

Le panachage

ou le fonctionnement du champ politique luxembourgeois

Le mode de scrutin a une grande influence sur le fonctionnement du champ politique parce qu'il définit les règles qui régissent l'accès au pouvoir et donc en fin de compte l'ultime enjeu, la raison d'être de tout le champ politique. Ainsi en France, le clivage du champ politique en deux grands blocs antagonistes est déterminé par le système de vote majoritaire. En Allemagne le seuil des cinq pour cent qu'un parti doit franchir pour obtenir un siège, a longtemps bloqué et les verts et les partis d'extrême droite. Le spécificité du mode de scrutin luxembourgeois est le panachage, un système qui permet à l'électeur de voter en même temps pour des candidats de différents partis. Le sujet du présent article est de montrer le rôle déterminant du panachage sur la vie politique au Luxembourg.

Les structures qui semblent les plus immuables et les plus atemporelles sont le résultat d'évolutions historiques et de conjonctures spécifiques et, une fois mises en place, elles font partie des conditions génératrices d'évolutions futures.

Le panachage comme institution instituée

En France et en Allemagne le mode de scrutin en vigueur a été contesté ou même momentanément remplacé par un autre, au Luxembourg au contraire aucune force politique n'a jamais mis en cause le système du panachage¹. La vie politique est tellement marquée par le panachage, qu'un autre mode de scrutin semble impensable. Les manuels d'histoire et les textes sur la vie politique au Luxembourg que nous avons consultés, omettent de discuter ce système, ils l'acceptent sans en rechercher ni la raison ni l'origine. Le panachage a même été identifié au caractère luxembourgeois par le conseil d'Etat², sans que cette institution suprême n'ait vu la nécessité d'expliquer cette assertion qui lui semble aussi naturelle que celle de l'existence d'un caractère luxembourgeois spécifique, qui lui non plus n'a pas besoin d'être défini. Est-ce donc le caractère luxembourgeois qui a donné naissance au panachage ou est-ce le panachage qui a modelé le caractère luxembourgeois? Pour le sociologue cette question n'a pas de sens, car il sait que les structures qui semblent les plus immuables et les plus atemporelles sont le résultat d'évolutions historiques et de conjonctures spécifiques et qu'une fois mises en place elles font partie des conditions génératrices d'évolutions futures. Le panachage, comme toute "institution instituée fait oublier qu'elle est issue d'une longue série d'actes d'institution et se présente avec les apparences du naturel. C'est pourquoi, il n'est sans doute pas d'instrument de rupture plus puissant que la reconstruction de la genèse: en faisant resurgir les conflits et les confrontations des premiers commencements et, du même coup, les possibles écartés, elle réactualise la possibilité qu'il en ait été (et qu'il en soit) autrement et, à travers cette utopie pratique, remet en question le possible qui, entre tous les autres, s'est trouvé réalisé."³ Mais il faut se garder d'un discours qui a tendance à noircir le contexte luxembourgeois, la situation n'est "ni meilleure ni pire" que dans d'autres pays comparables, elle est surtout autre. Le souci de notre contribution sera donc de comprendre le champ politique luxembourgeois dans sa spécificité. Et comme dans tous les domaines, le caractère principal dont il faudra tenir compte est la petite dimension du Luxembourg⁴, petite dimension qui est en même temps le principal

atout et le principal défaut de la société luxembourgeoise.

Avant de commencer cette étude rappelons l'acquis principal de la sociologie du champ politique, qui sera la prémisse de toute notre réflexion⁵: Il faut prendre en compte la coupure entre les "agents politiquement actifs" et les "agents politiquement passifs" (M. Weber) qui est à l'origine de la division du travail politique, coupure qui trouve son fondement dans les conditions économiques et sociales de la société. Plus les citoyens sont démunis économiquement et culturellement, plus ils sont placés devant l'alternative de la démission dans l'abstention ou de la dépossession par la délégation. L'inégale distribution des instruments de productions d'une représentation du monde social explicitement formulée est ce qui fait que la vie politique peut être décrite dans la logique de l'offre et de la demande. Le citoyen ordinaire choisit en tant que consommateur entre différents produits politiques: problématiques, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements...

La délégation se fait lors de l'élection des mandataires par des règles bien définies et dans la première partie nous allons suivre la genèse de ces règles au Luxembourg. Nous allons étudier l'instauration du suffrage universel qui va transformer d'un coup la majorité de la population jusque là exclue du jeu politique en consommateurs de produits politiques. Cet accroissement de la demande va avoir une répercussion profonde sur l'offre, donc sur les producteurs, les acteurs du champ politique. Les acteurs en place vont essayer de limiter les dégâts et de nouveaux acteurs vont saisir l'occasion, non seulement de prendre le pouvoir, mais de transformer le champ pour garder le pouvoir. Ceci se fera d'abord par l'imposition d'un nouveau discours, d'une nouvelle problématique qui permettra de nouvelles alliances conduisant à l'instauration de nouvelles règles de jeu - dont le panachage - qui vont institutionnaliser et pérenniser les nouveaux rapports de force.

Dans la première partie nous nous efforçons de restituer ce mode de scrutin très particulier dans sa genèse et de bien définir le panachage comme "opus operatus" qui conserve en lui toute la tradition politique du siècle dernier avant de le montrer, dans une deuxième partie qui sera publiée ultérieurement,

comme "opus operandi" qui travaille profondément le champ politique luxembourgeois.

1. Le panachage, un héritage lourd de conséquences

Ce qu'on appelle communément le panachage est défini par l'article 114 de la loi électorale du 31 juillet 1924 qui remonte à la loi électorale et au remaniement de la constitution de l'année 1919. Il stipule que:

*"Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Il peut attribuer deux suffrages à chacun des candidats jusqu'à concurrence du total des suffrages dont il dispose."*⁶

Nous voilà renvoyés par ce texte à l'année 1919, l'année de tous les dangers pour le Luxembourg qui a connu alors une crise constitutionnelle, une crise économique, une crise sociale, même une crise existentielle. Après la première guerre mondiale la carte de l'Europe fut redessiné et le Luxembourg connu de grandes dissensions internes qui ont remis en cause l'existence même de l'Etat luxembourgeois. Il ne peut être question de réécrire ici ce chapitre de l'histoire du Luxembourg et nous nous bornerons à livrer certains éléments indispensables à la compréhension du débat sur la réforme du mode de scrutin qui a eu lieu à la Chambre des Députés en 1919.

