

## Pour le droit de vote de tous les résidents du Luxembourg

### Contexte et arguments

Ce document a été rédigé par l'ASTI asbl et les membres du groupe de travail droit de vote de l'ASTI dans le contexte du débat autour de l'ouverture du droit de vote national aux ressortissants non-luxembourgeois résidant au Luxembourg, et approuvé par les membres de la plateforme Migrations et Intégration. Il se veut une contribution constructive et argumentée à la discussion autour du **principe de l'élargissement du droit de vote national à tous les résidents**.

Après avoir placé le débat dans le contexte historique, européen et mondial, le texte reprend d'une part les **arguments pour** l'ouverture du droit de vote (DV) et d'autre part des réponses aux **arguments avancés par ceux qui s'y opposent**.

Ce plaidoyer est la **contribution de la plateforme Migration & Intégration** sur ce sujet.

Cet argumentaire se **veut fédérateur pour obtenir un large consensus autour de ce principe**. Il ne reprend pas les détails d'accès au droit de vote.

### Le contexte

Le débat sur le droit de vote (DV)<sup>1</sup> pour tous les résidents n'est ni nouveau, ni confiné au Luxembourg. Dans notre pays, il a été lancé dès 1981 par l'ASTI, dont c'était une des raisons de sa création. À travers le monde, ce débat a eu lieu dans de nombreux pays au fil des dernières décennies. La manière dont la question a été débattue et légiférée diffère d'une situation à une autre et dépend toujours du contexte sociétal. On peut toutefois noter qu'elle se pose de manière particulièrement intense dans des pays à forte immigration. Dans l'Union Européenne - construction politique inédite dans l'histoire - le débat sur la question a donné lieu à la **création d'une citoyenneté européenne**<sup>2</sup> qui s'est ajoutée à la citoyenneté nationale et qui a relativisé le concept même de « **l'étranger** » à l'échelle de l'Union.

Avec un peu de recul **historique**, la question du DV des étrangers peut se placer dans le contexte plus général de l'évolution du DV vers le suffrage universel. Dans cette perspective, le DV des étrangers est une nouvelle étape somme toute assez naturelle dans le long processus qui a vu - au fil de l'histoire - le DV de plus en plus élargi. Au Luxembourg, par exemple, en partant d'un suffrage censitaire<sup>3</sup> très fermé (en 1845, seuls 5.9% de la population luxembourgeoise en âge électoral pouvaient voter), on a finalement abouti par le biais du Traité de Maastricht au DV des citoyens de l'UE, élargi à tous les résidents aux élections communales<sup>4</sup> en 2003, en passant par l'octroi de ce droit aux femmes (représentant environ la moitié de la population!) en 1919.

Le débat est en général intimement lié à la question de la **souveraineté nationale**<sup>5</sup> (concept lui-même en mouvance), le DV étant en quelque sorte par définition exclusivement associé aux ressortissants nationaux. En simplifiant, on pourrait même dire que la question du DV des résidents non-luxembourgeois ne se pose que parce qu'il y a des États-Nations.

Cela n'a toutefois pas été toujours ainsi et quelques pays dans le monde permettent déjà la participation des non-nationaux aux élections nationales.

---

<sup>1</sup> Droit de vote national - National Voting Rights

<sup>2</sup> Le Traité de Maastricht de 1992: « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* ». En matière d'élections, un citoyen européen peut voter et être élu aux [élections européennes](#), ainsi que voter et être élu aux [élections communales](#) de l'[État membre](#) où il réside (depuis plus de trois mois).

L'existence des Initiatives Citoyennes Européennes, lancées le 1er avril 2012, a permis la mise sur pied d'une initiative intitulée « Let me Vote » qui tente d'obtenir pour les citoyens européens le droit de vote à toutes les élections dans leur pays de résidence à l'intérieur de l'UE

<sup>3</sup> Mode de suffrage dans lequel seuls les citoyens dont le total des impôts (appelé cens) dépasse un seuil, sont électeurs.

<sup>4</sup> Le droit de vote communal a été élargi au vote actif des ressortissants non-communautaires en 2003, et en 2011 au vote passif.

<sup>5</sup> Définition du Larousse: Pouvoir suprême reconnu à l'État, qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national (*souveraineté interne*) et son indépendance absolue dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements (*souveraineté externe*). (L'article 3 de la Constitution française de 1958 dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».)

À ce jour, il s'agit de la Nouvelle-Zélande, du Chili, de l'Uruguay et de l'Équateur. Ces pays accordent le DV national aux étrangers après des durées de séjour qui varient entre 1 mois (Nouvelle-Zélande) et 15 ans (Uruguay). Le Royaume-Uni applique également le DV à des non-nationaux, mais seulement aux ressortissants irlandais et ceux du Commonwealth. En Irlande, une réforme pour donner ce DV aux citoyens de l'UE a été annoncée.<sup>6</sup> Il faut ajouter à cette liste le cas de l'Écosse qui, lors du récent référendum sur la question de sa sortie du Royaume-Uni, invite aussi ses résidents ressortissants d'un autre pays de l'UE ainsi que du Commonwealth à participer au vote, sans condition quant au délai de résidence!

