

L'étau se resserre

Conseil d'Etat et Commission Européenne pressent le gouvernement

Au dernier numéro de "forum" nous avons présenté les actions de l'ASTI en faveur de l'octroi du droit de vote actif et passif aux étrangers lors d'élections pour les chambres professionnelles. Entre-temps l'étau autour de la position négative du gouvernement luxembourgeois commence à se resserrer: Le Conseil d'Etat a émis le 10 octobre dernier un avis favorable et la Commission Européenne de Bruxelles lui a adressé le 23 octobre 1990 un "avis motivé" qui fait suite à sa "mise en demeure" du 27 novembre 1989. Comme le gouvernement n'y a pas répondu dans les délais, c.-à-d. avant le 27 novembre 1990, sa citation devant la Cour Européenne de Justice est désormais inévitable.

Lors de la conférence de presse qui a suivi le conseil de gouvernement du 9 novembre 1990 le Premier Ministre a dit - selon les comptes rendus unanimes de la presse quotidienne - que le Conseil d'Etat a émis un double avis au sujet du droit de vote des ressortissants communautaires pour les chambres professionnelles. Or, quiconque lit l'avis d'orientation du Conseil d'Etat ne pourra que venir à la conclusion que cette interprétation est erronée. S'il est certes vrai que du point de vue strictement juridique l'avis présente deux versions divergentes (sans qu'on apprenne laquelle est majoritaire ou minoritaire), le Conseil d'Etat retrouve l'unanimité dans ses conclusions: Il faut ouvrir les chambres professionnelles au profit des étrangers résidant et travaillant au Luxembourg!

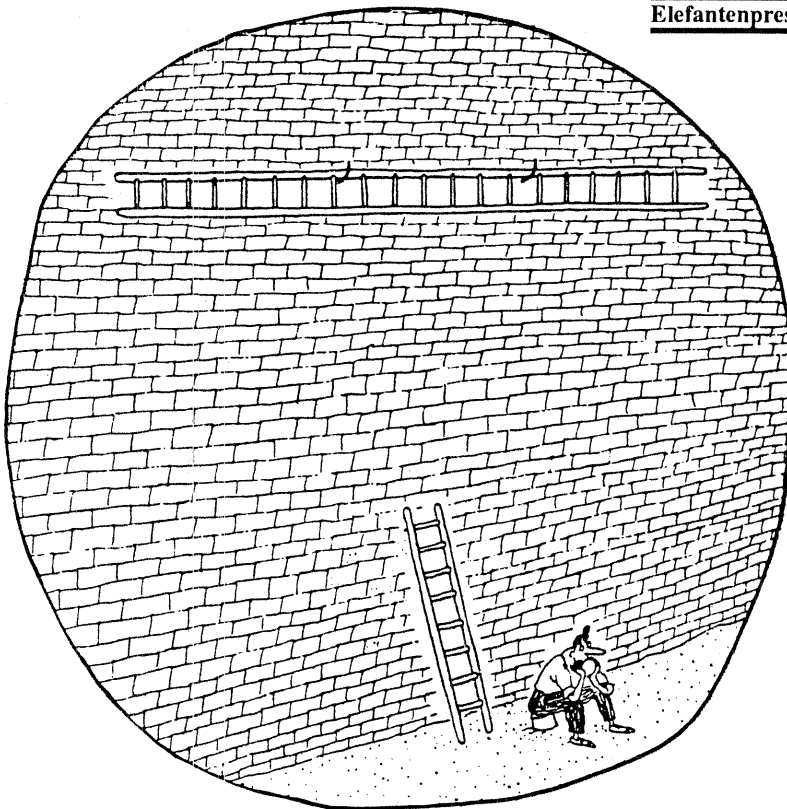
Tant dans sa réponse (du 25/7/1988) à une première lettre de la Commission de Bruxelles (du 8/4/1988) que dans ses conclusions lors du procès ASTI/Chambre des Employés Privés dans le cadre duquel la Cour Européenne de Justice doit trancher la question préjudicielle de savoir si la loi luxembourgeoise est conforme au droit communautaire, le gouvernement a toujours employé les deux arguments suivants pour motiver son refus du droit de vote: a) Les chambres professionnelles ne sont pas une émanation de la liberté syndicale; elles constituent une représentation des patrons ou des travailleurs "sui generis", distincte des organisations syndicales ou patronales. b) Les chambres participent de par leur fonction consultative en matière législative à l'exercice de la puissance publique. Il faut donc considérer l'octroi du droit de vote dans la perspective de l'exercice de droits politiques. L'invocation de l'article 8 du règlement CEE no 1612/68 du 16/10/1968 (voir encart) relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté serait donc abusive.

