

La démocratie gagnante

A propos du projet de loi 4051

Depuis ses débuts, "forum" s'est battu aux côtés de l'Uniao, puis de l'ASTI pour l'extension du droit de vote communal aux immigrés. Le 7 décembre 1995 la Chambre des Députés a enfin voté une loi fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens de l'Union européenne. On pourrait donc crier victoire, si les débats parlementaires et les avis concernant le projet de loi n'avaient laissé une impression ambiguë.

"Longtemps, la discussion concernant le droit de vote des non Luxembourgeois aux élections communales fut menée de façon controversée dans certains milieux, mais ne fit jamais l'objet d'un véritable débat parlementaire. [A qui la faute?] Aussi l'extension du droit de vote communal à des non Luxembourgeois ne resta-t-elle que la revendication d'une minorité, alors que la large majorité des acteurs politiques, reflétant sans doute la large majorité de l'opinion des électeurs, resta d'avis que l'extension du droit de vote ne saurait être que l'aboutissement, et non le point de départ de l'intégration des étrangers au Luxembourg, et que cette extension saurait se faire le mieux par la naturalisation des étrangers bien intégrés au Luxembourg." C'est par cette introduction, que le député René Kollwelter qualifia à juste titre de falsification de l'histoire, que débute le rapport écrit que le député François Biltgen rédigea au nom de la commission parlementaire des institutions et de la révision constitutionnelle au sujet du projet de loi 4051 fixant la participation aux élections communales des citoyens non Luxembourgeois de l'Union européenne.

Un vote sous contrainte européenne

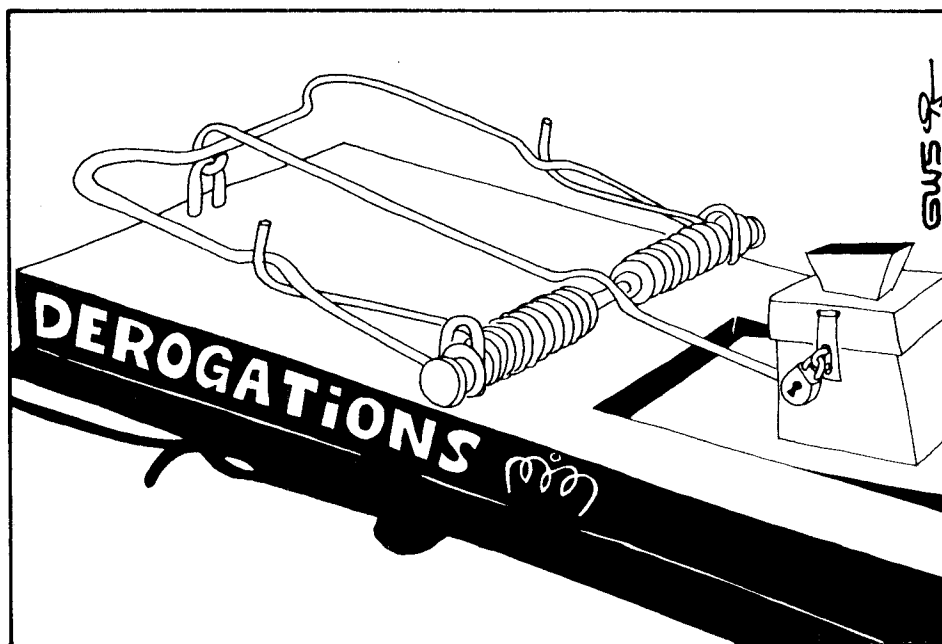
La revendication d'octroyer le droit de vote au niveau communal aux immigrés fut en effet déjà élevée dans le cadre du synode diocésain en février 1977. Un communiqué ad hoc de l'Uniao fut publié au "Luxemburger Wort" le 12/2/1977, "forum" s'en fit l'écho dans son n°16/4.6. 1977. Le Conseil économique et social déclarait dans son avis sur le projet de budget 1979 que "le Gouvernement devrait oeuvrer résolument dans le sens d'une participation des étrangers à la vie publique du pays, notamment sur le plan des communes, des chambres professionnelles et des institutions sociales". Une véritable campagne en faveur du droit de vote aux

immigrés fut lancée en 1981 par l'ASTI; "forum" y consacra son dossier n° 47/11.4.1981. Ce n'est pas l'endroit pour faire l'historique exhaustif des antécédents de ce projet de loi enfin adopté le 7 décembre 1995. Retenons seulement que tous les partis politiques de l'époque avaient signé en 1981 une plate-forme de l'ASTI en faveur du droit de vote des étrangers. Que seule une minorité ait accepté cette extension des droits démocratiques à un tiers de la population résidente, est une contrevérité que l'enquête de l'ILReS effectuée en 1994 a clairement démentie: seuls 15% de l'échantillon représentatif de la population de nationalité luxembourgeoise se sont prononcés contre le droit de vote actif des étrangers et 21% contre le droit de vote passif.