Ce que l'historiographie luxembourgeoise appelle le clivage entre le pays légal et le pays réel est dû en grande partie au mode de scrutin censitaire qui réservait le droit de vote aux seuls électeurs aisés, c'est-à-dire à ceux qui payaient un certain montant d'impôts directs. Ce cens était fixé par la constitution entre 10 et 20 francs et fut diminué au fil de différentes modifications pour arriver finalement au minimum. Ainsi le nombre des électeurs augmenta pour arriver aux dernières élections selon le système censitaire en 1918 à 27.500.¹⁰ Une deuxième distorsion de ce système est souvent oubliée: par le jeu du découpage cantonal les régions rurales, les fiefs du parti de la droite, étaient fortement sous-représentées, ainsi la droite obtenait en 1914 avec 51% des votes seulement 37% des sièges.¹¹

A cette classe politique constituée de notables s'opposait le "pays réel" qui était en pleine mutation. Vers

*Herr Nolbert sieht besorgt den finstern August an
Der bei den Wahlstrigen nicht Hand will legen an
Weil die Erfahrung lehrt seit langen Zeiten schon
Dass Undank nur allein der tristen Mühn Lohn.*



in: Marc Thiel, D'Wäschfra. Histoire d'un journal satirique, p. 201

le milieu du dix-neuvième siècle le Luxembourg était un pays rural, pauvre, faiblement peuplé, sans grands centres urbains. Même l'agriculture avait encore sa révolution devant elle.¹² Avec l'adhésion au Zollverein (1842), la construction des chemins (à partir de 1859), mais surtout avec la découverte des gisements de minerai oolithique et la politique minière du gouvernement qui exigeait la transformation du minerai sur place, l'économie luxembourgeoise a connu un décollage tardif mais foudroyant.¹³ La mutation de la société luxembourgeoise cependant était plus lente, le pôle industriel restait un corps étranger, même dans l'acceptation première de ce terme: les capitaux, les cadres et les ouvriers étaient en majeure partie étrangers. Au début du XX^e siècle l'importance du secteur agricole restait encore extrêmement élevée, et les moyennes et les petites exploitations y étaient prédominantes.¹⁴

Le pays politique

La fin du dix-neuvième siècle est marquée par une opposition entre "une tendance conservatrice à em-

Michel Rodange: Renert, VI. Gesank

En Här, die wëllt an d'Schamber
vu Baure wëllt genannt,
die stécht an d'Täsch séng Dubblen
a reest eraus op d'Land.

Keen Duerf as him ze dreckeg,
kee Bauer him ze domm;
kee Wirtshaus him ze niddreg:
E seet: 'Mäin Ale, komm!

Hei huele mir eng Schappen;
wat mécht dann ler Madamm?
Wi geei et lere Joffren,
an lerer braver Mann?

Do sätzen hirer Honnert,
den Här sätzt an der Mëtt:
Di Baure luewen alles
wat hien e seet a gët.

't gët Bordeaux a Champagner,
an Zigar'n, Ham a Wuuscht;
A géif en d'Box zum Beschten
e läscht nët hiren Duuscht.

Gott Vater lieft nët besser
als wi di Bauren do,
a spréng den Här an d'Feier:
Di Kierle sprénge no.

Do schmit en nei Gesetzer -
an d'Schätzéng muss eraf!
E schwätzt ëm elef Auer
géint d'Lompeklack se daf.

E plangt di schéinste Stroossen,
duerch d'Duerf geet d'Eisebunn,
all Dierfche kriit eng Haltplaz,
an zwou, di schons eng hun.

in: Méchel Rodange, Renert, de Fuuss am Frack an a
Maansgréisst. Komplett Editioun mat historeschen a
politeschen Explikatioune vum Romain Hilgert.

preinte catholique et une tendance libérale à couleur laïque et anticléricale"¹⁵. Dans la Chambre s'affrontent des notables élus par la petite couche aisée, remplissant la condition du cens. Même si le nombre des votants a augmenté au fil du temps, on peut imaginer ces élections et surtout ces campagnes politiques au sein de cette "belle société". Encore en 1900 sur les 48 députés nous trouvons: 14 avocats, 6 notaires, 12 propriétaires, 6 ingénieurs et maîtres de forge, un agriculteur, un médecin, un directeur de banque et un premier ministre retraité.¹⁶ Les cléricaux qui étaient désavantagés par ce mode de scrutin, n'ont cessé de le ridiculiser:

*"Klamauk in den Wahlversammlungen" ... "Wählerkorruption durch direkte Geldspenden und 'Ströme von Bier' gekennzeichnet. In Wiltz geschah es, daß zwischen der Hauptwahl vormittags und der Stichwahl 1.500 Mittagessen gespendet wurden."*¹⁷

Le champ politique n'est cependant pas un empire dans un empire: les effets de nécessités externes s'y

versel avec représentation proportionnelle, législation sociale, lutte contre la grande industrie.¹⁹

Il faut cependant se garder de dénigrer ces débats comme "idéologiques", terme dont l'utilisation mériterait plus ample discussion. Ils sont en fait la transposition de la problématique centrale de la "société réelle" dans le discours du champ politique de l'époque: l'accès au pouvoir des représentants de la grande majorité rurale du pays. Les masses des agriculteurs et journalistes ne disposant ni du capital culturel nécessaire, ni de temps libre pour participer à une activité politique ou à la production d'instrument de perception du monde social. Ils étaient donc des agents politiquement passifs par excellence prêts à déléguer le peu de pouvoir politique qu'ils avaient à l'Eglise, qui organisait et structurait les communautés villageoises au point que l'appartenance à la communauté passait par la pratique religieuse, tout comme l'exclusion passait par l'excommunication. L'Etat entre

en concurrence avec l'Eglise en reprenant certaines de ses fonctions, à commencer par l'éducation. Ce ne sera que plus tard que la sécurité sociale remplacera la charité, et que les hôpitaux catholiques subiront la concurrence des hôpitaux publics. C'est le maître d'école qui entrera en compétition directe avec le curé en tant que rival et maître à penser qui donnera aux "paysans" le capital culturel nécessaire pour choisir entre leur attachement à l'Eglise et d'autres modes de perception et d'interprétation du monde. Consciente de cette rivalité l'Eglise essaiera de contrôler les instituteurs et

institutrices, tandis que l'Etat laïque encouragera ces derniers dans leur élan d'indépendance vis-à-vis du clergé. Ce n'est donc nullement par hasard que le Kulturkampf s'est surtout exprimé dans les débats autour de la loi scolaire.