La plupart de ces pays ont une importante population immigrée (en général de 10 à plus de 15% de la population), mais aucun d'eux n'a un taux d'immigration aussi élevé que le Luxembourg. C'est ce qui fait toute **la particularité de la situation luxembourgeoise**. Ainsi - au niveau national - plus de 44% de la population résidente est de nationalité étrangère et ne peut actuellement pas participer aux élections législatives. Ce pourcentage va continuer à croître. Les projections du Statec, toutes basées sur une augmentation de la population, montrent que « les scénarios de fécondité et de mortalité restant identiques dans les cinq scénarios (établis par le Statec),<sup>7</sup> les différences entre les différents jeux de projections dépendent uniquement des hypothèses de migration ».

Le clivage entre le corps électoral et la population résidente, qui est déjà très marqué, risque de se creuser davantage.<sup>8</sup> Cette situation peut constituer un danger pour la cohésion sociale et l'avenir de notre pays. En effet, les **résidents non-luxembourgeois** vivant actuellement au Luxembourg - et représentant presque la moitié de la population - ont les mêmes obligations<sup>9</sup> que les ressortissants luxembourgeois, sans jouir des mêmes droits. Le Luxembourg se prive aussi d'une participation cruciale à la construction du Luxembourg de demain.

## La position de la plateforme

La plateforme salue l'initiative du Gouvernement de lancer un débat constructif sur la question, dans le cadre de la réforme de la constitution.

Fidèle à sa devise « **vivre, travailler, décider ensemble** », la plateforme a toujours défendu le **droit de vote de résidence** - par opposition au droit de vote lié à la nationalité - lors des précédentes campagnes autour des élections municipales et européennes. Dans le contexte actuel et en vue du référendum prévu, la plateforme plaide pour que le lien prétendu indissociable entre DV aux élections législatives et nationalité, défendu par les opposants à l'ouverture du droit de vote, soit surmonté. En ce sens, elle milite pour le **principe de l'ouverture du droit de vote** à toute la population résidente dans des conditions qui restent à définir.

En attendant, elle voudrait contribuer au débat avec cet argumentaire qui reprend d'une part les **arguments pour** l'ouverture du DV, et d'autre part des réponses aux **arguments avancés par ceux qui s'y opposent**.

Avec ce plaidoyer, la plateforme cherche à obtenir un **large consensus** dans la société luxembourgeoise autour de ce principe à inscrire dans la nouvelle Constitution. Elle se veut fédératrice des composantes de la société civile qui sont en faveur de cet élargissement démocratique.

---

<sup>6</sup> Voir annexe 1 « Participation des non-nationaux aux élections nationales ».

<sup>7</sup> Bulletin du Statec 5- 2010, page 253.

<sup>8</sup> Même en assouplissant les procédures de naturalisation.

<sup>9</sup> Mis à part l'obligation (pour les hommes seulement d'ailleurs!) de défendre le pays en cas de guerre, et ... l'obligation d'aller voter!

## Arguments **POUR** le droit de vote ... et pourquoi ils sont pertinents

### Élargir le droit de vote aux étrangers, c'est ...

#### ... satisfaire à une exigence démocratique

Voter est un droit démocratique fondamental. C'est exprimer sa confiance à des personnes ou des partis qui nous semblent le mieux pouvoir donner une réponse politique à nos préoccupations, et répondre au mieux à notre conception de la société.

Comment peut-on justifier de refuser ce droit, cette participation, cette expression d'opinion à près de la moitié de la population qui partage notre vie à Luxembourg, et qui contribue substantiellement au bien-être et au succès de notre pays?

Les **principes** démocratiques exigent en effet que **tous les citoyens soumis à la puissance publique puissent également influencer les débats et les décisions politiques** qui s'en suivent.

Finalement tous les résidents, nationaux et étrangers, ont les mêmes obligations vis-à-vis de la société et de l'Etat luxembourgeois. Il serait « normal » qu'ils aient également les mêmes droits.

De façon plus prosaïque, on pourrait dire que ceux qui vivent au Luxembourg et paient des impôts et taxes ont un droit de choisir celles et ceux qui décident de l'affectation de ces moyens financiers au service de la société.

Le fait que les personnes vivant au Luxembourg de manière prolongée et permanente, payant des impôts, scolarisant leurs enfants au Luxembourg, et façonnant la vie de la cité, ne puissent pas participer aux décisions politiques semble à l'encontre des **principes démocratiques de participation et de légitimité**. Un gouvernement élu par l'ensemble de la population ne représenterait-il pas mieux la société luxembourgeoise?

Ne pas permettre le vote est au fond une forme de discrimination civique.

Accorder le droit de vote, c'est au contraire se mettre en phase avec l'exigence universelle des droits de l'Homme, de régulation des sociétés humaines, dans le sens de l'égalité de dignité de tous les êtres humains. Un développement durable et solidaire ne peut se concevoir sans la participation de tous.

