

## Vers une nouvelle démocratie représentative

Depuis 1848 le Luxembourg a choisi d'être une démocratie parlementaire<sup>1</sup>, c'est-à-dire où la Loi est l'expression de la volonté générale des citoyens, déléguée à un Parlement et où le Gouvernement est responsable de ses actes. Le formalisme juridique qui concourt à la définition dudit régime politique depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1868 ne saurait toutefois faire l'économie d'une réflexion sur l'état réel de la démocratie et du parlementarisme au Grand-Duché<sup>2</sup>.

La démocratie parlementaire dont les maîtres mots sont l'élection, la délégation et la responsabilité, ne fonctionne plus de la même manière qu'au moment de sa fondation au XIX<sup>e</sup> siècle où triomphèrent partiellement les parlementarismes moniste et dualiste, c'est-à-dire le pouvoir du Parlement et du Conseil d'Etat, dans la définition de la Loi, de son domaine et de son contrôle de constitutionnalité<sup>3</sup>. Le législateur, le citoyen et l'ensemble des groupes d'intérêts formant la société grand-ducale jouent aujourd'hui une pièce de théâtre où la majorité des règles du jeu et sa trame ont changé. Désormais ce sont les parlementarismes rationalisé et européenisé qui l'emportent. Autrement dit, le Gouvernement et ses administrations sont à présent les maîtres de l'agenda législatif par l'existence même d'un Etat-social, providentialiste et interventionniste en économie et par celle de la Gouvernance européenne qui renforce l'emprise des exécutifs sur la décision en politique (Conseil européen, Commission européenne) et des groupes d'intérêts lors de la préparation et l'évaluation même des politiques publiques<sup>4</sup>. Au-delà des nouvelles règles du jeu, que les citoyens doivent saisir, deux autres modifications majeures sont intervenues depuis la fondation du régime constitutionnel libéral luxembourgeois et qui doivent aussi interpeller indépendamment de notre position dans la société.

La première modification concerne le corps électoral lui-même. Aujourd'hui, il ne correspond plus aux objectifs des pères fondateurs de la démocratie luxembourgeoise. La population adulte en âge de voter ne constitue plus en effet le socle de la légitimité qui par exemple avait permis de justifier en 1848 la fin du régime « semi-despotique » qui caractérisait le Luxembourg depuis 1815 (et qui fut implémenté de nouveau à partir de 1856 jusqu'en 1868). Le corps électoral se dissocie progressivement de la souveraineté populaire. En 2015, trois catégories de citoyens cohabitent au Luxembourg, cas unique en Europe si l'on exclut les grandes capitales européennes (Berlin, Londres, Paris, etc.).

En premier lieu, les citoyens de nationalité luxembourgeoise, (encore les plus nombreux mais pour combien de temps en dépit de l'introduction de la loi sur la double nationalité en 2008 ?) disposent du droit de vote pour toutes les élections, qu'ils soient passifs (électeurs) et actifs (éligibles à toutes les fonctions électives). Cette « communauté de citoyens » a été fixée en réalité par une conception ethnolinguistique de la nationalité pour asseoir l'indépendance et la légitimité du nouvel Etat après l'échec de la diète de Francfort en 1848 et le Traité de Londres de 1867.

En second lieu, les citoyens communautaires, très largement dominants parmi les Etrangers résidents (86,1% sont des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne),

---

<sup>1</sup> Pierre Avril, *La Forme parlementaire de la Démocratie*. Paris: Dalloz-Sirey, 2012.

<sup>2</sup> Pour une exposition complète de l'état de la question, voir à ce sujet, Philippe Poirier (sous la direction) *les Pouvoirs d'un Parlement : La Chambre des Députés du Luxembourg*. Bruxelles : Editions Larcier, 2014.

<sup>3</sup> Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris: Motteroz, 1902

<sup>4</sup> Klaus Von Beyme, *Parliamentary democracy: democratization, destabilization, Reconsolidation 1789-1999*. London, Palgrave, 2000.

électeurs et éligibles à devenir députés européens et/ou bourgmestres mais ne participant pas aux élections législatives nationales. Cette « communauté de citoyens » a été définie par le Traité de Maastricht en 1993 dans une logique de patriotisme juridique européen et où le Luxembourg obtint d'ailleurs des exceptions quant à son application pour les élections européennes de 1994 et suivantes au regard de sa composition démographique unique.