Quand l'orateur mandaté du Parti démocratique, le député Jean-Paul Rippinger a commencé son discours par une question

des plus démagogiques, bien sûr diffusée par RTL-92,5 à une heure de grande écoute, pour savoir si les quatre évadés étrangers de la prison de Schrassig auraient également le droit de vote, alors qu'en tant qu'avocat Monsieur Rippinger sait pertinemment qu'un condamné pour affaire pénale est automatiquement déchu de ses droits politiques, on pouvait craindre le pire pour le débat à la Chambre des députés. Son parti n'y joua pas le rôle le plus glorieux. Alors qu'il avait annoncé que les députés du PD seraient libres de voter un amendement étendant le droit de vote aux non-ressortissants de l'UE, aucun d'eux n'a voté pour le texte afférent soumis par la fraction des Verts. Avaient-ils peur d'être taxés de moins bons nationalistes que les partis de la majorité?

Plusieurs députés, y compris le rapporteur, se sont félicités de la modération de l'avis du Conseil national pour étrangers



Guy W. Stoos in: Ensemble 29/96

(CNE), dans laquelle ils ont vu une preuve de sa bonne intégration - n'oublions cependant pas qu'il est à moitié composé de Luxembourgeois -, mais aucun d'eux n'a voté pour un des amendements présentés par les Verts qui étaient tous basés sur l'avis du CNE. La modération du CNE a donc été mal honorée, alors qu'il ne faut pas croire qu'elle allait de soi. Dans sa réunion du 4/10/1996 la majorité du CNE avait dû accepter, face aux réticences des représentants du patronat, de ne pas trop insister sur sa revendication d'un congé politique afin d'apprendre le luxembourgeois. Mais malgré le compromis trouvé le délégué de la Fédération des Artisans vota contre le texte! Avait-il un mandat à ce propos? Le délégué de la CGFP pour sa part avait déjà quitté les lieux sans se prononcer.

Il faut bien se rendre à l'évidence que le monde politique luxembourgeois avait tellement peur de ce droit de vote des immigrés et des éventuels agissements d'une minorité nationaliste, qu'il n'acceptait d'en discuter que sous la contrainte européenne. Lors des élections législatives de 1989 le parti chrétien-social aussi bien que le parti démocratique promirent dans leur programme électoral respectif que l'octroi du droit de vote à des non-nationaux ne trouverait jamais leur accord. Ce n'est qu'après la signature du traité de Maastricht, en février 1992, que les trois partis traditionnels, PCS, POSL et PD, durent se plier, en cours de législature, à un revirement de leur attitude à ce propos. Le groupement ADR ne manqua pas de leur en faire le reproche lors de la ratification parlementaire du dit traité en juillet 1992.

La loi se ressent de cette origine purement européenne qui n'est pas soutenue par une conviction propre de l'intérêt et de la nécessité de cette extension des droits démocratiques aux étrangers, quoi qu'en dise le député Luc Frieden du PCS. En effet, elle limite l'accès au droit de vote aux seuls citoyens de l'Union européenne, sous prétexte que la loi transpose dans la législation luxembourgeoise une directive européenne qui par nature ne peut s'appliquer aux Suisses, Polonais, Cap-Verdiens ou Américains. Et si certains députés n'excluent pas une telle extension aux 4% de la population résidente qui continuent donc à être exclus du droit de vote - revendication par ailleurs soutenue par le Conseil économique et social, la Chambre du travail et le CNE -, ils associent cette perspective à une réciprocité qui serait dans ce cas nécessaire, oubliant que dans plusieurs pays de l'UE, comme les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, tous les habitants sans distinction de nationalité sont d'ores et déjà associés à la vie politique