À cette dimension universelle s'ajoute une dimension européenne. Refuser le droit de vote à un ressortissant d'un autre pays membre de l'Union Européenne résidant au Luxembourg - surtout s'il ne peut plus voter dans son pays d'origine - c'est le priver de la participation à l'un des deux piliers de la représentation démocratique au sein de l'UE, à savoir l'intergouvernemental.<sup>10</sup> Les activités de la Chambre des Députés ne se limitent pas aux seules affaires intérieures du pays. Ainsi, la Chambre intervient de plus en plus dans les processus de prise de décision au niveau européen, surtout depuis que le Traité de Lisbonne attribue un droit d'opposition aux Parlements nationaux dans les procédures législatives.<sup>11</sup>

#### ... reconnaître la situation démographique très particulière du Luxembourg

S'il s'agissait « *simplement* » d'écarter une minorité de la population du droit de vote, on pourrait encore prétendre que cela ne ferait pas une grande différence et que la représentation démocratique serait plus ou moins assurée. Mais nous sommes loin de cela au Luxembourg. En 2014 plus de 44% de la population n'avait pas la nationalité luxembourgeoise. Il est quelque peu malaisé dès lors de considérer la Chambre des députés et le Gouvernement comme représentatifs du peuple dans son ensemble. Jusque dans les années 70, le nombre de députés était fixé par rapport à la population totale. Depuis, ce nombre a été fixé une fois pour toutes à 60. Si le nombre de députés était en proportion de la seule population de nationalité luxembourgeoise, seuls 34 députés siègeraient au *Krautmaart*.

Ce clivage important entre la population résidente et le corps électoral, loin de rester stable ou de se réduire avec le temps, risque de s'accroître. Ainsi le STATEC a enregistré en 2013 un solde migratoire positif de 10

---

<sup>10</sup> L'autre étant le vote pour le Parlement Européen déjà « ouvert » aux étrangers européens.

<sup>11</sup> Le Traité de Lisbonne constitue une étape fondamentale dans l'intégration européenne des parlements nationaux en leur consacrant pour la première fois un article entier. L'article 12 du traité sur l'UE regroupe ainsi les dispositions relatives aux parlements nationaux, éparses dans les traités. Leur participation prend principalement deux formes: un droit à l'information et un droit d'opposition.

500 personnes, ce qui signifie que la part de la population étrangère augmente encore dans la population totale. La société luxembourgeoise est devenue de plus en plus multiple, et ce processus est irréversible. Même si la naturalisation peut quelque peu ralentir l'accentuation du clivage entre population résidente et corps électoral, elle ne compense pas le solde migratoire.<sup>12</sup>

Il est donc plus important que jamais d'agir car, à défaut, le déficit démocratique risque de s'aggraver et la minorité « sans voix » va progressivement devenir une majorité sans voix.

## **... favoriser l'intégration et lutter contre le communautarisme**

Le droit de vote n'est certes pas la condition suffisante à l'intégration, mais il constitue un moyen efficace pour la favoriser. L'octroyer sans exiger au préalable l'acquisition de la nationalité est significatif de la manière dont nous souhaitons aborder la question de la participation et de l'intégration. Plutôt que d'ériger des barrières à la participation démocratique, nous les abaissons.

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. Ces personnes qui vivent au Luxembourg depuis un certain temps ont toute légitimité pour prendre part aux consultations démocratiques dans notre petit pays. Au contraire, leur refuser ce droit les empêche de participer sur le plan politique national. Cela peut contribuer à un repli communautaire, mais aussi à faire naître d'autres formes de revendications, souvent plus fortes et communautaristes. L'effort d'intégration doit être une démarche réciproque des personnes accueillies et de la société d'accueil.

À défaut d'ouvrir le DV, on constate non sans inquiétude que le vivre ensemble au Luxembourg risque de se fragiliser. Pallier le déficit démocratique existant en élargissant le droit de vote pour les élections nationales aux étrangers, c'est à la fois remédier à cette fracture qui creuse un fossé dans la société et ouvrir aux concernés une voie importante vers l'intégration.

## **... rendre notre société plus dynamique, et positionner le Luxembourg comme précurseur en Europe**

L'ouverture du DV à tous, loin d'être une concession faite aux étrangers et qui « *affaiblirait* » la société luxembourgeoise, est en fait un gage pour une société plus dynamique. Inviter tous les citoyens à participer aux débats qui touchent tous les résidents du pays permet de bénéficier d'un apport plus large d'opinions, de créativité et de compétences. Et donc de trouver plus facilement des réponses aux défis auxquels notre pays doit faire face aujourd'hui comme demain.

Le Luxembourg peut déjà se targuer d'une politique d'immigration plutôt réussie. Avoir su accueillir une population étrangère qui représente maintenant pas loin de la moitié de la population dans de bonnes conditions est déjà en soi une très bonne performance sociétale. Il ne faudrait pas s'arrêter en chemin. Au contraire, le pays qui a la plus forte proportion de résidents étrangers se doit de montrer la voie à suivre à d'autres pays de l'UE. Le Luxembourg, perçu par beaucoup simplement comme place financière, se positionnerait ainsi aussi comme un modèle d'intégration politique et sociale en Europe.

Le Luxembourg dispose du degré d'ouverture économique de loin le plus important de l'Union Européenne, avec les exportations représentant 176% de son PIB (contre 45% en moyenne dans l'UE).<sup>13</sup> En opposition à cela, son ouverture politique reste encore limitée. La présence importante de ressortissants non-luxembourgeois résidant au Luxembourg et ne pouvant participer aux élections législatives a pour conséquence que 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 qui sont dotés légitimement du droit de vote, les non actifs (51% des électeurs en 2009, dont 31%

---

<sup>12</sup> Voir annexe 2.

