

Luc Heuschling

# La citoyenneté de résidence, diverses logiques et la science juridique

Le Luxembourg est entré dans un débat sur la « citoyenneté de résidence ». Le sujet étant sensible, le débat risquera d'être agité, avec des réactions épidermiques, et d'aucuns seront peut-être tentés de baisser la tête et de laisser passer l'orage. Après tout, dans les pays proches, un tel débat n'existe pas. Il n'y a même pas débuté. En France, il est tout au plus question du droit de vote de tous les étrangers aux élections *locales*, mais *jamais* de leur participation à l'élection de l'Assemblée nationale ou du président de la République. C'est, pour l'instant, impensable. Car le basculement vers une citoyenneté basée, principalement, sur le critère de la résidence, équivaut à un *changement de paradigme* que, pour l'instant, seuls quelques pays ont opéré.

Le nombre de pays à avoir accordé aux étrangers l'électorat actif, voire passif, au niveau local est déjà assez élevé. En revanche, pour ce qui est du pouvoir législatif et exécutif, il n'y a que quelques pays à avoir sauté le pas : le Chili (art. 14 Const. 1980), l'Uruguay (art. 78 Const. 1997), la Nouvelle-Zélande, le Malawi, la Grande-Bretagne (en faveur des seuls Irlandais et des *Qualifying Commonwealth Citizens*), l'Irlande (en faveur des Britanniques), le Brésil (en faveur des Portugais), le Venezuela (au niveau des États fédérés), et enfin la Province de Buenos Aires (élection du gouverneur et des sénateurs). Dans le passé, aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, divers États des États-Unis avaient consacré la citoyenneté de résidence. La Révolution

française l'avait prévue, mais ne l'avait pas mise en œuvre. En Belgique, en 1830, pour des raisons techniques – faute de pouvoir distinguer entre les Belges et les autres –, les étrangers ont même pu participer à la désignation de l'assemblée constituante. C'est donc une solution qui

---

**C'est une question éminemment politique par son objet : il en va de l'identité même du *demos* de la démocratie luxembourgeoise.**

---

existe déjà ailleurs, mais elle est largement minoritaire. Comparaison n'est pas raison : la science juridique ne peut tirer de ce bilan quantitatif aucune conclusion prescriptive, s'il faut ou non adopter cette solution (laquelle du reste ?). Suivre la solution d'une minorité de pays peut être soit un avantage – l'avant-garde du progrès est, par définition, minoritaire –, soit une erreur, si la solution n'est pas transposable ou si elle est, en soi, mauvaise.

## Logique, logiques

Délicat, le débat est pourtant inévitable à long terme, ici ou ailleurs, du fait au moins de l'Union européenne (UE). Au Luxembourg, certains, à l'instar du ministre de l'Économie, Etienne Schneider (LSAP), ont d'ores et déjà pris position : « Je suis convaincu que tous ceux qui vivent, travaillent, ont des enfants, et qui contribuent à travers leurs impôts doivent

avoir le droit de décider sur la politique d'un pays, de participer au processus décisionnel. Cela me semble logique »<sup>1</sup>. La dernière formule peut prêter à confusion : faut-il comprendre que, sur ce sujet, il ne devrait pas y avoir de débat, puisque la réponse va de soi, est « logique », donc incontestable ? En vérité, est logique ce qui découle, par voie de déduction, d'une certaine prémisse, et c'est là, précisément, que se situe le débat. Car à partir de quelle prémisse axiologique, ou ensemble de prémisses, convient-il de solutionner le problème (si on<sup>2</sup> estime qu'il y a un problème...) de la présence de plus de 43 % d'étrangers qui résident au Luxembourg et qui sont exclus du droit de vote, actif et passif, pour les élections à la Chambre des députés ? C'est une question éminemment politique par son objet : il en va de l'identité même du *demos* de la démocratie luxembourgeoise. Elle l'est aussi par la/les réponse(s), car selon la prémisse retenue, la réponse qui en découle varie fortement. Il n'y a pas *une* logique, mais *des* logiques, des modes de raisonnement, qui sont ici à l'œuvre, et qui, parfois, s'opposent frontalement. Et c'est là que peut intervenir la science juridique, non pas pour dire qu'elle est la bonne solution – à chacun de se forger son opinion –, mais pour objectiver un tant soit peu, du point de vue du droit, certains aspects du débat.