Cette argumentation vient d'être fortement mise en branle et par le Conseil d'Etat et par la Commission de Bruxelles. Dans sa version B le Conseil d'Etat ne conteste pas l'argument disant que certaines fonctions des chambres professionnelles comportent une participation à la puissance publique: Pour toutes les

lois et tous les règlements concernant leurs ressortissants l'avis des dites chambres doit être demandé avant le vote de la Chambre des Députés. Les auteurs prétendent même qu'un règlement dont l'avis n'aurait pas été demandé pourrait être annulé par les tribunaux; ils omettent cependant d'étayer cette affirmation par un renvoi à la jurisprudence. D'autre part les chambres professionnelles ont le droit de faire des propositions de lois à soumettre à la Chambre des Députés. Ils contrôlent aussi l'exécution de la législation du travail et des contrats de travail. Finalement elles sont autorisées à percevoir des redevances de leurs ressortissants, notamment une cotisation obligatoire prélevée sur le salaire.

La Commission Européenne ne conteste d'ailleurs pas le fait que certaines tâches des chambres profes-

Elefantenpress



Article 7 du Traité de Rome signé le 25 mars 1957:

Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen, peut prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations.

Article 8 modifié du règlement CEE no 1612/68 du Conseil des ministres du 16 octobre 1968:

Le travailleur ressortissant d'un Etat membre occupé sur le territoire d'un autre Etat membre bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale; il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Il bénéficie, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise.

sionnelles relèvent de la puissance publique et que les étrangers peuvent être exclus de l'exercice de celle-ci selon l'article 8 invoqué. Mais la Commission propose alors d'exclure la participation des étrangers élus de l'exercice de telles fonctions tout en maintenant leur présence au sein des chambres qui ont bien d'autres tâches relevant uniquement de la représentation et de la défense des intérêts des travailleurs (ou des patrons). Cette façon de voir est contestée par la version B du Conseil d'Etat qui insiste sur la fonction consultative qui est selon lui essentielle et sur la force contraignante des chambres en matière de cotisation.

La Commission de Bruxelles ainsi que la version A du Conseil d'Etat par contre définissent autrement les fonctions des chambres professionnelles. D'après ces auteurs leur mission essentielle est d'ordre économique et social: sauvegarder et défendre les intérêts matériels et moraux des professions concernées. Elles relèvent donc bien du champ d'application de l'article 8 invoqué par la Commission. Cette dernière insiste pour cette raison sur leurs fonctions en matière de formation professionnelle. Elles organisent aussi, selon les propos des autorités luxembourgeoises, "une représentation salariale" et peuvent selon les termes de la loi créer toute oeuvre ou institution destinée à assurer le bien-être de leurs ressortissants respectifs. On est alors bien loin de l'exercice de la puissance publique et une discrimination des étrangers ne serait pas compatible avec le droit communautaire. A titre subsidiaire la Commission fait remarquer qu'étant donné que les membres sont élus sur des listes présentées par les organisations syndicales (ou patronales), l'exclusion de travailleurs étrangers de telles listes de candidats revient à restreindre leurs libertés et droits syndicaux, dont leur droit d'élire et d'être élu à des responsabilités syndicales. Une telle disposition ne contrevient pas seulement à l'article 8 du règlement CEE 1612/68, mais encore aux articles 7 et 48, paragraphe 2, du Traité de Rome qui pose le principe de la non-discrimination entre les travailleurs des Etats membres qui font usage de leur droit à une libre circulation.

En donnant un avis sur les lois et règlements qui

concernent leurs ressortissants elles exercent, selon la version A du Conseil d'Etat, cette mission première de défendre les intérêts de leurs ressortissants. Cet avis n'étant nullement contraignant il est permis de douter, toujours selon les mêmes auteurs, que les chambres professionnelles participent en droit à l'exercice des pouvoirs souverains de la nation par ce biais. Personne ne s'est jamais offusqué du fait que des étrangers peuvent participer aux comités de conjoncture ou aux comités tripartites qui eux aussi émettent bien des avis à l'adresse du gouvernement ou du parlement. (Et pour cette raison le CLAE fait bien de revendiquer aussi le caractère obligatoire pour les avis du Conseil National de l'Immigration; voir interview ci-dessous.)

