XIIe séminaire franco-japonais de droit public

« Opinions publiques fluctuantes et institutions démocratiques contemporaines »

Université de Hiroshima, 15-17 mars 2018

**Penser l’impensable.**

**Le droit de vote des étrangers aux élections nationales dans le contexte multinational du Luxembourg et dans le contexte fédéral de l’Union européenne**

Luc Heuschling

Professeur de droit constitutionnel, Université du Luxembourg

Membre de l’Institut grand-ducal

[luc.heuschling@uni.lu](mailto:luc.heuschling@uni.lu)

Le présent article porte sur un thème qui est une véritable provocation – un *no-go* absolu – pour tous les populistes, de quelque couleur, car ce serait la pire hérésie qui soit à l’aune de leur concept de « peuple » : il s’agit de la participation politique des étrangers, de certains ou de tous, à la vie politique nationale, en particulier aux élections nationales.

À l’heure actuelle, un nombre important d’États en Europe et dans le monde[[1]](#footnote-1) – parmi lesquels ne figure toutefois pas le Japon[[2]](#footnote-2) – ont accordé le droit de vote[[3]](#footnote-3), actif voire passif, à tous ou certains résidents étrangers pour les élections locales *stricto sensu*, c’est-à-dire celles ayant lieu au sein des collectivités territoriales de base que sont les communes[[4]](#footnote-4). Avec le droit de voter aux élections locales va généralement, mais non nécessairement, de pair le droit de participer aux divers mécanismes de démocratie semi-directe organisés au sein de ces personnes morales (révocation d’élus, droit d’initiative d’une norme, demande d’un référendum, vote lors du référendum). Le lien avec l’éligibilité est plus complexe, celle-ci étant ou bien associée ou bien dissociée. Dans quelques rares hypothèses, cette ouverture du corps électoral aux résidents étrangers est très ancienne, remontant au XIXe siècle (dans le canton suisse de Neuchâtel, cette extension de la citoyenneté, au niveau communal, a existé de 1849 à 1861 et de 1874 à 1888, avant de disparaître jusqu’en 2000[[5]](#footnote-5)), et parfois jusqu’au XVIIIe siècle (dans divers États des États-Unis[[6]](#footnote-6)). En général, toutefois, cette tendance est assez récente. Au Chili, c’est en 1934 que le droit de vote (actif) aux élections municipales a été étendu à la fois aux femmes de plus de 21 ans, sachant lire et écrire, et aux étrangers, de plus de 21 ans, alphabétisés, et résidant depuis plus de cinq ans aux pays. En Europe, l’ouverture date de la seconde moitié du XXe siècle et a d’abord concerné presque exclusivement le niveau communal, le plus souvent au profit de certains étrangers (Irlande : 1963, Portugal : 1971, Finlande : 1971, Suède : 1975, Danemark : 1977, Norvège : 1978, Jura : 1978, Pays-Bas : 1985, etc.). Au sein de l’Union européenne (UE), ce processus d’élargissement du corps électoral a été accéléré, comme l’on sait, par le traité de Maastricht de 1992 qui, dans le cadre de la citoyenneté européenne, a accordé le droit de vote actif et, en principe, passif, aux élections locales[[7]](#footnote-7) et européennes[[8]](#footnote-8) à tous les citoyens de l’UE lorsqu’ils résident sur le territoire d’un État membre autre que leur État d’origine.

Toutefois, le plus souvent, cette mutation fondamentale n’a pas affecté la définition traditionnelle du peuple « national » ou, pour être plus précis, du peuple de la personne morale « État », que celui-ci soit un État unitaire (« peuple national » *stricto sensu*), un État fédéral (« peuple fédéral ») ou un État fédéré (« peuple fédéré »). Les résidents étrangers en restent exclus. Dans la majorité des États dans le monde, l’idée que des résidents qui ne sont pas des ressortissants de l’État concerné, puissent participer à la désignation du parlement étatique, du chef de l’État, voire des juges, ou à un mécanisme de démocratie semi-directe paraît inadmissible, voire impensable (l’impensé est encore plus flagrant dans le cas des apatrides). Souvent, le sujet de la participation des étrangers (et, par extension, des apatrides) à la vie de l’État est carrément tabou.

En France, déjà le projet d’étendre l’actuel droit de vote au niveau local aux ressortissants de pays tiers à l’UE heurte de nombreuses susceptibilités. L’ancien président de la République François Hollande l’avait promis, mais il y a renoncé en cours de mandat ; son successeur Emmanuel Macron s’est refusé à toute promesse lors de la campagne présidentielle de 2017, comme d’ailleurs de nombreux autres candidats. Si un tel projet voyait le jour, il devrait probablement emprunter le chemin, politiquement aléatoire, d’une révision de la Constitution[[9]](#footnote-9). Quant à l’idée que les étrangers – tous ou certains – puissent voter et, *a fortiori*, candidater lors d’élections nationales, législatives et/ou présidentielles, elle est tout simplement inimaginable en France à l’heure actuelle.

En République fédérale d’Allemagne, dans deux décisions célèbres datant de 1990[[10]](#footnote-10), le Tribunal constitutionnel fédéral a lié l’appartenance au « *Volk* (peuple) », dont l’existence est consacrée à l’article 20 de la Loi fondamentale, à la nationalité allemande et a imposé cette conceptualisation non seulement au niveau fédéral, mais aussi, via l’article 28 (clause d’homogénéité), aux *Länder* et aux collectivités locales dont les communes[[11]](#footnote-11), alors que, dans d’autres systèmes fédéraux (Suisse[[12]](#footnote-12), États-Unis, Argentine, Venezuela), les entités fédérées sont libres, au titre de leur compétence constituante, d’inclure ou non les étrangers dans la définition du peuple au niveau fédéré et/ou local. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle allemande a estimé, en 1990, que la voie pour absorber l’écart croissant entre la population et le corps électoral résidait dans la libéralisation du droit de la nationalité. En 1992 fut certes introduite, suite au traité de Maastricht, une nouvelle disposition dans l’art. 28 LF afin d’autoriser le droit de vote, actif et passif, des citoyens européens aux élections des communes, mais cette disposition est, en général, interprétée comme une exception, à interprétation stricte, qui ne remet pas en cause l’échafaudage jurisprudentiel de 1990.

Au sein de la doctrine allemande, des voix se sont élevées en faveur d’une réinterprétation plus inclusive du concept de « *Volk* », au vu aussi de la nouvelle version de l’art. 28 LF ; mais ces voix restent minoritaires. Au niveau fédéral, le débat politique stagne. Au niveau des *Länder*, des forces politiques de gauche ont lancé diverses initiatives, mais sans résultat tangible[[13]](#footnote-13). En droit positif, on peut citer cette disposition originale qu’est l’article 22, al. 1er et al. 2, de la Constitution du *Land* de Brandebourg de 1992. Selon cet article, à partir du moment où l’interdiction fédérale susmentionnée sera levée, tous les résidents étrangers devront se voir conférer le droit de vote, actif et passif, pour les élections du parlement du *Land* et des assemblées communales ainsi que le droit de participer à ceux des mécanismes de démocratie semi-directe qui, pour l’instant, leur sont encore interdits (requête d’un référendum, référendum)[[14]](#footnote-14). Une disposition analogue existe aussi dans le *Land* de Saxe-Anhalt (art. 42 Const. 1992)[[15]](#footnote-15). Or, au niveau fédéral, aucune révision sur ce point n’est à l’ordre du jour. En outre, l’art. 79 al. 3 de la Loi fondamentale, qui soustrait à toute révision certains « principes » dont celui de la « démocratie », risque d’être un verrou insurmontable : selon certains auteurs, le lien entre *Volk* et nationalité allemande ferait partie du noyau intangible, du moins pour ce qui est des niveaux étatiques fédéral et fédéré[[16]](#footnote-16).

Toutes les initiatives plus récentes au sein de certains *Länder* ont également été bloquées. En 2013, le parlement du *Land* de Brême avait adopté en première lecture un projet de réforme de la loi électorale étendant à tous les étrangers le droit de vote actif et passif au niveau local et aux seuls ressortissants européens le droit de vote actif pour les élections législatives du *Land*. Déféré à la Cour constitutionnelle de Brême pour un contrôle préventif, le projet fut déclaré inconstitutionnel à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale de 1990[[17]](#footnote-17). En 2017, dans le *Land* de Rhénanie-du nord-Westphalie, la majorité gouvernementale de gauche avait proposé d’étendre le droit de vote au niveau local aux étrangers non-UE ; très contestée par l’opposition de droite, la révision de la Constitution du *Land* n’a pas obtenu la majorité qualifiée requise.

Si, dans nombre de pays, la participation des résidents étrangers aux décisions les plus éminemment politiques est donc exclue, et peut paraître même insensée, une recherche en histoire du droit et en droits comparés montre pourtant qu’il existe, ou qu’il a existé, un nombre non négligeable de cas où les/des étrangers ont, ou avaient, le droit de participer à la désignation des parlementaires, voire des ministres et/ou du chef de l’État. Les pays à avoir franchi ce fossé sont toutefois en minorité. Dans le passé, à différentes périodes allant du XVIIIe siècle jusqu’au début du XXe siècle – l’Arkansas est le dernier État à clore, en 1926, cet épisode –, pas moins de 40 États[[18]](#footnote-18) des États-Unis avaient accordé les droits politiques aux résidents étrangers, pour autant qu’ils satisfassent les autres critères, restrictifs, d’âge, de sexe, de fortune, de couleur de peau, etc. Ils pouvaient, dès lors, voter au niveau local, étatique et même fédéral, le corps électoral pour les organes fédéraux étant défini en référence aux électeurs des États[[19]](#footnote-19). La Constitution française de 1793 (Acte constitutionnel, art. 4) avait admis la participation de certains étrangers, méritants[[20]](#footnote-20), qui pouvaient même être élus. Si Thomas Paine et Anacharsis Cloots furent membres de la Convention, l’expérience fut toutefois de courte durée. Il existe également d’autres exemples historiques, souvent peu connus. Par exemple, en Belgique, en 1830, les résidents étrangers, remplissant les habituels critères d’un suffrage masculin, censitaire et capacitaire, et ayant résidé pendant six ans au pays, ont pu participer à la désignation de l’assemblée constituante, celle qui élabora la célèbre Constitution belge de 1831. À l’heure actuelle, il y a plusieurs exemples où le droit de vote, au moins actif, est accordé aux étrangers pour les élections législatives. La liste, qui ne prétend pas être exhaustive, inclut l’Uruguay (depuis 1952 ; aujourd’hui art. 78 Const. 1997, pour certains étrangers méritants[[21]](#footnote-21)), la Grande-Bretagne (en faveur des Irlandais et des *Qualifying Commonwealth Citizens*), la Jamaïque (depuis son indépendance, Const. 1962, sect. 37, 39 et 40[[22]](#footnote-22) : tous les ressortissants du *Commonwealth*, résidant depuis un an au pays, sont autorisés à voter lors des élections parlementaires et peuvent, « sauf acte d’allégeance à une puissance ou un État étrangers », se faire élire à la Chambre des représentants ou se faire nommer au Sénat), la Nouvelle-Zélande (depuis 1975), le canton suisse du Jura (depuis sa naissance en 1979 : art. 73 Const. cantonale de 1977 ; art. 3 et 6 loi jurassienne sur les droits politiques de 1978[[23]](#footnote-23)), le Chili (art. 14 al. 1er Const. 1980[[24]](#footnote-24)), le Venezuela (depuis 1983, au niveau des États fédérés), l’Irlande (depuis 1983, en faveur des seuls Britanniques[[25]](#footnote-25)), le Malawi (tous les étrangers), le Portugal (art. 15 Const. 1976, en faveur des Brésiliens), le Brésil (Const. 1988, en faveur des Portugais), l’État fédéré qu’est la Ville de Buenos Aires (art. 62 Const. 1996[[26]](#footnote-26)), le canton suisse de Neuchâtel (depuis la refonte totale, en 2000, de la Constitution de 1858 : l’article 37 § 1er de la nouvelle Constitution de 2000 confère la qualité d’électeur cantonal non seulement aux Suisses, mais aussi aux étrangers et même aux apatrides[[27]](#footnote-27)), etc.

La question d’une extension de ce type s’est également posée au Grand-Duché de Luxembourg lors du référendum du 7 juin 2015. C’était le premier référendum portant sur ce type de sujet au sein de l’Union européenne. Plusieurs référendums analogues, visant le niveau de l’État fédéré, ont toutefois déjà eu lieu en Suisse au cours de la période allant de 1977 jusqu’en 2014[[28]](#footnote-28). L’extension du droit de vote, dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, a été décidée par référendum et faisait partie d’un projet plus large, entièrement ficelé (Jura : création d’un tout nouveau canton avec sa première Constitution ; Neuchâtel : la refonte totale de l’ancienne Constitution) ; dans ces deux cas, le vote a été positif (Jura, 1977, oui : 80 % ; Neuchâtel, 2000, oui : 76,6 %). Dans d’autres cantons suisses – Vaud en 1992 et 2011, Berne en 1994, Uri en 1995, Soleure en 1997, Glaris en 2010, Bâle-Ville en 2010 (avec deux variantes : l’une maximaliste l’autre minimaliste), Schaffhouse en 2014 ; à quoi l’on peut ajouter encore le référendum à Neuchâtel de 2007[[29]](#footnote-29) –, la question d’une extension, aux résidents étrangers, de tous ou certains droits politiques au niveau cantonal (droit de vote actif, droit de participer à la démocratie semi-directe, droit de se faire élire dans certaines instances politiques cantonales) a été également soumise aux électeurs cantonaux (suisses), que ce soit par voie de référendum ou lors de la réunion de la *Landsgemeinde* (le cas de Glaris, 2010). Dans tous ces cas, la proposition soumise portait exclusivement sur la participation des étrangers ; elle a été, à chaque fois, quelle que fut la variante, rejetée à des pourcentages allant, pour les référendums, de 61,0 % (Bâle-Ville, 2010) à 88,5 % (Soleure, 1997). Autrement dit, en Suisse, sur la période de 1977 à 2014, le droit de vote des étrangers au niveau cantonal n’a été approuvé par les électeurs qu’à condition d’être inséré, immergé, caché (?), dans un paquet plus large[[30]](#footnote-30).