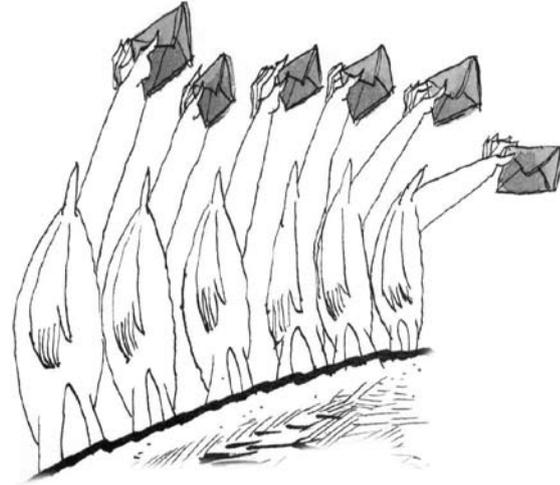
---

Luc Heuschling est docteur en droit et professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université du Luxembourg.

Dans ce débat tel qu'il a débuté pour l'instant, les arguments sont souvent imbriqués et parfois imprécis. La science juridique, avec son double intérêt à la fois pour les concepts et les détails techniques, peut contribuer à démêler ce nœud et à clarifier, d'un point de vue analytique, les tenants et aboutissants des divers arguments. À ce titre, il est possible de distinguer quatre logiques que je propose d'appeler : la logique fédérale de l'UE, la logique de l'intégration, la logique économique, la logique démocratique. Commençons par la logique européenne, à la fois parce qu'elle permet de mieux faire la part des choses, et qu'elle est, probablement, destinée à jouer un rôle clé dans l'avenir. Car à quoi pourrait-on s'attendre, à long terme, en matière de droits politiques, du fait de la participation du Luxembourg à ce processus dynamique qu'est l'UE ? Sur ce point, un changement de paradigme est déjà en train de s'opérer sous nos yeux, « à petites doses ». Mais il *pourrait* prendre une ampleur bien plus importante encore, *si* l'UE continue sur sa voie vers une structure de plus en plus fédérale (« Les États-Unis d'Europe »). Or, pour l'instant, cette éventualité n'est pas à l'esprit des acteurs avec toute la clarté nécessaire.

### Le pluralisme démotique au sein d'un système politique à plusieurs niveaux

Prenons un peu de recul. Depuis 1945, en Europe, l'État-nation subit une profonde métamorphose qui aboutit à l'émergence d'un système politique à plusieurs niveaux. Voilà le nouveau mot-clé – *multi-level system*, *Mehrebenensystem* (le mot n'existe pas encore en *Lëtzebuergesch*) – qui supprime celui, dépassé, de souveraineté. Cette transformation a des effets cruciaux sur la citoyenneté : jusque-là exclusivement nationale, et unique, elle devient plurielle, multiple. L'individu, en Europe, appartient à *plusieurs* peuples, une réalité qui existe déjà, mais que, souvent, les acteurs ont du mal à voir, à comprendre et à accepter<sup>3</sup>. Ce phénomène du « pluralisme démotique »<sup>4</sup> (voilà un autre terme nouveau, destiné à devenir un concept clé des temps futurs) s'illustre comme suit : En Allemagne, un Allemand fait partie à la fois du *Bundesvolk* et du *Landesvolk*. En Suisse, un Suisse est à la fois citoyen de sa commune, de son canton et de la Confédération, trois ni-



veux qui s'enchaînent du bas vers le haut. Au Luxembourg, un Luxembourgeois est membre du peuple luxembourgeois. Il fait partie, aussi, du « peuple européen ». Voilà un mot qu'on n'aime pas, qu'on évite dans les discours officiels. La chose n'est pas censée exister. Et pourtant : Qu'est-ce que l'addition de « citoyens européens » (leur existence est, officiellement, admise) si ce n'est... le peuple européen ? Un peuple, c'est bien l'addition de citoyens ? Autre mot évité, jamais prononcé (alors même que la chose est bien présente) : le peuple local. Nous avons, au Luxembourg, au niveau des communes, de la démocratie locale. Or, puisqu'il y a de la *démocratie*, il faut bien qu'il y ait un *demos* (l'un ne va pas sans l'autre). Et ce *demos*, sans nom, sans titre officiel, existe : il s'agit du corps électoral local, composé à la fois des Luxembourgeois et, depuis 2003, de *tous* les résidents étrangers. À ce niveau, local, le *demos* est déjà dénationalisé.