Il me semble qu'en dernière analyse la surestimation du rôle consultatif des chambres professionnelles par le gouvernement provient d'une déviation technocratique de la conception de l'agencement des pouvoirs dans l'Etat luxembourgeois: Le gouvernement accorde une telle importance aux avis des chambres professionnelles, bien qu'elles n'aient pas la même légitimation démocratique que la Chambre des Députés et qu'elles ne soient même pas mentionnées dans la constitution, qu'à ses yeux leurs avis prennent force de loi avant même que la Chambre des Députés n'ait délibéré et voté.

Si les chambres professionnelles participent à l'exercice du pouvoir public c'est selon la version A uniquement par leur droit de prélever des cotisations obligatoires, par leurs fonctions administratives donc. Or celles-ci pourraient facilement être détachées des chambres pour être directement exercées par le gouvernement ou le pouvoir législatif sans rien changer à la nature des chambres professionnelles. Dans une lettre ouverte publiée le 4/2/1989 au "Luxemburger Wort" Monsieur Pierre Pescatore, ancien juge luxembourgeois à la Cour Européenne de Justice, a déjà attiré l'attention du gouvernement sur le fait que selon la jurisprudence de la Cour l'expression "fonction publique" ne vise que les activités impliquant une participation directe à l'exercice de la puissance publique, et n'englobe certainement pas la formulation d'un avis purement consultatif. D'autres arrêts de la Cour Européenne de Justice ont insisté sur une interprétation très restrictive lors d'éventuelles dérogations au principe d'égalité de traitement.

La version A du Conseil d'Etat conclut donc qu'"aucune disposition d'ordre constitutionnel ou légal n'empêche le législateur d'accorder aux étrangers le droit de vote actif et même passif pour les chambres professionnelles prises dans leur ensemble." Une modification de la loi du 1924 devrait tout au plus retransférer au pouvoir législatif le soin de fixer les cotisations et leur mode de perception.

En ce sens la version A va au-delà des propositions de la Commission de Bruxelles qui dans son avis motivé du 23/10/1990 accepte "à la rigueur" d'exclure les élus étrangers des activités des chambres professionnelles "qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des

"Aucune disposition d'ordre constitutionnel ou légal n'empêche le législateur d'accorder aux étrangers le droit de vote actif et même passif pour les chambres professionnelles prises dans leur ensemble."

intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques". La version B du Conseil d'Etat se rallie à cette solution esquissée déjà en filigrane dans les prises de position précédentes de la Commission, quitte à regretter une altération profonde de la nature des chambres professionnelles luxembourgeoises. (Pour la même raison la Chambre du Travail, qui prône depuis longtemps l'octroi du droit de vote à ses ressortissants étrangers, refuse une telle proposition aboutissant à l'instauration de chambres professionnelles à deux vitesses.)

Mais le Conseil d'Etat est unanime pour inciter le gouvernement à s'avancer dans la direction d'une ouverture des chambres professionnelles aux étrangers. Même la version B, dont l'argumentation juridique partait d'une conception beaucoup plus extensive du concept de la puissance publique et qui risquait d'en exclure les étrangers, en vient à la conclusion que *"des raisons politiques et morales pourraient toutefois être invoquées en vue de permettre aux ressortissants communautaires de participer à l'élection des (...) chambres professionnelles. Il pourrait en effet sembler indiqué de faire participer les travailleurs non nationaux au même titre que les Luxembourgeois aux destinées communes dans les organes à caractère professionnel (...)"*. Et la version A de renchérir: *"En fait ce problème relève du projet de société que chaque pays entend mettre en oeuvre et de la mesure dans laquelle il consent y associer les résidents de nationalité étrangère. (...) Au-delà de l'action proprement dite qui se résume au pouvoir de légiférer, de gérer les affaires de l'Etat et de rendre la justice, l'insertion progressive de l'élément étranger dans la vie du peuple luxembourgeois paraît sage et recommandable. (...) Historiquement le pays de Luxembourg fut toujours une terre d'immigration. Par vagues plus ou moins importantes, au gré des guerres et des occupations étrangères, les étrangers se sont joints aux autochtones et ont contribué à conférer à la nation ce qui lui est particulier et ce qui la distingue des pays avoisinants. Tel sera encore le sort du pays à l'avenir, d'autant plus que le bas taux de natalité ne lui permet pas de renouveler ses forces vives sans l'apport démographique étranger. (...) L'avenir du Luxembourg comme nation indépendante dépend très largement du maintien dans le pays de ce capital humain et de sa volonté de se fondre graduellement dans le tissu de la population indigène."* Et le Président du Conseil d'Etat d'ajouter dans son introduction qu'il ne semble pas indiqué en vue d'une réforme du mode d'élection des chambres professionnelles de créer différentes catégories de résidents étrangers, c.-à-d. de ne pas distinguer entre ressortissants communautaires et autres.

