose publique, afin de pouvoir prétendre à la participation à la chose publique nationale. Ces deux conditions sont justifiées, par les auteurs de la loi du 27 février 2015, par l'idée d'une « intégration progressive »<sup>13</sup>.

A supposer que le « oui » l'emporte le 7 juin, ces critères restrictifs sont-ils graves dans le marbre ? Je ne m'attache pas tant à la question de savoir si ces conditions seront consacrées dans la future Constitution, et ne pourraient dès lors être modifiées (assouplies) qu'à une majorité renforcée, ou se retrouveront simplement dans la loi électorale. La question, plus délicate, est celle de leur légitimité. Quelle sera la durée de vie (ou la « date de péremption ») de ces critères ?

La dissociation entre le droit de vote actif et passif est plutôt inhabituelle en démocratie car, d'habitude, ces deux droits sont considérés comme le deux versants d'une même médaille. Dans les pays qui ont accordé le droit de vote aux étrangers (à tous ou à certains) pour les élections législatives, la situation varie, certains donnant le droit de vote actif et passif (à l'instar du Royaume-Uni, certains Etats des Etats-Unis

11 Ce point a donné lieu à une confusion, en public, de la part du ministre et leader socialiste Etienne Schneider, celui même qui, en 2013, avait lancé le débat politique sur le droit de vote des étrangers. Lors d'un débat organisé par la radio 100.7 le 24 avril 2015, il insistait à plusieurs reprises, que, contrairement à ce que les gens pensaient, les deux conditions étaient alternatives. Il a dû concéder son erreur, une fois confronté au texte de la loi du 27 février 2015. Son ignorance totale des termes de la 2<sup>e</sup> question a été vivement raillée et critiquée dans l'opinion publique. Cf., par ex., C. Bumb, « Prekäter Patzer », *LW*, 27.4.2015, p. 3. Cette image d'impréparation, voire de dilettantisme, s'est ajoutée à une certaine tiédeur des partis de la majorité par rapport à « leur » référendum, ce qui, très probablement, a coté des voix au « oui ». Voir la critique rageuse de l'ancien président d'ASTI, Serge Kollweiler, « Idées laissées à l'abandon, sans responsabilité ! », *LW*, 18.4.2015, p. 13.

12 Il faut avoir exercé son droit de vote, soit en allant au bureau de vote, soit en votant par correspondance. A ma connaissance, le cas des électeurs inscrits qui, pour un motif justifié, n'aurait pas pris part à l'élection n'a pas été abordé lors des débats préalables au référendum du 7 juin.

13 Voir doc. parl. 6738-00, proposition de loi déposée par A. Bodry, E. Berger, V. Loschetter, p. 5.

dans le passé), d'autres limitant l'inclusion au seul droit de vote actif, sans que, dans le temps, un débat naisse sur une nécessaire extension au droit de vote passif (c'est le cas de la Nouvelle Zélande<sup>14</sup>). Sur ce point, il n'est donc pas évident de se prononcer avec certitude ; notons simplement qu'il existe un risque que cette distinction soit critiquée dans l'avenir<sup>15</sup>, et ce avec de sérieux arguments démocratiques qu'on ne pourra résumer d'un simple revers de main. Après tout, l'on a pu observer au Luxembourg, au niveau communal, une telle évolution : les ressortissants de pays tiers ont d'abord, en 2003, reçu le droit de vote actif, puis en 2011 le droit de vote passif<sup>16</sup>.

Pour ce qui est de l'exigence de la résidence de 10 ans, la durée est certainement très longue, et il n'est pas exclu qu'elle ne soit raccourcie par la suite.

Quant au critère de la participation préalable à une élection, la légitimité démocratique de ce critère est des plus fragiles. A ma connaissance, il n'y a aucun précédent à cette règle, ni au Luxembourg ni à l'étranger, ni à l'heure actuelle ni dans le passé. Pour cause : ce critère est, en soi, absurde. Pour pouvoir voter, il faut déjà avoir voté. Avec un tel critère, on pourrait refuser à quiconque *ad vitam aeternam* le droit de vote. Même l'idée, en soi peut-être convaincante, qu'il faut d'abord voter à une élection *moins importante* (ce serait une sorte de « ballon d'essai »), avant d'être autorisé à participer à une élection *plus importante* ne saurait être invoquée en l'espèce au soutien du critère inscrit dans la 2<sup>e</sup> question. Car s'il est possible d'affirmer que l'enjeu des élections communales est moins important que celui des élections à la Chambre des députés, cela ne vaut certainement pas pour les élections européennes. Autrement dit, la légitimité de ce critère restrictif est faible, et l'on peut donc en quelque sorte l'oublier dans le débat qui nous occupe ici.

En revanche, pour évaluer à sa juste mesure l'enjeu de la 2<sup>e</sup> question, il faut, à mon avis, élargir le regard à d'autres facteurs.

14 Les cantons suisses du Jura (depuis 1971) et de Neuchâtel (depuis 2001) ont également accordé, pour les élections législatives cantonales, le droit de vote aux étrangers, à l'exclusion toutefois de l'éligibilité. A Neuchâtel, une initiative citoyenne proposant l'éligibilité des étrangers a été rejetée par référendum en 2007. Cf. <http://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/buergerrecht---citoyennete/Citoy/simmrecht.html>

15 L'ASTI, par ex., souhaite ardemment que l'extension du droit de vote ne se limite pas au droit de vote actif, mais englobe aussi à terme l'éligibilité. Voir *infra* note 42.

16 Droit de vote actif : art. 2 n°5 loi électorale du 18 février 2003 (*Mém. A*, 2003, n°30). Droit de vote passif : art. 192 loi électorale telle que modifiée par loi du 13 février 2011 (*Mém. A*, 2011, n°29).

Si, en démocratie, on accorde le droit de vote (actif) aux étrangers – droit le plus éminent au sein de la catégorie des droits dits « politiques » –, il paraît difficile de leur refuser par la suite un autre droit de la catégorie des droits politiques, à savoir le droit d'occuper un poste de fonctionnaire public. Sur ce point d'ailleurs, du fait de l'adhésion du Luxembourg à l'Union européenne, une profonde mutation a déjà eu lieu puisque, comme chacun sait, un très grand nombre de postes de la fonction publique sont déjà accessibles aux ressortissants des autres États membres de l'UE. Mais, pour l'instant, cette ouverture n'est pas totale : en vertu de la loi (la Constitution est moins restrictive<sup>17</sup>), l'ouverture ne vaut qu'à l'égard des ressortissants des autres États membres de l'UE et elle ne couvre pas tous les postes de la fonction publique (en sont exclus les postes liés « à l'exercice de la souveraineté »<sup>18</sup>). Un exemple symbolique : en l'état actuel de la définition de ces fonctions liées à la souveraineté nationale, un ressortissant de l'UE est autorisé à devenir soldat dans l'armée et, donc, à sacrifier sa vie pour le Luxembourg.

Un autre élément à considérer, pour embrasser dans sa totalité l'enjeu de la 2<sup>e</sup> question, est le régime linguistique de la vie politique luxembourgeoise. A l'heure actuelle, la vie politique est l'un des secteurs de la vie sociale au Luxembourg où le monolinguisme luxembourgeois est le plus présent. Les débats politiques, que ce soit à la Chambre des députés, dans les médias ou dans les réunions publiques, ont lieu en luxembourgeois. Tout au plus les partis se sont-ils mis, lors des campagnes électorales, à rédiger leurs programmes et leurs dépliants en différentes langues et à prévoir parfois, lors des réunions, des traductions simultanées. A cet égard, il faut être conscient que l'octroi du droit de vote (même seulement actif) aux étrangers aura nécessairement un impact sur ce régime linguistique. Celui-ci ne pourra pas ne pas évoluer, car, d'une

17 Comparer art. 10bis Const. qui vise tous les étrangers (« Les Luxembourgeois sont... admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires ; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois ») et l'art. 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, qui exige la nationalité d'un des États membres de l'UE afin de devenir fonctionnaire.

18 Cf. art. 2 du statut général des fonctionnaires et le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 (*Mém. A*, n°78). Lorsqu'on étudie les divers systèmes fédéraux (Allemagne, Suisse, USA, etc.), il apparaît que, au terme d'une certaine évolution, les États fédérés ont été amenés à ouvrir tous les postes de leur fonction publique fédérée aux ressortissants des autres États fédérés. Les principes moteurs étaient : 1. la liberté de circulation d'un État à l'autre ; 2. l'interdiction de discriminations à l'égard des ressortissants des autres États membres. Voir Christoph Schönberger, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Mohr, Tübingen, 2005 ; id., « European Citizenship as Federal Citizenship », *European Review of Public Law*, vol.19-1, 2007, p. 61 ss.

manière ou d'une autre, il faudra inclure, dans les débats, ces étrangers qui ne parlent pas nécessairement le luxembourgeois. Cela ne signifie pas que la langue luxembourgeoise sera vouée à disparaître afin d'être remplacée, par exemple, par le français, comme l'annoncent certains protagonistes du « non »<sup>19</sup>. Une autre option possible, et à mon avis plus souhaitable et probable, est la mise en place d'un régime plurilingue où le luxembourgeois côtoiera d'autres langues.