Ces changements bousculent totalement notre façon de penser, et de sentir – « avec nos tripes » –, notre identité, le « chez nous », et de marquer une frontière (nette ou floue, stricte ou poreuse) entre « nous » et les « autres ». Jusque-là, tout notre univers intellectuel, marqué du sceau du XIX<sup>e</sup> siècle, nous conditionnait à penser qu'on ne pouvait être membre que d'un seul peuple. La raison avancée était double. Le raisonnement était/est d'abord, de façon ouverte ou latente, militaire, guerrier. Faire partie d'un peuple, d'un État (*Staatsangehörigkeit*), implique, le cas échéant, de se battre pour ce peuple, cet État. *Pro patria mori*.

Pensez aux citoyens-soldats de Valmy ! Car, s'il y a une guerre, on ne peut pas se battre de deux côtés. L'allégeance, dans ce type de contexte, est unique, exclusive. De ce que, dans ce contexte, on ne peut obéir qu'à un maître, d'aucuns dérivent, abusivement, l'idée qu'on ne *doit*, de manière *générale*, avoir qu'un seul maître. D'où, p. ex., la réticence traditionnelle à l'encontre de la double nationalité. Il y a, ensuite, le principe des nationalités : chaque nation doit avoir son État. Là aussi prévaut une pensée moniste : une nation (chaque individu n'a qu'une identité nationale), un État (unitaire), un État par nation. Or, si l'on sort de ce double contexte, militaire et nationaliste, s'il l'on définit le peuple, p. ex. en référence à l'idée de partage, de solidarité, il est concevable de faire partie de plusieurs peuples : on peut partager différentes choses avec différentes personnes dans différents cercles. Le cercle peut être local, régional, national, continental, mondial. Entendez par « chose » : pouvoirs, droits, obligations, malheurs, défis, ressources (le fameux gâteau !). C'est donc *possible*. Reste à savoir si l'on *veut* faire partie de plusieurs peuples.

### L'impact actuel et, peut-être, futur de l'UE sur le *demos* au Luxembourg

Il existe donc un système à plusieurs niveaux, avec, à chaque niveau, un peuple. En quoi ce phénomène a-t-il un impact sur la délimitation du peuple au Luxembourg ? Certes, il y a, désormais, un autre

(suite de l'article à la page 35)

## Que dit la Constitution ? – Le sens de l’art. 9 al. 3 Const.

Quel est le cadre juridique de ce débat sur le droit de vote ? Quelles normes seraient à modifier en cas de réforme ? À première vue, ce point est facile. Il est bien connu que la loi électorale du 18 février 2003 (art. 1<sup>er</sup> et art. 127) impose le critère de la nationalité à la fois pour le droit de vote actif aux élections législatives (sous-entendu : les élections législatives désignant les membres de la Chambre des députés<sup>1</sup>) et pour le droit de vote passif (l’éligibilité). Il faudrait donc, en cas de réforme, modifier la loi. Est-ce suffisant ? Ne faudrait-il pas, aussi, modifier la Constitution, ce qui supposerait de suivre la procédure plus lourde de l’article 114 de la Constitution ? Celle-ci exige un vote positif de la majorité des deux tiers des membres de la Chambre (40 sur 60 députés), ce qui, à l’heure actuelle, supposerait l’accord d’au moins une partie de l’opposition (la majorité CSV/LSAP détenant seulement 39 sièges). En outre, un référendum pourrait être déclenché, soit par 16 députés, soit par 25 000 électeurs inscrits, validant ou non la révision votée par les élus. Cette procédure lourde, chacun l’aura deviné, rendra une telle réforme à la fois plus aléatoire et, en même temps, si elle est adoptée, plus légitime.