<sup>13</sup> Eurostat 110/2014-15 juillet 2014 Indicateurs de la mondialisation économique. Suivi de la mondialisation de l'économie de l'UE [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/1-15072014-AP/FR/1-15072014-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-15072014-AP/FR/1-15072014-AP-FR.PDF)

de retraités) et les salariés de la fonction publique (environ 20% des électeurs en 2009) disposent d'un poids non négligeable.<sup>14</sup> Elargir le droit de vote permettrait donc de donner lieu à une mixité sociale plus grande et plus représentative, notamment de la population active, dans le corps électoral.

Il permettrait également de dynamiser le paysage politique. À l'heure actuelle, les partis politiques développent naturellement leur discours et leurs programmes en fonction de leur électorat qui - nous l'avons vu - est loin de représenter la population dans son ensemble. Avec l'émergence d'un nouvel électorat, les partis seraient contraints à se remettre en question, se renouveler et adapter leurs discours. De nouvelles idées seraient reprises et le débat politique gagnerait en diversité et en profondeur dans l'intérêt du pays tout entier.

## **... reconnaître que l'étranger n'est pas si étranger que cela, et que la distinction nationaux / étrangers est finalement assez artificielle**

En 2014, 86.13% des étrangers résidant dans notre pays sont des ressortissants d'un autre pays membre de l'Union Européenne. Ils peuvent déjà voter et se porter candidat pour le Parlement européen et pour les élections communales. Ils sont - comme les ressortissants luxembourgeois - citoyens européens (qualité juridique acquise avec le Traité de Maastricht). 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? Au Luxembourg, au-delà des dispositifs du Traité de Maastricht, les ressortissants de pays tiers peuvent voter et être candidats aux élections communales et, une fois élus, devenir bourgmestre.

## **Arguments CONTRE le droit de vote ...**

### **... et pourquoi ils ne tiennent pas**

Les arguments avancés contre le DV pour tous s'articulent le long de 4 axes. Il y a d'abord ceux qui se réfèrent à la souveraineté nationale. Il y a ensuite ceux qui insistent sur les aspects d'identité culturelle et voient dans l'octroi trop 'généreux' du DV un frein à l'intégration. Il y a ceux qui mettent en avant le danger d'une déstabilisation du paysage politique. Et finalement, il y a ceux qui avancent des arguments basés sur un prétendu manque d'intérêt des étrangers.

### ➤ **Souveraineté nationale / Nationalité**

**« Le DV pour tous porte atteinte à la souveraineté nationale »**

**« Le DV doit rester lié à la nationalité »**

**« La double nationalité est un meilleur « compromis » d'intégration »**

**« Le DV ne peut être octroyé que sur une base de réciprocité »**

Pour les opposants au droit de vote des étrangers, la citoyenneté est indissociable de la nationalité, et l'élargir porterait atteinte à la souveraineté nationale. Or, ce lien soi-disant intrinsèque n'est pas aussi « automatique » que prétendu et n'existait pas toujours dans l'histoire des constitutions en Europe. Ainsi en France par exemple, ce n'est qu'en 1958 que la Constitution stipulait que seuls les nationaux étaient électeurs. Auparavant, à partir de la Constitution de 1791, la nationalité n'était pas une condition à l'octroi du droit de vote.<sup>15</sup> Plus récemment, l'institution d'une citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht de 1992 a *de facto* conduit à dissocier le droit de vote de la nationalité, et de l'octroyer sur la base de la résidence. Il est donc tout à fait possible de

---

<sup>14</sup> 2030.lu (2013): 355 idées pour l'avenir du Luxembourg, p. 125.

<sup>15</sup> Même si dans la pratique, le code électoral limitait déjà le droit de vote aux seuls nationaux. Il n'y a que pendant la Commune de Paris, en 1871, que l'ouverture était complète.

concevoir une citoyenneté plus « ouverte ». Cette citoyenneté - plus en phase avec notre société dynamique et ouverte - se réfère davantage à un comportement civique et à une participation active et quotidienne à la vie de la société et moins à un statut juridique lié à la nationalité. La citoyenneté se définit en effet par l'exercice de droits civils et politiques et ne doit pas être assujettie à la possession de la nationalité.

Pour les tenants du lien indissociable entre DV et nationalité, il suffirait d'octroyer plus généreusement la nationalité luxembourgeoise aux résidents qui le souhaiteraient. Or, ceci ne résout pas le problème. Premièrement, il y a toujours des pays qui refusent la double nationalité. Leurs ressortissants résidant au Luxembourg n'auraient donc pas le choix et devraient se décider pour l'une ou l'autre. Ensuite, acquérir la nationalité ou le DV ne relève pas de la même démarche. Acquérir une nationalité implique davantage l'émotionnel, l'identification à une histoire, une culture commune ; le droit de vote, lui, est un acte civique où la personne exprime sa confiance par le vote aux personnes/partis politiques qui semblent proposer les meilleures solutions aux problèmes et défis qu'il identifie dans sa vie au Luxembourg. Dans le même ordre d'idées, il y a tous ceux qui vivent dans notre pays pour des raisons professionnelles pendant de longues années, mais pas toute leur vie. Ils aimeraient pouvoir influencer les décisions politiques qui règlent leur vie de tous les jours, sans pour autant vouloir devenir des ressortissants luxembourgeois. Doit-on continuer à les exclure de la participation à la vie démocratique du Luxembourg?