Au Luxembourg, la question n°2 du référendum portait également, de manière spécifique, sur la participation des étrangers. Le résultat a été, en fin de compte, identique : l’extension du droit de suffrage pour l’élection à la Chambre des députés s’est heurtée à un rejet important à 78,02 %[[31]](#footnote-31). En même temps, pas moins de 21,98 % des suffrages valides y étaient favorables, ce qui n’est pas rien. Surtout : la question – n’en déplaise à d’aucuns – n’est pas définitivement close, ni pour le Luxembourg, ni, de manière générale, pour tous les autres pays membres de l’UE. Car, si on analyse de plus près les précédents historiques des divers États fédéraux dans le monde – ce qui, dans ce contexte, est rarement fait –, il apparaît que le processus d’intégration de l’UE, s’il se poursuit, est *susceptible* d’engendrer une ouverture du corps électoral national à l’égard d’une catégorie d’étrangers (les « étrangers-UE »), ce dont peu d’acteurs et observateurs sont actuellement conscients.

Dans ce qui suit, je voudrais, dans le sillage d’autres travaux, contribuer à éclairer cet angle mort, ou impensé, qu’est la participation des étrangers au processus de décision au sein de la démocratie étatique. À ce titre, je vais d’abord, dans une première partie, présenter la question référendaire du 7 juin 2015 dans le contexte social particulier – de plus en plus multiculturel et multinational – du Luxembourg. Qu’est-ce qui a, en effet, amené les autorités de l’État luxembourgeois à soulever, de surcroît par voie de référendum, une telle question, de prime abord surprenante, dérangeante, voire explosive ? Dans la deuxième partie, il convient de creuser les raisons qui, à la fois au Luxembourg et ailleurs, ont pu servir de justification à une telle redéfinition du corps des citoyens au niveau étatique. Il y a, en effet, une multitude de manières d’explorer et d’imaginer cet au-delà de la démocratie nationale. Or seuls certains arguments ont informé le débat luxembourgeois. Partant du résultat négatif de la votation du 7 juin 2015, la troisième partie se veut prospective : eu égard, d’une part, à la situation démographique du Luxembourg et, d’autre part, à l’évolution potentielle, voire probable, de l’UE, j’avance la thèse que l’enjeu de la participation des étrangers aux élections nationales resurgira dans l’avenir, si ce n’est à moyen terme, du moins à long terme, et ce à la fois au Luxembourg, mais aussi au sein de l’UE. Bref, que l’on soit pour ou contre, il faut continuer – voire, dans certains cas, commencer – à réfléchir à cet « au-delà ».

**Ire partie | Le référendum du 7 juin 2015 :**

**l’enjeu du droit de vote des étrangers dans le contexte particulier du Luxembourg**

A | Un contexte démographique extrême qui aiguise le débat théorique

Alors qu’au cours du XIXe siècle, le Grand-Duché de Luxembourg – pays très pauvre – était un pays d’émigration, il devint par la suite un pays à forte immigration. Le développement d’une puissante sidérurgie à partir de la fin du XIXe siècle, l’installation des institutions européennes (CECA, CEE, Euratom, UE) dans les années 1950 au Grand-Duché et, enfin, la croissance du secteur financier et bancaire à partir des années 1980 ont provoqué un important appel d’air sur le marché de travail. Les immigrés provenaient, et proviennent d’ailleurs toujours, dans leur très large majorité d’autres pays européens (France, Portugal, Italie, Belgique, Allemagne, etc.), ce qui assure une *certaine* proximité culturelle. Si le droit luxembourgeois de la nationalité de la fin du XIXe siècle était assez favorable à la naturalisation des étrangers, les règles et les pratiques sont devenues autrement plus restrictives à partir des années 1930 (avec, en particulier, l’accent mis sur le *ius sanguinis*, l’interdiction de cumul de nationalités jusqu’en 2008, la nécessité d’une approbation parlementaire pour toute naturalisation, l’allongement de la durée de résidence, l’exigence de tests en langue luxembourgeoise, la perte de sa nationalité par toute femme luxembourgeoise épousant un étranger, etc.)[[32]](#footnote-32).

Pour toutes ces raisons, le nombre d’étrangers résidant au Luxembourg ne cessait de croître, à quoi l’on peut encore ajouter le taux très élevé de frontaliers (des personnes, essentiellement de nationalité étrangère, vivant plus moins proche des frontières luxembourgeoises et travaillant au Luxembourg). À l’époque du référendum de 2015[[33]](#footnote-33), les résidents de nationalité étrangère formaient plus de 45,9 % de la population luxembourgeoise ; la très grande majorité de ces étrangers étaient des ressortissants d’autres États membres de l’Union européenne (85,8%). Aucun autre pays dans l’UE ne connaît de tels chiffres : au sein de l’UE, en termes de pourcentage de non-nationaux, le Luxembourg est à la première place loin devant les autres (n°2 est Malte, avec moins de 20 %, la plupart des pays tournent autour de 10 % voire en-dessous de 5 %)[[34]](#footnote-34). Il est à noter également que le taux de présence des étrangers ne cesse d’augmenter depuis des décennies. En 1961, les non-Luxembourgeois représentaient 13,2 % de la population totale de 314.900 habitants ; en 2017 ce chiffre s’élevait à 47,7 % (population totale de 590.667), en 2019 à 47,5 % sur un total de 613.894 individus[[35]](#footnote-35). Certes, le législateur a assoupli en 2017 les conditions d’accès à la nationalité luxembourgeoise, mais tout le monde s’attend à ce que le pourcentage des étrangers continue à croître et dépasse un jour les 50 %. La présence des étrangers est donc un élément essentiel de l’existence actuelle du Luxembourg sur le plan économique, social, culturel et linguistique. La main d’œuvre locale ne suffit pas pour répondre aux besoins de l’économie. Leur présence contribue à une ambiance de plus en plus cosmopolite et multiculturelle, même s’il existe aussi des phénomènes de compartimentage.

Sur le plan politique, cette situation démographique « extrême » soulève des questions théoriques qui, dans d’autres pays, compte tenu du caractère plus marginal de la présence étrangère, peuvent, à la limite, rester dans une certaine pénombre.

* Qui fait partie du « peuple » ou du « pays » (c’est le mot clé utilisé par l’art. 50 de la Constitution luxembourgeoise datant de 1868[[36]](#footnote-36)) que les membres de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, pour l’instant élus seulement par des électeurs de nationalité luxembourgeoise, sont censés représenter ? Sont-ils censés défendre seulement les intérêts des électeurs luxembourgeois qui les ont élus ou, plus largement, de tous les nationaux luxembourgeois (y compris ceux qui n’ont pas pu ou voulu voter) ou, plus largement encore, les intérêts de tous les habitants du Luxembourg (y inclus les résidents étrangers), voire même des frontaliers (puisque ceux sont soumis, sur des points essentiels, à la législation luxembourgeoise : en particulier, ils paient l’impôt sur le revenu au Luxembourg) ?
* Un système politique dans lequel la quasi-moitié, voire plus de la moitié de la population, du fait de sa nationalité ou pour quelque autre raison, n’a pas le droit de vote peut-il prétendre à la qualité de « démocratie » ? Quelle doit être la définition du « peuple », du *demos*, entendu comme corps électoral, dans un régime qui se dit « démocratique » ?

Jusqu’à la césure imposée de l’extérieur, en 1992, par le traité de Maastricht, le droit électoral luxembourgeois restait des plus fermés : aucune participation des étrangers aux élections politiques, locales ou nationales, n’était autorisée[[37]](#footnote-37). Du reste, lors de la négociation de ce traité, le Luxembourg avait argué de la spécificité de sa situation – le taux particulièrement élevé d’étrangers sur son sol, avec le spectre d’un « maire portugais » ne parlant pas le luxembourgeois –, afin d’obtenir de ses partenaires européens de multiples dérogations au principe d’égalité de traitement entre les nationaux et les autres ressortissants de l’UE. Par la suite, de manière surprenante, le législateur luxembourgeois a néanmoins renoncé peu à peu, par une succession de petites et prudentes réformes de la loi électorale, au bénéfice de ces dérogations. Au niveau communal, le droit de vote actif a été étendu aussi aux ressortissants de pays tiers à l’UE (après une durée de résidence légale de cinq ans au Grand-Duché, exigence qui s’applique aussi aux ressortissants des autres États membres de l’UE)[[38]](#footnote-38). Quant aux restrictions initiales à l’éligibilité au niveau communal, elles ont été levées : à présent, tout ressortissant étranger (« UE » ou « non-UE ») peut non seulement se faire élire au conseil communal[[39]](#footnote-39), mais aussi – ce qui, en 1992, était exclu – devenir membre de l’exécutif communal, y compris bourgmestre (maire)[[40]](#footnote-40). À l’heure actuelle, tous les étrangers ont donc, après une durée de résidence de cinq ans, le droit de vote actif et passif au niveau local (il n’existe pas de collectivités locales de niveau intermédiaire au Luxembourg). Pour ce qui est des élections européennes, le droit de vote actif et passif est reconnu, actuellement, sans durée de résidence minimale, aux ressortissants des autres États membres de l’UE (les étrangers provenant de pays tiers à l’UE restent exclus)[[41]](#footnote-41).

En 2013, le débat sur la participation politique des étrangers a connu un infléchissement majeur, lorsque plusieurs acteurs, en fonction de motifs plus ou moins convergents (les associations de défense des droits des immigrés, des représentants du milieu des entreprises dont l’influente Chambre de commerce, des forces politiques de gauche, en particulier le parti socialiste), prônaient une réforme encore plus ambitieuse : l’octroi aux étrangers du droit de vote pour les élections à la Chambre des députés du Grand-Duché. Après les élections législatives d’octobre 2013, qui, de manière insolite, avaient vu l’émergence d’une coalition sans cet acteur central qu’était le parti chrétien-social, la nouvelle majorité formée des libéraux, socialistes et écologistes a repris ce thème dans le cadre de leur volonté de moderniser le pays.

B | Le recours au référendum et les termes de la question référendaire n°2

La réflexion sur une révision totale de l’actuelle Constitution luxembourgeoise de 1868 – processus parlementaire entamé en 2009 (proposition n°6030) – a pris une nouvelle tournure à partir de 2013. Dans le cadre de cette révision, le nouveau gouvernement a proposé d’organiser un référendum, dont le principe et la valeur ont été discutés[[42]](#footnote-42), et dont l’une des trois questions portait sur la participation des étrangers aux élections législatives nationales.

Le choix même de la voie référendaire, sur un sujet aussi sensible, peut surprendre, et ce à deux égards. D’une part, le référendum est un instrument très peu utilisé dans la tradition politique luxembourgeoise (il y a eu, en tout, quatre référendums avant 2015 : deux en 1919, un en 1937, puis celui de 2005). D’autre part, si les décideurs luxembourgeois n’étaient sans doute pas au courant du résultat presque toujours négatif en Suisse de référendums portant *spécifiquement* sur la participation des étrangers, tous avaient, en revanche, à l’esprit le dernier référendum luxembourgeois de 2005, sur le traité constitutionnel européen, lequel avait failli tourner au désastre pour ses instigateurs. Le choix, en 2015, de la voie référendaire de l’art. 51 § 7 Const. pour faire avancer la cause des droits politiques des étrangers au Luxembourg s’explique par le blocage de la voie alternative, celle d’une simple adoption par voie parlementaire : comme le parti chrétien social, grâce à sa minorité de blocage à la Chambre des députés, empêchait toute avancée sur ce point dans le cadre de l’élaboration de la nouvelle Constitution, la seule possibilité ouverte à la nouvelle coalition était de s’adresser directement au peuple, en espérant qu’un « oui » de sa part – oui qui ne nécessitait qu’une majorité simple parmi les votants – obligerait, sur le plan moral à tout le moins, l’opposition à infléchir sa position à la Chambre des députés. Le référendum était à la fois la seule voie d’issue, pour court-circuiter le blocage à la Chambre des députés, et un habile moyen de pression, si le vote populaire devait être positif.

La question n°2 soumise aux électeurs luxembourgeois lors du référendum national du 7 juin 2015, et qui, de loin, était perçue dans le débat public comme *la* question centrale, était formulée comme suit (je cite d’après la version française[[43]](#footnote-43)) :

« *Approuvez-vous l’idée que les résidents non luxembourgeois 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 ?*»

La question ainsi posée était, par certains aspects, très ouverte à la participation des étrangers, par d’autres plus réservée. Parfois, la solution, simplement esquissée, restait floue.