Jusqu’à la révision du 23 décembre 1994<sup>2</sup>, les dispositions de la Constitution liaient, de façon assez nette, la détention de tous les droits politiques à la nationalité luxembourgeoise. Depuis, la réponse de la Constitution est plus compliquée car elle doit être dégagée de la combinaison des trois articles 9, 32 et 52 :

Art. 32 al. 1<sup>er</sup> : « La puissance souveraine réside dans la nation ».

Art. 9 al. 1<sup>er</sup> et al. 2 : « La qualité de Luxembourgeois s’acquiert, se conserve et se perd d’après les règles déterminées par la loi.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité [celle de la nationalité luxembourgeoise], les conditions nécessaires pour l’exercice de ces droits [des droits politiques]. »

Art. 52 : « Pour être électeur [pour la Chambre des députés], il faut 1<sup>o</sup> être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ; [...]. Pour être éligible, il faut : 1<sup>o</sup> être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ; [...] ».

Art. 9 al. 3 « Par dérogation à l’alinéa qui précède [l’exigence de nationalité posée par l’art. 9 al. 2 pour tous les droits politiques], la loi peut conférer l’exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois ».

D’un côté, au niveau des principes déclarés, affichés, la Constitution se veut classique : elle proclame l’attribution de la souveraineté à la nation (luxembourgeoise) et elle lie les droits politiques

(donc : *tous* les droits politiques) au critère de la nationalité via l’art. 9 al. 2. Elle le (re)dit, en particulier, dans l’art. 52. Mais, de l’autre côté, à travers le nouvel art. 9 al. 3 inséré en 1994, elle ouvre la porte à des dérogations. Déroger veut dire « s’écarter de », « contredire ». La loi est donc autorisée – par une norme constitutionnelle ! – à ne pas tenir compte de ce que la Constitution dit dans un autre article. Mais jusqu’à quel point ?<sup>3</sup> C’est la problématique de l’étendue des exceptions.

L’exception est, en soi, une technique juridique redoutable : il y a des cas où les exceptions sont devenues si importantes (quantitativement et/ou qualitativement) que la règle dite de principe ne règle plus que des cas peu importants. La règle de principe fonctionne comme une façade : elle éblouit (peut-être rassure) le grand public, alors que la réalité du droit est, pour l’essentiel, autre. En l’espèce, le législateur pourrait-il invoquer l’art. 9 al. 3 pour attribuer, par dérogation à l’alinéa 2 – et donc par dérogation à l’art. 52 (car celui-ci ne fait que redire ce qu’a déjà énoncé, de manière générale, l’art. 9 al. 2) –, le droit de vote pour les élections législatives aux étrangers ? Or l’al. 3 comporte *quelque part* une limite, car il ne dit pas : « l’exercice *des* droits politiques », mais il dit : « l’exercice *de* droits politiques ». Ce ne sont que *certain*s droits politiques qui, par simple loi, peuvent être étendus aux étrangers. Or lesquels ? Le raisonnement doit-il être quantitatif (seule une minorité de droits politiques peuvent faire l’objet d’une dérogation législative) ou qualitatif (seuls des droits politiques mineurs peuvent être visés) ? Sur ce point, le texte de l’al. 3 se tait<sup>4</sup>. Or, étant donné que la souveraineté de la nation est censée être un principe fondamental, informant l’interprétation de toute la Constitution, et puisqu’il est admis, par tous, que les plus essentiels des droits politiques sont les droits de vote actif et passif pour la Chambre, il s’ensuit que l’art. 52 ne peut faire l’objet d’une simple dérogation légale prévue par l’art. 9 al. 3. Il faut, pour ces deux droits politiques, une révision de la Constitution.

Luc Heuschling

1 La précision sémantique s’impose, car le terme « élections législatives », utilisé par la loi électorale, pourrait faire croire que seule l’élection de la Chambre des députés est d’ordre législatif. Or, les élections dites « européennes » (pour le Parlement européen) ne le sont pas moins.

2 *Mémorial A*, 1994, n°116, p. 2732. Pour les débats parlementaires, cf. [www.chd.lu](http://www.chd.lu) (dossier n°3981).