Par cette focalisation sur l'opposition entre cléricisme et anticléricisme, les libéraux réussissent à freiner l'émergence d'une nouvelle problématique et font de cette époque un bel exemple de l'effet de censure exercé par le champ politique: "en limitant l'univers du discours politique et, par là l'univers de ce qui est pensable politiquement, à l'espace fini des discours susceptibles d'être produits ou reproduits dans les limites de la problématique politique comme espace des prises de position effectivement réalisées dans le champ, c.-à-d. sociologiquement possibles étant donné les lois régissant l'entrée dans le champ."²⁰ Quoique déjà formulée en 1848 par Karl Théodore André^{21a}, il faut attendre le début du siècle pour que la revendication du suffrage universel devienne opérationnelle dans le champ politique luxembourgeois. Sous l'impulsion de Michel Welter et de ses amis elle devient l'un des points-clés du programme du Cartel, mais elle est bloquée par une majorité de notables conservateurs, composée sur-



Wie es bei Carola-Schloimer in Rebingen um anbetendste jugend.

in: Marc Thiel, D'Wäschfra. Histoire d'un journal satirique, p. 191

font sentir et ainsi les intérêts des ouvriers vont être pris en charge par des "intellectuels" de gauche, tel que le médecin Michel Welter, qui étaient cependant plutôt démocrates que sociaux-démocrates et qui étaient censés représenter un parti dont les membres n'étaient ni électeurs ni éligibles.¹⁸ Notables eux-mêmes et en minorité absolue ils devaient se situer par rapport aux débats imposés à la Chambre par la vieille opposition entre cléricaux et libéraux, et ils ne pouvaient que choisir le camp des libéraux. Le système électoral majoritaire à deux tours les poussait à s'allier avec les libéraux pour former le bloc de la gauche qui devenait pratiquement imbattable. Cette grande période des libéraux qui est aussi la fin d'une époque est décrite par G. Trausch de la façon suivante:

"Les grands gagnants du Bloc de la gauche sont les libéraux: ils réussiront à placer sur le devant de la scène des problèmes idéologiques: les relations entre l'Eglise et l'Etat, la question scolaire, l'interprétation de la constitution sur l'étendue des prérogatives de la Couronne. Ils tableront sur le cléricisme des uns et l'anticléricisme des autres, empêchant ainsi un rapprochement entre catholiques avancés et socialistes sur le plan où leurs intérêts sont communs, p. ex. suffrage uni-

tout de cléricaux-agrariens. Avec l'apparition d'une fraction favorable au suffrage universel au sein de la droite, "la gauche est manifestement prise de vitesse sur un terrain où elle a joué jusqu'alors le rôle de précurseur"^{21b}. La question de principe s'est transformée en question d'opportunité et les libéraux qui par leur doctrine auraient dû être favorables au suffrage universel n'avaient aucun intérêt à le promouvoir dans la pratique. Et pour un socialiste luxembourgeois il était en ces temps là impensable de s'allier à une droite qui était, avec l'Eglise, son ennemi premier.

C'est en la personne de Michel Welter que le suffrage universel a connu son défenseur le plus efficace. Le propre de l'homme politique est de formuler les aspirations des agents qui lui ont délégué leur voix dans une forme exprimable dans le champ politique et reconnaissable par les mandants. Ainsi dans le souci d'élargir le nombre des votants le Dr. Welter dépose le 8 juin 1911 une proposition de loi portant modification à la loi électorale de teneur assez technique: il propose une modification de la pratique administrative de la mise à jour des listes électorales et une prise en compte des impôts communaux dans la fixation du cens. Cette proposition est tellement modérée qu'une Chambre libérale ne peut être contre, mais elle est en même temps si subversive qu'elle ne peut pas non plus être pour. Dans ce cas l'ultime exutoire se trouve dans la lenteur de la procédure parlementaire. Un ans plus tard, le 21 juin 1911, le gouvernement prend l'engagement de faire faire une étude administrative pour déterminer l'impact de la mesure proposée. Elle sera effectuée par les commissaires de district qui prendront une année pour la terminer^{21c}. La transmission de ce rapport à la Chambre prend une dimension toute symbolique, car il est déposé le 25 juin "sur le bureau" de la Chambre (C.R. 1911/12, p. 2565) et juste après lui, encore consignée sur la même page du compte rendu, sera déposée sur le même bureau, une lettre de protestation de l'évêque de Luxembourg contre le projet de la loi scolaire. En juillet 1912 la Chambre institue une commission spéciale, sous la présidence de Michel Welter, chargée de faire un rapport sur la révision de la constitution et cette commission va proposer après une année de travail l'introduction du suffrage universel. Mais il faudra attendre la modification de la composition de la Chambre qui se fera par un revirement des alliances. C'est le parti de la droite qui prend l'initiative. En 1917 il ne présente pas de candidats aux élections dans le canton d'Esch et fait appel à ses partisans de voter en faveur du parti populaire. C'est la fin du Bloc.