Côté ouverture : l’extension du droit de vote envisagée devait profiter à tous les « non-Luxembourgeois » (ce qui, de prime abord, inclut aussi les apatrides), sans qu’il ne soit fait de distinction entre, d’un côté, les ressortissants d’un autre État membre de l’UE et les titulaires d’un passeport d’un pays tiers à l’UE. Ces deux dernières catégories ont été, fréquemment, réunies sous le terme « étranger ». Ce terme figurait même, à rebours de la version française, dans les versions luxembourgeoise et allemande de la question n°2 ; il a aussi été employé par la plupart, mais non la totalité des acteurs dans le débat politique, médiatique, social, etc. Autrement dit, selon cette convention sémantique, les citoyens européens originaires des autres États membres de l’UE seraient toujours des « étrangers » au plein sens du terme (ce qui, en vérité, est inexact, les choses étant plus compliquées : dans le cadre de l’UE, ils ne font plus partie des « autres », mais du « nous »). On notera en passant que le cas, spécifique, des apatrides n’a jamais été évoqué dans le débat (les termes « non-Luxembourgeois » et « étrangers » ont été employés comme des synonymes).

Autre ouverture : la participation des étrangers, des « non-Luxembourgeois », à la vie politique, au sein de l’État luxembourgeois, était, à première vue, sans limites matérielles. Elle devait se répercuter à la fois au niveau de la législation ordinaire, de l’investiture et du contrôle du gouvernement, des révisions de la Constitution et, enfin, de l’accord parlementaire à la ratification de traités (traités qui, en droit luxembourgeois, ont un rang supra-constitutionnel). Car c’est la même Chambre des députés, une fois issue des élections, qui est investie de toutes ces compétences. Est-ce que, tout de même, les nationaux luxembourgeois auraient gardé l’exclusivité de décider des fondations de l’État, si, conformément à l’article 114 de la Constitution luxembourgeoise, un référendum était réclamé, par des députés ou des électeurs, à propos d’une révision déjà adoptée en première lecture par la Chambre des députés ? Auraient-ils été les seuls à voter lors d’un référendum organisé en vertu de l’article 51 § 7 Const. ? Sur ce point sensible, quelque peu perdu de vue dans le débat de 2015, la question n°2 ne fixait pas un cadre clair. La formulation même de la question n°2, centrée sur la participation à la désignation des députés (« …le droit de s’inscrire … *sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des députés…* »), et ne mentionnant pas de manière explicite, à l’inverse de la question n°1 sur l’octroi de droits politiques aux jeunes, les référendums, pouvait être comprise comme valant exclusion de ce type de droit politique. En même temps, selon le droit positif en vigueur en 2015 (art. 51 § 7 et art. 114 Const.)[[44]](#footnote-44), les votants aux référendums n’étaient autres que les « électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives ». Le droit de vote aux élections législatives entraîne le droit de vote lors d’un référendum, ce que les auteurs de la question n°2 avaient à l’esprit en formulant la question[[45]](#footnote-45). Au final, comme le référendum du 7 juin 2015 ne portait que sur un principe général – une « idée directrice » –, que la Chambre des députés devait encore, en cas d’approbation, inscrire dans la nouvelle Constitution, sans être du reste juridiquement liée par les termes du référendum consultatif, les deux options étaient, en vérité, possibles *de lege ferenda* : le maintien de l’identité entre « électeurs » et « votants lors d’un référendum » ou leur déconnexion. À l’étranger, en particulier en Suisse, connue pour l’ancienneté et la richesse de sa culture de « milice », les solutions varient : dans le canton du Jura, les étrangers sont exclus de la participation à certains référendums importants, ceux précisément qui portent sur une révision de la Constitution et sur la ratification de certains traités et conventions à incidence constitutionnelle[[46]](#footnote-46) ; à l’inverse, dans le canton de Neuchâtel, ils peuvent participer à tous les mécanismes de démocratie semi-directe sans restrictions, en particulier en matière de révision de la Constitution[[47]](#footnote-47).

Côté « fermeture » relative (dont l’impact précis restait à évaluer) :

Selon la solution inscrite dans la question n°2, seul le droit de vote actif aurait été attribué ; l’éligibilité était implicitement exclue. En démocratie, la dissociation entre le droit de vote actif et passif est plutôt inhabituelle : généralement, lorsqu’on raisonne sur la situation des nationaux, le droit de vote et l’éligibilité sont considérés comme le deux versants d’une même médaille. En ce sens, d’aucuns (dont l’auteur du présent article) se sont interrogés lors de la campagne référendaire sur le point de savoir si l’attribution du droit de vote actif ne déboucherait pas, à terme, sur l’octroi de l’éligibilité, ce qui, pour les avocats du « non », était un argument de plus pour rejeter la question n°2 du référendum. Faudrait-il penser le lien entre ces deux « faces » de manière différente lorsqu’est en jeu le statut électoral des étrangers ? Dans les pays qui ont autorisé tous ou certains étrangers à participer aux élections législatives, la réponse varie. Certains donnent/donnaient le droit de vote actif et passif (ex. Royaume-Uni, Jamaïque, divers États des États-Unis dans le passé, etc.). D’autres limitent, et ce depuis longtemps, l’inclusion au seul droit de vote actif : c’est le cas de la Nouvelle-Zélande, du Chili, de l’Uruguay, du Portugal, du Jura, de Neuchâtel[[48]](#footnote-48), dans le passé les États-Unis pour les élections fédérales, etc.

Autre restriction : pour pouvoir s’inscrire, le non-Luxembourgeois devrait satisfaire, outre les conditions ordinaires applicables déjà aux électeurs luxembourgeois (âge, absence de condamnation pénale, etc.), deux conditions « particulières » qui étaient cumulatives. Le premier critère était une durée de résidence – pas nécessairement continue – qui était assez longue : dix ans. En Nouvelle Zélande et en Jamaïque, la durée requise est seulement d’un an, au Chili et à Neuchâtel de cinq ans ; aux États-Unis, dans le passé, elle pouvait également être très réduite : deux ou trois ans, voire six mois[[49]](#footnote-49) ; en Uruguay, elle est en revanche de quinze ans. À noter la solution particulière du canton du Jura, qui, progressivement, a pris en compte le contexte fédéral et donc un séjour effectué par l’étranger à l’extérieur du canton considéré : alors qu’initialement l’étranger devait être domicilié pendant dix ans au Jura, depuis 2006 la règle est de dix ans de domiciliation en Suisse dont, au moins, une année (la dernière) dans le canton du Jura[[50]](#footnote-50). Une telle perspective, fédérale, n’a pas été considérée dans le cadre de la question n°2.

La seconde condition mise en avant dans la question n°2 du référendum était une « participation » soit aux élections communales soit aux élections européennes. Selon ce critère, inédit en droits comparés, les non-Luxembourgeois devaient prouver, de cette façon, leur intérêt pour la chose publique, locale ou européenne, afin de pouvoir prétendre à une participation à la chose publique nationale. Ces deux conditions ont été justifiées, par les auteurs de la loi du 27 février 2015, par l’idée d’une « intégration progressive »[[51]](#footnote-51). Or, de facto, du moins dans un premier temps, cette deuxième condition devait fonctionner comme un mécanisme restrictif, car, en 2015 (et encore à l’heure actuelle), le taux d’inscription des étrangers sur les listes électorales pour les élections communales et européennes était/est extrêmement faible. L’inscription des étrangers sur les listes électorales est, en droit actuel, facultative : elle dépend de l’initiative de l’individu concerné qui peut choisir de ne pas faire ces démarches administratives. Il/elle échappe ainsi à l’obligation de vote qui vaut à l’égard de toute personne, une fois qu’elle est inscrite sur les listes électorales. À l’inverse, l’inscription des électeurs de nationalité luxembourgeoise sur les listes électorales est « automatique » : l’administration est obligée de les inscrire d’office, dès qu’elle dispose de l’information qu’un ressortissant luxembourgeois remplit toutes conditions légales pour voter. Selon le régime esquissé par la question n°2, les Luxembourgeois auraient continué à être soumis à une obligation de vote autrement plus incisive et contraignante du fait de l’inscription d’office par l’administration : on attend de leur part, sous peine de sanctions pénales, un engagement civique ferme et constant. À l’inverse, les étrangers auraient pu, en quelque sorte, court-circuiter l’obligation de vote, et rester en retrait du processus électoral luxembourgeois, en s’abstenant de faire les démarches administratives en vue de leur inscription. Les régimes des deux groupes auraient donc sensiblement divergé, ce qui, souvent, a été critiqué en particulier par les défenseurs du « non » (les étrangers seraient mieux traités, en matière d’obligation du vote).

**IIe partie | La variété des discours en faveur d’une autre délimitation du « peuple »,**

**incluant les/des étrangers**

Quels ont été les principaux arguments en faveur ou en défaveur de cette proposition de réforme ? L’extrémité de la situation sociale locale appelle des positions théoriques claires, tranchées, en ce qui concerne la définition de « démocratie » et du concept de « peuple ». Or celles-ci ont été diamétralement opposées lors des débats de 2013/2015.

Du côté du « non », les arguments – relatifs au contenu de la question posée[[52]](#footnote-52) – étaient assez classiques : il s’agissait de défendre le statu quo, i.e. la définition classique, usuelle, du *demos* en démocratie, définition qui lie la citoyenneté entre autres critères à la nationalité[[53]](#footnote-53). Nombreux étaient ceux qui, face à une solution qui leur paraissait proprement inédite, voire inimaginable, et dont les effets étaient difficilement prévisibles eu égard au nombre élevé de résidents étrangers, ou bien jouaient la carte d’une sage prudence (à l’instar de la consigne de vote lancée par le principal parti d’opposition, le parti chrétien social : « une croix est vite faite »), ou bien cédaient à un sentiment irrépressible de peur, de peur pour soi et/ou le pays. C’est dans cette dernière configuration qu’il convient de situer aussi la crainte d’une relégation, voire d’une élimination, de la langue luxembourgeoise. Parfois, en particulier sur certains médias sociaux, le discours était franchement nationaliste et xénophobe.

Pour nombre de défenseurs du « non », admettre le droit de vote des étrangers, surtout lorsque leur nombre approchait ou même dépassait les 50 %, revenait à un déni de démocratie, à une subversion du « vrai » peuple, entendu au sens du peuple national composé exclusivement des ressortissants nationaux (avec, de manière sous-jacente, des évocations plus ou moins explicitées et radicales d’une certaine « identité » ou « homogénéité » ethnico-culturelle). Selon les protagonistes les plus radicaux du camp du « non », les « étrangers » étaient de « parfaits étrangers », et c’est à ces « parfaits étrangers » qu’il s’agissait de « donner les clés de la maison », de la Cité[[54]](#footnote-54). L’enjeu était existentiel : les Luxembourgeois risquaient, un jour, d’être minoritaires dans le pays, qui ne serait plus *leur* pays. Ce serait un scénario catastrophe, marquant l’aliénation politique de surcroît volontaire – comble de l’absurde ![[55]](#footnote-55) – des Luxembourgeois, bref un suicide politique. Si l’on va jusqu’au bout de cette logique, la majorité étrangère, si elle atteignait des niveaux encore plus élevés, pourrait au pire décider de supprimer l’État du Luxembourg (suppression non interdite, en l’état actuel du droit constitutionnel luxembourgeois, faute de limite matérielle à la révision de la Constitution). Si ce scénario catastrophe n’a pas été, publiquement, évoqué et discuté, un autre l’a été.

D’aucuns voyaient, en effet, dans le droit de vote des étrangers un suicide de la langue nationale luxembourgeoise, langue qui, souvent, est érigée en critère essentiel de ce qu’est, culturellement, un Luxembourgeois. La place de la langue luxembourgeoise doit être évaluée, schématiquement, à deux égards : en société, d’une part, et au sein de l’État, d’autre part.

Dans la vie sociétale (ou « privée » lato sensu), le Luxembourgeois est fortement concurrencé par pléthore de langues : le français, l’anglais, le portugais, l’allemand, l’italien, à quoi il faut ajouter toutes les langues, variées, parlées par les habitants aux origines de plus en plus diverses. À rebours d’une conception authentiquement libérale de la société, et de l’État, qui valorise, et protège, la liberté des acteurs privés dans le choix de leur(s) langue(s) d’expression, une fraction de Luxembourgeois s’offusque de cette polyphonie, au motif, récurrent et réducteur, qu’il est « impossible d’acheter, en luxembourgeois, un croissant chez le boulanger ». « On ne se sentirait plus chez soi ».

