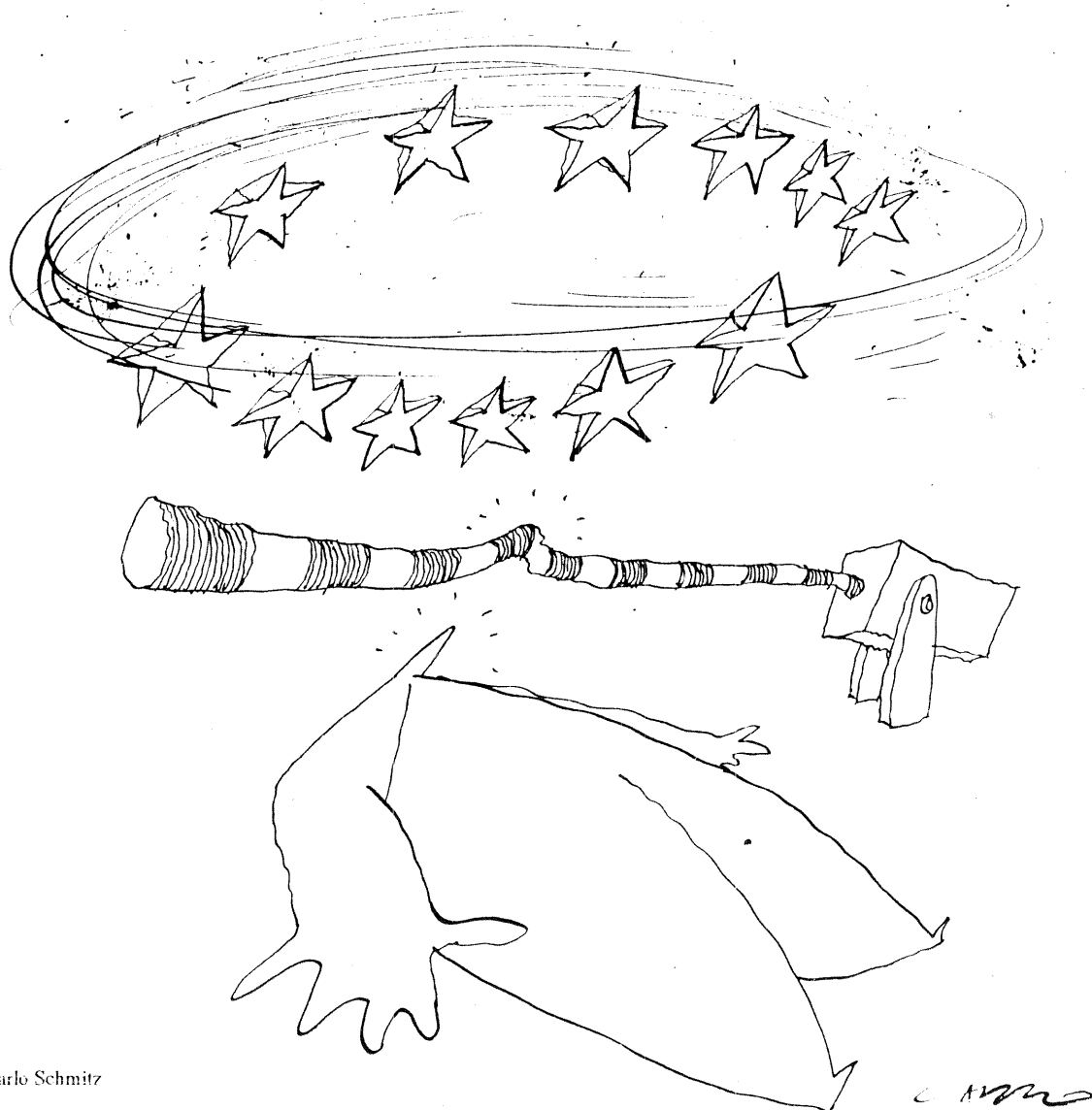




Carlo Schmitz

A quoi bon des dérogations à la citoyenneté européenne?