3 Pour une analyse qui insiste sur la largeur de l’habilitation accordée à la loi, lire F. Delpérée, M. Verwilghen, *Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg*, 2004, n° 37. Ce rapport a été publié aux *Annales de droit luxembourgeois* (t. 23) et sur internet : [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2004/01/14rapport/rapport.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2004/01/14rapport/rapport.pdf)

4 Cet al. 3 avait été proposé par le Conseil d’État. Le texte initial du gouvernement était plus clair sur le monopole des Luxembourgeois en matière de désignation des députés. Mais, lors des débats, la Chambre a repris le texte du Conseil d’État.

peuple *au-dessus* du peuple luxembourgeois (le peuple européen). Certes, le pouvoir du peuple luxembourgeois diminue, eu égard aux transferts de souveraineté vers le haut. Mais, son identité ne reste-t-elle pas intacte? La réponse est non. « Nous » ne sommes plus absolument « entre nous ». Ou formulé autrement : le « nous » s'est transformé. Entrer dans un système à plusieurs niveaux a des effets. On l'a vu, d'ores et déjà, au niveau de la définition du *demos* local : le traité de Maastricht a prévu le droit de vote des ressortissants des autres États membres de l'UE au niveau local. Car un système fédéral, ou para-fédéral, fait exploser la notion d'étranger, de *Ausländer*. Il y a désormais deux catégories d'étrangers : 1. les ressortissants des autres États fédérés, qui ne sont plus, tout à fait, à 100 %, des étrangers, car nous avons en commun avec eux de faire partie du peuple fédéral, de ce « nous » plus vaste qu'est la famille européenne, le peuple européen. 2. Les véritables étrangers, extracommunautaires, issus de pays tiers, car eux sont les plus exposés à ce qui fait la quintessence de la qualité juridique d'étranger : se voir opposer l'accès au territoire, en être expulsé. En revanche, à l'égard des premiers, « nous » sommes engagés dans une logique de rapprochement, de partage, d'égalité. Un nouveau « nous » émerge.

Cela se voit également au niveau de la fonction publique. Faire partie d'un peuple, c'est avoir le privilège de partager le(s) pouvoir(s) de ce peuple. D'où les divers droits dits « politiques » qui forment les diverses facettes de la citoyenneté : élire, être élu, contester en justice une élection, initier un référendum, voter lors d'un référendum, être juge ou juré, devenir ministre, fonctionnaire, etc. D'ores et déjà, les fonctions publiques nationales ont dû s'ouvrir pour des postes certes nombreux, mais « d'importance secondaire » (tout ce qui ne touche pas à l'essence de la souveraineté). Or, il est peu probable que l'impact de ce rapprochement avec les autres Européens s'arrêtera là, si l'UE poursuit sur la voie d'une « union sans cesse plus étroite ».

Ce point n'a pas été évoqué, pour l'instant, dans le débat luxembourgeois. Pourtant, il est crucial, et il concerne la très grande majorité des étrangers au Luxembourg

(87 %<sup>5</sup> des étrangers au Luxembourg sont ressortissants d'autres États-membres de l'UE). Lorsqu'on étudie les divers systèmes fédéraux (Allemagne, Suisse, USA, etc.)<sup>6</sup>, il apparaît que, au terme d'une certaine évolution, les États fédérés ont été amenés à ouvrir *tous* les postes de leur fonction publique fédérée aux ressortissants des autres États fédérés. Les principes moteurs étaient : 1. la liberté de circulation d'un État à l'autre ; 2. l'interdiction de discriminations à l'égard des ressortissants des autres États membres. L'ouverture des droits politiques a englobé aussi le droit de vote, actif et passif, pour l'élection du parlement fédéré. En Allemagne, sous le *Reich* (1871-1918), un *bayerischer Staatsangehöriger* était libre, en vertu de la liberté de circulation au sein du *Reich*, de s'installer en