En tout cas, ce qui ressort de l'analyse est que les citoyens luxembourgeois sont invités, le 7 juin, à trancher une question qui a valeur de principe. L'on est tenté de parler d'un véritable *changement de paradigme*, à ceci près qu'il faut ajouter immédiatement que ce changement de paradigme est déjà, en partie, amorcé du fait de l'intégration européenne. Lors de la campagne actuelle resurgit parfois, par ci par là, l'idéal de l'État-nation du XIX<sup>e</sup> siècle, ce qui se traduit aussi dans la terminologie classique, mais en vérité dépassée, qui oppose, d'un côté, les Luxembourgeois (le « nous », au sens politique) et, de l'autre, les autres, les « étrangers ». Or c'est oublier tout simplement l'existence de l'Union européenne. Si ce discours hérité du XIX<sup>e</sup> siècle a encore un certain sens à l'égard des ressortissants de pays hors UE, il est, en revanche, inexact pour ce qui est des ressortissants des autres États-membres de l'UE qui ne sont plus, au plein sens du terme, des « étrangers ». Car, avec les Luxembourgeois, ils forment ensemble ce nouveau « *demos* » politique, ce nouveau « nous » ou sujet politique, qui est le peuple européen, i.e. l'ensemble des citoyens européens. D'où et déjà, un Belge, Français, Allemand, etc. habitant au Luxembourg est, par rapport à un Luxembourgeois, un *concitoyen* à la fois pour ce qui concerne l'UE (les élections européennes) et pour ce qui concerne les élections communales. D'ailleurs, au niveau communal, même les ressortissants de pays tiers à l'UE font partie du *demos* local, du peuple de chaque commune.

La participation à l'UE est un facteur essentiel pour comprendre le monde d'aujourd'hui : pour cerner la situation du Luxembourg telle qu'elle est à l'heure actuelle, il ne faut pas regarder le monde qui nous entoure à travers la grille analytique de l'État-nation. L'image de la réalité

19 On observe de nos jours, parmi une partie notable des Luxembourgeois, une hostilité croissante à l'égard de la langue française, perçue comme une langue « étrangère au peuple luxembourgeois » dont la seule langue serait le luxembourgeois, et comme une langue imposée au peuple par ses élites francophiles et les étrangers, pour la plupart francophones (cf. le phénomène « Parlez français », avec ou sans « s.v.p. »). Voir S. Carnes, « Die Eliten und ihr Volk – das Sprachendilemma », *Forum*, n°353, juillet 2015, p. 6 ss ; F. Fehlen, « Parlez français, s.v.p. ! », *Forum*, n°177, juillet 1997, p. 37 ss.

en serait faussée. Il faut, au contraire, penser l'Etat luxembourgeois en tant qu'Etat membre de cette structure fédérale/quasi-fédérale qu'est l'UE. Or, dans un ensemble fédéral, le concept de peuple se présente sous une forme pluraliste particulièrement complexe : y coexistent à la fois le peuple fédéral (en allemand, le *Bundesvolk*) et le peuple plus réduit qu'est le peuple de chaque Etat fédéré (en allemand : *Landesvolk*<sup>20</sup>). Non seulement cette grille conceptuelle du fédéralisme éclaira le cas du Luxembourg dans sa réalité actuelle (cf. le caractère inadéquat du terme « étranger » appliqué à un Belge, à un Français, etc.), mais, en outre, elle nous fournit des indices quant à une évolution possible, et probable, du droit de vote au sein de l'UE. En effet, l'analyse des expériences d'Etats fédéraux dans le monde<sup>21</sup> montre que le processus d'intégration (de fédéralisation) s'est soldé, dans tous les cas, à un stade tantôt précoce tantôt tardif, par l'inclusion dans le peuple d'un Etat fédéré des ressortissants issus des autres Etats fédérés, lorsqu'ils résident sur le territoire de cet Etat fédéré. Le corps politique de chaque Etat membre s'ouvre à l'égard des nationaux des autres Etats membres. Cette transformation n'a pas encore eu lieu dans le cadre de l'UE, mais si l'UE subsiste (ce qui est probable), et si le processus d'intégration continue (ce qui, nonobstant, des difficultés et arrêts conjoncturels, est également probable), il faut s'attendre à ce que, dans un avenir plus ou moins proche ou lointain, cette question soit à l'ordre du jour. A voir l'état des débats politiques dans les autres pays de l'UE, cette question paraît pour le moins utopique. Et pourtant, en tant que citoyen averti, il faut se préparer mentalement à ce que cette question surgisse un jour. D'ailleurs, certains citoyens européens se sont déjà engagés en faveur d'une telle évolution, ainsi qu'en témoigne le projet d'initiative citoyenne européenne « *Let me vote* » lancé, sans succès, en 2012<sup>22</sup>. Cela veut dire aussi que

20 Cf. A. Hanebeck, *Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes*, Berlin, 2004, p. 102 ss ; C. Cuvelier, *Le pluralisme démocratique. Contribution au concept juridique de peuple*, thèse droit public, Lille 2, 2014.

21 Voir les écrits de C. Schönberger et son intervention au colloque à Luxembourg « Un nouvel horizon de la démocratie ? », *op. cit.*

22 L'initiative « *Let me vote* » enregistrée le 11 mai 2012 sous le numéro officiel ECI(2012)000006, avait pour objet de demander à la Commission européenne de faire des propositions afin que les citoyens européens résidant dans un Etat membre de l'UE autre que celui dont ils ont la nationalité puissent avoir le droit de vote dans l'Etat de résidence pour toutes les élections, y compris les élections nationales et régionales, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat (donc incluant le droit de vote passif). Elle a été retirée par ses auteurs le 29 janvier 2013. Cf. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/observe/details/2012/000006/fr>

même si le non devait l'emporter le 7 juin<sup>23</sup>, la question du droit de vote des « étrangers » ne sera pas définitivement vidée, ne serait-ce qu'à cause de ce contexte européen.

## II<sup>e</sup> partie

### Les différentes logiques argumentatives à l'œuvre dans le débat actuel

Quels sont les principaux arguments avancés pour l'instant, en faveur du « oui » ou du « non », dans le débat luxembourgeois ? Dans ce qui suit, je voudrais présenter ces divers arguments, en en soulignant à chaque fois, de manière critique, les limites. Regardons d'abord les arguments en faveur d'une réponse *positive* à la 2<sup>e</sup> question du référendum. Ce sont en effet, en priorité, les avocats de la réforme qui doivent justifier pourquoi il y a lieu d'opérer un changement, de surcroît si fondamental. A l'inverse, les défenseurs du *statu quo* pourraient se contenter de dire que, globalement, tout va bien, et qu'il y a lieu de ne rien changer. C'est ce que Fred Keup en particulier, initiateur du mouvement social « *Nee 2015* » (Non 2015), a souvent fait, avec beaucoup de succès médiatique. Mais ni lui, ni les autres avocats du « non » ne se sont contentés d'un tel discours<sup>24</sup>.

#### A | En faveur du droit de vote des étrangers

1. Les arguments totalement absents ou peu présents dans le débat luxembourgeois

Du côté des discours en faveur du « oui », l'observateur constate tout d'abord l'absence de certains arguments qui, ailleurs, dans d'autres pays, à d'autres époques, ont été mis en avant afin de justifier la participation des étrangers à des élections au niveau national. Il ressort en effet d'une analyse comparative que le droit de vote (actif, voire passif) de tous ou certains étrangers aux élections nationales a été admis dans des contextes très variés, et pour des motifs variés.

23 Pour ce qui est de la 2<sup>e</sup> question, le « non » l'a effectivement emporté à une très large majorité (78,02 % contre 21,98 %), contredisant les sondages initialement positifs. Non : 163.362 voix. Oui : 46.031 voix, blanc : 1.618 bulletins. Le taux de participation était de 94,6 %. Voir <http://www.elections-public.lu/fr/index.html>

24 L'argument que la cohabitation entre Luxembourgeois et étrangers était « sans problèmes », et que les étrangers, jusqu'ici, n'ont jamais demandé ce droit de vote, ne figure qu'au rang n°8 dans la liste des 10 arguments en faveur du « non » publiée par Nee2015 sur son site internet. <http://nee2015.lu/fr/index.php/argumenter.html> Sur le plan empirique, ces deux affirmations sont contestables.

Ainsi est totalement absente dans le débat au Luxembourg (et ce à juste titre) une certaine logique post-coloniale ou post-impériale. Il arrive en effet que, du fait du lien politique tissé dans le cadre d'un empire colonial, l'ancienne métropole et/ou une ancienne colonie ouvre son corps électoral à l'égard des ressortissants de l'autre pays, dès lors qu'il réside sur son territoire national et que, préalablement, il a été autorisé à y entrer (la délimitation du corps électoral se fait ainsi via les critères de la législation sur l'immigration). Ce cas peut être illustré par l'exemple des législations électorales britannique et irlandaise<sup>25</sup> et par celui du Portugal, qui, sous réserve de réciprocité, a ouvert son corps électoral national à certains ressortissants de ses anciennes colonies lusophones (cf. art. 15 Const. 1976)<sup>26</sup>. Autre motif totalement absent : l'idée d'une union personnelle, existante ou passée, avec un autre Etat n'est pas non plus mobilisée au Luxembourg afin de justifier le droit de vote des ressortissants de cet Etat particulier, comme ce fut le cas entre le Danemark et l'Islande, de 1918 à 1944, lorsque ceux-ci étaient encore liés par une union personnelle, et que les ressortissants de l'un des Etats, résidant dans l'autre Etat, y avaient le droit de vote<sup>27</sup>. N'est pas non plus présent l'argument d'un éventuel