Entretien avec Monsieur Jacques F. Poos, Ministre des Affaires Etrangères, au sujet du traité de Maastricht

forum: Monsieur le Ministre, d'où provient l'idée d'inscrire le concept d'une citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht?

J.F. Poos: L'idée date de l'époque où la Commission de Bruxelles a conçu le marché unique: au cours des années 80. Dans ce cadre un rapport de Monsieur Adonino (Italie) consacré à l'Europe des citoyens prévoyait pour la première fois le concept de citoyenneté européenne. L'idée n'a pas été poursuivie jusqu'en 1989, date à laquelle la présidence espagnole

invite la Commission à élaborer une directive concernant la participation des citoyens aux élections européennes et communales. Cette proposition de directive, datant de l'automne 1989, n'a jamais été discutée par le Conseil des ministres. Il faut dire qu'elle reposait sur une base juridique très mince. Voilà pourquoi, lorsqu'on s'est mis à négocier l'union européenne pour début 1993, sur la base d'un mandat assez précis du sommet de Rome en décembre 1990, un chapitre consacré à la citoyenneté européenne fut accepté par tous comme devant faire partie de l'union

Les décisions prises par les représentants des gouvernements sont donc démocratiquement légitimes, parce chaque gouvernement est l'expression du suffrage universel.

européenne. A mon avis à juste titre, car le traité de Maastricht doit précisément permettre à la C.E. de dépasser l'union purement économique, pour en faire une communauté politique comportant une politique commune des Affaires Etrangères et de la Défense, une citoyenneté européenne et une monnaie commune. Je considère ce chapitre comme partie intégrante du traité, et nous ne nous y sommes jamais opposés. Il est vrai que nous avons attiré l'attention de nos partenaires sur notre situation qui est un peu spéciale: un taux d'étrangers de 20 à 30%, citoyens européens pour la plupart, donc susceptibles d'obtenir le droit de vote. Ils ont immédiatement compris les problèmes spécifiques liés au droit de vote des "étrangers" (des européens) dans notre pays, problèmes qui n'existent pas en Italie ou Espagne où l'on ne compte que 1 ou 2% d'étrangers originaires de la Communauté. Nos partenaires ont accepté sans difficulté d'inscrire dans le traité la possibilité d'accepter des dérogations.

Un droit de vote européen, à quoi bon?

forum: Je propose, avant de discuter des dérogations possibles, d'en rester à quelques questions plus fondamentales: vous venez de présenter, Monsieur le Ministre, le droit de vote européen comme faisant partie d'un tout. En tant que citoyen, il faut cependant se poser la question de savoir ce que signifiera finalement ce droit de participer aux élections européennes. Quelles fonctions aura ce parlement? Quelles possibilités d'influencer la politique commune aura réellement le citoyen ou même le député européen? Les décisions qui tombent au niveau européen, ont-elles une vraie légitimation démocratique? On a plutôt l'impression que ces décisions sont purement technocratiques, qu'elles nous sont imposées avec des arguments techniques ("Sachzwang") et qu'il n'y a pas d'alternative, de sorte que l'influence politique paraît finalement minime.

J.F. Poos: La question de la légitimation démocratique des décisions européennes est actuellement très controversée. A cette question le président Mitterand a répondu lors d'une des dernières séances du Conseil européen: "Qui dispose d'une meilleure légitimation que celui qui est élu par la nation entière?" Et il pensait bien sûr à lui-même. Les décisions prises par les représentants des gouvernements sont donc démocratiquement légitimes, parce chaque gouvernement est l'expression du suffrage universel. Un ministre qui s'engage devant une instance européenne peut à tout moment être obligé d'en répondre devant son Parlement national. Cela s'est fait à plusieurs reprises. Il y en a qui ont dû donner leur démission, parce que leur parlement contestait leur position au Conseil des ministres européens. On ne peut donc dire qu'à cette heure les parlements nationaux soient exclus du processus de décision européen. Par ailleurs des mécanismes se sont mis en place qui obligent de plus en plus souvent les ministres des Affaires Etrangères - et les autres - à rendre compte des travaux au niveau européen, et à s'expliquer devant les instances parlementaires nationales sur leur position au sein du Conseil à propos de directives importantes. Notre Chambre des députés a discuté l'an dernier à plusieurs reprises en séance plénière, et pas seulement

en Commission des Affaires Etrangères, sur des questions européennes.