La guerre et la pénurie des vivres avaient renversé le rapport des forces. Les producteurs agricoles et leur parti étaient dans une position de force. Au Luxembourg de 1919, après qu'un Soviet, c.-à-d. un conseil d'ouvriers et de paysans, se soit constitué, après que la petite compagnie des volontaires se soit mutinée, après qu'un comité de salut public ait proclamé la république, après l'intervention des troupes françaises pour rétablir l'ordre public, le système censitaire n'était plus défendable et même ceux qui en tiraient leur pouvoir ne pouvaient plus le défendre. Pour comprendre le débat sur la réforme du système électoral, il faut donc être conscient du fait que l'ancien système était condamné et que sa défense était

devenue impossible. Cela, les députés l'avaient compris, et le député de droite Auguste Thorn, le rend explicite en lançant aux députés libéraux la phrase assassine: "Vous n'avez pas fait de concessions, puisqu'en somme la représentation proportionnelle était tellement indiquée qu'on ne pouvait plus s'y opposer." (C.R., p. 2895)

Le parti socialiste avait d'ailleurs clairement formulé par la voix de Jos Thorn lors de son congrès, le 16 octobre 1918, l'objectif:

*"Der Parteitag beschließt, die Einführung der Verhältniswahl in radikalster Form, mit einem einzigen Wahlkreis für das ganze Land, ohne panachage (gemischte Wahl, aus allen Parteien bevorzugte Kandidaten zu wählen) ... zu befürworten."*²³

La vraie décision est déjà tombée en juillet et août 1918 lors de l'élection de la constituante. Comme le cartel s'était effrité au fil des années de guerre, les libéraux ne pouvaient plus compter sur les voix socialistes et ils perdirent par le jeu de la représentation majoritaire 11 sièges. La composition de la constituante était la suivante: 23 députés pour le parti de la droite, 12 socialistes, 10 libéraux, 5 députés pour le Parti populaire, proche du syndicalisme, et 3 non-inscrits, proches de la droite. Donc au total 53 députés et comme il s'agissait d'un changement de la constitution la présence des trois quarts des députés et la majorité des deux tiers des suffrages étaient requises. Une minorité de 13 députés suffisait pour bloquer toute révision constitutionnelle. La représentation universelle et proportionnelle étant acquise d'avance, il s'agissait pour les tenants de l'ancien régime de chercher à en atténuer les effets en instituant le système du panachage, en refusant le suffrage des femmes ou encore en défendant le découpage en de nombreuses circonscriptions électorales. L'enjeu du débat que nous allons suivre était pour les libéraux de trouver des alliés pour bloquer ainsi la réforme constitutionnelle, qu'ils chercheront aussi bien auprès du parti populaire qu'auprès du parti de la droite et chez les socialistes.

Le panachage comme enjeu

Les trois points au coeur du débat seront le découpage des circonscriptions, le droit de vote des femmes et la relativisation du pouvoir des partis par le panachage. Le problème du découpage étant rapidement décidé par un compromis²⁵ - il y aura non pas une circonscription unique mais quatre circonscriptions - il reste deux points litigieux. En simplifiant on pourra résumer les positions des partis de la façon suivante:

	panachage	vote des femmes
parti de la droite	contre	pour
socialistes	contre	pour
libéraux	pour	contre
groupe des 18	pour	contre

Une majorité des deux tiers pour une formulation de compromis semble donc difficile. Mais le compromis devra être tel qu'il pourra trouver pratiquement l'unanimité, car même les adversaires Aug. Thorn et Brasseur sont d'accord pour "donner au peuple le spectacle réconfortant d'une union sacrée" sur ce point.

La représentation universelle et proportionnelle étant acquise d'avance, il s'agissait pour les tenants de l'ancien régime de chercher à en atténuer les effets en instituant le système du panachage, en refusant le suffrage des femmes ou encore en défendant le découpage en de nombreuses circonscriptions électorales.

**Pour les
partisans du
panachage il
s'agira de
défendre la
"liberté de
l'électeur"
contre la
toute-
puissance
des partis.**

Nous allons suivre les différentes étapes d'un travail législatif²⁷ riche en rebondissements et en subtilités procédurières grâce aux comptes rendus de la Chambre des députés.

Les propositions et leur commentaire

Dans la proposition de loi, élaborée par la commission spéciale, le début de l'article 52 qui nous intéresse ici, est formulé comme suit:

"Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant des règles de la représentation proportionnelle à déterminer par la loi." (C. R., p. a67)

Le conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 1918 souligne qu'il

"s'est déjà prononcé en faveur du suffrage universel et il n'a pas d'objection contre le scrutin de liste." (C. R., p. 71)

et la section centrale, donc le gouvernement, accueille avec satisfaction cet avis:

"Ce qui domine l'art. 52 ce n'est plus le suffrage universel pur et simple admis par tout le monde, c'est le suffrage au scrutin de liste suivant les règles de la représentation proportionnelle." (C. R., p. 77)

et elle propose avec 5 voix contre 2 l'adoption du texte de la proposition de loi que nous venons de citer. Les membres dissidents n'osent pas se prononcer pour le système majoritaire et proposent simplement de réserver l'introduction de la proportionnelle à une loi électorale pour ne pas retarder la mise en vigueur du nouveau pacte fondamental par de longues discussions suscitées, selon eux, par l'introduction du système proportionnel. Donc aucune trace du panachage dans la première version du paragraphe 52 de la constitution.

Mais déjà le 3 décembre 1918, avant même que le débat à la Chambre sur l'article 52 de la constitution n'ait débuté, un projet de loi sur la réforme électorale avait été déposé dont l'article 98 définit clairement le panachage. Dans son avis, qui est en fait un commentaire de la loi, le conseiller de Gouvernement Nickels écrit:

"Il ne faut pas que l'exécution des idées proportionnalistes écrase la liberté de l'électeur en lui imposant de s'enrégimenter - contre son gré peut-être - dans tel ou tel parti; il faut que l'électeur puisse exercer sa fonction sociale à sa guise, choisir entre les différentes listes, les modifier, les fusionner; il faut éviter la participation générale (...) en permettant à l'électeur de panacher." (p. 290)

Le ton est donné et l'argument principal avancé: pour les partisans du panachage il s'agira de défendre la "liberté de l'électeur" contre la toute-puissance des partis.

La première lecture

Le 24 janvier 1919 commence le débat sur l'article 52 de la Constitution par une plaidoirie du rapporteur Aug. Thorn, député de la droite, pour la représentation universelle et proportionnelle, avec de nombreuses références, notamment à Mirabeau. Pour Aug. Thorn l'assainissement des mœurs politiques viendra de la représentation proportionnelle:

"La Chambre sera ... l'expression de la volonté nationale, elle sera l'image aussi exacte que possible de toutes les forces vives de la nation dans la vie publique. ... Le grand défaut du système majoritaire consiste dans le fait que le représentant se laisse trop guider par l'intérêt de la majorité des électeurs, le contrepoids faisant absolument défaut. ... L'intérêt de clocher sera prépondérant. (Grâce à un district de vote unique) les députés représenteront le pays entier et nous verrons disparaître bientôt les petites et les mesquineries que nous sommes tous d'accord à condamner." (C. R., p. 1000 sq.)