25 En vertu du *Representation of the People Act 2000*, sont ainsi admis, au sein du corps électoral pour l'élection de la Chambre des communes du Royaume-Uni, outre les « Britanniques » stricto sensu (ce que la loi britannique relative à la « British Nationality » appelle les « British Citizens »), les Irlandais et les « *Qualifying Commonwealth Citizens* ». Pour appartenir à cette dernière catégorie, il faut non seulement être ressortissant d'un pays appartenant au Commonwealth, mais, en plus, résider sur le territoire du Royaume-Uni, ce qui, pour certains, mais non pour tous, suppose l'obtention d'un visa. Cf. Claire Chevalier, « Le droit de vote des étrangers aux élections nationales, une tradition britannique et américaine », à paraître dans les actes du colloque organisé par P. Poirier, L. Heuschling (dir.), *Un nouvel horizon de la démocratie ?*, *op. cit.* A noter également : selon le droit britannique, les Irlandais sont bien des étrangers (*Alien*) au sens de la loi britannique sur la nationalité. En revanche, des personnes issues du Commonwealth peuvent prétendre à la nationalité britannique. En ce sens, le droit de vote d'un Irlandais habitant au Royaume-Uni est bien une illustration de l'idée du droit de vote des étrangers ; en revanche, dans le cas d'un Canadien habitant au Royaume et, par ailleurs, titulaire de la nationalité britannique (en plus de la nationalité canadienne), il est loisible d'y voir simplement l'application de l'idée classique du droit de vote des nationaux, à ceci près que la nationalité britannique est accordée de manière très extensive. Du côté des anciennes colonies de l'empire britannique, toutes n'offrent pas, en retour, le droit de vote aux nationaux britanniques. Ce n'est pas le cas, par ex. au Canada (cf. art. 3 *Constitution Act* 1982 et art. 3 *Canada Elections Act* 2000 qui exigent la nationalité canadienne). En revanche, l'Irlande accorde le droit de vote à tous les Britanniques résidant sur son territoire.

26 A l'heure actuelle, du fait de l'exigence de la réciprocité, seul les Brésiliens se sont vu reconnaître le droit de vote actif (mais non passif) au niveau national.

27 Voir R. Keil, *Kamts Demokratieverständnis und Ausländerwahlrechte heute*, Nomos, Baden-Baden, 2006, p. 411 s.

rapprochement avec un autre Etat, argument qui, au contraire, en 1919, a servi de justification en Allemagne à la solution consistant à autoriser les ressortissants autrichiens résidant en Allemagne à participer à la désignation de l'assemblée constituante allemande, celle qui allait établir la Constitution dite de Weimar<sup>28</sup>. Le but était de favoriser l'inclusion dans le nouveau Reich allemand de cette nouvelle entité qu'était « l'Autriche allemande » (*Deutsch-Österreich*) issue de l'éclatement de l'Empire austro-hongrois<sup>29</sup>. Cette « dénationalisation » du droit de vote, dans le cadre de l'assemblée constituante de Weimar, n'était, en vérité, que transitoire, en attendant l'inclusion, en bonne et due forme, de l'Autriche dans la nation allemande (incorporation qui, au final, du fait de l'opposition des alliés, a été interdite par le Traité de Versailles). Cette ouverture ciblée et temporaire ne marquait pas une césure par rapport à l'idée d'Etat-nation, car, selon l'opinion dominante de l'époque, l'Autriche allemande faisait partie de la nation allemande au sens culturel et linguistique. Comme dernier argument absent, il y a lieu de citer celui de l'impossibilité matérielle de distinguer entre nationaux et non-nationaux, argument administratif mis en avant en 1830, lors de la révolution belge, pour inclure tous les habitants de la Belgique dans le corps électoral désignant le Congrès constituant belge.

Parmi les arguments présents seulement à la marge du débat luxembourgeois, l'on peut relever d'abord celui de l'encouragement de l'immigration. Aux Etats-Unis, le but de l'accroissement de la population a justifié à diverses époques, depuis les débuts de la colonisation anglaise

28 Cf. Verordnung des Rates der Volksbeauftragten über die Teilnahme der Angehörigen der deutsch-österreichischen Republik an den Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung du 7 janvier 1919, *RGBl*, 1919, p. 15. Pour le texte, sur internet, du *RGBl* : <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=drak&datum=1919&page=217&size=45>. Il n'est pas clair, à la lecture du texte de loi et de la littérature (voir par ex. G. Anschütz, R. Thoma (dir.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Mohr, Tübingen, t. 1, 1930, p. 121) si les Autrichiens-allemands (*Deutschösterreicher*) jouissaient également de l'éligibilité pour l'assemblée constituante allemande.

29 L'éventualité d'un rapprochement avec l'Allemagne a aussi justifié, du côté de l'Autriche, l'inclusion, en 1929, d'une nouvelle deuxième phrase dans l'article 26, al. 1<sup>er</sup>, de la Bundesverfassungs-Gesetz de 1920. A partir de 1929, l'article 26, al. 1<sup>er</sup>, énonçait : « Der Nationalrat wird vom Bundesvolk auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes der Männer und Frauen, die das einundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Ob und unter welchen Voraussetzungen auf Grund staatsvertraglich gewährleisteter Gegenseitigkeit auch Personen, die nicht die Bundesbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht zusteht, wird in dem Bundesgesetz über die Wahlordnung geregelt. (...) ». La 2<sup>e</sup> phrase a été rayée en 1968.



jusqu'en 1926<sup>30</sup>, le droit de vote actif et parfois passif des étrangers aux élections locales, étatiques et fédérales dans pas moins de 40 Etats et territoires. Ce motif a été tout au plus évoqué de façon incidente au Luxembourg, par certains acteurs qui envisagent la question sous l'angle de l'économie (luxembourgeoise) et de ses besoins en personnel qualifié. Mais cet argument n'est pas vraiment présent dans le débat général. Il en va de même de l'argument humaniste selon lequel le droit de vote décollerait de la dignité humaine et serait donc, non pas un droit réservé aux nationaux, mais un véritable droit de l'homme<sup>31</sup>. L'argument est un peu présent dans l'argumentaire d'ASTI<sup>32</sup>, dans le manifeste des artistes<sup>33</sup> et surtout dans le discours de Franz Fayot (LSAP) à la Chambre des députés le 24 février 2015<sup>34</sup>, mais il n'a pas été développé davantage dans le débat public.

Plus présent, quoique toujours à la marge, a été l'argument de l'UE. Encore faut-il préciser de quoi il s'agit, car un certain argument relatif à l'UE était présent, même très présent, alors qu'un autre, pour l'essentiel, l'était assez peu. L'argument peu présent, et peu influent, consiste dans

30 Cf. R. Hayduk, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, New York, Routledge, 2006, chap. 2 ; Gerald M. Rosenberg, « Aliens and Equal Protection : Why Not the Right to Vote ? », *Michigan Law Review*, vol. 75, 1977, p. 1092 ss ; Gerald L. Neuman, « We are the people : Alien Suffrage in German and American Perspective », *Michigan Journal of International Law*, vol. 13, 1992, p. 259 ss ; Claire Couvelier, *op. cit.*

31 Pour une présentation, en science, de cet argument, voir par ex. Thomas Gross, « Postnationale Demokratie – Gibi es ein Menschenrecht auf transnationale Selbstbestimmung ? », *Rechtswissenschaftl. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung*, 2011, p. 142 ; id., « Dasdemokratische Defizit bei der Grundrechtswirkung der ausländischen Bevölkerung », *Kritische Justiz*, 2011, p. 303 ss ; R.C. van Oyen, « Nicht Integration, sondern Partizipation : das Ausländerwahlrecht als Menschenrecht einer liberalen Theorie des Staatsvolks », *Internationale Politik und Gesellschaft* (online), 2011, p. 134 ss.

32 ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 4 : « Accorder le droit de vote, c'est (...) se mettre en phase avec l'exigence universelle des droits de l'homme, de régulation des sociétés humaines, dans le sens de l'égalité de tous les êtres humains ». Voir aussi *ibid.*, p. 6, où est réaffirmée cette égalité absolue entre nationaux et étrangers, en réduisant la nationalité au passeport, et la passeport à un simple document administratif : « Qu'est-ce qui distingue réellement ces étrangers des résidents de nationalité luxembourgeoise, si ce n'est qu'ils n'ont pas le passeport luxembourgeois ? En quoi un autre passeport change-t-il la nature et la valeur de la personne qui le détient ? ».

33 « Appel de représentants du milieu culturel : Culture, citoyenneté et fraternité », *LM*, 28.4.2015, p. 2.