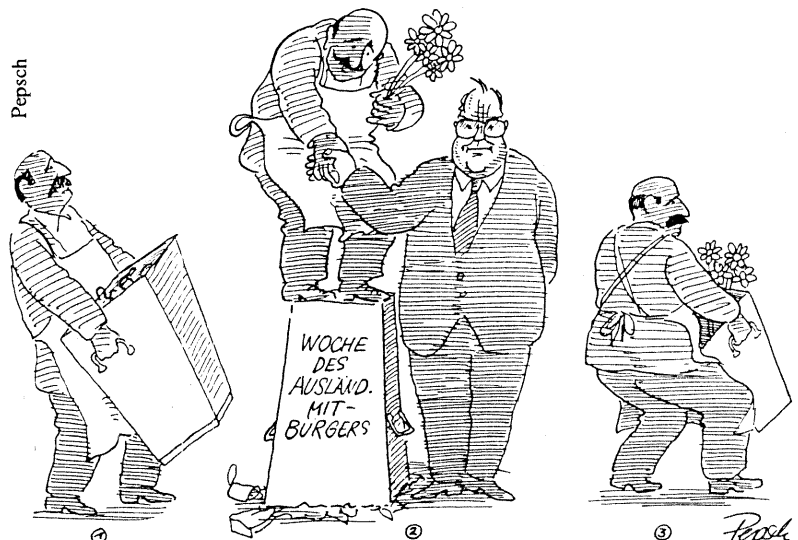
Une voie sans issue

Alors que la procédure introduite par la Commission Européenne pour violation du traité CEE est pendante depuis le 8 avril 1988, que le litige entre l'ASTI et la Chambre des Employés Privés occupe les tribu-

naux également depuis 1988, le gouvernement luxembourgeois, et notamment son Ministre du Travail, Monsieur Jean-Claude Juncker, se sont cantonnés dans une attitude défensive, se retranchant le plus souvent derrière leur demande adressée au Conseil d'Etat et aux chambres professionnelles d'un avis d'orientation. En refusant de répondre à la mise en demeure que lui avait adressée le Commissaire Vasso Papandreou en date du 27/11/1989 - et que le Ministre du Travail prétendait ignorer encore tout récemment dans sa réponse à une question parlementaire (voir "forum" no 123) - le gouvernement s'est manœuvré dans une bien fâcheuse position. Le 27 novembre il a dû avouer en répondant à une question urgente posée par le député F. Bausch (GAP) que le délai que lui avait imparti la Commission Européenne pour se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires s'écoulait le jour même.

Alors qu'il avait espéré se concilier les électeurs de droite en renonçant à un projet inscrit dans le programme gouvernemental dès 1979, le gouvernement risque - en se faisant condamner par la Cour Européenne de Justice, que ce soit à l'occasion du procès ASTI/Chambre des Employés Privés ou que ce soit à la suite des injonctions de la Commission de Bruxelles - de réveiller bien sûr les velléités nationalistes de quelque minorité de droite, mais encore de renforcer les sentiments peu favorables à une Europe commune qui ne cessent de prendre de l'ampleur dans les sondages réalisés pour Euro-Baromètre. Au lieu de se laisser dicter sa conduite par les instances européennes, le gouvernement aurait pu par une initiative propre en faveur du droit de vote des étrangers aux chambres professionnelles - comme l'ASTI et le CLAE la lui ont toujours suggérée - garder la maîtrise de ses actes et préparer l'opinion à une mesure que la justice sociale et l'intérêt national bien compris exigent depuis longtemps. Une acceptation du droit communautaire aurait par ailleurs l'avantage, comme le suggère la Chambre du Travail, d'éviter qu'aux yeux des citoyens l'Europe ne se limite à une entité mercantiliste et affairiste, sans intérêt pour le commun des mortels. Hélas, en écoutant les dernières déclarations du Ministre du Travail, on ne peut qu'en conclure que le gouvernement ne dispose pas de la même clairvoyance que le Conseil d'Etat.

michel pauly



Cet article paraît simultanément dans "forum", revue critique de politique, culture et religion, et dans "ensemble", nouveau périodique de l'ASTI.