Le débat reprend le premier avril. Jos Thorn (socialiste) a introduit un amendement qui proscribit explicitement le panachage:

"Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, sans panachage, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant des règles à déterminer par la loi."

Le vote se fera par division, c.-à-d. que les différentes parties de la phrase seront votées séparément. Les libéraux réclament cependant un deuxième vote sur l'ensemble de la phrase, il considèrent leur accord à la représentation proportionnelle comme un "vote conditionnel", il retireront cet accord si le panachage est interdit par la constitution.

46 députés voteront pour le "suffrage universel pur et simple", 35 voteront pour le "scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle", 34 voteront pour l'ajoute "sans panachage" et après une brève discussion 34 voteront pour le découpage du pays en quatre circonscriptions. Le texte adopté est conforme aux revendications des socialistes, qui ont cependant transigé sur leur exigence de la circonscription unique.

Le marchandage sur le suffrage des femmes

Le texte adopté en première lecture sera avisé par le Conseil d'Etat qui regrette la défense du panachage:

"Cette prescription fait violence à l'électeur et méconnaît le caractère luxembourgeois." (C.R. a82).

Argument ultime qui semble ne pas nécessiter d'autres explications.

La deuxième lecture commence par une déclaration de Brasseur qui énumère les conditions des libéraux: oui à la représentation proportionnelle, à condition

d'instituer le panachage et de prévoir une période de transition pour le suffrage des femmes. Il est épaulé par Prum, qui fait remarquer que ce ne sont pas les seuls libéraux qui sont contre la formule adoptée en première lecture, mais que les opposants se trouvent même dans les rangs des socialistes. Cette minorité dépasserait selon Prum le quart des députés (C.R. p. 2842). Le message est entendu par le parti de la droite qui fait un revirement total par la déclaration de Schiltz:

"Um die Einigkeit zu erreichen, ... ist unsere Partei bereit, ein großes Opfer zu bringen. ... Wir sind sogar bereit zuzustimmen, daß das Prinzip der freien Listen in die Verfassung eingeschrieben werde." (C.R., p. 2881)

Ce sera le second sacrifice de la droite après l'acceptation du découpage du pays. En contrepartie elle va maintenir sa revendication du suffrage des femmes. Le libéral Brasseur cependant n'est toujours pas satisfait. Pour lui le point principal reste le suffrage des femmes, non que les libéraux soient contre, mais ils exigent une phase de transition (p. ex. de dix ans pour les législatives). Les femmes "voteront comme leur confesseur le leur dira" (C. R., p. 2893), voilà l'argument avancé par Hemmer qui résume bien tout le débat. Par tous les députés le vote féminin est perçu comme un vote de droite. Et c'est cette conviction, qu'elle ait correspondue à la réalité ou non, qui va influencer le débat. Le parti de la droite va être pour, parce qu'il compte sur ces voix. Le parti libéral ne peut être contre et essaie donc de proposer une période transitoire pour amoindrir l'effet escompté.

L'intervention du libéral Mark, le 13 mars 1919, témoigne du désarroi des libéraux qui étaient devenus prisonniers de leur propre discours. Il reproche en effet aux hommes de la droite, par une argumentation qu'on pourrait qualifier de jésuitique, qu'ils aient changé leur position: de défenseur du "droit divin", ils se sont convertis à la souveraineté du peuple. Les autocrates et les réactionnaires d'hier sont devenus des démocrates et ceux qui discutaient sous peu si la femme avait une âme voulaient lui octroyer maintenant le droit de vote.

De même, tous les députés sont persuadés que le panachage va avantager les libéraux. Ainsi le marchandage qui va suivre devient compréhensible. L'argument pour le panachage qui est le plus souvent mis en avant, parce qu'il peut rallier tous les députés-notables de tous les partis est repris par le notaire libéral(?) Hemmer:

Le vote de liste, "c'est la tyrannie toute pure, c'est de la tyrannie exercée par les clubs, que ce soient des clubs ou des ligues libérales ou socialistes ou du 'Volkshaus'" (C. R., p. 2891). *"Un programme vaut ce que valent les personnes qui sont derrière lui pour l'exécuter. Autrement un programme n'a aucune valeur."* (C. R., p. 2892)

Ainsi le libéral Brasseur fait remarquer après le discours de Hemmer que si le parti de droite accepte le panachage, ce ne serait pas une concession. Car tout système

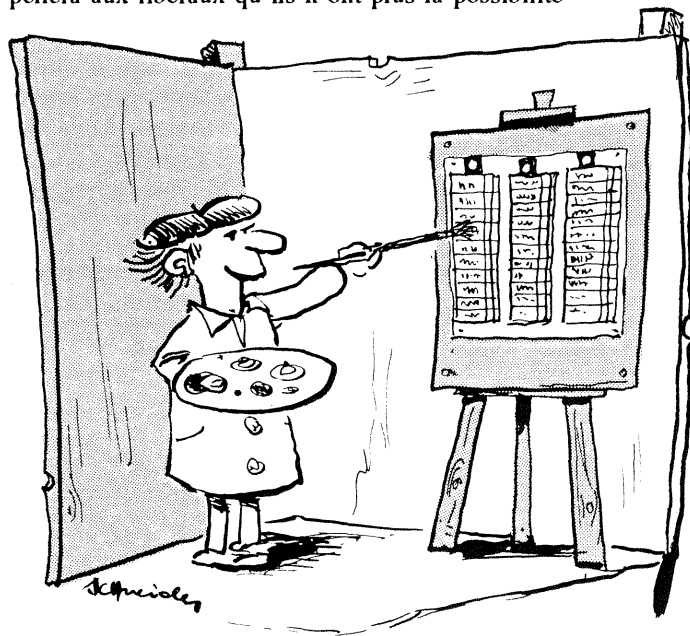
"dans lequel vous n'avez pas le droit de prendre ... (quelques candidats) qui vous sont connus par

leurs capacités et leur honnêteté ... mécontentera les neuf dixièmes du pays." (C. R., p. 2893 sq.)