34 *Compte rendu des séances publiques de la Chambre des députés*, sess. ord. 2014-15, n°9, p. 338. Voir aussi sa mention incidente dans R. Graf, « Avumnerwahlrecht : Dürfen oder müssen », *Woxx*, 28.5.2015.

l'idéal de « l'union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'UE. Comme déjà indiqué, l'histoire de tous les Etats fédéraux montre que le processus de la création de la fédération a abouti, tôt ou tard, à l'inclusion dans le corps électoral d'un Etat membre de tous les ressortissants des autres Etats membres résidant sur le territoire de cet Etat. L'extension, en vertu du traité de Maastricht, du droit de vote communal aux autres ressortissants de l'UE peut d'ailleurs être considérée comme une première étape dans cette évolution. Faut-il aller plus loin dans ce sens ? L'idée en a été défendue en 2012 par le projet d'initiative citoyenne européenne « *Let me vote* ». Dans le débat luxembourgeois de 2013-2015, peu d'acteurs ont mobilisé cet argument<sup>35</sup>. Le débat s'est focalisé non sur l'avenir de l'Europe, mais sur celui du Luxembourg en tant qu'Etat particulier, avec ses problèmes sociaux spécifiques<sup>36</sup>. En revanche, tous les avocats du « oui » ont mentionné cette évolution majeure, déjà établie, qu'est l'ouverture du droit de vote pour les élections européennes et locales. Cet élément était régulièrement rappelé afin de contextualiser le débat sur la 2<sup>e</sup> question<sup>37</sup>. En même temps, il ne s'agit que d'une contextualisation. Car, sur le plan normatif, l'argument de l'UE n'est pas vraiment de nature à justifier une réponse positive à la 2<sup>e</sup> question. Il y a un certain écart. D'une part, l'argument de la fédéralisation a abouti, dans le passé, que ce soit en Suisse, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Australie, en Inde, etc., à une ouverture décidée de manière collective, au niveau fédéral, par les Etats membres ; or en l'espèce, les autorités luxembourgeoises ont soumis au peuple luxembourgeois (et à lui seul) la question n°2, sans débat préalable au niveau de l'UE. La nouvelle majorité politique du Luxembourg (PD-POSL-Verts) aurait-elle voulu jouer les précurseurs sur ce terrain ?<sup>38</sup> D'autre part, sur le fond, la question n°2 envisage non pas une ouverture ciblée à l'égard de *certain*s non-luxembourgeois que sont les autres ressortissants de l'UE, mais une ouverture à l'égard de *tous* les

35 Voir tout au plus : I. Boden, « E Verglach mat de Gemengewahlen », *LM*, 11.4.2015, p. 14-15 ; U. Kensing, « Dagegen stimmen heisst Desintegration », *LM*, 22.4.2015, p. 13 ; D. Velazquez, « Die EU-Dimension des Ausländerwahlrecht », *LM*, 23.5.2015, p. 4 ; M. Velazquez, « Reculer pour mieux sauter », *LM*, 20.6.2015, p. 22.

36 Pour une illustration, parmi d'autres : V. Bruck, « Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous », *Forum*, n°326, 2013, p. 29-30.

37 Il est impossible de citer toutes les références, tant elles sont nombreuses. A titre d'exemples représentatifs, voir ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 6 ; Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 13 ; M. Lorang, « Plädoyer für das Einwohnerrrecht », *Tagblatt*, 7.4.2015, p. 16 ; Ch. Burnb, « Scheindebatte ! Nein, Notwendigkeit ! », *LM*, 28.3.2015, p. 19.

38 Cf. ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 5 et Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 12 (« Positionner le Luxembourg comme précurseur en Europe »).



non-Luxembourgeois, y compris les ressortissants de pays tiers. Or cette solution véritablement universaliste et humaniste ne saurait se justifier à l'aune de l'idéal d'une union sans cesse plus étroite entre Européens.

Servaient également de contextualisation au débat luxembourgeois les innombrables exemples de droits étrangers qui, à l'heure actuelle ou dans le passé, ont accordé le droit de vote aux étrangers pour des élections politiques autres que les élections communales. Ont été cités, mobilisés, décorifiés, acceptés ou rejetés les exemples du Royaume-Uni, de la Nouvelle Zélande, des Etats-Unis, du Chili, de l'Uruguay, de la Suisse, de la Belgique, etc. Mais, comparaison n'est pas raison : il ne suffit pas de trouver un exemple étranger pour que celui s'impose, *ipso facto*, au Luxembourg. Pour cela, il faut encore un argument normatif convaincant.

2. Les trois arguments normatifs principaux : une meilleure intégration sociale des étrangers, la reconnaissance de leur apport économique et fiscal, le déficit démocratique

Pour l'essentiel, trois arguments sont avancés afin de justifier la réforme proposée, que je propose d'appeler « l'argument de l'intégration sociale », « l'argument de la contribution des étrangers sur le plan économique et fiscal » et, enfin, « l'argument du déficit démocratique ». Souvent, ces arguments sont imbriqués et mêlés dans les discours des acteurs ; la présentation qui suivra les présente de manière séparée, sous forme d'idéal-type, et visera à en dégager toutes les conséquences logiques.

La nécessité d'une meilleure intégration des étrangers via le droit de vote est défendue en particulier par l'ASTI (Association de soutien aux travailleurs immigrés)<sup>39</sup> et d'autres associations de défense des étrangers à l'instar du Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE), qui, depuis leur création – 1979 pour l'ASTI, 1985 pour le CLAE –, ont revendiqué le droit de vote des étrangers au niveau local, voire national. Ce discours de l'intégration est le plus humaniste, idéaliste et ouvert. À la différence du discours économique (cf. infra), il n'exclut et ne stigmatisse personne, ni du côté des étrangers, ni du côté des Luxembourgeois. C'est

l'idée que des personnes vivant ensemble dans un même pays ne vivent de façon « intégrée » – qu'ils forment *une* société, ensemble<sup>40</sup> – qu'à condition de définir, ensemble, la politique de la Cité. C'est ce que résume la devise de l'ASTI « vivre, travailler, décider ensemble ». L'idée même d'une différenciation entre nationaux et étrangers, en termes de droit de vote, est dès lors jugée en soi discriminatoire, injuste, d'autant que, selon l'ASTI, les deux catégories auraient les mêmes obligations (on pense, en particulier, à l'obligation de payer les impôts)<sup>41</sup>. S'il l'on va jusqu'au bout de cette logique, il faut donner le droit de vote non seulement actif, mais aussi passif<sup>42</sup> à tous les étrangers résidant de manière légale sur le territoire.

Selon cette argumentation, l'intégration sociale passe par l'intégration politique. Ce serait un moyen, nécessaire, mais non suffisant, pour assurer la « cohésion sociale » et éviter les « communautarismes »<sup>43</sup>. On suppose, d'une part, que l'étranger se sentira davantage impliqué et valorisé dans la Cité, s'il prend part aux décisions qui engagent l'avenir de la société et que, d'autre part, le regard des nationaux sur les étrangers se transformera : ils verront davantage en eux des concitoyens, bref des égaux, dont il faudra, sérieusement, prendre en considération les intérêts. Sur le premier plan, l'argument serait à vérifier empiriquement. Pour l'instant, au niveau communal, l'engouement des étrangers pour la participation aux élections est très réduit au Luxembourg. Serait-il meilleur au niveau national ? Il faut aussi noter qu'aux yeux des étrangers provenant de pays hors UE, en particulier ceux provenant de pays en voie de développement (et qui sont encore soumis à un véritable statut d'étranger), l'intérêt premier est de pouvoir séjourner, voyager et travailler librement en Europe. Pour ce faire, le sésame est et reste toujours la nationalité (le passeport européen)

40 Cf. la devise « Faire société ensemble » utilisée Furio Bernardi, président du CLAE dans l'interview donnée au *Quotidien*, 9 mars 2015, p. 2 et par Franco Barilozzi, à l'époque président du CLAE, « Dépasser l'étroitesse du critère de la nationalité », *Forum*, n°326, 2013, p. 41.

41 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 2 : « Il est inadmissible que les résidents non luxembourgeois vivant actuellement au Luxembourg – et représentant presque la moitié de la population – aient les mêmes obligations que les ressortissants luxembourgeois, sans jour des mêmes droits ». En note de bas de page (note 9), l'ASTI relativise toutefois cette première affirmation en admettant que les nationaux et étrangers n'ont pas les mêmes obligations, du point de l'obligation du service militaire et de l'obligation d'aller voter.

42 Ce point est clairement admis par l'ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 5 : « Le droit de vote (et dans un deuxième temps, nous l'espérons, l'éligibilité !), en permettant aux résidents étrangers de se sentir reconnus et représentés, serait un symbole très fort de la part de l'Etat pour favoriser l'intégration des étrangers qui vivent au Luxembourg ».

43 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 3, 5.

39 L'argumentaire de l'ASTI a été défini, en vue du référendum du 7 juin, dans un document de travail interne « Pour le droit de vote de tous les résidents du Luxembourg. Contexte et arguments » datant de septembre 2014 (14 p.). Ce document très dense du point de vue de l'argumentation a servi de contribution et a inspiré en partie la brochure plus synthétique, élaborée, publiée et distribuée au grand public par la plateforme Migrations et intégrations (Minté), dont fait partie ASTI : *Où ai-je le droit de voter. Pourquoi ? Jo zinn Mähtschech. Firwat ?* (42 p., sans date = 2015).

et non le droit de vote. Pour eux, la nationalité (avec en plus le droit de vote) est, objectivement, préférable à un droit de vote sans nationalité. Sur le plan juridique, l'argument de l'intégration peut également être critiqué. Car il présuppose que l'accès à la citoyenneté, via l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, serait bloqué. Dans ce cas, effectivement, le seul moyen d'obtenir le droit de vote serait l'attribution du droit de vote à l'étranger *au titre de sa qualité d'étranger*. Or le droit luxembourgeois actuel de la nationalité ne se revendique pas d'une conception fermée, ethnique, de la « nation », où jamais un étranger, même après avoir résidé toute sa vie dans le pays, ne pourrait intégrer le club fermé de la nation, et où, en plus, il serait obligé d'abandonner son lien juridique avec son pays d'origine (depuis 2008, le droit luxembourgeois autorise le cumul de deux, voire *plusieurs* nationalités<sup>44</sup>). A cet argument, d'aucuns ont répondu, à juste titre, qu'il serait pour le moins fastidieux, pour des étrangers qui, au cours de leur carrière et *via*, se déplacent régulièrement d'un pays à un autre, de devoir accumuler les nationalités de tous ces pays afin de pouvoir participer à la démocratie du pays dans lequel ils vivent à telle période<sup>45</sup>. En outre, la durée de résidence exigée dans les différents pays en vue de l'attribution de la nationalité, aurait pour effet que, pendant ce laps de temps (ce « temps de carence »), la participation à la démocratie de ce pays serait exclue<sup>46</sup>. Dans le contexte luxembourgeois, il est à noter que l'adoption de la réforme suggérée dans le référendum du 7 juin, n'aurait pas pour effet d'éliminer cette durée de carence (cette durée serait même

44 Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (*Mém.* 4, n°158). Pour que, toutefois, la double nationalité soit effective, l'Etat d'origine doit également l'autoriser, ce qui n'est pas toujours le cas.