Il y a aussi ceux qui n'accepteraient le DV pour les résidents étrangers qu'à condition que leur pays d'origine accorde le même droit à leurs résidents de nationalité luxembourgeoise. Le droit n'est pas ici reconnu comme droit universel attaché à la personne, mais comme résultat d'un accord entre Etats. Dans cette logique, le citoyen n'est donc pas porteur de droits inaliénables, mais fait partie d'un Etat qui peut, par contrat avec d'autres pays, restreindre ou étendre sa citoyenneté. De la même façon, l'immigré continue à être considéré comme partie de son Etat d'origine. Ses comportements sociaux et politiques sont considérés comme dépendant de l'Etat dont il possède la nationalité. L'immigré serait ainsi un être à part possédant une rationalité elle-même à part. À l'inverse des autres citoyens, l'immigré ne raisonnerait pas politiquement à partir de ses intérêts personnels, sociaux et économiques, mais selon le seul critère de sa nationalité.<sup>16</sup>

Finalement, il faut aussi se poser la question de la pertinence du concept même de souveraineté nationale. Que signifie encore la souveraineté nationale à notre époque pour un pays comme le Luxembourg, qui est membre d'une fédération d'Etats européens? Il est indiscutable que son domaine s'est réduit. Le processus d'intégration européenne consiste en effet à transférer de plus en plus de souveraineté des Etats membres vers le niveau supranational de l'Union. Les prérogatives qui resteront à terme au niveau national sont celles qui, dans l'esprit de subsidiarité, sont décidées au niveau des pays. Or qui est mieux à même de débattre et de décider sur ces sujets que les résidents du pays?

## ➤ **Identité culturelle et intégration**

**« Le DV exige une identification avec les valeurs luxembourgeoises, y compris la langue »**

**« Ne devraient pouvoir voter que les personnes ayant des connaissances suffisantes quant à l'organisation de l'Etat, aux traditions, la culture, et la langue luxembourgeoise »**

**« Le droit de vote doit être réservé aux personnes parlant le luxembourgeois »**

**« La seule manière de s'intégrer est l'obtention de la nationalité »**

**« Pour voter, il faut être un citoyen à part entière! Ce n'est qu'en acquérant la nationalité qu'on peut le devenir »**

**« Pour voter, il faut s'identifier entièrement (« voll a ganz ») avec le Luxembourg. C'est seulement en acquérant la nationalité que cela est possible »**

**« Donner le droit de vote à tous c'est décourager tous ceux qui ont fait l'effort d'acquérir la nationalité luxembourgeoise »**

**« L'ouverture du droit de vote favoriserait la progression de la langue française au détriment du multilinguisme »**

---

<sup>16</sup> Saïd Bouamama (2013)

Ces arguments partent tous de trois hypothèses erronées. L'une consiste à croire qu'il y a une identité luxembourgeoise bien définie presque immuable dans le temps. La deuxième part du principe que tous les détenteurs d'un passeport luxembourgeois se reconnaissent dans cette identité « unique » et en connaissent tous les rouages. La dernière postule que la seule manière de s'intégrer véritablement est la naturalisation.

**Or l'identité luxembourgeoise est bien plus complexe que ce que ces personnes veulent nous le faire croire. Nous sommes loin des temps où encerclés par des puissances étrangères hégémoniques nous pouvions nous définir par la devise « *Mir wëlle bleiwe wat mir sinn* ». L'identité de notre pays - et d'ailleurs sa richesse - c'est aujourd'hui sa diversité et sa capacité à s'adapter continuellement aux changements en Europe et dans le monde grâce aux compétences acquises par sa multiculturalité.**

Compte-tenu de l'histoire socio-économique luxembourgeoise, la question peut être posée des luxembourgeois qui n'auraient pas un arrière-fond migratoire. Une grande partie des Luxembourgeois d'aujourd'hui sont, dans l'essence, les immigrés d'hier. L'identité luxembourgeoise est donc multiple car elle s'est enrichie des différentes communautés qui sont venues la composer.

C'est ce qui explique aussi que même les nationaux luxembourgeois sont loin de former une population homogène. Il y a probablement moins de différence culturelle entre par exemple un Italien vivant au Luxembourg mais sans passeport luxembourgeois et un Luxembourgeois d'origine italienne avec ce passeport luxembourgeois, qu'entre ce dernier et un Luxembourgeois dont la famille vit ici depuis plusieurs générations. Et pourtant, cet Italien (pour rester avec cet exemple) peut être parfaitement intégré dans la société luxembourgeoise à travers ses cercles d'amis, l'école de ses enfants, ses activités associatives, etc. La ou les langues parlées jouent dans l'identité de toute personne un rôle important. Il est indéniable que la langue luxembourgeoise est progressivement devenue (ce qui n'était d'ailleurs pas toujours le cas) un des éléments essentiels de ce que certains appellent l'identité luxembourgeoise. Il est vrai aussi que les débats politiques se font essentiellement en luxembourgeois, que ce soit au niveau de la Chambre des Députés (le recours à la langue luxembourgeoise n'y est apparu systématiquement que depuis la fin des années 80) ou au sein des partis politiques.