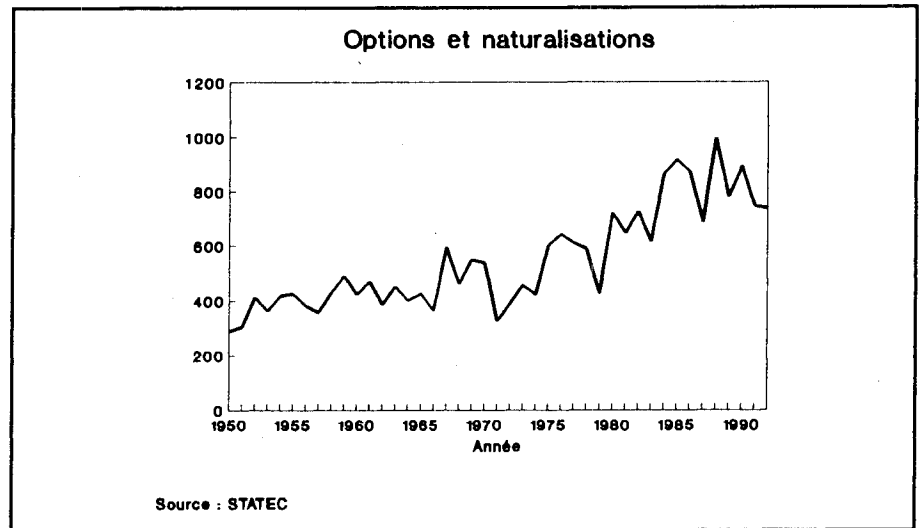
communale, sans réciprocité et à la satisfaction de tous. Ces pays disent simple-

La loi se ressent de cette origine purement européenne qui n'est pas soutenue par une conviction propre de l'intérêt et de la nécessité de cette extension des droits démocratiques aux étrangers.

ment que la vie communale concerne tous les habitants de la commune et que tous devraient donc aussi participer à sa formulation. Si jadis le droit de vote était lié à la fortune et au sexe masculin, aujourd'hui encore à la nationalité et à l'âge (Verts et PD semblent cependant vouloir s'acheminer vers un abaissement de l'âge électoral), pourquoi ne serait-il pas demain plutôt lié à la résidence, comme dans les pays anglo-saxons? La réponse à de telles questions fondamentales doit être politique, et non formaliste et juridique.

l'accès des étrangers aux fonctions publiques qui ne participent pas à la souveraineté nationale. En effet, le gouvernement ne veut ouvrir les portes de la fonction publique que sous la contrainte européenne, c.-à-d. après y avoir été condamné par la Cour de Justice européenne. Renée Wagneur, députée des Verts, l'a bien dit: *"Cette passivité et cette réticence ne font qu'exprimer un manque d'assurance extrême à propos de notre propre identité. Si le Luxembourg ne peut subsister sans les dérogations en matière de droit de vote, il avoue que sa politique d'intégration a échoué."*

Il faut en effet regretter avec René Kollwelter que la commission parlementaire n'ait pas saisi l'occasion de réfuter les arguments, ou plutôt les fausses assertions contenues dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics entièrement inféodé à la centrale syndicale de la CGFP. Bravant le ridicule en prétendant que *"la politique actuelle mène à terme inéluctablement à la disparition du Luxembourg en tant qu'entité nationale"*, la Chambre professionnelle prétend itérativement parler au nom de l'opinion publique, alors que le sondage cité effectué par



La CGFP de plus en plus isolée

Les hommes politiques luxembourgeois, qui n'acceptent l'extension du droit de vote que sous la contrainte européenne, ne font que renforcer le refus croissant de l'unification européenne qu'on peut constater dans un pays aussi tributaire du marché commun que le Luxembourg. Et ils offrent aux nationalistes, voire chauvinistes, de la CGFP, dont l'avis négatif rendu sur ce projet 4051 a soulevé les protestations des seuls députés verts et des députés socialistes Lydie Err et René Kollwelter, un argument de taille pour refuser demain

l'ILReS a largement démontré que cette opinion publique est bien plus favorable à l'extension du droit de vote que ne voudraient le croire certains milieux nationalistes. La Chambre prétend aussi que les ressortissants de pays de l'UE seraient devenus plus réticents à l'égard d'une naturalisation qui ne leur procurerait plus aucun avantage après le vote du traité de Maastricht. Cette affirmation est fautive à double titre: D'une part les étrangers restent bien sûr exclus des élections législatives, et d'autre part les données du STATEC ne permettent pas du tout de conclure à une baisse du nombre des naturalisations et options, ces chiffres ayant toujours connu de