45 Argument avancé par un membre du public lors d'une conférence grand public sur le référendum du 7 juin donnée, à la Faculté de droit, par P. Poirier et moi-même le 28 avril 2015. Cf. aussi S. Urbany, « Einwohnerehrrecht aus linker Perspektive », *Tageblatt*, 4.6.2015, p. 18.

46 A cet argument, les défenseurs du « non » ont rétorqué en général que ces étrangers pourraient très souvent voter dans leur pays d'origine. Il est certain qu'il existe à l'heure actuelle une tendance parmi les Etats démocratiques européens (France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Pologne, etc.) à offrir à leurs ressortissants vivant à l'étranger le droit de participer aux élections du parlement national (Chambre haute, voire basse) et/ou du président de la République. La plupart des étrangers résidant au Luxembourg ne font toutefois pas usage de ce droit. Cf. la contribution de P. Poirier au colloque *Un nouvel horizon pour la démocratie ?* En outre, si, objectivement, les étrangers ont intérêt à participer aux élections de leur pays (car ils restent, en partie, notamment en matière d'état civil, de service militaire, voire en droit fiscal, soumis au droit de leur pays), cet intérêt est toutefois limité car les étrangers sont, de manière croissante, soumis au droit dans lequel ils résident (droit pénal, droit administratif, droit fiscal, droit des affaires, droit de la sécurité sociale, etc.). Voir *infra* l'analyse de l'argument démocratique.

[19]

plus longue : 10 ans, au lieu de 7 ans, à l'heure actuelle, pour obtenir la naturalisation). En revanche, octroyer le droit de vote aux étrangers en tant qu'étrangers aurait pour effet de leur donner ce droit sans leur imposer l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Ce facteur a été particulièrement critiqué par les protagonistes du « non » qui ont érigé la langue luxembourgeoise en marqueur quasi exclusif de l'identité nationale luxembourgeoise, alors même qu'il peut être argué que la spécificité traditionnelle du Luxembourg – Etat et société – réside dans un plurilinguisme plus ou moins bien maîtrisé selon les individus, et que c'est l'ouverture aux langues et aux cultures qui est un atout crucial de nos jours.

La deuxième logique discursive présente dans le débat est celle de la contribution, cruciale, des étrangers à l'économie du Luxembourg et au budget de l'Etat, *via* les impôts payés. L'argument est développé en particulier par les milieux d'affaires du Luxembourg qui ont joué un rôle crucial dans le lancement de ce sujet en 2013. Lors de la conférence organisée en 2013 par la Chambre de commerce en coopération avec l'ASTI et la Chambre des métiers, l'intégration politique des étrangers a été défendue au motif que ce sont eux qui déploient le plus l'esprit d'entreprise dont dépend le succès futur de l'économie luxembourgeoise<sup>47</sup>. Or, selon la Chambre de commerce, une grande partie des Luxembourgeois se destinent à des métiers de la fonction publique, métiers dits « non productifs ». Ce discours a été également développé en 2013 par le ministre de l'économie Etienne Schneider, qui, lors des élections législatives anticipées du 20 octobre 2013, deviendra la tête de liste du LSAP. Lors d'une interview au *Morri*, en janvier 2013, Schneider a affirmé : « Je suis convaincu que tous ceux qui vivent, travaillent, ont des enfants, et qui contribuent à travers leurs impôts doivent avoir le droit de décider sur la politique d'un pays, de participer au processus décisionnel. Cela me semble logique »<sup>48</sup>. A diverses reprises, certains défenseurs du « oui » se sont également référés à la célèbre devise *No taxation without representation* utilisée par les anciennes colonies anglaises d'Amérique du nord dans leur lutte pour l'indépendance à l'égard de la couronne britannique.

47 Cf. la conférence du 29 janvier 2013, « Quel droit de vote pour les étrangers au Luxembourg ? », en présence en particulier du président de la Chambre des députés d'alors, M. Laurent Mosar (CSV). Sur le discours des milieux économiques, voir par ex Michel Wurth, président de la Chambre de commerce et de l'UEU, « Die Angst vor dem eigenen Schatten... », *LM*, 30.5.2015, p. 15.

48 *Morri*, 16 janvier 2013.

Selon ce discours, le critère légitime d'attribution de la citoyenneté n'est pas le critère de la nationalité, mais celui de la « productivité » ou, plus largement, de l'apport de chacun au bien-être matériel et à la survie de la société. Ce discours n'est pas sans évoquer celui des libéraux du XIX<sup>e</sup> siècle qui, en considérant que seuls les propriétaires avaient des biens, et donc des intérêts en cause dans le jeu politique (eux seuls étaient, pour utiliser un terme d'aujourd'hui, des *stakeholders*), limitaient sévèrement le suffrage aux plus riches. L'argumentation économique est donc à double tranchant, ce qui n'est pas toujours clairement perçu par ceux qui s'en servent. Si ce discours peut servir à l'inclusion de nouveaux groupes d'individus voire, à la limite, d'entreprises – puisque celles-ci, en investissant au Luxembourg, contribuent au développement économique et sont donc des *stakeholders* –, il peut aussi en exclure d'autres. Aux yeux de certains promoteurs de ce discours, proches du monde des affaires, l'inclusion des étrangers, fers de lance du secteur économique privé, permettrait de réduire le poids électoral des Luxembourgeois fonctionnaires ou retraités (« inactifs »).<sup>49</sup> D'autres acteurs, plus à gauche, se réjouissent aussi qu'avec le droit de vote des étrangers, la part des ouvriers et salariés du privé serait accrue au sein du corps électoral<sup>50</sup>.

Est opéré ainsi un basculement : ce n'est plus le peuple qui définit l'intérêt général, mais c'est l'intérêt général qui définit le peuple. Il est intéressant de creuser ce discours quant à ses effets logiques. Prise à la lettre, la logique économique ne justifierait le droit de vote, en vérité, que des étrangers « productifs ». Exit les étrangers « non productifs », à l'instar des chômeurs, des femmes/hommes au foyer (à la limite, même les Luxembourgeois non productifs pourraient être exclus du droit de vote, selon cet argument). La logique économique voudrait aussi que l'intégration des étrangers soit totale : elle ne doit pas s'arrêter au

49 Cet argument est également développé, en 4<sup>e</sup> position (sur 5 arguments), par ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 6 (« Rendre la société plus dynamique ») : « Seulement un tiers de la population active (en prenant en compte les frontaliers actifs qui travaillent au Luxembourg pendant la journée) peut influencer les choix politiques. À ceci s'ajoute le fait que parmi ceux dotés légitimement du droit de vote, les non actifs (51 % des électeurs en 2009, dont 31 % de retraités) et les salariés de la fonction publique (environ 20 % des électeurs en 2009) disposent d'un poids non négociable. Élargir le droit de vote permettrait donc de redonner une mixité sociale plus grande et plus représentative notamment de la population active au corps électoral ». Voir aussi, en plus bref, Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 12.

50 Voir l'article du député de Déi Lénk Serge Urban, « Einwohnerrwahlrecht aus linker Perspektive », *Tageblatt*, 4.6.2015, p. 18 et son discours du 24.2.2015, à la Chambre des députés, *Compte rendu*, sess. 2014-15, n<sup>o</sup> 9, p. 342.

droit de vote actif. Puisqu'il s'agit d'attirer vers le monde politique les acteurs économiques les plus inventifs, il faut autoriser qu'un étranger puisse devenir député, voire ministre. Si l'on creuse cette logique, ses répercussions potentielles vont même encore plus loin : parmi les forces vives de la nation (au sens économique) ne figurent pas seulement les étrangers résidant au Luxembourg, mais aussi les nombreux frontaliers qui travaillent au Luxembourg, mais vivent en Lorraine, dans la province belge du Luxembourg ou en Rhénanie-Palatinat. Ne faudrait-il pas, aussi, les intégrer ou, au moins, les associer au processus de décision politique luxembourgeois ? Or, ce n'est pas ce qui est proposé dans la 2<sup>e</sup> question du référendum. Dès lors, cet argument économique, outre qu'il est très dangereux pour la démocratie (puisque au pire, il peut justifier le suffrage censitaire), n'est pas non plus de nature à justifier exactement la solution proposée.

Le dernier discours – l'idéal de la démocratie – est le plus puissant, sur le plan conceptuel, et se rapproche le plus de la solution inscrite dans la question n<sup>o</sup> 2, même si, là encore, il y a un certain écart. C'est d'ailleurs le premier argument avancé par l'ASTI et la plateforme Minté dans leur plaidoyer<sup>51</sup>, par les trois partis de la coalition à propos de la loi du 27 février 2015 organisant le référendum du 7 juin<sup>52</sup> et par nombre d'autres acteurs du débat<sup>53</sup>. Selon cet argument, c'est l'idéal de la démocratie qui requiert de reconnaître la citoyenneté de résidence. Ce discours surgit chez tous ceux qui affirment que le Luxembourg n'est plus une véritable démocratie avec plus 45,9 % de sa population exclue du droit de vote. Voilà un « déficit démocratique », terme clé qui, peu à peu, a profondément imprégné les discours publics<sup>54</sup>. Pour les protagonistes

51 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 4 (« satisfaisante à une exigence démocratique ») ; Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 (même slogan).