La droite et le parti socialiste sont donc accusés à leur tour de ne pas suivre l'opinion du pays réel. Opinion qui se retrouve même dans les partis prônant le suffrage de liste. Ainsi d'aucuns reconnaissent que leur vote contre le panachage ne correspond pas à une opinion profonde. P. ex. Kappweiler, du parti de Prum, qui dit:

"Für uns besteht im Prinzip absolut keine Schwierigkeit, uns auf das System der gebundenen Listen oder auf die freien Listen festzulegen." (C. R., p. 2889 sq.)

Tous les députés ayant été élus selon le système majoritaire, ils lui sont plus ou moins tributaires. Rien d'étonnant qu'un consensus sur l'inscription du panachage dans la constitution semble se dessiner. Mais les libéraux restent intransigeants sur le suffrage des femmes et menacent de quitter l'auditoire. Le débat devient houleux avec de nombreuses interruptions. Mais ce sera Aug. Thorn qui mettra fin à ce débat avec une phrase que nous avons déjà citée et qui rappellera aux libéraux qu'ils n'ont plus la possibilité



d'éviter la proportionnelle et que leurs marchandages et menaces sont inutiles. Sur quoi les libéraux quittent la salle et "le suffrage pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle" est admis à l'unanimité des députés restants. (C. R. 1918-1919, p. 2895)

Carlo Schneider

On peut voir dans le départ des libéraux un aveu symbolique de leur impuissance, on peut aussi l'interpréter comme une manoeuvre tactique. Par leur départ ils espéraient entraîner d'autres députés, dont le vote lors de la première lecture avait été conditionnel. Mais ces députés là sont restés, comme p. ex. Prum qui ne s'avoue pas encore vaincu. Il clame qu'on l'a dupé:

"Un certain nombre des membres (de la Chambre) ... se rallieraient, à titre de transaction, à la représentation proportionnelle, mais sous condition que le principe du panachage soit admis." (C. R., p. 2896)

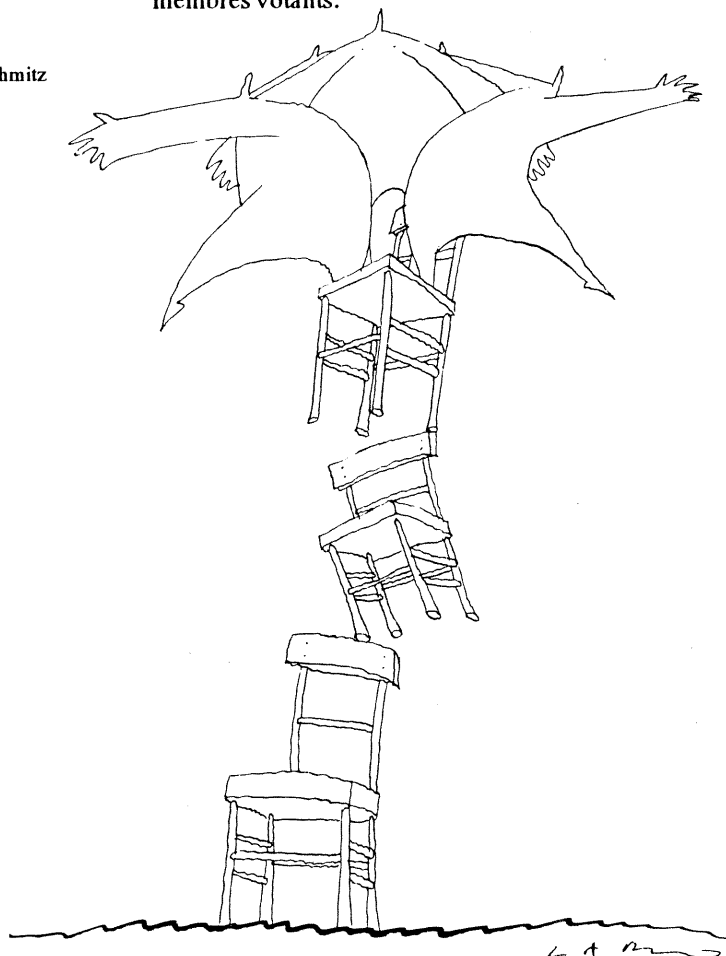
Et il fera encore un effort pour faire remplacer les mots "sans panachage" par les mots "avec panachage". 31 seront pour, et 7 contre, mais la Chambre n'étant plus en nombre, l'amendement n'est pas accepté et la séance est levée.

Les libéraux profitant de quelques jours de répit essaient toujours de trouver des alliés et font, dans leur terminologie, un ultime effort de conciliation. Ils réunissent un groupe interfractionnel composé de membres de tous les partis. Brasseur annonce la nouvelle avec un certain plaisir:

"Eh bien, Messieurs, nous avons constatés que dix-huit membres sont d'accord sur la double base (des positions du parti libéral). ... Je tiens à mettre la Constituante au courant de l'accord intervenu, car si ce noyau de dix-huit membres exécute l'engagement de voter contre les deux principes admis en première lecture, la défense du panachage et le suffrage féminin seront rejetés."

Brasseur presse les autres députés à se joindre au groupe des 18, mais sans succès. Il y aura vote et l'inscription du panachage dans la constitution sera de nouveau rejetée, avec 33 voix contre 18. De même ces 18 voix suffiront pour bloquer la défense du panachage. Suivront les votes sur le partage en quatre circonscriptions et l'introduction immédiate du suffrage féminin et les reproches de Brasseur à l'encontre de "ces Messieurs du parti populaire qui n'ont pas tenu leur engagement" (p. 2908). Mais l'altercation qui s'ensuit ne va plus rien changer et dans un vote ultime les perdants feront grise mine et le texte de la constitution prévoyant le "suffrage universel pur et simple" est adopté le 8 mai 1919 à l'unanimité des 49 membres votants.