très fortes variations. A plusieurs reprises "forum" a expliqué que des immigrés de première génération ne coupent pas le dernier lien qui les lie à la patrie en changeant de passeport (voir graphique). Ce n'était pas le cas pour les centaines de milliers d'Italiens qui ont passé quelques saisons ou quelques années au Luxembourg avant de rentrer au moment de leur retraite, ce n'est pas le cas pour les Portugais qui viennent en famille. Cette règle est confirmée par la seule exception: chez les Cap-Verdiens le taux de naturalisation est le plus élevé de toutes les nations présentes au Luxembourg, parce que ils savent très bien que leurs chances de rentrer un jour dans leur île natale sont minimes, voire nulles. Le refus de la naturalisation n'est pas un refus de participer aux droits politiques, mais exprime le désir de maintenir un lien avec la patrie.

La CGFP a tort aussi de prétendre qu'aucun séminaire ou colloque ne s'occupe de l'avenir de la nation luxembourgeoise face à l'immigration, ses propres représentants ayant p. ex. participé en janvier 1994 au colloque organisé par le SeSoPI.

Que les fausses allégations de la Chambre professionnelle, qui prétend à tort parler au nom de tous les fonctionnaires, n'aient pas été plus nettement repoussés par les députés des partis traditionnels pourrait, il est vrai, faire croire qu'une de ses insinuations n'est pas sans fondement: En effet, dans son avis la Chambre prétend que "*beaucoup de députés foncièrement hostiles au droit de vote des étrangers*" auraient été "*menacés d'exclusion par la direction du parti*", s'ils avaient voté contre le traité de Maastricht et contre la révision de la constitution qui en fut le corollaire. Aucun député n'a démenti cette affirmation ...

Que l'opinion publique soit largement acquise à l'extension du droit de vote aux immigrés, l'ADR, jadis connu pour ses attitudes poujadistes et nationalistes, l'a bien compris. Constatant que 55 députés élus en juin 1994 l'ont été sur un programme approuvant le traité de Maastricht, l'ADR a décidé un revirement et s'est rallié aux défenseurs de l'extension. Il prôna même le rejet de toute condition de résidence pour les étrangers, une telle n'étant pas non plus exigée des Luxembourgeois qui déménagent d'une commune vers une autre et qui peuvent y participer aux élections sans connaître les aléas de la politique locale. Et dans la même logique démocratique il plaida pour l'accès des meilleurs élus, quelle que soit leur nationalité, aux fonctions de bourgmestre et d'échevin. Au lieu de couvrir l'ADR du proche de démagogie et d'opportunisme,

comme l'ont fait certains députés socialistes, enregistrons plutôt ce signe de courage politique. Même la 'Nationalbewegung' a entre-temps décidé son autodissolution. La CGFP est de plus en plus isolée ...

Officiellement le changement d'opinion du ADR était justifié par l'article de la loi qui dit que les débats au conseil communal sont menés en luxembourgeois, même si le français et l'allemand restent langues autorisées. Or, cette question du régime des langues a certainement été surévaluée: comment en effet imaginer qu'un candidat étranger ait une chance d'être élu par les électeurs luxembourgeois - car les seules voix des compatriotes ne suffisent guère dans aucune commune - s'il ne comprend, voire ne parle pas le luxembourgeois?

Des modalités encore plus restrictives

La loi, dans les termes où elle a été votée, est bien entendu loin de pouvoir donner entièrement satisfaction aux protagonistes de la première heure. Alors qu'ici même on avait démontré la vanité des dérogations accordées au Luxembourg par les instances européennes pour la mise en pratique du droit de votes des citoyens européens aux élections communales (voir "forum" n° 156/déc. 1994), la commission parlementaire des affaires communales en a encore rajouté: Sous prétexte qu'une cérémonie de mariage ou un enterrement sont des actes de la puissance publique, elle a exclu le remplacement du bourgmestre par un conseiller non-luxembourgeois dans tout acte d'officier de l'état civil. La Chambre du travail aussi bien que le CNE, relayés par un amendement des Verts, avaient par contre plaidé pour une ouverture des fonctions d'échevin à des non-nationaux, sauf pour les cas où l'échevin remplace le bourgmestre dans un acte de puissance souveraine. Alors que juridiquement le résultat aurait été le même, la

L'essentiel ne devrait-il pas être l'extension de la participation de tous au jeu démocratique? Les règles de droit ne doivent-elles pas alors se soumettre à cette volonté politique?

voie choisie par le législateur montre une fois de plus l'esprit restrictif dans lequel a été rédigée la loi.