52 Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi n<sup>o</sup> 6738 et le débat du 24 février 2015 (interventions d'A. Bodry, E. Berger, C. Adam, X. Bettel), *Compte rendu*, sess. 2014-15, n<sup>o</sup> 9, p. 334, 337, 340, 343.

53 Par ex. V. Bruck, « Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous », *Forum*, n<sup>o</sup> 326, 2013, p. 29 ss.

54 Il serait trop fastidieux de citer ici toutes les sources. Voir, par ex., l'invitation au colloque « Quel droit de vote pour les étrangers au Luxembourg ? » organisé le 29 janvier 2013 à la Chambre de commerce ; S. Kollweiler, « A la recherche du pays réel », *Forum*, n<sup>o</sup> 326, 2013, p. 44 ; ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 5 ; Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 ; P. Leyers, C. Bumb, « Scheindebate ! Nein, Nötwendigkeit ! », *LW*, 28.3.2015, p. 19 ; L. Montebrunco, « Im selben Boot : Demokratiedefizit », *Tageblatt*, 9.5.2015, p. 10 (« le mot de l'année 2015 ») ; H. Entininger, « Nature et enjeux d'une consultation populaire », *LW*, 30.5.2015, p. 16, etc.

du « oui », ce scandale démocratique, de surcroît, ne cesserait d'enfler avec l'augmentation régulière du pourcentage des étrangers, ce qui risque un jour de faire en sorte que le Luxembourg se retrouve dans la même situation que certaines monarchies arabes où les nationaux forment une minorité dans le pays, et que c'est cette minorité qui régit. Au Luxembourg, d'aucuns ont même parlé, de manière tranchante, d'une « *Diktatur der Staatsbürger* (dictature des nationaux) »<sup>55</sup>, « d'une situation d'apartheid *soft* »<sup>56</sup>, ou ont rapproché la situation actuelle au Luxembourg de celle régnant en France avant 1789<sup>57</sup>. A l'inverse, pour les protagonistes de la lecture nationale de la démocratie, ce chiffre est un argument décisif à l'encontre du droit de vote des étrangers : avec actuellement 45,9 % d'étrangers (chiffre qui est encore voué à augmenter), les Luxembourgeois ne seraient plus « maîtres chez eux » si les étrangers obtenaient le droit de vote. Que, dans ces conditions, une large partie, voire la majorité de la population soit exclue de la participation, importe peu à leur yeux ; cela n'aurait rien d'anormal ou de scandaleux<sup>58</sup>. Ce débat révèle ainsi une divergence fondamentale quant à la définition même de la démocratie.

L'argument avancé par les défenseurs du « oui » s'appuie sur ce qui fait, chez Rousseau ou Kant, la quintessence de la démocratie : l'autonomie. « Se donner sa propre loi », du grec « *auto* » soi-même et « *nomos* », la loi. Qui se donne sa propre loi ? Le peuple. Le peuple ne doit pas seulement, comme sous la monarchie absolue, être l'objet des lois ; il doit en être l'auteur. Il doit être sujet et objet des lois. Les destinataires des lois doivent être les auteurs de la loi. La démocratie est ici pensée en référence à la figure des « destinataires », des « gouvernés » (ceux qui se trouvent « en bas »)<sup>59</sup>. Le critère de « nationalité », de « nation », est périphérique, voire totalement absent. Or, puisque les étrangers sont le plus souvent, en vertu du principe de territorialité des lois, soumis aux mêmes lois que les

55 M. Lorang, « Die Inkohärenz der CSV zu Ausländerwahlrecht », *Tageblatt*, 5.6.2015, p. 20 ; « Nationalität und Wahlrecht », *LW*, 23.5.2015, p. 20.

56 S. Kollweber, « A la recherche du pays réel », *Forum*, n°326, 2013, p. 44.

57 V. Bruck, *op. cit.*

58 Très explicite : J. Schloesser, « Ciroulez, il n'y a rien à voir », *LW*, 17.6.2015, p. 10.

59 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 4 : « Les principes démocratiques exigent que tous les citoyens soumis à la puissance publique puissent également influencer les débats et les décisions politiques qui s'en suivent ».

nationaux – point que certains défenseurs du non ont tendance à ignorer<sup>60</sup> –, il est logique, selon ce concept de démocratie, qu'ils participent à leur tour à l'élaboration de ces lois. C'est l'image de la boucle. L'inclusion des étrangers, en leur qualité juridique d'étranger, dans le corps électoral serait ainsi l'aboutissement de l'idée de suffrage universel<sup>61</sup>. D'aucuns ont aussi, à ce propos, mobilisé l'art. 50 de la Constitution luxembourgeoise : puisque la Chambre des députés doit représenter le « pays » (la Constitution, à l'art. 50, ne parle pas de « nation »), et que la répartition du nombre de députés à élire dans chaque circonscription électorale se fait en fonction du nombre d'habitants, et non des nationaux luxembourgeois, il ne serait que juste que les étrangers puissent aussi participer à la désignation des députés qui, en l'état actuel du droit positif, sont déjà censés défendre leurs intérêts à l'instar des intérêts des Luxembourgeois<sup>62</sup>.

Ce discours suggère donc une extension du principe d'autonomie et la résorption d'une importante poche d'hétéronomie. Mais, si progressés il y a, il faut noter qu'en réalité l'adéquation entre destinataires et auteurs de la loi n'est pas parfaite, et que celle-ci est d'ailleurs difficile à établir<sup>63</sup>. Les Luxembourgeois résidant à l'étranger sont soumis, en très grande partie, au

60 Ainsi, lors de l'intervention remarquée à la radio *RTL Lëtzebuerg* le 18 février 2015 (<http://www.rtl.lu/menue/carte-blanche/607577.html>), Paul Kremer a affirmé (c'est moi qui souligne) : « Politisch Rechter, déi d'Bierger vun engem Land, déi zesummenst in zesummenhalen, och wa se mol net méi zesumme gebuer goufen, hunn, bei sech a fir sech d'Zesummelwee z'organisieren, iwwer Chamber a Regierung, a wa méiglech eng kompetent Fonctioun publique » (trad. fr. pers. : « Les droits politiques sont des droits que détiennent les citoyens d'un pays qui font face ensemble à des défis et restent unis, même s'ils ne sont plus nés ensemble, afin d'organiser chez eux et pour eux la vie commune, à travers le parlement et le gouvernement, et si possible à travers une fonction publique compétente »). Que les nationaux décident aussi sur le sort des résidents étrangers est occulté dans cette définition.

61 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 2 : « En prenant un peu de recul historique, la question du droit de vote des étrangers peut se placer dans le contexte plus général de l'évolution du droit de vote vers le suffrage universel. Dans cette perspective, le droit de vote des étrangers est une nouvelle étape somme toute assez naturelle dans le long processus qui a vu – au fil de l'histoire – le droit de vote de plus en plus élargi ». Voir aussi, par ex., la co-présidence des vertes Sam Tanson, « Eng Stärkung vun der Lëtzebuurger Demokratie », *LW*, 6.6.2015, p. 23.

62 M. Lorang, « Pädoyer für das Einwohnerwahlrecht », *Tageblatt*, 7.4.2015, p. 16 ; *id.*, « Relation vun Natioun a Wahlrecht », *Tageblatt*, 16.4.2015 ; *id.*, « Die Inkohärenz der CSV zu Ausländerwahlrecht », *Tageblatt*, 5.6.2015, p. 20. Cf. aussi Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 (« Comment un gouvernement élu par moins de la moitié de la population résidente peut-il être considéré comme représentant légitimement la société dans son ensemble ? »).

63 Pour plus de détails : L. Heuschling, « La citoyenneté de résidence, diverses logiques et la science juridique », *Forum*, n°326, février 2013, p. 37.

droit du pays de résidence, mais ils n'y ont pas le droit de vote. En revanche, ils gardent le droit de vote au Luxembourg alors qu'ils ne sont plus soumis qu'à une petite partie des lois luxembourgeoises (pour leur état civil, selon le principe de la personnalité des lois). Inversement, les étrangers résidant au Luxembourg ne sont pas soumis aux lois luxembourgeoises pour leur état civil, mais participent à leur élaboration via l'exercice du droit de vote. A cela s'ajoute que des frontaliers sont, sur divers aspects, soumis aux lois luxembourgeoises (droit fiscal, droit du travail, droit pénal, droit administratif, etc.), mais ils n'ont pas le droit de vote. Leur inclusion n'est pas envisagée dans la solution inscrite dans la question n°2<sup>64</sup>.

### B | Les arguments en faveur du maintien du *statu quo* : la logique nationale

Du côté des opposants à la question n°2, divers arguments sont mobilisés<sup>65</sup>, qui, très souvent, véhiculent une certaine logique nationale (voire, parfois, nationaliste).