Du côté de l’État, la situation de la langue luxembourgeoise est, aussi, complexe. Si l’État luxembourgeois a, officiellement, trois langues de travail (luxembourgeois, français, allemand[[56]](#footnote-56) ; à quoi il faut ajouter, à travers diverses réglementations sectorielles, l’anglais[[57]](#footnote-57)), ce plurilinguisme du sujet « État » est, en vérité, très variable et, du coup, déséquilibré selon les secteurs visés de la vie étatique. Cet État ne s’exprime pas, toujours, dans ces trois langues. Si le Luxembourgeois est déclarée langue « nationale » par la loi de 1984, cette qualification n’a pas le même sens qu’à l’étranger. Ainsi, à l’inverse des solutions prévalant à l’étranger, tous les textes de lois au Luxembourg sont rédigés non pas en Luxembourgeois, ou dans les trois langues, mais seulement en français ou, à de rares occasions, en allemand. En justice, le français prédomine, avec, toutefois, une certaine place laissée à l’oral au Luxembourgeois et, à la marge, à l’allemand. Dans la pratique administrative, le Luxembourgeois est, en général, présent à l’oral et absent à l’écrit ; il est largement concurrencé par le français. Le seul espace (étatique) où le Luxembourgeois règne, à peu près, en « maître », et ce depuis seulement le milieu du XXe siècle, est le débat politique, i.e. les échanges oraux (mais non écrits !) qui ont lieu à la Chambre des députés, au gouvernement et, par extension, dans les compagnes électorales et les médias. Il n’y a pas de traduction systématique, et ce pas même à destination des Luxembourgeois sourds-muets. Or, en cas d’extension du droit de suffrage, les étrangers se verraient admis dans l’espace politique, sans devoir apprendre préalablement la langue luxembourgeoise (comme c’est le cas, jusqu’à un certain point, pour la naturalisation). Du coup, selon les contempteurs du droit de vote des étrangers, l’introduction de ce dernier déboucherait, par la force des choses, à ce que la politique nationale soit discutée en français, une langue à l’égard de laquelle une partie grandissante de citoyens luxembourgeois sont de plus en plus réticents[[58]](#footnote-58).

Dans ce qui suit, je vais me concentrer sur les arguments du « oui »[[59]](#footnote-59). Car, face à cette tradition séculaire et quasi omniprésente liant citoyenneté et nationalité – renforcée de surcroît, au Luxembourg, par l’argument de la défense de la langue luxembourgeoise –, il est intéressant, et utile, de s’interroger comment il est possible de penser autrement le *demos*. De ce point de vue, lorsqu’on sort des chemins battus, l’observateur s’aperçoit tout d’abord qu’il existe à l’heure actuelle, et qu’il a existé dans le passé, un nombre non négligeable de cas où les/des étrangers se sont vus reconnaître le droit de vote (actif, voire passif) aux élections nationales (et, par extension, aux référendums nationaux), et que les motifs d’une telle solution, de prime abord surprenante, sont très nombreux et variés (au total, je compte pas moins de onze arguments !). C’est sur fond de cette richesse impressionnante qu’il est possible de cerner les logiques discursives qui ont été déployées, ou non, dans le débat luxembourgeois.

A | Les huit arguments présents ailleurs, mais absents ou marginaux au Luxembourg

À ce titre, il est loisible de mentionner pas moins de huit arguments.

Était totalement absente dans le débat au Luxembourg – et ce à juste titre – une certaine logique postcoloniale ou post-impériale (argument n°1). 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 étatique à l’égard des ressortissants de l’autre pays, dès lors que ceux-ci résident sur son territoire national et qu’ils ont été autorisés, préalablement, à y entrer (la délimitation du corps électoral se fait via les critères de la législation sur l’immigration). Ce cas peut être illustré par l’exemple actuel des législations électorales britannique[[60]](#footnote-60), jamaïcaine et irlandaise et encore par l’exemple du Portugal, qui, sous réserve de réciprocité, a ouvert son corps électoral national aux ressortissants de certaines de ses anciennes colonies (les pays lusophones : cf. art. 15 Const. 1976)[[61]](#footnote-61).

Autre motif totalement absent au Luxembourg en 2015 et déjà dans le passé : l’idée d’une union personnelle, existante ou passée, avec un autre État (argument n°2). De 1918 à 1944, lorsque le Danemark et l’Islande étaient liés par une union personnelle, les ressortissants de l’un des États, résidant dans l’autre État, y avaient le droit de vote[[62]](#footnote-62). Cet argument n’a jamais joué un rôle au Luxembourg, pas même lorsque le sort du Luxembourg, de 1815 jusqu’en 1890, était lié à celui des Pays-Bas (une union d’abord réelle, puis personnelle, via la même dynastie).

Troisième argument absent : le souhait d’un rapprochement avec un autre État, argument qui, au contraire, en Allemagne, en 1919, avait justifié l’habilitation des ressortissants autrichiens résidant en Allemagne à participer à la désignation de l’assemblée constituante allemande, celle qui allait établir la Constitution dite de Weimar[[63]](#footnote-63). Le but était de favoriser l’inclusion dans l’Allemagne de ce nouvel État qu’était « l’Autriche allemande » (*Deutsch-Österreich*) issue de l’éclatement de l’Empire austro-hongrois[[64]](#footnote-64). 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, n’a pas eu lieu, du fait de son interdiction par le traité de Versailles. Cette ouverture ciblée et temporaire ne marquait pas une césure par rapport à l’idée de l’État-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 (n°4), il y a lieu de citer celui de l’impossibilité d’établir avec certitude la nationalité des habitants et d’opérer ainsi un tri sur le plan administratif : en 1830, dans le cadre de la révolution belge, furent autorisés à désigner les membres du Congrès national, et donc de l’assemblée constituante du nouvel État belge, non seulement les Belges satisfaisant aux usuels critères de sexe (masculin), d’âge (plus de 25 ans) et de fortune ou « capacité », mais aussi les étrangers domiciliés en Belgique depuis plus de six ans. « Cette extension était fondée – comme l’écrit Alfred Giron – sur ce qu’il y avait en Belgique, en 1830, un grand nombre de personnes dont la nationalité était douteuse »[[65]](#footnote-65).

Parmi les arguments présents à la marge du débat luxembourgeois, l’on peut relever d’abord celui de l’encouragement de l’immigration (argument n°5). Aux États-Unis, le droit de vote des étrangers aux élections locales, étatiques et fédérales s’inscrivait d’abord, au XVIIIe et au début du XIXe siècle, dans la logique censitaire consistant à réserver le pouvoir politique à une élite, formée de propriétaires blancs, de sexe masculin et d’un certain âge. Les critères de la fortune et de la race primaient celui de la nationalité, d’autant que les étrangers provenaient principalement des pays de l’Europe du nord. Mais, l’objectif d’attirer de nouveaux immigrants était présent dès le début et n’a cessé, par la suite, de prendre de l’ampleur. Il justifiait ainsi l’ouverture du corps électoral[[66]](#footnote-66). Ce motif a été évoqué tout au plus de façon incidente au Luxembourg, par certains acteurs qui envisageaient la question sous l’angle de l’économie luxembourgeoise et de ses besoins en personnel qualifié (cf. le rôle instigateur joué par la Chambre de commerce, en 2013, dans le lancement du débat). Mais cet argument n’était pas au cœur du débat en 2015.

Il en allait de même de l’argument humaniste selon lequel le droit de vote découle de la dignité humaine et constitue donc, non pas un droit réservé aux nationaux, mais un véritable droit de *l’homme* (argument n°6). Étroitement articulé avec la définition de la démocratie comme un rapport d’adéquation entre destinataires des lois et auteurs des lois (voir infra IIe partie, B, point 3), l’argument de la dignité humaine avait été mis en avant en Allemagne, en 1990 et en 2014, devant les cours constitutionnelles, par les défenseurs des réformes opérées à Hambourg, au Schleswig-Holstein et à Brême[[67]](#footnote-67). On le retrouve aussi, en doctrine, dans les écrits des professeurs favorables à une réinterprétation radicale de la Loi fondamentale en vue de la participation politique des étrangers[[68]](#footnote-68). Au Luxembourg, l’argument était un peu présent dans l’argumentaire de l’Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI), qui fut l’un des premiers et plus fervents défenseurs de la participation politique de tous les étrangers[[69]](#footnote-69). Il figurait encore dans un manifeste en faveur du « oui » publié par des artistes[[70]](#footnote-70) et, surtout, dans le discours du député Franz Fayot (parti socialiste) à la Chambre des députés le 24 février 2015[[71]](#footnote-71). Mais cet argument n’a pas été davantage repris et développé dans le débat public.

Plus présent, quoique toujours à la marge, a été l’argument de l’Union européenne (argument n°7). Encore faut-il préciser de quoi il s’agit précisément, car un certain argument relatif à l’UE était présent, même *très* présent, alors qu’un autre l’était assez peu. L’argument peu présent, et peu influent, consistait dans l’idéal de « l’union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l’UE. Ainsi qu’on le verra dans la IIIe partie, l’histoire des États fédéraux montre que le processus de création d’une fédération a abouti, tôt ou tard, à l’inclusion dans le corps électoral de chaque État membre de tous les ressortissants des autres États membres résidant sur le territoire de cet État. 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[[72]](#footnote-72). Le débat s’est focalisé non pas sur l’avenir de *l’Europe*, mais sur celui du *Luxembourg* en tant qu’État particulier, avec ses problèmes spécifiques[[73]](#footnote-73).

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 deuxième question du référendum[[74]](#footnote-74). En même temps, il ne s’agissait que d’une contextualisation. Car, sur le plan normatif, l’argument de l’UE n’était pas vraiment de nature à justifier une réponse positive à la question n°2. Il y a un certain écart, en termes de procédure et de fond. D’une part, dans le contexte des processus de fédéralisation, que ce soit en Suisse, en Allemagne, aux États-Unis, etc., l’ouverture du corps électoral national de chaque État membre a été décidée de manière collective, au niveau fédéral, par l’ensemble des États 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. D’autre part, sur le fond, la question n°2 du référendum envisageait non pas une ouverture ciblée à l’égard des seuls ressortissants des autres États membres de l’UE (logique « européenne »), mais une ouverture à l’égard de *tous* les étrangers (logique cosmopolite). Or cette solution véritablement universaliste et humaniste ne pouvait se justifier à l’aune de l’idéal d’une union sans cesse plus étroite entre Européens.

Servaient également de contextualisation – argument n°8 – au débat luxembourgeois les innombrables exemples d’États 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, décortiqués, acceptés ou rejetés les exemples du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis, du Chili, de l’Uruguay, de la Suisse, etc. Mais, comparaison n’est pas raison : il ne suffisait pas de trouver un exemple étranger pour que celui s’impose, *ipso facto*, au Luxembourg. Pour cela, il fallait encore un argument normatif convaincant. Toutefois, l’argument comparatif a contribué à fragiliser la position du « non », car l’existence même de ces solutions alternatives avait pour effet d’ouvrir un nouvel horizon, de rendre pensable ce qui jusque-là était inimaginable. Elle « dénaturalisait » la solution classique qui ne pouvait plus arguer d’aller de soi, d’être « naturelle » : elle s’avérait, à son tour, être une construction intellectuelle et sociale qui, le cas échéant, peut être remplacée par un autre échafaudage.

B | Les trois arguments principaux en faveur du « oui » dans le débat luxembourgeois

Pour l’essentiel, la réforme proposée a été justifiée par trois arguments 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 ont été imbriqués et mélangés ; la présentation qui suivra les expose, à l’inverse, de manière séparée, sous forme idéal-typique, et visera à en dégager toutes les conséquences logiques.

1° Une meilleure intégration des étrangers : « faire société ensemble »

La nécessité d’une meilleure intégration des étrangers via le droit de vote a été défendue en particulier par l’Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI)[[75]](#footnote-75) et d’autres associations de défense des étrangers à l’instar du Comité de liaison des associations d’étrangers (CLAE). Depuis leur création – 1979 pour l’ASTI, 1985 pour le CLAE –, ces associations ont revendiqué le droit de vote des étrangers au niveau local, voire national. Ce discours de l’intégration était le plus humaniste, idéaliste et ouvert. À la différence du discours économique (cf. infra point 2), il n’excluait et ne stigmatisait personne, ni du côté des étrangers (à une réserve près), 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[[76]](#footnote-76) – 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)[[77]](#footnote-77). S’il l’on va jusqu’au bout de cette logique, il faut donner le droit de vote non seulement actif, mais aussi passif[[78]](#footnote-78) à tous les étrangers résidant légalement sur le territoire. Seuls les étrangers en situation irrégulière seraient exclus.

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 »[[79]](#footnote-79). On suppose, d’une part, que l’étranger/ère se sentira davantage impliqué/e et valorisé/e dans la Cité, si elle/il prend part aux décisions qui engagent l’avenir de la société. D’autre part, le regard des nationaux sur les étrangers se transformerait : ils verront davantage en eux des concitoyens, bref des égaux, dont les intérêts méritent d’être sérieusement pris en considération.

Sur le premier plan, l’argument reste à vérifier empiriquement. Pour l’instant, au niveau communal, l’engouement des étrangers pour la participation aux élections a été très réduit au Luxembourg. 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) 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 *ès 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[[80]](#footnote-80)). À 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 vie, 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[[81]](#footnote-81). 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[[82]](#footnote-82). Dans le contexte luxembourgeois, il est à noter que l’adoption de la réforme suggérée dans le référendum du 7 juin, n’aurait pas eu pour effet d’éliminer cette durée de carence (cette durée serait même plus longue : 10 ans, au lieu de 7 ans, à l’époque, 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. Cet élément 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 – État 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.