En troisième lieu, les citoyens issus du « reste du monde », si l'on utilise un terme rugbystique, dont la majorité est composée bien souvent de ressortissants en provenance de démocraties représentatives semblables et parfois antérieures à la démocratie luxembourgeoise (Etats-Unis, Canada, Australie, etc.). Ils sont électeurs et éligibles aux seules élections communales. Cette « communauté de citoyens » est la plus « instable » car plus que toute autre elle dépend de l'état d'attractivité et de compétitivité à l'échelle mondiale de l'économie du Luxembourg et elle est aussi la première concrétisation d'une « citoyenneté de résidence-travail » qui est par ailleurs très rare en Europe montrant que le Luxembourg est aussi un « explorateur » en termes de droits politiques.

En l'état du projet de loi déposé en novembre 2014 au Parlement, le 7 juin 2015, les électeurs de nationalité luxembourgeoise seront appelés à se prononcer, par voie de référendum, sur l'octroi du droit de vote actif à tous les étrangers résidant depuis dix ans au Grand-Duché pour les élections de la Chambre des Députés s'ils ont déjà participé à des élections européennes et communales. Si le « oui » l'emportait, le Luxembourg, après l'Ecosse à l'automne 2014 (le référendum sur l'Indépendance), serait la seconde entité législative au sein de l'Union européenne à rendre possible l'existence d'une « citoyenneté politique de résidence ». Quel que soit l'issue dudit référendum et sans se prononcer sur la validité de telle ou telle option, trois questions demeureront pour le fonctionnement et la légitimité de la démocratie représentative au Luxembourg :

- La coexistence des formes juridiques de la citoyenneté et de la nationalité sera-t-elle toujours envisageable et les critères linguistiques pour cette dernière seront-ils « tenables » dans un Etat qui consacre officiellement le trilinguisme et dans une société qui de fait est plurilingue (et de manière croissante) au regard des Traités du Conseil de l'Europe dont il est signataire ?
- Les Etats de l'Union européenne, qui sont engagés dans un processus de (re)politisation de leurs citoyens résidant à l'étranger par l'octroi notamment de sièges députés réservés à ces derniers dans leurs parlements respectifs (Portugal, Italie, France, etc.) accepteront-ils l'exercice de la « citoyenneté politique de résidence » pour leurs « nationaux » sans effets sur leurs propres droits électoraux et quelles seront les compensations entre des citoyens qui pourront voter à de multiples parlements et d'autres à un seul au sein même de l'Union européenne alors même que le principe d'égalité juridique est au cœur de l'expérience démocratique européenne et confirmée par la Cour de Justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme ?
- Les instruments de la socialisation et de la communication politique en termes linguistiques, l'organisation et le fonctionnement des partis qu'ils soient luxembourgeois et/ou étrangers opérant au Luxembourg (ils sont fort nombreux et actifs), et le processus et de choix des candidatures à toutes les élections devront-ils être modifiés, sous quelles conditions, dans quelles directions et pour quels objectifs au regard du respect de la théorie démocratique libérale qui sous-tend la Constitution luxembourgeoise ?

La seconde modification concerne le principe de délégation et de son exercice par les parlementaires luxembourgeois, c'est-à-dire l'autonomie. De nouveau, si la Constitution et la loi électorale reconnaissent que les députés ne sont pas les commettants de leurs électeurs, c'est-à-dire qu'ils ne détiennent pas de mandats impératifs et révocables par les citoyens en cours de

législature, nombreux sont les instruments juridiques et les conditions politiques qui bornent désormais la délégation et l'autonomie des pouvoirs des parlementaires.

En premier lieu, le Luxembourg, comme toute autre démocratie européenne, n'a plus fait l'économie à juste titre d'instruments relevant de la démocratie délibérative et de la démocratie participative<sup>5</sup>. Il s'est agi par exemple de l'introduction du référendum national à portée consultative (mais dont le Parlement s'engage à respecter les résultats), de son exercice en 2005 pour le Traité constitutionnel européen et à venir en juin 2015 sur la révision constitutionnelle (droit de vote des étrangers, financement des ministres des cultes, de la limitation du nombre et de la durée du mandat ministériel et du droit de vote facultatif dès l'âge de 16 ans); de l'introduction de la pétition publique et en ligne ouverte aux personnes âgées de 15 ans inscrites dans le Registre national des personnes physiques en 2013 sans distinction de nationalité, du dialogue légitime et en voie d'institutionnalisation avec les groupes d'intérêts pour la fabrication de la Loi avec en retour la nécessaire création d'un code de déontologie parlementaire en 2014.