Ainsi, comme déjà indiqué, d'aucuns affirment – à tort à mon avis – que la coexistence sociale entre Luxembourgeois et étrangers n'a posé jusqu'ici aucun problème<sup>66</sup>. Les étrangers ne demanderaient pas ce droit de vote. S'ils souhaitent voter, il leur serait loisible de se faire naturaliser, argument clé mis en avant en particulier par le parti chrétien-social et par tous les autres acteurs hostiles au droit de vote des étrangers. Il n'y aurait donc pas lieu de réformer quoi que ce soit, selon cette conception du conservatisme qui se veut raisonnable et pragmatique<sup>67</sup>. L'extrême rareté de cette solution dans les pays voisins en Europe et même dans le monde plaiderait également pour un rejet prudent de la question n°2. (Ne jouons ni les apprentis-sorciers ni les précurseurs en Europe !). Il convient d'en rester au *statu quo*, et donc à une vision nationale de la démocratie.

<sup>64</sup> Même les défenseurs les plus ardens du droit de vote des étrangers ne vont pas jusque-là. Par ex., Véronique Bruck, *op. cit.*, p. 30, demande une meilleure « prise en compte » des intérêts des frontaliers.

<sup>65</sup> Voir, par ex., le sondage parmi les électeurs réalisé par TNS ILLRES et par Tageblatt au lendemain du référendum. S. Kemmerrecht, « Vöiling unterschiedliche Werte », *Tageblatt*, 12.6.2015, p. 6.

<sup>66</sup> Voir *supra* note 24. Voir aussi les propos du président du syndicat des fonctionnaires publics (CGFP), Emile Haag, « La nationalité luxembourgeoise, épine dorsale de l'Etat », *Forum*, n°326, 2013, p. 38.

<sup>67</sup> A. Feyder, « D'Ausländerwahlrecht – eng Metapher », *LW*, 11.4.2015, p. 14 : « *Diese Modus huei bis elo tippropp geklappi an et ass oséiert, eppes wëllen ze änneren wat guift ass* ».

C'est cette vision que les défenseurs les plus vigoureux du « non » cherchent, de manière directe, à réinvestir et à conceptualiser. Ils introduisent, dans le concept de démocratie, l'idée de nation : le gouvernement du *peuple* devient le gouvernement de la *nation*. Selon le philosophe Paul Kremer, introduire le droit de vote reviendrait à subvertir l'idée même d'Etat (sous-entendu : démocratique), car, seuls les Luxembourgeois étant concernés par les lois luxembourgeoises<sup>68</sup>, il n'est que juste qu'eux seuls participent à la fabrication de ces lois, de *leurs* lois. Est similaire le discours avancé par Nee2015, selon lequel la Chambre des députés représente non pas toute la population du Luxembourg, mais seulement les Luxembourgeois : la Chambre serait le parlement des Luxembourgeois, et d'eux seuls<sup>69</sup>. L'Etat luxembourgeois est un Etat-nation, et en cela il appartient (il doit appartenir) aux Luxembourgeois<sup>70</sup>. Or cette argumentation est, en grande partie, inexacte. L'article 50 de la Constitution luxembourgeoise – « La Chambre des députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commentants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché » – évoque bien le « pays », ce qui inclut tous les habitants, et non la « nation ». La Chambre, en tant que pouvoir législatif, fait en effet des lois qui, le plus souvent, obligent ceux qui ont la nationalité luxembourgeoise (tous ou certains), mais aussi, à de nombreuses occasions, ceux qui, simplement se trouvent sur le territoire du Luxembourg sans en avoir la nationalité (résidents étrangers, frontaliers, voire de simples touristes). La Chambre édicte des lois même à l'égard des nationaux luxembourgeois qui ne l'ont pas élue (cf. le cas des enfants et adolescents luxembourgeois, du grand-duc, des femmes de nationalité luxembourgeoise avant 1919, etc.). Les lois dites

<sup>68</sup> P. Kremer : « *An der Definition vum Staat läit, dat et ee Vollek ass, dat entzousch téscht sengen geographeschen Grenzen, mat senger Sprooch a senger Gemainschaft skien ierdéisch Liewen an z.d. en anert wëll regelen, hwier Gesetzer, déi et majoritär güttheesch. E Friemen dora Jummelen ze loosse, heift d'Staatswäsen op* ». Trad. pers. : « Il découle de la définition même de l'Etat que c'est un peuple qui, à l'intérieur de ses frontières géographiques, avec sa langue et ses traditions, vise à régir sa vie sur terre et, en partie, sa vie ailleurs, et ce à travers des lois qu'il adopte à la majorité. Laisser un étranger s'immiscer dans ces affaires revient à renverser l'Etat ». Cf. aussi G. Gibéryen, « Kontra : Eng Fro vun nationaler Identitéit a Souveränitéit », *LW*, 22.11.2014, p. 21 (« ... eis national Gesetzer / nos lois nationales... »).

<sup>69</sup> En ce sens : argument n°5 de Nee2015 : « *D'Chamber vertritt d'Nation an d'Nation dat sinn d'Lëtzebuerger, egal wou se wunnen. D'Chamber vertritt nei d'Ausländer. Déi huun hir eegen Parliamenter* ». Trad. pers. : « La Chambre des députés représente la nation, et la nation ce sont les Luxembourgeois où qu'ils habitent. La Chambre ne représente pas les étrangers. Ceux-ci ont leurs propres parlements ».

<sup>70</sup> E. Haag, *op. cit.*, p. 39 : « Nous sommes un Etat-nation comme nos voisins, et au milieu de l'UE nous avons à défendre des intérêts nationaux ».

« luxembourgeoises » sont qualifiées ainsi non pas parce qu'elles seraient les « lois des Luxembourgeois », mais parce qu'elles sont édictées par l'Etat luxembourgeois qui, lui, s'adresse à tous ses gouvernés, y compris les étrangers sur son territoire.

De cette logique nationale participe également la crainte, d'une partie des Luxembourgeois, d'une perte de pouvoir (la perte de « leur » « souveraineté ») et d'une perte de « leur identité » (au singulier)<sup>71</sup>. Il est certain qu'en cas d'arrivée de nouveaux électeurs, l'influence de ceux qui étaient jusqu'ici les seuls titulaires du droit de vote et des autres droits politiques (ex. accès à la fonction publique) se réduit proportionnellement. Il faut partager le même gâteau avec d'avantage de personnes. Si l'on ajoute à cela que ces nouveaux arrivants sont des étrangers se mêle à cela une autre crainte, qui est celle de la dilution, voire de la disparition d'une certaine « identité nationale ». C'est cette crainte (réelle ? fantasmée ?) qui domine largement le débat du côté du camp du « non ». A l'inverse, selon ce même discours, tant que le droit de vote reste lié à la qualité juridique de la nationalité cette « identité » serait sauve. Cette logique nationale se reflète dans le 1<sup>er</sup> argument mis en avant par Nee2015 : « *Jiddereen kann d'Leizebuerger Nationaliteit unhuelen a wesen, dass en sech matt eiser Identiteit, der Sprooch an eiser Kultur identifizéiert an och eng emotional Bindung zum Land huet* » (Trad. pers : « Chacun peut acquérir la nationalité luxembourgeoise et montrer ainsi qu'il s'identifie avec notre identité, avec notre langue et notre culture, et qu'il a également un lien émotionnel avec le pays »). Est établie ainsi une corrélation entre « naturalisation » (donc obtention d'une qualité juridique, celle de la nationalité) et une donnée « culturelle », voire émotionnelle, qui est celle d'adhérer à ou de faire partie d'une certaine « identité nationale luxembourgeoise ». Le passage par la naturalisation serait de nature à maintenir cette « identité

71 Voir argument n°2 de Nee2015 : « *Mann Auslämmervahlrecht ginn d'Leizebuerger hir Souveräniteit op. Den Artikel vun der Verfassung 'la puissance souveraine réside dans la nation' misst nämlech gestrach ginn. Domat wier dat den Ufank vun Ern vun eiser Nation. D'Leizebuerger hu vill Affere mussen brengen, fir hir national Souveräniteit ze behalen. Mat geijfen eis Elteren an Grosselteren soen wann mir dat elo frauwéllig opginn ?* ». Trad. pers. : « Avec le droit de vote des étrangers, les Luxembourgeois renonceraient à leur souveraineté. Il faudrait en effet rayer de la Constitution l'article qui énonce que 'la puissance souveraine réside dans la nation'. Ce serait le début de la fin de notre nation. Les Luxembourgeois ont dû faire beaucoup de sacrifices pour garder leur souveraineté nationale. Que diraient nos parents et grands-parents si nous l'abandonnons de plein gré ? ». Cette crainte sous-tend également le discours du syndicat des fonctionnaires publics CGFP et celui du parti ADP. Cf. G. Gibéryen, « Kontra : Eng Fro vun nationaler Identiteit a Souveräniteit », *LIV*, 22.11.2014, p. 21.

nationale », comme si l'étranger était, du fait de la naturalisation, « dénature », il ne serait plus celui d'avant – étranger – mais serait devenu une autre personne : un Luxembourgeois, au sens « culturel ». A l'inverse, l'octroi du droit de vote aux étrangers en leur qualité juridique d'étrangers permettrait à ceux-ci d'éviter ce passage, ce « filtrage » : ils seraient projetés au centre du pouvoir et, étant toujours « étrangers », ils seraient naturellement poussés à prôner, et à imposer (puisque ils sont susceptibles d'être majoritaires dans l'avenir) une politique hostile à cette « identité culturelle luxembourgeoise », donc à la « nation ».

Pour ce qui est de cet argument, je me permettrai de faire deux commentaires critiques. D'une part, quelle est, exactement, cette « identité » qu'il faut protéger ? D'autre part, cette « identité » est-elle véritablement protégée par la loi actuelle sur la nationalité comme le suggèrent les défenseurs du « non » ?