2° La reconnaissance de leur apport économique et fiscal : *non taxation without representation*

La deuxième logique discursive très présente dans le débat luxembourgeois était celle de la contribution, cruciale, des étrangers à l’économie du Luxembourg et au budget de l’État, via les impôts payés. L’argument était développé en particulier par les milieux d’affaires du Luxembourg qui ont joué un rôle important 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[[83]](#footnote-83). 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 également été développé, en janvier 2013, par le ministre de l’économie Etienne Schneider, qui, plus tard, lors des élections législatives anticipées du 20 octobre 2013, était la tête de liste du parti socialiste (LSAP). Lors d’une interview au journal *Luxemburger Wort*, en janvier 2013, Etienne 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* »[[84]](#footnote-84). À diverses reprises, des 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.

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 à la survie et au bien-être matériel de la société. Ce discours n’est pas sans évoquer celui des libéraux du XIXe 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* ou, pour citer Sieyes, les « vrais actionnaires de la grande entreprise sociale »[[85]](#footnote-85) –, limitaient sévèrement le suffrage aux plus riches. L’argumentation économique est donc à double tranchant, ce qui n’était pas toujours clairement perçu par ceux qui s’en servaient dans le débat luxembourgeois de 2013-2015. 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, aurait permis de réduire le poids électoral des Luxembourgeois fonctionnaires ou retraités (des « inactifs »).[[86]](#footnote-86) D’autres acteurs, plus à gauche, se réjouissaient aussi qu’avec le droit de vote des étrangers, la part des ouvriers et salariés du privé aurait été accrue au sein du corps électoral[[87]](#footnote-87).

Était 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). La logique économique voudrait aussi que l’intégration des étrangers soit totale : puisqu’il s’agit d’attirer vers le monde politique les acteurs économiques les plus inventifs, il faut autoriser qu’un/e étranger/ère puisse devenir député/e, 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 dans le *Land* de 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 était proposé dans la 2e question du référendum. Dès lors, cet argument économique, outre qu’il était très dangereux pour la démocratie (puisqu’au pire, il peut justifier le suffrage censitaire), n’était pas non plus de nature à justifier exactement la solution proposée dans le référendum.

3° Le déficit démocratique : l’inadéquation entre destinataires des lois et auteurs des lois

Le dernier discours – l’idéal de la démocratie – était le plus puissant, sur le plan conceptuel, et se rapprochait le plus de la solution inscrite dans la question n°2, même si, là encore, un certain écart subsistait. C’était d’ailleurs le premier argument avancé par l’ASTI, par la plateforme Minté[[88]](#footnote-88), par les trois partis de la coalition à propos de la loi du 27 février 2015 organisant le référendum du 7 juin[[89]](#footnote-89) et par nombre d’autres acteurs du débat[[90]](#footnote-90). Selon cet argument, c’est l’idéal de la démocratie qui requiert de reconnaître la citoyenneté de résidence. Ce discours surgissait chez tous ceux qui affirmaient que le Luxembourg n’était 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 imprégné une large partie des discours au Luxembourg en 2013-2015[[91]](#footnote-91).

Pour les protagonistes de la lecture nationale de la démocratie, ce chiffre était, à l’inverse, un argument décisif *à l’encontre* du droit de vote des étrangers : avec 45,9 % d’étrangers (chiffre qui était 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 est exclue de la participation politique, importait peu à leur yeux ; cela n’avait rien d’anormal ou de scandaleux[[92]](#footnote-92). À l’inverse, pour les protagonistes du « oui », ce scandale démocratique ne cessait d’enfler avec l’augmentation régulière du pourcentage des étrangers, ce qui risquait un jour de faire en sorte que le Luxembourg se retrouve dans la même situation que certains émirats arabes où les nationaux forment une infime minorité dans le pays, et que c’est cette minorité qui règne. Au Luxembourg, d’aucuns ont même parlé, de manière tranchante, d’une « *Diktatur der Staatsbürger* (dictature des nationaux) »[[93]](#footnote-93), « d’une situation d’apartheid *soft* »[[94]](#footnote-94), ou ont rapproché la situation actuelle au Luxembourg de celle régnant en France avant 1789[[95]](#footnote-95).

L’argument avancé par les défenseurs du « oui » s’appuyait 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 »)[[96]](#footnote-96). 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 nationaux – point que certains défenseurs du « non » avaient tendance à ignorer[[97]](#footnote-97) –, il est logique, selon ce concept de démocratie, que les étrangers 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[[98]](#footnote-98). D’aucuns ont d’ailleurs, 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, seraient déjà censés défendre leurs intérêts à l’instar des intérêts des Luxembourgeois[[99]](#footnote-99).

Ce discours suggérait donc une extension du principe d’autonomie et la résorption d’une importante poche d’hétéronomie. Mais, si progrès il devait avoir, il faut noter qu’en réalité l’adéquation entre destinataires et auteurs de la loi n’aurait pas été parfaite, et que celle-ci est d’ailleurs difficile à établir[[100]](#footnote-100). Les Luxembourgeois résidant à l’étranger sont soumis, en très grande partie, au 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 soumis qu’à une petite partie des lois luxembourgeoises (pour leur état civil, selon le principe de la personnalité des lois). Inversement, en cas d’obtention du droit de vote, les étrangers résidant au Luxembourg participeraient à l’élaboration des lois luxembourgeoises sur l’état civil, alors qu’ils n’y seraient pas soumis. Enfin, les frontaliers sont, sur divers points importants de leur vie, soumis aux lois luxembourgeoises (le droit fiscal, le droit du travail, etc.), mais leur inclusion n’était pas envisagée dans la solution inscrite dans la question n°2[[101]](#footnote-101). Leur nombre ne cesse de croître (en 2019, la barre des 200.000 frontaliers a été dépassée : à rapporter à une population d’environ 614.000). C’est l’une des spécificités de la société et de l’économie luxembourgeoises.

**IIIe partie | Reculer pour mieux voir :**

**vers une dénationalisation du corps électoral national nonobstant la victoire du « non » ?**

Le référendum du 7 juin 2015 s’est soldé par le rejet, à une très large majorité (78,02% des suffrages valides), de la question n°2 – et d’ailleurs aussi des deux autres questions[[102]](#footnote-102). Sur le moment, la majorité gouvernementale s’est sentie sanctionnée et s’est, aussitôt, inclinée face à ce vote qui, en principe, selon le discours dominant, n’avait en droit qu’une simple valeur consultative. Le critère de la nationalité fut maintenu et confirmé dans la proposition de nouvelle Constitution (proposition n°6030) pour ce qui était des élections nationales. Dans le cadre des actuelles « petites » révisions de la Constitution suite à l’abandon de la proposition 6030, aucun parti n’ose s’aventurer à nouveau sur ce terrain. Est-ce à dire que, du coup, la question de la participation des étrangers aux élections législative étatiques est définitivement évacuée ? Je ne le pense pas. À ce sujet, il faudra observer la suite des événements sur deux plans, luxembourgeois et européen.

A | Les facteurs d’évolution internes au Luxembourg

Parmi les facteurs strictement locaux, propres au Grand-Duché, il y a d’abord la haute probabilité d’une croissance continue de la proportion d’étrangers. Celle-ci alimentera, et exacerbera, le conflit des visions axiologiques, chaque camp voyant la pertinence de sa grille d’analyse – celle du « déficit » ou celle de la « perte d’identité » –, se renforcer. L’enjeu ne disparaitra donc pas, « spontanément », du débat politique luxembourgeois. En même temps, il faut restituer le chiffre du refus – 78,02 % de votes négatifs – dans une perspective historique longue. Avant le traité de Maastricht, l’idée du droit de vote des étrangers simplement au niveau local était massivement rejetée dans le discours politique dominant au Luxembourg[[103]](#footnote-103) ; cette participation n’a été admise que suite à l’initiative de l’UE et avec moult dérogations arrachées par le Luxembourg à ses partenaires. Le fait que le législateur ait renoncé, par petites touches, à toutes ces dérogations ; qu’il ait osé organiser un référendum sur une question aussi sensible – ailleurs en Europe où, pourtant, la proportion d’étrangers est bien moindre, aucun gouvernement ne ferait ce pas – ; et qu’une minorité, forte et convaincue, de presque 22 % l’approuve (et ce nonobstant les silences, reculades et couacs de communication du gouvernement lors de la campagne référendaire), tout cela marque, en soi, un net infléchissement de l’état d’esprit de la société luxembourgeoise. De futurs glissements ne sont donc pas exclus, surtout si l’on regarde du côté des jeunes.

Afin de désamorcer les peurs existentielles qui se sont manifestées dans la campagne référendaire, il me semblerait utile de creuser deux pistes qui étaient absentes dans le débat de 2015.

D’une part, il faut aborder, de front, la question de la continuité (d’aucuns diront, en termes plus dramatiques, la « survie ») de la langue luxembourgeoise dans le débat politique, en cas d’octroi du droit de vote aux étrangers. Un tel souci est légitime, dans un État qui, tout en se disant plurilingue, se veut aussi le défenseur de cette langue spéciale, « nationale », qui lui est propre (aucun autre État ne défendra ce bien culturel qu’est le luxembourgeois). Une solution pourrait être d’organiser, en droit, à l’égard de ce sujet qu’est l’État, un *plurilinguisme équilibré*, avec un système de traduction systématique, à l’oral et à l’écrit, dans les langues à définir (comprenant, bien sûr, le luxembourgeois, probablement aussi le français, peut-être une ou plusieurs autres langues à définir). De la sorte sera évité qu’en matière politique, la solution actuelle du « tout luxembourgeois » (à l’oral, mais non à l’écrit !) ne soit, du fait du droit de vote des étrangers, remplacé par une solution, négative, du « tout français » (non seulement à l’écrit, comme c’est déjà le cas, mais aussi à l’oral). Il faut prendre le plurilinguisme de l’État luxembourgeois davantage au sérieux, le repenser, et le rendre plus systématique et équilibré. Ce sera, aussi, un bénéfice pour la langue luxembourgeoise qui, au sein de l’État, pourra prétendre à un renforcement de sa place à l’écrit (l’existence de textes de loi rédigés aussi en luxembourgeois, à côté de la version française, devient alors une hypothèse à envisager sérieusement).

D’autre part, il y a lieu de réfléchir à une dissociation entre les affaires politiques relevant de la législation ordinaire et les questions politiques relevant de la Constitution de l’État luxembourgeois. Bien sûr, cela n’est pas toujours aisé car, au sein de l’organe « Chambre des députés », les députés élus par les électeurs, luxembourgeois et étrangers, seraient, a priori, habilités à agir sur les deux niveaux. L’extension de la participation des étrangers pourrait se limiter, pour l’essentiel, au domaine des lois ordinaires, en ce sens que la décision finale, pour toute modification de la Constitution, serait réservée aux seuls électeurs disposant de la nationalité luxembourgeoise, lesquels resteraient ainsi les maîtres de « leur » État. Concrètement, une telle solution, inspirée en partie du droit du canton du Jura, appellerait trois changements majeurs au sein de l’actuelle Constitution : a) le référendum, prévu selon l’actuelle procédure de l’art. 114 Const., devrait être rendu obligatoire ou quasi-automatique ; b) il faudrait introduire un nouveau type de référendum obligatoire ou quasi-automatique : celui portant sur la ratification et la dénonciation de traités internationaux à incidence constitutionnelle (ex. le retrait de l’UE, de la CEDH, etc.) ; c) la participation à ces référendums devrait être réservée aux seuls ressortissants luxembourgeois.

B | Au niveau de l’UE : les enseignements à tirer de l’histoire des créations d’États fédéraux

Il faut, ensuite, suivre l’évolution au niveau de l’Union européenne, qui, elle, ne concerne pas seulement le Luxembourg, mais tous ses États membres. Il est certain que le droit de l’UE actuel n’oblige nullement les États membres à ouvrir leur corps électoral, au niveau étatique/national, aux ressortissants des autres États membres. Dans le contexte politique actuel, marqué par un fort euroscepticisme et une vague de populismes, nul gouvernement européen ne tient à lancer une réforme des traités en ce sens. Les défenseurs les plus ardents et enthousiastes de l’idéal de l’union sans cesse plus étroite entre Européens ont, certes, commencé à explorer cette piste, comme en témoigne le projet d’initiative citoyenne européenne « *Let me vote* » de 2012. Or ce projet n’a pas réussi à obtenir un soutien suffisant déjà parmi les citoyens européens (il faut un million de signatures)[[104]](#footnote-104). À court et à moyen terme, aucune évolution n’est donc à prévoir.

Il convient toutefois d’adopter sur ce sujet une vision plus large, à long terme, alliant une perspective rétrospective et une perspective prospective. Car, au vu de l’expérience historique des États fédéraux dans le monde, et à condition que l’UE survive (ce qui est probable), et que le processus d’intégration continue à s’approfondir (ce qui reste à voir), il est possible que l’UE, ensemble fédéral, ou quasi-fédéral, s’inscrive à son tour dans les pas d’une certaine logique fédérale qui, dans le passé, a vu les États participant à un État fédéral être obligés d’ouvrir leur corps électoral national aux ressortissants des autres États membres. Ce point, qui est souvent peu connu, a été exhumé sous un angle comparatif par Christoph Schönberger dans son remarquable livre *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht* publié en 2005[[105]](#footnote-105).