forum: J'ai malgré tout l'impression qu'à Luxembourg le traité de Maastricht ne fait l'objet de débats publics que maintenant où il ne peut plus être modifié. Ne pourrait-on plutôt faire participer les Parlements à ces débats quand que les négociations sont encore en cours? Au Parlement de Londres, par exemple, fonctionne une Commission qui donne un véritable mandat de négociation au gouvernement avant que ne s'engagent les négociations pour un traité international.

J.F. Poos: Il ne faut pas perdre de vue, en discutant de cette question, les fondements de notre démocratie. Notre Constitution - et c'est la même chose chez nos partenaires - prévoit à l'article 37: "Le Grand-Duc fait les traités", étant entendu: le Grand-Duc et son gouvernement. Or un gouvernement est toujours l'expression d'une majorité démocratique. Il doit donc trouver les moyens pour rester en contact avec cette majorité en vue de telles négociations. Un gouvernement a toujours intérêt à se concerter avec le parlement, surtout à propos de questions aussi délicates. Et c'est ce que nous avons fait. De décembre 1990 à décembre 1991, donc pendant toute la période des négociations du traité de Maastricht, je suis allé onze fois devant la Commission des Affaires communautaires et étrangères. Les députés luxembourgeois ont reçu de ma part tous les documents relatifs à ce traité. Chaque député avait le droit de me poser ses questions. Personne ne peut donc se plaindre d'avoir été pris de court, le 7 février 1992, par un texte qu'il n'aurait jamais vu auparavant, d'autant plus que le texte définitif reprend à 95% le texte élaboré par la présidence luxembourgeoise.

forum: En mars 1991 le président du POSL, Monsieur Ben Fayot, se confia ainsi à nous lors d'un entretien au Festival de l'Immigration: "Je me demande comment nous, les partis luxembourgeois, allons prendre le virage pour faire passer le message du traité de Maastricht auprès des électeurs." En ce sens vos réunions avec les Commissions parlementaires n'ont pas préparé le terrain, car celles-ci ont eu lieu à huis-clos. Vous avez certainement évoqué aussi le sujet lors de votre déclaration sur la politique extérieure à la Chambre ...

J.F. Poos: Mais bien sûr ...

forum: Mais l'opinion publique n'a guère encore été impliquée dans les discussions sur ce sujet pourtant fort délicat. Et elle doit bien avoir l'impression que ces décisions nous ont été imposées.

J.F. Poos: Pas du tout, rien ne nous a été imposé et personne n'a été surpris par cette mesure, car dès que nous avons reçu les documents préparatoires, nous les avons tous transmis aux députés et aux partis politiques. Chaque député avait à tout moment la faculté de nous interpeller à ce propos. Ce qui n'a jamais été fait, et je ne puis donc que m'étonner de l'attitude de certains politiciens, qui miment aujourd'hui la surprise. Le gouvernement a bien expliqué pourquoi la citoyenneté européenne fait partie intégrante du paquet de Maastricht et pourquoi il n'a pas pu, ni voulu empêcher ces dispositions. Le Luxembourg, qui est un des piliers de l'idée européenne, n'aurait trouvé

aucune compréhension auprès de ses partenaires, s'il avait voulu s'opposer par principe à la citoyenneté européenne. Il est vrai que nous avons toujours en vue de demander certaines dérogations, mais la Commission, sans nous consulter, avait dès 1989 prévu de telles exceptions.

forum: *En France, où le débat de ratification du traité a commencé, on réclame aussi un droit de dérogation. Ce droit a-t-il été accordé à tous? Que restera-t-il alors de la citoyenneté européenne?*