Sur le premier point, il est, en effet, permis d'avoir quelques doutes. Qu'est-ce qu'un « vrai » Luxembourgeois, sur le plan « culturel » ? Quel est le dénominateur culturel qui serait *commun à tous* les nationaux luxembourgeois ?<sup>72</sup> Tous les défenseurs de cette identité en parlent toujours sur le mode du singulier : *une* identité, qui serait réelle, et qui ferait figure d'un bloc net, figé, clair, qu'il ne conviendrait pas de changer. Or ils n'en donnent que rarement une définition précise. Cette identité culturelle résiderait-elle dans le fait que, nous tous, partageons certaines préférences culinaires (boire du vin de la Moselle, manger de la « *Bouneschlupp* ») ou goûts culturels (lire de la littérature luxembourgeoise, de préférence en luxembourgeois, suivre tous les jours les médias luxembourgeois, etc.) ? Ce trait uniformément commun serait-il de défendre certaines valeurs spécifiques : être un bon catholique, être pragmatique, être loyal vis-à-vis du Grand-Duc/de la monarchie, défendre contre vents et marées l'existence et l'indépendance de l'Etat luxembourgeois, faire bloc derrière la place financière face aux critiques des étrangers, etc. ? Or c'est oublier que tous les Luxembourgeois ne sont pas de cet avis, et qu'ils ont même, en vertu de leur liberté (de conscience, d'expression, etc.), le droit d'avoir des opinions divergentes. Selon la lecture dominante de la procédure de révision de la Constitution (art. 114), sous réserve des éventuelles limites posées par le droit européen et international, toutes les normes de la Constitution luxembourgeoise sont à la disposition de la majorité des deux tiers : les

72 Cf. G. Gibéryen, « Kontra : Eng Fro vun nationaler Identiteit a Souveräniteit », p. 21 (« ... Identiteit vun all hire Membere... »).

citoyens luxembourgeois ont donc le droit d'abolir, par ex., la monarchie. Ils ont même le droit d'abolir l'Etat luxembourgeois, du moment que cela se fait pacifiquement, par voie légale.

Le pluralisme inhérent à l'idéal du libéralisme interdit, sous peine de tomber dans les travers d'une pensée totalitaire, de se livrer à des phantasmes dangereux d'un peuple « culturellement homogène », quasi fusionnel<sup>73</sup>, ou même d'une « *Leitkultur* » (la culture de la majorité). Au final, ce qui reste le plus souvent de ce mythe de l'identité nationale luxembourgeoise est le critère de la langue, d'une langue unique : le luxembourgeois. Voilà en quoi se réduit, en fin de compte, tout le discours emphatique sur « l'identité culturelle ». Or, d'une part, il est possible d'arguer que ce qui fait la spécificité (et la force politique et économique) du Luxembourg, sur le plan linguistique, c'est une certaine forme de plurilinguisme. Définir l'identité luxembourgeoise en référence au seul Luxembourg (comme si le Luxembourg avait le même statut que le Francais en France, l'Anglais au Royaume-Uni, etc.) est réducteur : le francais et l'allemand font aussi partie de *notre* bagage culturel. Ce ne sont pas simplement des langues étrangères, ce sont aussi les langues du Luxembourg (de l'Etat et de la société). D'autre part, à force de réduire la culture commune à une langue, l'on débouche en quelque sorte – n'en déplaise à Herder, Fichte et à leurs disciples – sur un vide. Une langue, en soi, n'est rien d'autre qu'un vecteur de communication. Elle ne dit pas si ce qui est véhiculé par elle est, en soi, bon ou mauvais. L'étranger, parce qu'il ne parle pas le luxembourgeois, serait-il moins digne de confiance qu'un Luxembourgais parlant le luxembourgeois ? Le même étranger, parce qu'il aurait appris le luxembourgeois, serait-il dès lors, subitement, davantage digne de confiance ?

J'en arrive ainsi au deuxième point. « L'identité nationale luxembourgeoise » est-elle préservée, en l'état actuel du droit positif, par les conditions posées par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité

73 Ce genre de discours remonte à un nationalisme luxembourgeois qui, au début du XX<sup>e</sup> siècle (chez un Nicolas Ries et d'autres), n'avait pas peur d'évoquer l'existence d'une « race luxembourgeoise » (partois aussi « mentalité » ou « substance » luxembourgeoise). Au terme de « race », politiquement inacceptable de nos jours, s'est substitué celui, plus convenable, de « culture » ou « d'identité ». Voir D. Scuto, *La nationalité luxembourgeoise (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles)*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2012, chap. 6 et 7 ; id., « Question nouvelle, discours ancien », *Zeitschrift*, 7.3.2015, p. 9 ; F. Fehlen, « Le libéral Nicolas Ries et ses éphémères conservateurs », *Forum*, n°168, 1996, p. 35 ss. Sur la résurgence de la vision allemande du XIX<sup>e</sup> siècle de la nation (Herder, Fichte) dans le débat luxembourgeois actuel, cf. R. Hesse, « Der Intellektuelle als Feindbild », *Letzbeurger Land*, 12.6.2015, p. 7.

luxembourgeoise<sup>74</sup> ? Est-elle au cœur de cette loi ? Ce point est plus complexe que ne le suggèrent les avocats du « non ».

Tout d'abord, à l'égard de ceux qui deviennent Luxembourgais en vertu d'un lien de filiation avec un ressortissant luxembourgeois (art. 1-1°, art. 2) ou en vertu de leur naissance sur le territoire luxembourgeois (art. 1-2°, 1-3°, 1-4°, 1-5°), la loi ne pose aucune condition d'ordre culturel et/ou linguistique. On ne leur demande pas un certain « degré d'assimilation », ni même une certaine connaissance linguistique (pas même en luxembourgeois), ni pour leur reconnaître la nationalité, ni pour la leur enlever (la déchéance décidée par l'Etat n'est pas même prévue dans ces cas de figure). Si, dans les faits, la plupart de ces enfants apprennent le luxembourgeois, cela est le résultat non pas d'une exigence de la loi sur la nationalité, mais d'une décision du/des parent(s) de leur transmettre la langue et/ou de les envoyer dans une école qui se sert de la langue luxembourgeois. A l'heure actuelle, il est donc parfaitement possible en fait et en droit qu'un national luxembourgeois ne parle pas la langue luxembourgeoise.

Ensuite, pour ce qui est de la procédure temporaire, vouée à expirer en 2019, d'obtention de la nationalité du fait d'un aïeul qui, en 1900, était Luxembourgais (art. 29) et de la procédure spéciale de naturalisation pour « services signalés à l'Etat » (art. 8 et 9), toute exigence d'ordre culturel ou linguistique manque également. Les personnes ainsi naturalisées peuvent ne pas parler du tout le luxembourgeois, ni même connaître la réalité sociale du pays. Pourraient-ils, par la suite, être déchés de la nationalité pour « non-assimilation » ? Il faudrait déjà savoir si la déchéance est possible dans ces cas (le texte n'est pas explicite sur ce point) ; si le régime ordinaire de déchéance devait s'appliquer (art. 15), il y a lieu de noter que la « non-assimilation (culturelle/linguistique) » n'est pas un motif valable de déchéance. Selon l'art. 15, seul un certain type de violation de la loi (la tromperie de l'administration de l'indigénat par le biais d'une fraude, d'une usurpation de nom, etc.) est de nature à justifier un tel acte. Autrement dit : l'image minimale de l'être humain qui est véhiculée (exigée), dans ce contexte, par la loi sur la nationalité est celle de l'honnête homme qui respecte, non pas toutes les lois, mais celles relatives à la procédure d'obtention de la nationalité.

Enfin, il faut étudier la procédure de droit commun de naturalisation (art. 5 ss). A ce niveau, l'art. 7 énonce que la naturalisation devra être refusée par le ministre si la personne ne justifie pas d'une « intégration

74 *Mém. A.*, n°158, 27 octobre 2008, p. 2222. <http://www.legilux.public.lu/rgl/2008/A22222/A.html>



suffisante ». Or cette dernière notion, en soi assez floue, est précisée ensuite (« à savoir... ») par des critères légaux précis et techniques. Parmi eux, figure effectivement un critère linguistique (la connaissance « suffisante » de l'une des trois langues officielles et la connaissance du luxembourgeois). N'y figure, en revanche, aucun véritable critère d'ordre « culturel » : l'on peut douter qu'une simple participation à trois cours d'instruction civique puisse transformer l'état d'esprit politique d'un étranger à supposer qu'il soit opposé à la démocratie libérale : quant au critère du casier judiciaire (absence de condamnation pénale importante dans les 15 dernières années), elle permet tout au plus de défendre l'idéal du citoyen respectueux de la loi. À noter : comme déjà indiqué, en vertu de l'art. 15, une « non-assimilation » n'est pas un motif légal justifiant la déchéance de la nationalité.

Conclusion : sur les deux plans indiqués, l'argument de « l'identité culturelle nationale » ne me semble pas convaincant. (Mais, sur ce point, les avis divergent fortement<sup>75</sup>.)

---

<sup>75</sup> Selon un sondage opéré la semaine du référendum, plus des deux tiers de l'électorat voient « l'identité nationale », en particulier la langue, menacée par la présence des étrangers. Cf. D. Valvasori, « Sorge vor dem Identitätsverlust », *Tageblatt*, 10.6.2015, p. 2.