Carlo Schmitz



Reste à prononcer la dispense du deuxième vote obligatoire. Ceci doit se faire à l'unanimité. Un seul député a donc la possibilité de relancer tout le débat et surtout de bloquer le processus législatif. Et c'est Jos Thorn, le socialiste, l'ardent défenseur du vote de liste qui voudrait jouer ce rôle. Il en sera cependant dissuadé par un argument de poids: la deuxième lecture ne sera possible qu'après trois mois tandis que le temps pour de nouvelles élections presse. Comme le projet pour la loi électorale est déjà déposé on pourra le discuter dans un bref délai et cette loi, contrairement à l'article de la constitution, sera votée à la majorité simple.

La loi électorale

Le panachage n'est pas inscrit dans la constitution; la Constituante s'est refusée à prescrire ou à proscrire le panachage. Le lecteur d'aujourd'hui qui s'est donné la peine de relire le débat sur la modification de l'article 52, éprouve une certaine surprise, pour ne pas dire un certain malaise. Il sait que le panachage existe, et il a entrepris cette lecture pour connaître et comprendre les origines du panachage. Ici se pose donc la question de savoir par quel tour de passe-passe de politique politicienne la situation peut se retourner.

Nous allons suivre les péripéties qui ont permis d'instaurer le panachage par un retournement improbable des alliances. Après que l'alliance entre cléricaux et socialistes ait permis de faire passer le suffrage universel, ce sera l'alliance entre les ennemis de toujours, les libéraux et les cléricaux, qui fera passer le panachage contre les socialistes.

La constitution votée en mai prévoit "le vote proportionnel pur et simple". Quand la loi électorale est présentée devant la Chambre le rapporteur Bech parle du panachage comme d'une chose allant de soi, sans faire allusion aux âpres discussions et aux nombreux votes sur ce sujet. Entre-temps le gouvernement qui regroupe les trois sensibilités politiques s'est mis d'accord sur le principe du panachage et le Ministre d'Etat, Emile Reuter, le formule de la façon suivante:

"Votre section centrale propose encore d'adopter le système du panachage qui correspond à la tradition du pays et à notre ancien régime électoral. - Interruption de Schiltz: Elle a tort - Reuter: ... Ce sera l'électeur ou plutôt le corps électoral qui veillera au classement des candidats - Schiltz: Sans principe. - Reuter: Sans principe? Le principe dominant sera la volonté du corps électoral." (C.R. p. 3690)

Mais il n'y aura pas d'autres réactions et ce sera l'éligibilité des fonctionnaires qui sera, ce jour là, au coeur du débat. Il faudra attendre la discussion des différents articles pour voir resurgir ce sujet. A cette occasion Bech résume la position du gouvernement de la façon suivante:

"Ce n'est qu'après de longues hésitations que la section centrale s'est ralliée à la manière de voir de plusieurs de ses membres concernant le panachage. Le souci d'assurer au corps électoral la libre manifestation de sa volonté ainsi que des habitudes aussi respectables qu'invétérées des

électeurs nous ont fait partager cette manière de voir." (C. R., p. 3712)

Et c'est de nouveau Schiltz qui va interrompre l'exposé:

"Unser politisches Leben krankte besonders daran, daß bei politischen Wahlen Sachen den Ausschlag gaben, die mit der Politik gar nichts zu tun hatten, persönliche Einflüsse ... Wir sollten darum jetzt all diese ungesunden Einflüsse verschwinden tun und die Leute zwingen, wirklich nach politischen Grundsätzen zu stimmen." (C. R., p. 3713)

Et d'autres voix d'ajouter d'autres influences sur les électeurs:

"Und das Geld ... Beichtstuhl und Predigtstuhl." (ibid)

Après l'accord au sein de la section centrale le panachage semble acquis et ses ennemis, en la personne de Schiltz et quatre autres députés de droite, proposent un dernier amendement. Ils essayent de sauver le vote de liste en l'agréant d'un vote préférentiel pour au plus trois candidats: Chaque électeur disposerait d'un vote de liste et de trois votes pour des personnes.

Pour certains députés l'accord sur le panachage des membres issus des trois grands partis semble une surprise. Et Diderich, le libéral, prend cette surprise comme prétexte pour faire remettre le vote d'une séance. Cette remise sera votée avec 22 voix contre 15. La Chambre se réunit le lendemain et cette fois-ci le panachage sera définitivement voté après une séance mouvementée.

Schiltz, du parti de la droite, va retirer son amendement, Jos Thorn, le socialiste, va le reprendre et Schiltz va l'appuyer de nouveau, mais il sera rejeté avec 29 voix contre 16, donc contre les socialistes et 5 dissidents de la droite. L'amendement refusé, le paragraphe 98 sera admis par acclamation.

Jos Thorn, l'homme de parti, avait déjà lutté en 1912 à l'intérieur du parti socialiste, ensemble avec Thilmany, contre Welter pour le contrôle des notables et la nomination des candidats par le parti. Il n'avait pu s'imposer contre des candidats qui étaient, selon les dires de Welter, élus non pas à cause de leur appartenance mais bien malgré leur appartenance à ce parti. La Chambre n'a pas écouté Jos Thorn, qui s'était prononcé de la façon suivante:

"En étendant le droit de suffrage, nous avons voulu faire l'éducation politique des masses luxembourgeoises et nous estimons que le système du panachage ne nous arrangera pas. Ce sera toujours la vieille histoire, la même vieille rengaine, et la représentation proportionnelle avec le panachage n'a pour ainsi dire aucune valeur. Avec ce système nous aurons les errements du passé. Les candidats qui auront toute chance d'être élus sont ceux qui passent peut-être le plus par les cabarets. ... Ceux qui ont le plus de chance d'être élus sont ceux qui ont le plus l'habitude de serrer la main, d'aller à chaque enterrement. Nous aurons donc toujours ces petites histoires que nous avons connues dans les élections passées et que précisément par la représentation proportion-

nelle nous voulons écarter. ... J'aime mieux la responsabilité des grands partis organisés que les petites mesquineries des individus." (C. R., pp. 3724)

Les premières élections selon le nouveau mode de scrutin apporteront un renouveau du personnel politique. Sur les 48 députés 20 sont des nouveaux venus et le grand gagnant sera le parti de la droite, le parti national de Prüm gagnera lui aussi un siège.²⁹

Ainsi disparaît le système censitaire et avec lui une partie importante du personnel politique, mais grâce à l'inscription du panachage dans la nouvelle loi électorale "les erreurs du passé" (Jos Thorn) seront préservées et survivront jusqu'à nos jours.