De là à faire de la maîtrise du luxembourgeois une exigence pour la participation d'un résident à la vie politique du pays paraît exagéré et irréaliste. Beaucoup de résidents étrangers - et même un certain nombre de nationaux - se sentent plus à l'aise à parler une autre langue et s'intéressent pourtant à la sphère politique. Ils sont très bien informés grâce à leurs réseaux professionnels, d'amis et à travers la lecture des journaux nationaux (et régionaux) de langue française, allemande ou autre, ou la radio et la télévision. Comme beaucoup d'autres aspects de la vie dans un pays aussi cosmopolite que le Luxembourg, l'usage des langues et leur emploi alternatif sont sujets à des changements continuels. Ces changements sont fonction d'une multitude de facteurs et l'octroi du DV à toute la population n'y contribuerait que de façon très marginale. On peut s'attendre à ce que la question de la langue 'politique' se règle naturellement en fonction du degré effectif de l'exercice du DV octroyé et de la langue parlée par ceux qui en feront usage. Toutefois on peut s'attendre à ce que le multilinguisme se maintienne pour rester un des piliers de la richesse et du succès du pays.

## ➤ **Déstabilisation du paysage politique**

**« Le DV pour tous favorise le communautarisme et les extrêmes »**

**« Les nouveaux votants vont créer de nouveaux partis, pour mieux représenter les intérêts de telle ou telle communauté étrangère, afin de se sentir mieux représentée que par un des partis politiques actuels »**

**« L'extension du droit de vote à tous provoquerait la formation de partis d'extrême droite, qui seraient les seuls partis à ne représenter que les intérêts de la communauté luxembourgeoise »**

Ces arguments semblent peu crédibles. Tout d'abord parce qu'il n'est pas question - à ce stade du moins - d'octroyer le droit de vote passif. Un non-national ne pourra donc pas constituer une liste électorale qui attirerait de façon sélective le soi-disant 'vote étranger'.

Plus fondamentalement, ces arguments se basent sur une vue plutôt simpliste de la population tant nationale qu'étrangère. C'est comme si tous les Luxembourgeois d'une part et les non-nationaux d'autre part avaient - chacun de leur côté - des intérêts similaires et communs. Le corps électoral n'est pas en tout, mais se compose

de nombreux courants et expressions politiques, et ceci aussi bien chez les Luxembourgeois que chez les étrangers. Ce qui réunit par contre tous les résidents - Luxembourgeois et non-Luxembourgeois - c'est la volonté de s'engager pour un avenir prospère garantissant la paix sociale, l'emploi et le bien-être dans le pays. Aussi, ce n'est pas parce que le corps électoral va croître, que les intérêts des Luxembourgeois vont nécessairement converger. Force est de constater que ni l'introduction du droit de vote au niveau communal, ni son attribution au niveau européen n'ont donné lieu à une quelconque déstabilisation.

D'ailleurs, même sur des thèmes aussi controversés que l'accès au droit de vote ou à la nationalité, l'opinion publique luxembourgeoise est loin d'être monolithique.

En plus, de nombreux exemples montrent que cette crainte n'est pas justifiée. Dans les pays - comme par exemple la France et la Belgique - où des listes ne comprenant que des candidats d'origine immigrée se sont présentées aux élections communales, celles-ci ont toujours eu des scores très faibles et n'ont jamais concurrencé les listes des partis nationaux. Le vote communautaire n'existe pas!

À l'inverse, le risque de communautarisme est bien plus fort quand des franges entières de la population se sentent exclues. En réalité, les études montrent que les votes des personnes étrangères sont bien plus le reflet de leur classe sociale, à l'instar des nationaux.

## ➤ Manque d'intérêt des étrangers

*« Les étrangers ne sont pas intéressés à acquérir le DV »*

*« Quand on leur donne le DV - comme aux communales - ils n'en font pas usage »*

*« Aktuellen Mangel un Interessé un den Gemengewahlen »*

Il est vrai que seuls 17% des étrangers qui auraient eu la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales lors des dernières municipales et 12% pour les Européennes ont finalement fait la démarche. Il y a plusieurs raisons qui expliquent ce faible taux de participation: la lourdeur du système d'inscription sur les listes, une campagne qui manquait de vigueur, une échéance quant au délai d'inscription précédent le vrai lancement de cette campagne, une certaine « timidité » des étrangers face à ce nouveau droit, et finalement la barrière de la langue sans oublier la « frilosité » dont font preuve les partis politiques pour s'ouvrir à tous les niveaux à la participation effective des nouveaux électeurs potentiels.

Cela étant, toutes les élections n'ont pas le même taux de participation. L'intérêt pour les élections législatives est en général supérieur à celui pour les élections européennes et communales. Et de toutes manières, les citoyens inscrits seraient soumis à l'obligation de voter à l'instar des ressortissants nationaux. En effet, si les Luxembourgeois n'étaient pas obligés d'aller voter, on pourrait se demander quel serait le pourcentage de participation!

Reste que, face aux obstacles rencontrés dans le passé, il est crucial d'améliorer à l'avenir les conditions d'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales, par des campagnes de sensibilisation plus ciblées et inclusives, ainsi que par des formalités simplifiées.