Christoph Schönberger montre que, dans le cadre du rapprochement opéré entre les États membres au sein d’un ensemble fédéral, les États fédérés ont été amenés à étendre le bénéfice de tous les droits politiques 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. L’extension des droits politiques a impliqué non seulement l’octroi d’un droit de vote pour le parlement fédéral, quel que soit le lieu de résidence de la personne (ce qui est déjà acquis dans l’UE), ou encore l’ouverture de la fonction publique fédérale et des fonctions publiques nationales (ce dernier processus d’ouverture est déjà en cours au sein de l’UE), mais aussi le droit de vote, actif et passif, pour l’élection du parlement national de chaque État fédéré.

Le processus de fédéralisation redéfinit à la fois le concept de peuple et celui d’étranger : il déplace les frontières entre le « nous » et les « autres ». Du côté du peuple : la fédération fait d’abord naître, au-dessus des *demoi* des différents États membres, un nouveau *demos*, un nouveau sujet collectif, i.e. le peuple fédéral (*Bundesvolk*) qui désigne le parlement fédéral et participe dans les mécanismes de démocratie semi-directe établi au niveau fédéral[[106]](#footnote-106). Mais, la fédéralisation débouche aussi sur une mutation du *demos* de chaque État membre. Cette dernière évolution peut intervenir plus ou moins rapidement.

Ainsi, en Allemagne, une telle ouverture n’a pas encore eu lieu sous ce premier État fédéral que fut le *Norddeutscher Bund* (1867-1871)[[107]](#footnote-107). Elle est amorcée sous l’Empire allemand (1871-1918), qui opérait une extension et un approfondissement de la fédération de l’Allemagne du nord. Dans le *Reich*, un ressortissant de l’État de Bavière (*bayrischer Staatsangehöriger*) était libre, en vertu de la liberté de circulation au sein du *Reich*, de s’installer en Prusse. Une fois établi, il ne pouvait pas, en tant que Bavarois et Allemand résidant en Prusse, participer à l’élection du parlement prussien : sur ce plan, il restait, en termes stricts, un « étranger », comme l’a affirmé avec force Paul Laband[[108]](#footnote-108). Mais, il lui était possible d’acquérir la nationalité prussienne (*preussische Staatsangehörigkeit*) selon une procédure spécifique, quasi automatique. Immédiatement après son installation, il pouvait demander la nationalité prussienne en suivant non pas la procédure ordinaire, et aléatoire, de la naturalisation des étrangers (« *Einbürgerung* »), mais celle de la « *Aufnahme* (litt : admission)»[[109]](#footnote-109), réservée aux ressortissants d’un autre État allemand (« *Angehörige eines anderen deutschen Staates* » ; parfois, la doctrine parlait aussi de « *landesfremde Deutsche* », littéralement : des « Allemands étrangers au Land »[[110]](#footnote-110)). Dans ce cas, les autorités de l’État fédéré (la Prusse, dans l’exemple choisi) étaient obligées de la lui accorder, sauf à invoquer un motif impérieux de sécurité justifiant, de surcroît, son expulsion du territoire de l’État membre concerné. Une fois la nationalité prussienne obtenue, qui venait s’ajouter à sa nationalité bavaroise originaire[[111]](#footnote-111), la personne pouvaient exercer tous les droits politiques en Prusse. À partir de la République de Weimar, la procédure de l’admission fut abandonnée : un ressortissant d’un État membre (*Land*) acquérait les droits politiques dans un autre *Land*, en cas de déménagement de sa résidence, du simple fait d’être le titulaire de la nationalité fédérale allemande (*Reichsangehörigkeit* ; voir les articles 110 et 17 de la Constitution de Weimar de 1919). Il en va de même à l’heure actuelle dans la République fédérale allemande : en vertu de l’article 33 al. 1er du *Grundgesetz* de 1949, le changement de domicile d’un *Land* à un autre – dont la liberté est garantie par l’art. 11 de la Loi fondamentale –, suffit à un ressortissant allemand pour devenir immédiatement membre du *Landesvolk* de son nouveau lieu de résidence[[112]](#footnote-112).

En Suisse[[113]](#footnote-113), cette ouverture a été opérée, dès la création de l’État fédéral en 1848, non sans provoquer des remous et résistances du côté de certains cantons. L’article 41 de la Constitution fédérale de 1848 accordait à tous les Suisses de confession chrétienne, et ayant les moyens de subvenir à leurs propres besoins, la liberté de circulation et d’établissement sur tout le territoire suisse. L’article 48 obligeait tous les cantons de traiter tous les Suisses chrétiens de la même manière que leurs propres ressortissants. En particulier, l’article 42, après avoir affirmé que tout ressortissant (« *Bürger* », « *citoyen* ») d’un canton était *ipso facto* ressortissant (« *Bürger* », « *citoyen* ») de la Confédération helvétique, faisait découler de cette dernière qualité le droit pour un ressortissant d’un canton résidant sur le territoire d’un autre canton d’y exercer les droits politiques relevant à la fois de la Confédération et du canton de résidence. Toutefois, ce dernier était habilité à conditionner l’exercice de ces droits au niveau du canton à une durée minimale de résidence qui ne devait dépasser deux ans. Dès 1848, abstraction faite de la discrimination à l’égard des juifs (abolie en 1866), la solution suisse consistait donc, et consiste encore, à attribuer le droit de vote au niveau cantonal non pas à travers le truchement d’une attribution facilitée, quasi automatique, de la nationalité cantonale, comme dans le cas du *Reich* allemand de 1871, mais à travers la seule nationalité fédérale. Un ressortissant du canton de Genève pouvait, et peut, ainsi voter à Bâle-Ville, pour le parlement cantonal de Bâle-Ville, sans être ressortissant de ce canton.

Actuellement, l’ouverture du corps électoral de chaque canton à l’égard des Suisses et Suissesses originaires d’autres cantons est actée dans la Constitution fédérale de 1999, à travers la combinaison de l’article 24, al. 1er (« *Les Suisses et les Suissesses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays* ») et de l’article 39, relatif à l’exercice des droits politiques au niveau fédéral, cantonal et communal, qui prévoit que l’exercice des droits politiques est lié à la résidence, étant précisé que les cantons sont autorisés à imposer, pour la participation aux affaires cantonales, une durée de résidence de 3 mois[[114]](#footnote-114).

Conclusion : si le processus d’intégration de l’UE se poursuit et emprunte, sur ce point, le chemin ouvert par les États fédéraux, il faut s’attendre à voir émerger, au niveau de l’UE – et pas seulement au Luxembourg –, un débat sur le droit de vote, actif et passif, des citoyens de l’UE pour les élections régionales et, surtout, nationales au sein de l’État de résidence. Il restera à voir, dans ce cas, si leur participation sera totale – elle portera sur toutes les matières, y compris d’ordre constitutionnel : c’est la solution que l’on observe, pour l’instant, dans les divers États fédéraux – ou si l’UE inventera sur ce point, une solution *sui generis*. Dossier à suivre !

1. Pour les États de l’Union européenne : <https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/index_en.htm>. Voir aussi, par ex., le rapport [de Kees Groenendijk, *Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe : What we know and what we need to learn*, 2008](http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenendijk-FINAL.pdf), disponible sur le site <https://www.migrationpolicy.org/research/local-voting-rights-non-nationals-europe-what-we-know-and-what-we-need-learn>. En-dehors de l’UE, par ex. en Suisse, où la participation des étrangers est surtout autorisée dans les cantons francophones, voir <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/staatsbuergerschaft-citoyennete/Citoy/buergerrechte/panorama.html>. À noter: toutes les pages internet référencées dans le présent article ont été vérifiés pour la dernière fois à la date du 18 février 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. En 1995, saisie d’un recours de résidents japonais de nationalité coréenne, la Cour suprême a estimé que la Constitution japonaise ne conférait pas le droit de vote aux étrangers, mais ne l’interdisait non plus. La décision en revient au législateur. À noter aussi que des étrangers ont pu voter lors de certains référendums locaux dont la valeur était simplement consultative et dont les modalités étaient définies par la collectivité locale concernée. [↑](#footnote-ref-2)
3. L’expression « droit de vote », *stricto sensu*, désigne ici de manière classique la participation d’une personne physique à des élections ; lorsqu’il s’agit de désigner le droit de vote d’un individu lors d’un référendum, je le précise par des ajouts (« le droit de voter lors d’un référendum/d’une votation ») ou j’emploie la formule générique, plus large, de « droit de participer aux mécanismes de démocratie semi-directe ». La convention sémantique de certains auteurs francophone suisses (ex. A. Müller, T. Adler [dir.], *État citoyen et citoyens dans l’État. La politique de milice entre mythe et modernité*, Genève, Slatkine, 2015, p. 175) de désigner sous le vocable « droit de vote » exclusivement le droit de voter lors d’un référendum, par opposition au « droit d’élire / droit d’éligibilité active » et au « droit d’être élu / droit d’éligibilité passive », est notée, mais n’est pas reprise ici. [↑](#footnote-ref-3)
4. Certains pays vont aussi jusqu’à accorder le droit de vote pour d’autres collectivités territoriales décentralisées, de niveau intermédiaire, du type « département », « région », « comté », « province », etc. Cette hypothèse pourra encore être rattachée à un concept *lato sensu* de « élections locales ». En revanche, les élections pour les organes directeurs d’un État fédéré (cantons suisses, *Länder* allemands ou autrichiens, Provinces canadiennes, *States* aux États-Unis, etc.) seront assimilées ici aux élections dites « nationales » au sein d’un État unitaire, du fait de l’importance du pouvoir législatif accordé aux États membres d’une fédération. [↑](#footnote-ref-4)
5. T. Christ, « ‘Il est juste que ceux qui paient puisse voir ce qu’on fait de leur argent’. Le droit de vote des étrangers dans les débats politiques neuchâtelois de la seconde moitié du XIXe siècle », *Revue historique neuchâteloise*, janvier/juin 2002, no 3-4, p. 293 ss. [↑](#footnote-ref-5)
6. J.B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, 1993, p. 1391 ss, spéc. p. 1399 ss. [↑](#footnote-ref-6)
7. D**irective 94/80/CE du 19 décembre 1994** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:01994L0080-20130701> [↑](#footnote-ref-7)
8. D**irective 93/109/CE du 6 décembre 1993** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0109> [↑](#footnote-ref-8)
9. Sur la nécessité d’une révision, eu égard au lien (discuté) entre les élections locales et la souveraineté nationale, voir A.-V. Madeira, *Nationaux et étrangers en droit public français*, Paris, LGDJ, 2018, p. 363 ss. [↑](#footnote-ref-9)
10. Voir les deux décisions du 31 octobre 1990, *BVerfGE* 83, 37 (Schleswig-Holstein) et 83,60 (Hambourg). Les divers actes du procès ont été publiés dans J. Isensee, E. Schmidt-Jortzig (dir.), *Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht*, Heidelberg, F.C. Müller, 1993. [↑](#footnote-ref-10)
11. Un raisonnement analogue a été développé par la Cour constitutionnelle autrichienne dans sa décision du 30 juin 2004, aff. G 218/03, à propos de l’octroi, par le Land de Vienne, aux étrangers non-UE du droit de vote aux élections municipales. <https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_218-03.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Voir les articles 3, 39 § 1er et 51 § 1er Const. fédérale de 1999 ; A. Auer, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Bern, Stämpfli, 2016, p. 401 ss. [↑](#footnote-ref-12)
13. Pour un aperçu, voir A. Wallrabenstein, « Wahlrecht und Mobilität », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 66, 2018, p. 448 ss. [↑](#footnote-ref-13)
14. <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792> [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-VerfSTrahmen> [↑](#footnote-ref-15)
16. Sur ce sujet controversé, comparer les annotations sous l’art. 79 al. 3 LF dans I. von Münch, Ph. Kunig (dir.), *Grundgesetz Kommentar*, 6e éd., München, Beck, 2012, t. 2, p. 213 ; H. Dreier (dir.), *Grundgesetz Kommentar*, 3e éd., Tübingen, Mohr, 2015, t. 2, p. 2049. [↑](#footnote-ref-16)
17. Arrêt du *Staatsgerichtshof* du 31 janvier 2014, affaire St 1/13. Voir <https://www.staatsgerichtshof.bremen.de/>, rubrique « Entscheidungen ». [↑](#footnote-ref-17)
18. Voir la liste donnée par R. Hayduk, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Routledge, New York, 2006, p. 19 s. Sur le cas des Etats-Unis, voir aussi J.B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, 1993, p. 1391-1470 ; G.M. Rosberg, « Aliens and Equal Protection: Why Not the Right to Vote? », *Michigan Law Review*, vol. 75, 1977, p. 1092 ss ; G.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 Cuvelier, « 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 ?*. [↑](#footnote-ref-18)
19. Const. 1787, art. 1er, sect. 2, 1re clause ; 7e amendement. Si certains étrangers pouvaient ainsi participer à la désignation des sénateurs, des représentants ainsi que du président et vice-président des États-Unis, l’éligibilité était, en revanche, liée à la détention de la nationalité états-unienne (art. 1er, sect. 2, clause 2 ; art. 1er, sect. 3, clause 3 ; art. 2, sect. 1, clause 5 ; 12e amendement). [↑](#footnote-ref-19)
20. Article 4 : « Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - y vit de son travail - ou acquiert une propriété - ou épouse une Française - ou adopte un enfant - ou nourrit un vieillard ; - tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - est admis à l'exercice des droits de citoyen français ». [↑](#footnote-ref-20)
21. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.constituteproject.org/constitution/Jamaica_2015?lang=en> [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://rsju.jura.ch/default.aspx> [↑](#footnote-ref-23)
24. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> [↑](#footnote-ref-24)
25. En 2008, le ministre irlandais chargé de l’intégration, Conor Lenihan, avait souhaité accorder le droit de vote pour les élections du parlement irlandais à tous les résidents des autres États membres de l’UE. Mais cette initiative ministérielle resta sans suite. Henry McDonald, « EU migrants living in Ireland to be allowed to vote » <https://www.theguardian.com/world/2008/apr/18/ireland.eu> [↑](#footnote-ref-25)
26. <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx> [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/101.htm> [↑](#footnote-ref-27)
28. Voir le tableau récapitulatif établi pour cette période par T. Adler, N. Pomezny, H. Moret, « L’éligibilité des étrangers dans les communes suisses » in A. Müller, T. Adler (dir.), *État citoyen et citoyens dans l’État. La politique de milice entre mythe et modernité*, Genève, Slatkine, 2015, p. 178 s. [↑](#footnote-ref-28)
29. En 2007, une initiative citoyenne proposait d’accorder aux étrangers également le droit de se faire élire au parlement et au gouvernement cantonaux ; lors du référendum du 17 juin 2007, le non l’a emporté avec 59,3 % des suffrages (T. Adler, N. Pomezny, H. Moret, *op. cit*., p. 179). [↑](#footnote-ref-29)
30. Cette conclusion se confirme lorsqu’on analyse également les résultats des référendums portant sur la participation des étrangers à la vie politique communale. Voir T. Adler, N. Pomezny, H. Moret, *op. cit*., p. 203 s (« Un objet qui passe dans un ‘paquet’, mais impopulaire en votation spécifique ») et le tableau p. 178 s. [↑](#footnote-ref-30)
31. Pour les détails des chiffres, voir *infra* note 102. [↑](#footnote-ref-31)
32. D. Scuto, *La nationalité luxembourgeoise (XIXe et XXe siècles)*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2012. [↑](#footnote-ref-32)
33. STATEC, *Population par nationalités détaillées 2011 – 2015*, Luxembourg, 2015. Population totale au 1er janvier 2015 : 562.958 ; Luxembourgeois : 304.279 ; Étrangers : 258.679, dont 222.192 ressortissants des autres pays de l’UE. [↑](#footnote-ref-33)
34. Pour un aperçu comparatif des données démographiques au 1er janvier 2018, voir <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/fr&oldid=449883#Population_migrante:_22.2C3.C2.A0millions_de_ressortissants_de_pays_tiers_vivaient_dans_l.E2.80.99Union_au_1er.C2.A0janvier.C2.A02018> [↑](#footnote-ref-34)
35. Voir le tableau établi par le STATEC retraçant l’évolution de la part des étrangers dans la population depuis 1961