Cette limitation risquera de créer des surprises désagréables dans les communes à

système électoral majoritaire: en effet, il se pourrait fort bien que dans telle commune il ne soit pas possible de former un conseil échevinal stable sans y faire participer tel conseiller étranger. La loi ne prévoit pas de solution à ce problème. Dans les débats parlementaires les juristes, notamment du PCS, ont dit que seules de nouvelles élections pourraient apporter une issue. Et si elles confirment le vote précédent? N'oublions pas qu'un conseiller étranger ne pourra guère se faire élire sans l'appui d'un nombre important aussi d'électeurs luxembourgeois. Et qui pourrait nier que tel citoyen étranger a acquis une popularité parmi ses concitoyens qui le prédestine à une participation au collège échevinal? L'exemple, certes sans doute rare en pratique, montre comment des principes juridiques ont empêché les députés à donner la priorité à des considérations politiques: l'essentiel ne devrait-il pas être l'extension de la participation de tous au jeu démocratique? Les règles de droit ne doivent-elles pas alors se soumettre à cette volonté politique?

Certes, le rapporteur et plusieurs députés ont laissé entendre que l'on pourrait réviser la loi à la lumière de la première expérience prévue officiellement pour 1999, bien que des élections partielles pour lesquelles la loi est dorénavant applicable puissent bien avoir lieu auparavant. Il est vrai que pour les élections partielles prévues pour le 3 mars 1996 dans les communes de Heinerscheid, Kautenbach et Nommern, les étrangers resteront encore exclus, le droit de vote étant réservé aux électeurs inscrits le 1er janvier précédant les élections (art. 48 de la loi électorale), de sorte qu'on peut sérieusement envisager une plainte d'un citoyen de l'UE devant la Cour de Justice européenne, parce qu'à Luxembourg la directive communautaire octroyant le droit de vote au niveau communal ne devient applicable qu'à partir du 1er janvier 1997, alors que le Conseil des ministres avait fixé comme date de mise en vigueur le 1er janvier 1996. Dans la loi introduisant la participation des citoyens de l'UE aux élections du parlement européen, en 1994, il avait été expressément prévu d'ouvrir les listes électorales en dehors des délais normaux, pour que les étrangers puissent voter au mois de juin. Un tel paragraphe est omis dans la loi actuelle. Même si dans le premier projet de loi les fautes de forme étaient légion, il ne faut pas croire qu'une telle omission était involontaire.

Susceptible de révision prochaine semble être aussi le délai de séjour imposé aux étrangers avant de pouvoir jouir du droit de vote actif (6 ans) et passif (12 ans). Le POSL s'était prononcé pour une réduction

de ces délais à 3 et 5 ans, mais il s'est incliné (sauf Err et Kollwelter) devant la volonté de son partenaire dans la coalition gouvernementale - le PCS se réfugiant tout-à-coup derrière son programme électoral qui avait prévu ces longs délais - et n'a même pas voté l'amendement présenté par les Verts qui sans le refus des socialistes aurait eu une réelle chance d'aboutir, car au PD quatre députés auraient suffi pour le faire adopter (à condition que le ADR vote pour au lieu de s'abstenir, contrairement à ce qu'avaient annoncé ses orateurs Henckes et Greisen). Plusieurs députés ont fait remarquer à juste titre que d'une part ce délai est en pratique beaucoup plus long, puisque les élections communales n'ont lieu que tous les six ans. Un étranger qui est arrivé au pays en 1995, ne pourra se faire inscrire sur les listes électorales qu'en l'an 2001 pour participer la première fois aux élections en 2005. Il ne pourra se porter candidat que pour les élections de 2011! Et d'autre part ce délai est plus long que la condition de résidence requise pour se faire naturaliser (10 ans), comme le rappelle le CNE, alors que la participation aux élections commu-

la durée de résidence sur une déclaration formelle, comme l'avaient suggéré la Chambre de travail et le CNE tout comme un amendement des Verts. Alors que le rapport de la commission parlementaire et les orateurs mandatés ont prétendu que la commission parlementaire avait recherché en vain une voie pour faciliter autant que possible cette procédure, le député René Kollwelter a révélé qu'ils se sont heurtés à la paresse des fonctionnaires communaux de la commune de la dernière résidence (défendue à la commission par certains députés-maires) qui refuseraient de faire les recherches nécessaires auprès de leurs collègues des communes précédentes. Et la loi ne précise pas non plus si ces certificats sont exempts de taxes et de droits de timbre prohibitifs.