Aujourd'hui, l'élargissement du DV des étrangers serait revenir à l'essence même du suffrage universel, à savoir le droit de vote de l'ensemble des citoyens.

## **Les « vraies » raisons de la réticence - des leçons pour la campagne!**

Mais alors, s'il y a autant d'arguments POUR le droit de vote pour tous, et que les arguments CONTRE peuvent tous être réfutés, comment se fait-il que la réticence à cet élargissement du DV soit encore forte?

Il y a trois réponses:

- ❖ D'une part, il y a la **peur**, la peur des étrangers qui pourraient - en participant à la vie politique nationale - contribuer à la disparition de « l'identité luxembourgeoise » y compris de la langue luxembourgeoise.
- ❖ D'autre part, il y a volonté de **protéger et réserver le pouvoir politique** aux seuls nationaux.
- ❖ Finalement, il y a l'opinion très largement répandue que les personnes intéressées à voter n'auraient qu'à **se faire naturaliser**.

La campagne pour le DV pour tous devra tenir compte de ces trois motivations / réticences / réserves profondément ancrées chez beaucoup de personnes. Il faudra sensibiliser et convaincre les citoyens:



- Que les peurs sont injustifiées, notamment parce que l'identité nationale est l'expression d'une évolution permanente, et que cette ouverture - loin d'appauvrir l'identité luxembourgeoise - la renforcerait. D'ailleurs, vu de l'extérieur (par exemple par les agents économiques) le caractère international et le multilinguisme du pays font déjà partie de son identité et constituent un atout appréciable.
- Que la protection exclusive des intérêts d'une partie de la population, même si elle procure peut-être des avantages à court terme, nuit à tout le monde - y compris aux nationaux - à plus long terme; comme tout protectionnisme d'ailleurs. Que c'est l'inclusion de toutes les 'forces vives' du pays qui garantira à terme le bien-être et le vivre ensemble harmonieux de toutes les fractions de la population.
- Que l'octroi - même plus « généreux » - de la nationalité ne pourra pas à lui seul combler le déficit démocratique de notre société. D'un côté, l'immigration au Luxembourg reste très élevée et va de pair avec une population nationale vieillissante. De l'autre côté, contrairement au droit de vote, l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise ne représente pas nécessairement un grand intérêt pour les ressortissants d'un autre pays membre résidant au Luxembourg (qui représentent à eux seuls près de 90% des étrangers). En effet, quelle est la valeur ajoutée d'une nationalité particulière dans une Europe de plus en plus intégrée politiquement?

## **Dès lors, est-ce une question à poser par référendum? Si oui, attention à la formulation de la question!**

C'est précisément parce que les réticences profondes contre l'extension du DV ne sont pas très rationnelles et / ou avouables, et souvent cachées derrière les arguments avancés, qu'un référendum, auquel ne pourront participer que les nationaux, n'est pas nécessairement la meilleure façon d'obtenir un consensus en faveur de cet élargissement de l'espace démocratique.<sup>17</sup> (Voir le référendum suisse de février 2014 pour limiter « l'immigration de masse »).

La pratique du référendum liée à la démocratie directe montre ses limites lorsque les problèmes sont particulièrement complexes. La façon dont est posée la question ou les questions - notamment la complexité de la formulation - peut orienter le résultat du vote dans un sens ou dans l'autre. Comme l'expliquait une responsable politique française, il est nécessaire que les citoyens débattent, qu'ils fassent valoir leur expertise, qu'ils prennent la parole librement et qu'ils contribuent activement au renouveau de l'action politique.<sup>18</sup>

Pour que le référendum ne se solde pas par un clivage encore plus fort de l'opinion vis-à-vis des résidents non-nationaux, il faut des questions claires et un débat ouvert et contradictoire en amont.

La Commission des Institutions de la Chambre des Députés a approuvé la question.

**« 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 est non seulement extrêmement complexe, mais implique aussi certains choix, notamment en ce qui concerne le DV actif et/ou passif, la durée de résidence préalable requise, la participation à des suffrages précédents, et les nouveaux électeurs éligibles (tous les résidents ou seulement les ressortissants européens).

Même si ces choix peuvent être questionnés, reste que le principe du DV est clairement posé. Ce qui importe surtout, c'est que le Gouvernement et la majorité parlementaire prônent ainsi le **principe de l'ouverture du DV**.

**Les organisations soussignées saluent cette démarche d'ouverture démocratique, car elles soutiennent toutes le principe de l'accès au droit de vote national des résidents non-luxembourgeois - chaque**

<sup>17</sup> Cette opinion est notamment défendue par le Jugendparlament (PJ) qui a publié une résolution en ce sens le 13 juin 2014.

<sup>18</sup> Extrait de l'article Wikipedia sur le référendum.

organisation se réservant le droit d'exprimer séparément ses revendications éventuelles quant aux conditions dans lesquelles cet élargissement du droit de vote devrait avoir lieu.

## Annexe 1

### Participation des non-nationaux aux élections nationales (liste non exhaustive)

#### 1. En vigueur

##### ✧ **Nouvelle Zélande**

- Tous les nationaux étrangers qui sont résidents permanents sont obligés de s'enregistrer pour voter à l'adresse où ils ont vécu au moins un mois, et peuvent continuer à voter en NZ quand ils sont à l'étranger, à condition d'avoir visité la Nouvelle Zélande dans les derniers 12 mois.
- Population immigrée: 15.48% - 25% des résidents sont nés à l'étranger.