    <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12858&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1> [↑](#footnote-ref-35)
36. Art. 50 : « La Chambre des députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché ». [↑](#footnote-ref-36)
37. Pour une synthèse utile du régime juridique des étrangers à la fin des années 1970, lire A. Huss, « Rapport luxembourgeois. L'attribution du droit de vote à un niveau autre que national aux résidents étrangers, particulièrement aux ressortissants des pays de la C.E.E. », *Rivista Centro Emigrazione* (Rome), n°49, 1978, p. 160 ss. [↑](#footnote-ref-37)
38. Art. 2 de la loi électorale du 18 février 2003 tel que modifiée à ce jour. La législation luxembourgeoise est accessible sur le site internet du journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg : [www.legilux.lu](http://www.legilux.lu) [↑](#footnote-ref-38)
39. Art. 192 de la loi électorale précitée. [↑](#footnote-ref-39)
40. Pour les modalités de désignation du bourgmestre et des échevins parmi les membres du conseil communal, voir la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée à ce jour, art. 59 ss et art. 38 ss. [↑](#footnote-ref-40)
41. Art. 3 et art. 285 de la loi électorale précitée. [↑](#footnote-ref-41)
42. Certains acteurs (en particulier le parti ADR, de tendance populiste) ont considéré, à tort me semble-t-il, que l’organisation de ce référendum était contraire à la Constitution. La controverse portait également sur la nature – consultative ou décisionnelle – d’un référendum organisé sur le fondement de l’art. 51 § 7 Const. Traditionnellement, les acteurs politiques luxembourgeois ont interprété l’art. 51 § 7 Const. de manière restrictive, en arguant qu’un tel référendum ne pouvait, en droit, qu’être consultatif. En même temps, sur le plan de la morale politique, eu égard à l’idéal *moral* de la démocratie, ces mêmes acteurs s’estimaient liés par la « décision » du peuple. Pour ma part, j’ai développé la thèse que l’art. 51 § 7 Const., combiné avec l’art. 1er Const. (le principe *juridique* de la démocratie), exigeait, en droit, le respect des résultats d’un référendum. Voir L. Heuschling, « Illégal ? Consultatif ? Deux questions juridiques à propos du premier référendum constituant » & « La rédaction des quatre questions : lumières et ombres », *Forum*, n°345, novembre 2014, p. 7-12 ; *id*., « Le discours sur la valeur consultative du référendum (art. 51 § 7 Const. Lux.). Une déconstruction historique », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 2015, n°1, p. 1-49 ; « De la démocratie au Luxembourg, ou : Pourquoi et jusqu’à quel point les référendums de l’art. 51 § 7 Const. sont-ils décisionnels ? », *Journal des tribunaux. Luxembourg*, 2016, n°43 du 5 février 2016, p. 1-14. Les articles sont disponibles via la page internet : <https://wwwfr.uni.lu/fdef/droit/equipe/luc_heuschling> [↑](#footnote-ref-42)
43. 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. Les deux autres questions portaient sur l’extension des droits politiques aux jeunes de plus de 16 ans (question n°1) et sur la limitation à une durée de dix ans des mandats ministériels d’une personne (question n°3). [↑](#footnote-ref-43)
44. Lire l’avis du Conseil d’État du 13 janvier 2015, doc. 6738-1, p. 5. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ce point n’a été clarifié qu’à la fin, et de manière peu visible, dans le processus parlementaire (rapport final de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 11 février 2015, rédigé par Alex Bodry, doc. parl. 6738-5, p. 4). Tous les documents parlementaires précédents restaient elliptiques à cet égard (voir la proposition initiale 6378, p. 5 ; l’avis du Conseil d’État du 13 janvier 2015 doc. parl. 6738-1, p. 5-6 ; doc. parl. 6738-2, p. 2, etc.). [↑](#footnote-ref-45)
46. Art. 3 § 2 de la loi jurassienne du 26 octobre 1978 sur les droits politiques, version actuelle, <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20013&id=36763&v=6> : « Les étrangers ne participent pas au scrutin touchant la matière constitutionnelle (art. 77, lettres a, b et f, de la Constitution cantonale) » ; A. Auer, *op. cit*., p. 404. [↑](#footnote-ref-46)
47. Const. cantonale 2000, articles 40 à 44, 100 à 104. [↑](#footnote-ref-47)
48. Art. 47 Const. 2000. Ce même article autorise le législateur à prévoir le cas échéant l’accessibilité des étrangers (mais non des apatrides) aux fonctions juridictionnelles cantonales ; mais le législateur ne s’est pas engagé sur cette voie pour l’instant (A. Auer, *op. cit*., p. 404). Comme déjà mentionné, l’initiative citoyenne proposant d’accorder aux étrangers l’éligibilité au parlement et au gouvernement a été rejetée lors du référendum du 17 juin 2007 (voir supra note 29). [↑](#footnote-ref-48)
49. En ce sens, par ex. : Constitution de l’Illinois de 1818, version originelle, art. 2 sect. 27 <https://archive.org/stream/constitutionofst00inilli#page/8/mode/2up> [↑](#footnote-ref-49)
50. Art. 3 § 1er de la loi du 26 octobre 1978 sur les droits politiques, version actuelle, <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20013&id=36763&v=6> [↑](#footnote-ref-50)
51. Voir doc. parl. 6738-00, proposition de loi déposée par A. Bodry, E. Berger, V. Loschetter, p. 5. [↑](#footnote-ref-51)
52. Pour certains, le « non » était, aussi, une manière de sanctionner le nouveau gouvernement qui, à leurs yeux, aurait été investi de manière illégitime. Sur l’incidence de ce facteur, lié à la non-participation au gouvernement du parti chrétien social, qui était arrivé en tête lors des élections de 2013, cf. l’étude sur les causes du rejet de R. Kies, « Étendre le droit de vote des étrangers aux élections législatives : Pourquoi les Luxembourgeois n’en veulent pas ? », in N. Fahrat, P. Poirier (dir.), *Démocratie(s), parlementarisme(s) et légitimité(s)*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 222 ss, disponible sur : <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/39866> [↑](#footnote-ref-52)
53. Pour une récusation du droit de vote des étrangers au nom d’une théorisation autrement plus sophistiquée et renouvelée du principe de démocratie, lire l’étude éclairante du politologue Michel Dormal, « Wählen ohne Staatsbürgerschaft ? Das Ausländerwahlrecht in der demokratietheoretischen Diskussion », *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 57, 2016, p. 378 ss. De nationalité luxembourgeoise, l’auteur se réfère, à titre incident, au débat luxembourgeois. Selon lui, le droit de vote des étrangers, ès qualité d’étranger, serait un pis-aller par rapport à leur véritable reconnaissance dans le processus (conflictuel) démocratique via le truchement de l’ouverture de la nationalité. [↑](#footnote-ref-53)
54. Je reprends ici un propos tenu par Mme Antoinette Welter, professeure de lycée en retraite, qui, dans divers débats publics, a défendu le « non » sur un ton qui n’était pas exempt d’une certaine virulence (le discours frisait la xénophobie, voire l’antisémitisme) et, en tout cas, déployait un discours anxiogène et catastrophiste selon lequel les étrangers, une fois qu’ils auraient le droit de vote et formeraient des partis politique propres à eux, prendraient le pouvoir au Luxembourg et réduiraient les Luxembourgeois à une minorité opprimée. Voir, en particulier, le film « Referendum 2015 Auslännerwahlrecht » qu’elle a mis sur youtube <https://www.youtube.com/watch?v=7zjP0odhkVc#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 clefs de votre maison à de parfaits étrangers ? » [↑](#footnote-ref-54)
55. 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 cinglant à l’égard de l’idée du droit de vote des étrangers (un « non-sens », une « contradiction en soi »). Citant le dicton populaire luxembourgeois « *Guttheet ass bekanntlech e Stéck vun der Dommheet* » (la générosité est signe de stupidité), il a appelé, en ce mercredi des cendres, à se couvrir la tête de cendres face à une telle bêtise. <http://www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/607577.html> Voir aussi F. Keup, « Als eenzegt Vollek keen national Parlament méi », *Luxemburger Wort*, 11 avril 2015, p. 14 (« Domat hätte mir eis Natioun an eis Souveränitéit ofgeschaf ») ; F. Bour, « Luxemburg schafft sich ab », *Luxemburger Wort*, 20 mai 2015, p. 14. [↑](#footnote-ref-55)
56. Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. [↑](#footnote-ref-56)
57. La connaissance de l’anglais est, par exemple, exigée pour devenir haut fonctionnaire. [↑](#footnote-ref-57)
58. 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. Cames, « 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. La revue *Forum* est accessible sur internet: <https://www.forum.lu/> [↑](#footnote-ref-58)
59. L’étude qui suit s’appuie sur les sources suivantes : les tracts et documents établis en vue du référendum de 2015 ; les échanges dans les principaux journaux du Luxembourg (articles de journalistes et lettres de lecteurs) ; les débats publics (politiques et/ou sociaux) qui ont été transcrits ou dont j’ai été témoin ; de manière plus marginale et incomplète : les discussions sur les médias sociaux. [↑](#footnote-ref-59)
60. 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 Cuvelier, « 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 ?*. À 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/plus le cas, par ex, au Canada (cf. art. 3 *Constitution Act* 1982 et art. 3 *Canada Elections Act* 2000 qui exigent la nationalité canadienne) ; dans le passé, la situation était différente, certaines provinces accordant le droit de vote aux Britanniques. [↑](#footnote-ref-60)
61. À 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. [↑](#footnote-ref-61)
62. L’exemple est cité par R. Keil, *Kants Demokratieverständnis und Ausländerwahlrechte heute*, Nomos, Baden-Baden, 2006, p. 411 s. [↑](#footnote-ref-62)
63. Cf. Verordnung des Rates der Volksbeauftragten über die Teilnahme der Angehörigen der deutsch-österreichischen Republik an den Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung du 7 janvier 1919, *Reichsgesetzblatt*, 1919, p. 15. Pour le texte, sur internet, du RGBl : <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&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. [↑](#footnote-ref-63)
64. 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. 1er, de la Bundesverfassungs-Gesetz de 1920. À partir de 1929, l’article 26, al. 1er, 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* [Le Conseil national est élu par le peuple fédéral sur la base du droit de vote égal, direct, secret et personnel des hommes et femmes ayant atteint l’âge de 21 ans et selon les principes de la représentation proportionnelle]*. 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*. [Il revient à la loi électorale fédérale de régler la question de savoir si, et à quelles conditions, des personnes qui n’ont pas la nationalité de la fédération peuvent également, sur le fondement de traités garantissant la réciprocité, se voir reconnaître le droit de vote] (…) ». La 2e phrase a été rayée en 1968. [↑](#footnote-ref-64)
65. A. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Bruxelles, Bruylant, vol. 3, 1896, verbo « Organisation politique ancienne », p. 44. <https://archive.org/details/dictionnairededr03girouoft/page/44/mode/2up> [↑](#footnote-ref-65)
66. Sur les motivations historiques, voir en particulier l’étude précitée de J.B. Raskin, p. 1397 ss. [↑](#footnote-ref-66)
67. Voir *supra* note 10. [↑](#footnote-ref-67)