Fernand Fehlen

Les premières élections selon le nouveau mode de scrutin apporteront un renouveau du personnel politique. Sur les 48 députés 20 sont des nouveaux venus et le grand gagnant sera le parti de la droite.

1) Bien que, comme nous le verrons dans la deuxième partie, le fait de panacher ait été régulièrement contesté par les partis.

2) Avis du Conseil d'Etat du 14 avril 1919, C. R. 1918-1919, p. 82, nous reviendrons plus loin sur ce texte contesté par les partis.

3) P. Bourdieu, Esprits d'Etat, Genèse et structure du champ bureaucratique, in: Actes de la recherche en sciences sociales, n° 96-97, mars 1993, p. 51.

4) Cette étude sur le champ politique s'inscrit dans un projet plus vaste que nous sommes en train de mener sous le titre: "Penser la petite dimension, pour une sociologie des champs politique et culturel luxembourgeois".

5) P. Bourdieu: La représentation politique, éléments pour une théorie du champ politique, in: Actes de la recherche en sciences sociales 36-37, 1981.

6) Recueil de la législation sur les élections législatives, communales et européennes, Textes coordonnés et jurisprudence, Ministère d'Etat, Luxembourg 1981.

7) "forum" a consacré un dossier à cette année de crises, voir: "forum" n°112

8) Voir G. Trausch, Le Luxembourg à l'époque contemporaine, Bourg-Bourger, Luxembourg 1975,

N. Majerus, L'histoire du droit dans le Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg 1949,

P. Majerus, l'Etat luxembourgeois, Luxembourg 1977,

B. Fayot, Sozialismus in Luxemburg, Von den Anfängen bis 1940,

Imprimerie Coopérative, Luxembourg 1979,

ou pour une approche plus événementielle: Chr. Calmes, 1919, L'étrange référendum du 28 septembre, Imprimerie St-Paul, Luxembourg 1979.

9) L'émphase que certains historiens mettent à affirmer le caractère extrême et singulier de ce clivage est une dénégation des clivages qui existent nécessairement dans tout système politique. En suivant le débat qui a instauré le suffrage universel au Grand-Duché nous ne devons pas oublier, que de nos jours plus de 30% de la population n'ont pas le droit de vote parce qu'ils n'ont pas la nationalité luxembourgeoise.

10) Avec le suffrage universel il y aura 120.000 électeurs.

11) Das Luxemburger Volk, 1.8.1914, cité par Ch. Calmes [1979], p. 12, note 14.

12) G. Trausch, Structures et problèmes agraires du passé, in: Hémecht no 1/1969.

13) R. Kirsch a situé ce décollage dans la période de 1870 à 1913. R. Kirsch, La croissance de l'économie luxembourgeoise, Luxembourg 1971 (= Cahiers économiques du STATEC n° 48).

14) En 1907 sur les 39.943 exploitations 90% avaient moins de 10 ha, voir André Heiderscheid, Aspects de sociologie religieuse du diocèse de Luxembourg, tome 1: L'infrastructure de la société religieuse, la société nationale, Imprimerie St-Paul, Luxembourg 1961, p. 82.

15) G. Trausch, De l'opposition au pouvoir, aux origines du parti chrétien-social 1912-1922, in: Parti Chrétien Social, 60 Jahre CSV, Rückblenden und Berichte, Imprimerie St-Paul, Luxembourg 1974, p. 37.

16) Fayot, p. 24, les professions des députés sont reprises dans les Comptes rendus de la Chambre.

17) E. Schaus, Ursprung und Aufstieg einer Partei, in: Parti Chrétien Social, 60 Jahre CSV, Rückblenden und Berichte, Imprimerie St-Paul, Luxembourg 1974, p. 20.

18) voir Fayot: le chapitre intitulé: Das Mißverständnis (1903-1914).

19) G. Trausch, De l'opposition au pouvoir, p. 38, cf. note 15).

20) P. Bourdieu: La représentation politique, cf. note 5).

21a) voir le chapitre sur André dans: K. Handfest, Wilhelm Leibfried, Der Marx-Freund aus Luxemburg, Copé, Luxembourg 1984

21b) J. Maas, *Die Neue Zeit* (1911-1914), le journal de combat pour la laïcité et le libéralisme radical au début du XXe siècle, in: *Galerie* n° 9, 1991, p. 273

21c) Pour les seuls cantons de Capellen, Esch, Luxembourg-Campagne et Mersch le nombre des électeurs passerait de 11.272 à 15.122, il aurait donc augmenté d'un tiers. (C.R. 1911/12 p. a1126), les données pour les autres cantons ne sont pas reproduites dans l'annexe des Comptes rendus. Page a1137 se trouve la seule indication: "suivent quatre tableaux statistiques" sans qu'on y trouve ces tableaux.

22) Le rapport de 235 pages est contenu dans les annexes du C.R. 1912/13.

23) Fayot, p. 194.

24) Nous ne nous attarderons pas sur la controverse entre ceux qui voulaient inscrire le calcul des sièges d'après le système d'Hagen-Bischoff dans la constitution et ceux qui ont plaidé pour fixer ce détail par la loi électorale. De même nous n'insisterons pas sur l'éligibilité des fonctionnaires de l'Etat, question posée lors du

vote de la loi électorale.

25) Accepté par 50 voix contre une abstention.

26) Le présent article est une version abrégée d'un article qui sera publié dans sa totalité dans le livre qui réunira les contributions sur l'Etat luxembourgeois. On y trouvera entre autre l'analyse du comportement de vote des 53 députés.

27) Les renvois au Comptes rendus de la session 1918/19 seront faits entre parenthèses avec la mention C.R. et le numéro de page. Pour les renvois aux annexes le numéro de page sera précédé d'un "a". L'article sbb, *Das allgemeine Wahlrecht*, Revision des Art. 52 der Verfassung, in: "forum" n° 112 rend compte du même débat, sans toutefois toucher au problème du panachage, mot qui n'est même pas présent dans cet article qui traite surtout du droit de vote des femmes.

28) Fayot, p. 103 sq.

29) Auguste Collart, *Sturm um Luxemburgs Thron*, Bourg-Bourger, Luxembourg 1959, p. 322.