<http://www.elections.org.nz/enrolment/how-to-enrol/who-can-enrol.html>

##### ✧ **Royaume Uni**

- Depuis 1949, les citoyens Irlandais et ceux du Commonwealth qui résident au Royaume Uni ont plein droit de vote et d'éligibilité à tous les niveaux. Ils ne sont pas considérés étrangers par la loi.
- Citoyens de l'UE: local, supra-local et régional.
- Population immigrée: 8.98%

[http://www.aboutmyvote.co.uk/who\\_can\\_register\\_to\\_vote.aspx](http://www.aboutmyvote.co.uk/who_can_register_to_vote.aspx)

##### ✧ **Chili**

- Constitution de 1980: les étrangers ayant habité au Chili pendant plus de 5 ans ont le droit de vote. Depuis 2012, ils ont aussi le droit d'éligibilité.
- Les chiliens n'ont pas le droit au vote s'ils habitent à l'étranger.
- Population immigrée: 1.4%

<http://america.infobae.com/notas/57613-Que-paises-permiten-votar-a-los-extranjeros>

##### ✧ **Uruguay**

- 1952. Les étrangers peuvent voter, sans avoir besoin de la citoyenneté légale, après y avoir vécu pendant au moins 15 ans.
- Les citoyens d'Uruguay ne peuvent pas voter s'ils résident à l'étranger.
- Le vote est obligatoire.
- Population immigrée: 2.42%

<http://america.infobae.com/notas/57613-Que-paises-permiten-votar-a-los-extranjeros>

##### ✧ **Equateur**

- Le vote est obligatoire pour les citoyens de plus de 18 ans.
- Il est optionnel pour:
  - ✧ Les citoyens âgés de 16 à 18
  - ✧ Les citoyens de plus de 65
  - ✧ Les citoyens habitant à l'étranger
  - ✧ Les membres actifs de l'Armée et de la Police
  - ✧ Les citoyens ayant un handicap physique
  - ✧ Les étrangers de plus de 16 ans ayant vécu légalement et été enregistrés au pays pendant plus de 5 ans.
- Population immigrée: 0.86%

[www.eleccionesenecuador.com](http://www.eleccionesenecuador.com)

[http://en.wikipedia.org/wiki/Right\\_of\\_foreigners\\_to\\_vote](http://en.wikipedia.org/wiki/Right_of_foreigners_to_vote)

## 2. En projet

### ✧ Irlande

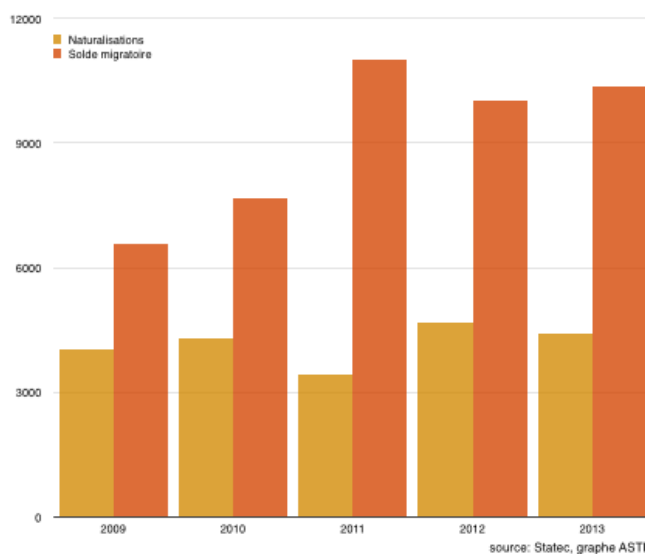
- Avril 2008. Une réforme du droit de vote des citoyens de l'UE habitant en Irlande a été annoncée. Selon cette annonce, ils auront le droit au vote à tous les niveaux (élections présidentielles et Daíl Eirann/Chambre Basse compris).
- Ce droit n'a pas encore été mis en œuvre.
- Non-UE: vote local.
- Population immigrée (selon le World Population Policies 2005): 13.81%

[http://www.citizensinformation.ie/en/moving\\_country/moving\\_to\\_ireland/introduction\\_to\\_the\\_irish\\_system/right\\_to\\_vote.html](http://www.citizensinformation.ie/en/moving_country/moving_to_ireland/introduction_to_the_irish_system/right_to_vote.html)  
Document établi par Carlos Heras le 19 février 2013

## Annexe 2

### Solde migratoire et naturalisations

	2009	2010	2011	2012	2013	<b>total</b>
Naturalisations	4022	4311	3405	4680	4411	<b>20829</b>
Solde migratoire	6583	7660	11004	10036	10346	<b>45631</b>



De 2009 à 2013 il y eut donc au total 20 829 naturalisations, l'effet de la loi de 2008 !  
(sous la législation précédente il y en eut en moyenne 1 000 par an)

Pour la même période il y eut 45 631 nouveaux résidents au Luxembourg.

A ce double rythme le nombre et le pourcentage de non Luxembourgeois va augmenter ....