J.F. Poos: Le principe sera en tout cas maintenu. Pour autant que je sache, les Français ne demandent que de pouvoir réserver les fonctions de maire et d'adjoint au maire (échevin) à des Français, parce que ces fonctions comportent une participation à l'exercice de la souveraineté nationale. D'ailleurs la proposition de directive de 1989 avait également prévu cette possibilité. Il ne s'agit pas là d'éléments essentiels du paquet.

forum: *Maintenant que le principe est inscrit dans un véritable traité, et non plus seulement dans une directive d'une qualité juridique assez contestable, il sera plus difficile de faire approuver des exceptions ...*

J.F. Poos: Mais nous ne voulons pas du tout remettre en question le principe. Il ne s'agit pas du tout de dire que dans une commune où vivent plus de 20% d'étrangers, nous n'appliquerons pas le principe. Ce serait absurde. C'est précisément pour de telles communes que la citoyenneté européenne a été créée ...

Quelles dérogations et pourquoi?

forum: *C'est là aussi notre façon de voir, et nous nous demandons pourquoi le Luxembourg réclame des dérogations.*

J.F. Poos: Nous avons besoin de dérogations parce que chez nous c'est un problème très délicat d'**acceptation politique**. L'extension du droit de vote aura chez nous de toutes autres conséquences que dans un Etat où il n'y a que 2 à 3% d'étrangers. Les dérogations prévues ne sont pas prohibitives. Elles concernent essentiellement la durée de séjour: le gouvernement propose 5 ou 6 ans pour les électeurs, et 10 ans pour le droit de vote passif, mais il n'y a pas encore d'accord définitif entre tous les partis. Le principe du droit de vote des Européens ne se trouve donc pas du tout remis en question.

forum: *D'autres pays prévoient des durées de séjour moins longues?*

J.F. Poos: Nous n'en savons rien. Il faudra d'abord attendre les propositions de la Commission. Ce ne sera pas nécessairement les mêmes qu'en 1989. Et nous ne connaissons pas non plus les vues des autres Etats, qui demanderont peut-être des dispositions semblables à celles que nous envisageons. Ceci ne doit pas nous empêcher de donner aux négociateurs luxembourgeois des directives qui soient soutenues par un consensus politique aussi large que possible. N'oublions pas que nos propositions ne seront qu'une

base de discussion pour un texte qui devra être adopté à l'unanimité par les douze ministres.

forum: *La proposition formulée par le Premier Ministre de demander une "dérogation temporaire totale" pour le Luxembourg, ce qui lui permettrait de n'appliquer la directive que plusieurs années après ses partenaires, n'est pas maintenue?*

J.F. Poos: Rien n'a été décidé. La proposition de directive de 1989 avait prévu qu'un Etat-membre pourrait sauter les premières élections avant d'appliquer la directive. Mais dans les propositions que le gouvernement a soumises aux partis luxembourgeois, l'idée n'a pas été reprise. Nous pensons que si nous introduisons le principe, il faudra l'appliquer dès que toutes les conditions politiques, juridiques et techniques seront remplies. On nous a par exemple fait savoir que pour les fonctionnaires européens habitant au grand-duché, il existe une difficulté pratique, parce que ces fonctionnaires ne possèdent pas de carte d'identité pour étrangers, et ne sont donc pas censés s'inscrire dans le registre de la population de leur commune de résidence; de sorte qu'il faudra faire des recherches pour vérifier leur durée de résidence avant même de pouvoir leur accorder le droit de vote. De même l'inscription aux listes électorales - qui deviendra obligatoire pour les étrangers désirant participer aux élections, afin d'éviter des contestations pour cause de double vote (clairement exclu par les documents sur l'union politique) - pourra constituer une difficulté pratique. Certains étrangers devront apporter la preuve qu'ils ont renoncé à exercer le droit de vote aux élections européennes ou communales dans leur pays d'origine. Ce n'est que sous cette condition qu'ils seront inscrits sur nos listes électorales, et alors ils risquent d'être punis s'ils ne participent pas. J'espère à ce propos que leurs propres associations s'occuperont de la sensibilisation nécessaire pour les amener à participer.