Cependant le législateur a oublié que les changements de domicile de tout étranger sont à signaler au Ministère de la Justice. Il existe donc bien une liste unique qui renseigne le lieu de résidence de tout étranger et il suffit de donner ordre à ces fonctionnaires de l'Etat d'établir un certificat de résidence récapitulatif pour résoudre le problème. Reste une question ouverte que la

un mois et que l'intérêt pour les élections européennes ne doit guère être plus grand chez les électeurs luxembourgeois, si on ne les force pas à aller voter ...

Se pose finalement la question de savoir combien de résidents étrangers sont concernés par la loi leur octroyant le droit de vote. Seul le CNE s'était penché sur cette question: ses estimations très approximatives lui font avancer le chiffre de 54 865 adultes non-luxembourgeois ressortissant de l'UE qui rempliraient les conditions pour se faire inscrire sur les listes électorales. Il nous semble significatif que le gouvernement n'ait pas fait calculer de façon plus fiable ce chiffre par les services du STATEC.

Le combat n'est pas terminé

Bien sûr le combat pour l'égalité des droits de nos concitoyens n'est pas terminé. Le député Jean-Pierre Klein (POSL) a déjà invité ses confrères bourgmestres à faire intégrer des étrangers dans les commissions communales (autres que la commission consultative des étrangers): rien ne s'y oppose sur le plan légal. Par contre il a exigé une réforme de la loi organisant l'Office social qui réserve la qualité de membre aux Luxembourgeois. Puis se pose le problème de l'accès des étrangers aux fonctions publiques, dans l'administration communale aussi bien que dans l'Etat. Comment justifier dorénavant qu'un conseil communal refuse un emploi à un chauffeur d'autobus ou à un maître-nageur sous prétexte qu'il est étranger, alors qu'il est électeur? D'ailleurs la Commission européenne a déjà entamé la procédure contre l'Etat luxembourgeois qui refuse jusqu'ici de se conformer aux directives européennes. Finalement il faudra prévoir, comme l'a exigé à juste titre Lydie Err, une révision des conditions de naturalisation, le délai de dix ans de résidence étant un des plus longs dans les pays de l'UE, et, vu le peu d'empressement des ressortissants de l'UE à se faire naturaliser, l'introduction de la double nationalité.

Soyons sûrs que la future révision de la loi électorale envisagée par certains députés et même par le ministre de l'Intérieur n'interviendra jamais, si la pression de ceux qui ont fait adopter le principe du droit de vote des étrangers se relâche. L'ASTI ne perdra pas sa raison d'être avec cette loi qu'elle appelle de ces vœux depuis une quinzaine d'années, et la rubrique 'immigrés' dans "forum" ne restera pas vide ces prochaines années.

SeKo/m.p.

Soirée débat:

L'identité luxembourgeoise de nos jours

vendredi 2 février 1996

à 20 h. à l'ASTI

10, rue Laval, Luxembourg-Eich

avec la participation de Paul Estgen, Fernand Fehlen,
Mario Hirsch, Daniel Spizzo et Gilbert Trausch
modération: Michel Pauly

Organisation: Agence interculturelle de l'ASTI et "forum"

A qui veut se préparer à ce débat nous recommandons la lecture du dossier dans "forum" n° 163/1995.

nales est supposée être un pas moins décisif que la naturalisation.

Les discussions autour des modalités requises pour se faire inscrire sur les listes électorales pourraient trouver une solution plus simple que les députés ne l'ont cru. D'après le texte actuel de la loi et son interprétation par les députés, l'étranger désireux de se faire inscrire devra faire le tour de toutes les administrations communales où il a habité les six ou douze dernières années pour réunir les certificats de résidence nécessaires, ce qui risque d'être fort difficile vu les horaires de travail des électeurs et des administrations. Les députés ont rejeté l'idée de baser le contrôle de

loi n'évoque pas du tout: comment les fonctionnaires des instances européennes qui habitent au Luxembourg se procureront-ils un certificat de résidence, puisqu'ils sont exempts de l'obligation de signaler leur résidence à l'administration communale?

Ces questions pratiques ne sont pas sans importance, car aux élections pour le parlement européen la participation d'électeurs étrangers avait été dès plus minces: 9,4% à Dudelange, 7,5% à Esch/Alz., mais seulement 4,2% à Luxembourg, 4% à Differdange etc. Il est vrai que la campagne d'information pour inciter les immigrés à se faire inscrire n'avait pu durer qu'à peine