En second lieu, l'exercice même du mandat parlementaire est désormais influencé, pour ne pas dire conditionné, par de multiples paramètres tels que : la discipline parlementaire imposée par le Gouvernement, quel que soient ses couleurs politiques depuis Paul Eyschen jusqu'à Xavier Bettel ; la fabrication du consensus et de la décision politique souvent réservées désormais en primauté aux médias dans une sorte de « démocratie de l'immédiateté et de l'émotion », la prégnance d'un néo-corporatisme et consociatif que la Tripartite<sup>6</sup> consacra et que le nouveau Conseil des finances publiques entré en fonction fin 2014 poursuit parmi d'autres exemples (les Chambres professionnelles à partir des années 20 et 30, le Rentendesch en 2003, etc.) ; ou bien encore la spécialisation du travail parlementaire en commission (bien qu'inférieure à d'autres parlements en raison même du fort cumul des mandats législatif et local au Luxembourg) et dont par ailleurs la transparence est devenue une exigence depuis 2012.

En troisième lieu, l'internationalisation (Traité de Vienne en 1815, Traité d'adhésion à la Deutscher Zollverein en 1842, Traité d'Union économique belgo-luxembourgeoise en 1921, Traité Union Benelux 1944, etc.), et l'eupéanisation<sup>7</sup> (Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1952, Traité de Rome en 1957, etc.) du domaine de la Loi et de celui du règlement au Luxembourg dont le dernier Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en 2013 est si emblématique, ont des effets directs sur l'autonomie parlementaire. Cette acceptation de la limitation de la souveraineté (autrement dit le respect du principe de conventionalité) a été consacrée par le Parlement, lui-même en 1956. La Chambre des Députés a ainsi affirmé, sans jamais y porter atteinte depuis, la primauté du droit international et européen sur la législation nationale.

De nouveau, les transformations du régime démocratique luxembourgeois et les réponses institutionnelles et politiques ne sont encore qu'à leurs prémisses dans les domaines susmentionnés :

---

<sup>5</sup> James Bohman & William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. Carole Pateman, *Participation and democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

<sup>6</sup> Philippe Poirier « Le Luxembourg : exemple d'un régime politique consociatif et oligarchique ». In, Jean-Michel De Waele & Paul Magnette, *Les démocraties européennes. Approches comparées des systèmes politiques nationaux*. Paris: Presses de Sciences Po, pp127-151, 2ème édition, 2010.

<sup>7</sup> Kevin Featherstone & Claudio Radaelli, *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

- Qu'advientra le pouvoir de représentation, de délégation et de médiation des parlementaires alors même que les citoyens réclament désormais des activités de co-législation grâce aux moyens techniques d'interactions et d'informations sans cesse plus performants, qui vont bien au-delà de la pétition et/ou du référendum à portée consultative ?
- Que sera la nature du travail parlementaire professionnalisé, éthiquement responsable et autonome sans une nouvelle définition des relations entre le Parlement, le Gouvernement, les agences de consultance dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la science et des finances publiques et les groupes d'intérêts ?
- Quelle sera la participation du Parlement à la gouvernance économique dans la zone euro, à quel(s) niveau(x) et de quelle manière, il procédera à un renforcement de la coopération interparlementaire, au-delà du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité prévu par les Traités européens et sera-t-il seul ou avec d'autres institutions parlementaires et/ou co-législatives (Parlement européen, parlements nationaux, Cour des comptes, Médiateurs, etc.) capable de créer un office d'évaluation des politiques publiques pour améliorer la qualité du travail et du contrôle parlementaire sur les législations européenne et nationale, éléments constitutifs d'une démocratie représentative ?

La démocratie représentative au Luxembourg et les challenges auxquels elle est confrontée n'en font pas un cas d'espèce en Europe. Pourtant, l'ingénierie politique doit être aussi élevée voire plus forte qu'ailleurs en raison même de l'exposition internationale de son économie, sa capacité à demeurer attractive et compétitive et de sa composition démographique unique dans l'Union européenne au niveau des Etats. Il s'agit en l'occurrence d'« augmenter » la démocratie représentative au sens « arendtien » du terme<sup>8</sup>.

**Philippe Poirier**

**Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires ([www.chaireparlementaire.eu](http://www.chaireparlementaire.eu))**

**Directeur de la collection études parlementaires- éditions Larcier**

---

<sup>8</sup> Hannah Arendt, *On Revolution*. New York: Penguin Classics, 2006 [Viking Press, 1963].