Le Luxembourg, qui est un des piliers de l'idée européenne, n'aurait trouvé aucune compréhension auprès de ses partenaires, s'il avait voulu s'opposer par principe à la citoyenneté européenne.



Leiner, in: Letzeburger Land Nr. 14/1992

Il ne s'agit pas du tout de dire que dans une commune où vivent plus de 20% d'étrangers, nous n'appliquons pas le principe. Ce serait absurde. C'est précisément pour de telles communes que la citoyenneté européenne a été créée ...

forum: *Est-ce qu'il est prévu de poser en condition la durée de résidence pour les élections européennes aussi?*

J.F. Poos: Ce ne sera pas nécessairement la même durée de résidence.

forum: *La logique est pourtant tout autre. Un Danois qui participe depuis des années à ces élections chez lui, n'a pas besoin de s'intégrer au Luxembourg pour connaître leur enjeu, car c'est le même chez nous que chez eux. Pour les élections communales il est normal qu'on prévoie une période pendant laquelle le futur électeur se familiarisera avec le paysage politique luxembourgeois, ou plutôt communal, qu'il ne connaissait pas auparavant.*

J.F. Poos: Il existe déjà des différences dans la durée du mandat: un député européen possède un mandat de cinq ans alors qu'un conseiller communal luxembourgeois possède un mandat de six ans. Si on maintient l'idée que la durée de résidence minimum sera celle d'un mandat, il y aura donc des différences pour les deux types d'élections.

forum: *Six ans, ça fera beaucoup ...*

J.F. Poos: Ce seront six ans de présence au pays, car un Luxembourgeois n'a pas besoin de résider plus de six mois dans une commune pour pouvoir y exercer le droit de vote.

forum: *Un Danois qui vient habiter au Luxembourg, c'est, par rapport aux élections européennes, comme un Eschois qui déménage à Dudelange.*

J.F. Poos: J'avoue qu'à propos des élections pour le Parlement européen nous n'avons pas encore discuté des détails. De toute façon nous ne pourrions pas trop nous singulariser vis-à-vis de nos partenaires européens, car ils nous répondront très vite que nous exigeons l'installation à Luxembourg de toujours plus d'institutions européennes, alors que nous ne voulons pas accorder de droits aux fonctionnaires qui y travaillent.

forum: *Dans l'optique que vous avez développée tout à l'heure, c.-à-d. en voyant dans la citoyenneté européenne un pas de plus dans la démocratie, il ne me paraît pas logique de dire que nous attendrons plus longtemps pour introduire le droit de vote des citoyens européens parce qu'ils sont plus nombreux chez nous.*

J.F. Poos: Dans une logique démocratique, vous avez certainement raison. Mais le facteur d'assimilation n'est pas sans importance, surtout si l'on veut que l'électeur exprime un vote utile. Il faut donc bien que l'électeur ait observé pendant quelque temps les affaires communales avant de pouvoir voter. Cela correspond aussi à une certaine logique. La conséquence de cette innovation sera bien sûr que les partis politiques s'intéresseront davantage aux problèmes de ces nouveaux électeurs. Ils feraient sans doute bien de proposer des candidats étrangers sur leurs listes.

forum: *Le traité prévoit que les ministres devront se mettre d'accord sur une directive à propos des élections européennes avant le 31 décembre 1993. Cela semble vouloir dire que la directive doit être opérationnelle pour les élections de 1994.*

J.F. Poos: Bien sûr.

forum: *A ce propos aucune entrave constitutionnelle ne se dresse au Luxembourg pour nous empêcher de participer à ce test grandeur nature dès 1994.*

J.F. Poos: En effet, les élections européennes constitueront le premier test. Et je suis convaincu que beaucoup de peurs qui agitent en ce moment certains milieux de la population se révéleront alors être sans fondement, et que les nouveaux électeurs se répartiront sur tout l'éventail des partis politiques luxembourgeois. Je n'en attends aucun bouleversement de l'échiquier politique.