68. Voir par ex. Thomas Gross, « Postnationale Demokratie – Gibt es ein Menschenrecht auf transnationale Selbstbestimmung ? », *Rechtswissenschaft. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung*, 2011, p. 142 ss ; id., « Das demokratische Defizit bei der Grundrechtsverwirklichung der ausländischen Bevölkerung », *Kritische Justiz*, 2011, p. 303 ss ; [R. C. van Ooyen](https://de.wikipedia.org/wiki/Robert_van_Ooyen), « Nicht Integration, sondern Partizipation : das Ausländerwahlrecht als Menschenrecht einer liberalen Theorie des Staatsvolks », *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2011, p. 134 ss; id., *Ausländerwahlrecht. Demokratietheoretisches und verfassungspolitologisches Plädoyer für ein Menschenrecht*, 2e éd., Frankfurt, Verlag für Verwaltungswissenschaft, 2018. [↑](#footnote-ref-68)
69. 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’égale dignité 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 le 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 ? ». [↑](#footnote-ref-69)
70. « Appel de représentants du milieu culturel : Culture, citoyenneté et fraternité », *Luxemburger Wort*, 28 avril 2015, p. 2. [↑](#footnote-ref-70)
71. *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, « Awunnerwahlrecht : Dürfen oder müssen », publié dans le journal des écologistes *Woxx*, 28 mai 2015. [↑](#footnote-ref-71)
72. Voir tout au plus : J. Boden, « E Verglach mat de Gemengewahlen », *Luxemburger Wort*, 11 avril 2015, p. 14-15 ; U. Kensing, « Dagegen stimmen heisst Desintegration », *Luxemburger Wort*, 22 avril 2015, p. 13 ; D. Velazquez, « Die EU-Dimension des Ausländerwahlrecht », *Luxemburger Wort*, 23 mai 2015, p. 4 ; M. Velazquez, « Reculer pour mieux sauter », *Luxemburger Wort*, 20 juin 2015, p. 22. [↑](#footnote-ref-72)
73. Pour une illustration, parmi d’autres : V. Bruck, « Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous », *Forum*, n°326, 2013, p. 29-30. [↑](#footnote-ref-73)
74. Il est impossible de citer toutes les références, tant elles sont nombreuses. À titre d’exemples représentatifs, voir ASTI, *Pour le droit de vote*…, *op. cit*., p. 6 ; Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 13 ; M. Lorang, « Plädoyer für das Einwohnerrecht », *Tageblatt*, 7 avril 2015, p. 16 ; Ch. Bumb, « Scheindebatte ! Nein, Notwendigkeit ! », *Luxemburger Wort*, 28 mars 2015, p. 19. [↑](#footnote-ref-74)
75. 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 l’ASTI : *Oui au droit de vote. Pourquoi ? Jo zum Wahlrecht. Firwat ?* (42 p., sans date = 2015). [↑](#footnote-ref-75)
76. Cf. la devise « Faire société ensemble » utilisée par Furio Berardi, président du CLAE dans l’interview donnée au *Quotidien*, 9 mars 2015, p. 2, ainsi que déjà par son prédécesseur Franco Barilozzi, « Dépasser l’étroitesse du critère de la nationalité », *Forum*, n°326, 2013, p. 41. [↑](#footnote-ref-76)
77. 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 jouir 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. [↑](#footnote-ref-77)
78. 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’État pour favoriser l’intégration des étrangers qui vivent au Luxembourg ». [↑](#footnote-ref-78)
79. ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 3, 5. [↑](#footnote-ref-79)
80. Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (*Mémorial A*, 2008, n°158). Pour que, toutefois, la double nationalité soit effective, l’État d’origine doit également l’autoriser, ce qui n’est pas toujours le cas. [↑](#footnote-ref-80)
81. 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 Philippe Poirier et moi-même le 28 avril 2015. Cf. aussi S. Urbany, « Einwohnerwahlrecht aus linker Perspektive », *Tageblatt*, 4 juin 2015, p. 18. [↑](#footnote-ref-81)
82. À cet argument, les défenseurs du « non » ont rétorqué, en général, que ces étrangers pouvaient très souvent voter dans leur pays d’origine. Il est certain qu’il existe à l’heure actuelle une tendance parmi les États démocratiques européens (France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Pologne, Suisse, Allemagne, 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. [↑](#footnote-ref-82)
83. 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 (du parti chrétien social, CSV, qui était alors au pouvoir). Sur le discours des milieux économiques, voir, par ex., Michel Wurth, président de la Chambre de commerce et de l’UEL, « Die Angst vor dem eignen Schatten… », *Luxemburger Wort*, 30 mai 2015, p. 15. [↑](#footnote-ref-83)
84. *Wort.lu* 16 janvier 2013. [↑](#footnote-ref-84)
85. E.-J. Sieyes, *Préliminaire de la Constitution*. *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l’Homme et du Citoyen. Lu les 20 et 21 juillet au Comité de Constitution*, Versailles, 1789, p. 14. [↑](#footnote-ref-85)
86. Cet argument est également développé, en 4e 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. A 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 négligeable. 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. [↑](#footnote-ref-86)
87. Voir l’article du député de Déi Lénk Serge Urbany, « Einwohnerwahlrecht aus linker Perspektive », *Tageblatt*, 4 juin 2015, p. 18 et son discours du 24 février 2015 à la Chambre des députés, *Compte rendu*, sess. 2014-15, n°9, p. 342. [↑](#footnote-ref-87)
88. ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 4 (« satisfaire à une exigence démocratique ») ; Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 (même slogan). [↑](#footnote-ref-88)
89. Voir l’exposé des motifs de la proposition de loi n°6738 et le débat du 24 février 2015 (interventions d’A. Bodry, E. Berger, C. Adam, X. Bettel), *Compte rendu*, sess. 2014-15, n°9, p. 334, 337, 340, 343. [↑](#footnote-ref-89)
90. Par ex. V. Bruck, « Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous », *Forum*, n°326, 2013, p. 29 ss. [↑](#footnote-ref-90)
91. 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. Kollwelter, « A la recherche du pays réel », *Forum*, n°326, 2013, p. 44 ; ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 5 ; Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 ; P. Leyers, C. Bumb, « Scheindebatte ! Nein, Notwendigkeit ! », *Luxemburger Wort*, 28 mars 2015, p. 19 ; L. Montebrusco, « Im selben Boot : Demokratiedefizit », *Tageblatt*, 9.5.2015, p. 10 (« le mot de l’année 2015 ») ; H. Entringer, « Nature et enjeux d’une consultation populaire », *Luxemburger Wort*, 30 mai 2015, p. 16, etc. [↑](#footnote-ref-91)
92. Très explicite : J. Schloesser, « Circulez, il n’y a rien à voir », *Luxemburger Wort*, 17 juin 2015, p. 10. [↑](#footnote-ref-92)
93. M. Lorang, « Die Inkohärenz der CSV zu Ausländerwahlrecht », *Tageblatt*, 5 juin 2015, p. 20 ; « Nationalität und Wahlrecht », *Luxemburger Wort*, 23 mai 2015, p. 20. [↑](#footnote-ref-93)
94. S. Kollwelter, « A la recherche du pays réel », *Forum*, n°326, 2013, p. 44. [↑](#footnote-ref-94)
95. V. Bruck, *op. cit*. [↑](#footnote-ref-95)
96. 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 ». [↑](#footnote-ref-96)
97. Ainsi, lors de intervention remarquée à la radio *RTL Lëtzebuerg* le 18 février 2015 (<http://www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/607577.html>), Paul Kremer a affirmé (c’est moi qui souligne) : « Politesch Rechter si Rechter, déi d’Bierger vun engem Land, déi zesummestinn an zesummenhalen, och wa se mol net méi zesumme gebuer goufen, hunn, *bei sech a fir sech* d’Zesummeliewen z’organiséieren, iwwer Chamber a Regierung, a wa méiglech eng kompetent Fonction 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 résident étrangers est occulté dans cette définition. [↑](#footnote-ref-97)
98. 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-présidente des verts Sam Tanson, « Eng Stäerkung vun der Lëtzebuerger Demokratie », *Luxemburger Wort*, 6 juin 2015, p. 23. [↑](#footnote-ref-98)
99. M. Lorang, « Plädoyer für das Einwohlerwahlrecht », *Tageblatt*, 7 avril 2015, p.16 ; *id*., « Relatioun vun Natioun a Wahlrecht », *Tageblatt*, 16 avril 2015 ; *id*., « Die Inkohärenz der CSV zu Ausländerwahlrecht », *Tageblatt*, 5 juin 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 ? »). [↑](#footnote-ref-99)
100. Pour plus de détails : L. Heuschling, « La citoyenneté de résidence, diverses logiques et la science juridique », *Forum*, n°326, février 2013, p. 37. [↑](#footnote-ref-100)
101. Même les défenseurs les plus ardus 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. [↑](#footnote-ref-101)
102. Alors que les premiers sondages avaient montré une légère majorité en faveur du droit de vote des étrangers – majorité qui s’est toutefois effritée au cours du temps au point que les derniers sondages donnaient le « non » clairement gagnant –, le « non » l’a emporté, pour la 2e question, à 78,02 % contre 21,98 %. Non : 163.362 voix, Oui : 46.031 voix, votes blancs : 1.618 bulletins. Le taux de participation était de 94,6 %. Voir <http://www.elections.public.lu/fr/referendum/2015.html> et arrêté ministériel du 12 juin 2015 arrêtant le résultat du référendum du 7 juin 2015 sur différentes questions en relation avec l’élaboration d’une nouvelle Constitution, *Mémorial B*, 2015, n°B66, <http://legilux.public.lu/eli/etat/adm/amin/2015/06/12/n1/jo> Pour une analyse des causes de ce résultat, voir R. Kies, « Étendre le droit de vote des étrangers aux élections législatives : Pourquoi les Luxembourgeois n’en veulent pas ? », *op. cit*., disponible sur : <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/39866> [↑](#footnote-ref-102)
103. Voir, sur ce point, les souvenirs de S. Kollwelter, *op. cit*., p. 43. [↑](#footnote-ref-103)
104. 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 État membre de l’UE autre que celui dont ils ont la nationalité puissent avoir le droit de vote dans l’État de résidence pour toutes les élections, y compris les élections nationales et régionales, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État (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/obsolete/details/2012/000006/fr> [↑](#footnote-ref-104)
105. Ch. Schönberger, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Mohr, Tübingen, 2005 ; *id*., « European Citizenship as Federal Citizenship », *European Review of Public Law/Revue européenne de droit public*, vol.19-1, 2007, p. 61 ss. [↑](#footnote-ref-105)
106. Sur la pluralité de peuples au sein d’un ensemble fédéral, voir A. Hanebeck, *Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes*, Berlin, 2004, p. 102 ss ; O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, Puf, 2e éd., 2009, p. 217 ss, 338 ss ; C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique. Contribution au concept juridique de peuple*, Paris, Mare et Martin, 2019. [↑](#footnote-ref-106)
107. Ch. Schönberger, *Unionsbürger*, *op. cit*., p. 94 ss, spéc. p. 107 ss. [↑](#footnote-ref-107)
108. *Ibid*., p. 110. [↑](#footnote-ref-108)
109. G. Meyer, G. Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7e éd., Berlin, Duncker & Humblot, 1919, p. 242 ss, spéc. p. 249 ; H. Schulze, *Das preußische Staatsrecht*, 2e éd., Leipzig, Breitkopf, t. 1, 1888, p. 346 ss; Ch. Schönberger, *Unionsbürger*, *op. cit*., p. 110 ss. [↑](#footnote-ref-109)
110. G. Meyer, G. Anschütz, *op. cit.*, p. 246, note 11. Analogue : Ch. Schönberger, *op. cit*., p. 118 (« *landesfremde Reichsangehörige* »). [↑](#footnote-ref-110)
111. Ch. Schönberger, *op. cit*., p. 111 s ; G. Meyer, G. Anschütz, *op. cit.*, p. 258. [↑](#footnote-ref-111)
112. Art. 33 : « (1) *Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.* (2) *Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte* ». [↑](#footnote-ref-112)
113. Ch. Schönberger, *op. cit*., p. 80-94. [↑](#footnote-ref-113)
114. Art. 39 : « (1) La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal. (2) Les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions. (3) Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton. (4) Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus ». Voir aussi A. Auer, *op. cit*, p. 401. [↑](#footnote-ref-114)