Une procédure de ratification contestée

forum: *Lors de la dernière campagne électorale (en 1989) votre parti aussi bien que votre partenaire dans la coalition gouvernementale se sont déclarés opposés à l'octroi du droit de vote aux étrangers. Vous l'introduirez malgré tout. Cette rupture d'une promesse électorale n'entame-t-elle pas la crédibilité des partis et n'amènera-t-elle pas de l'eau au moulin des partis nationalistes, qui pourront prétendre que les électeurs ne peuvent plus faire confiance aux partis traditionnels?*

J.F. Poos: Primo, je suis d'avis que nous ne pourrions éviter la candidature d'un parti raciste, nationaliste, d'extrême-droite, quelle que soit notre attitude sur la question. Ces gens n'ont pas besoin d'arguments. Nous connaissons leurs slogans. Ils diront ce qu'ils voudront, quoi que nous fassions. Secondo, aucun programme électoral n'a prévu la chute du mur de Berlin, pas plus que l'accélération de l'histoire européenne que nous sommes en train de vivre, et dont le Luxembourg, tout petit qu'il soit, devra également prendre en compte. Ce n'est qu'après les élections de 1989, pas avant, que l'idée d'une union politique est née. Auparavant on ne parlait que d'une union économique et monétaire. C'est après les chamboulements en Europe de l'est qu'est née la volonté d'englober la grande Allemagne dans une union politique européenne, et de risquer ce saut qualitatif en même temps que l'union économique et monétaire, même si le chapitre politique du traité ne correspond peut-être pas entièrement à nos désirs. Cette évolution était imprévisible en 1989.

forum: *Tout à l'heure vous avez dit que la constitution confie au Grand-Duc et au gouvernement le soin de conclure des traités internationaux. Dans ce cas il s'agit pourtant d'un traité qui ne concerne pas une question technique - comme par exemple d'éviter la double imposition - mais qui touche bien des domaines essentiels de la vie de chaque citoyen. Et je pense que pour une fois la nation se sent effectivement concernée par ce traité ...*

J.F. Poos: Heureusement!

forum: *Je me demande s'il ne faudrait pas alors aussi donner au peuple l'occasion de s'exprimer. Un référendum ne me semble pas nécessairement la meilleure solution. Mais ne faudrait-il pas prendre au sérieux la Constitution et la modifier avant la ratification du traité, comme cela se fait actuellement en*

France? Une révision de la Constitution, qui entraînerait une dissolution automatique de la Chambre et de nouvelles élections, me paraît constituer un meilleur moyen pour faire participer les électeurs à cette importante décision.

J.F. Poos: Ce débat vient d'être mené à la Chambre. Cette question est très sérieuse et mérite une réflexion approfondie. Bien sûr à ce sujet les opinions divergent. Le gouvernement a pris une attitude très claire: la Constitution devra être modifiée, mais elle ne le sera pas avant, mais **après** la ratification. En 1956, l'article 49 bis a été ajouté à notre Constitution qui nous permet de déléguer des droits de souveraineté à des organismes internationaux.

forum: *Temporairement!*

J.F. Poos: Oui, dans l'esprit de l'époque. Nous disons pour une durée limitée indéterminée. L'article

49 bis nous permet donc de ratifier le traité de Maastricht, et d'accepter le principe de la citoyenneté européenne. Le traité aura alors la même valeur que le droit interne. Mais il ne sera pas directement exécutable, parce que le droit dérivé fait encore défaut tant que la directive fixant les modalités d'application ne sera pas adoptée et ratifiée. Cela doit se faire avant fin 1994. Entre temps nous aurons l'occasion de modifier la Constitution. Et ces modalités feront bien l'objet de la prochaine campagne électorale pour les législatives de 1994. Et avant la fin de cette année-là la nouvelle Chambre pourra voter une révision de la Constitution. Ensuite nous aurons le temps de modifier la loi électorale pour les prochaines élections communales.

forum: *Merci Monsieur le ministre.*

L'entretien avec Monsieur J. F. Poos a été enregistré par Serge Kollwelter et Michel Pauly le 8 mai 1992.