---

**[...] il y a, désormais, un autre peuple au-dessus du peuple luxembourgeois : le peuple européen**

---

Prusse. À la suite, il pouvait, immédiatement après son installation, demander la *preussische Staatsangehörigkeit* en suivant non pas la procédure ordinaire, et aléatoire, de la naturalisation, mais celle de la « *Aufnahme* »<sup>7</sup>. Dans ce cas, l'administration était obligée de la lui accorder, sauf à invoquer un motif impérieux de sécurité justifiant, de surcroît, son expulsion du territoire. En clair, la nationalité prussienne et l'exercice des droits politiques en Prusse lui étaient acquis par la simple installation sur le territoire prussien. À l'heure actuelle, en République fédérale allemande, il ne faut même plus une telle démarche d'*Aufnahme* : en vertu de l'article 33 al. 1<sup>er</sup> du *Grundgesetz* de 1949, le changement de domicile, d'un *Land* à un autre, suffit à un *deutscher Staatsangehöriger* pour devenir immédiatement membre du *Landesvolk*.

Dans un ensemble fédéral, le principe de la citoyenneté de résidence est donc acquis, *au niveau fédéré*, pour *tous les ressortissants des autres États fédérés*. Il est donc probable (si l'UE continue sur la voie du fédéralisme), qu'un jour les Portugais, Français, Belges, Allemands, etc., résidant au Luxembourg, auront le droit de vote pour la Chambre des députés dès leur installation, sans aucun délai. La question qui

se pose à l'heure actuelle au peuple luxembourgeois et à ses élus est de savoir si : a) il considère cette évolution peu probable ; b) il veut devancer cette évolution et l'imposer d'ores et déjà en ouvrant largement la nationalité luxembourgeoise aux étrangers UE (cf. la procédure de la *Aufnahme*) ; c) il veut attendre qu'une décision commune et réciproque soit prise au niveau de l'UE. Dans les cas b) et c), il faudra se préparer à une conséquence prévisible : le délicat régime linguistique du Luxembourg ne pourra pas ne pas évoluer. Pour que l'espace politique luxembourgeois puisse fonctionner dans un contexte encore plus multilingue, il faudra soit mettre sur place un système généralisé de traduction<sup>8</sup>, au parlement, dans les réunions électorales, dans les talkshow politiques, etc., soit imposer une seule langue en tant que langue « commune » (serait-ce le *Lëtzebuergesch* ? le français ?).

Notons aussi que cette logique fédérale de l'UE est une logique particulière, *régionaliste*, au sens de continentale : elle vise à ouvrir le *demos* national non pas à tous les êtres humains résidants sur place (vision universaliste, cosmopolite), mais seulement à tous ceux qui ont un passeport européen. La citoyenneté européenne fait le jeu de la famille ou « nationalité » européenne ; le droit de vote n'est pas, selon cette logique, un droit de *l'Homme*. À l'inverse, le parlement luxembourgeois a accordé le droit de vote, au niveau local, non seulement aux ressortissants de l'UE (c'était la solution initiale, retenue dans la loi du 28.12.1995), mais à *tous* les résidants étrangers après un séjour légal de 5 ans (cf. art. 107 Const, tel que révisé en 1994, et art. 2 de la loi électorale de 2003). Il est allé au-delà de ce qu'exigeait le droit de l'UE et a glissé ainsi d'une logique (celle de l'UE) vers une autre (la logique humaniste, cosmopolite). Il a fondu les deux catégories d'étrangers (« UE », « non UE »).

Du point de vue analytique, cette différence mérite pourtant d'être gardée à l'esprit dans le débat, ne serait ce que pour être capable d'identifier les intérêts parfois divergents de ces deux groupes. Car ne nous faisons pas de fausse image : pour un étranger issu d'un pays tiers à l'UE, spécialement d'un pays « moins développé », le désir politique premier est la *nationalité*,

et non le droit de vote. C'est le passeport européen, et non la carte d'électeur luxembourgeois, qui lui assure la sécurité de ne pas être expulsé, lui facilite la recherche d'emploi et lui permet, tout banalement, de voyager librement dans le monde<sup>9</sup>.

### Le discours de l'intégration

Venons-en à la logique suivante, celle de « l'intégration ». C'est le discours le plus humaniste, ouvert. À la différence du troisième discours, il n'exclut et ne stigmatise personne, ni du côté des étrangers, ni du côté des Luxembourgeois. C'est l'idée que des personnes vivant ensemble dans un même pays ne peuvent vivre de façon « intégrée » qu'à condition de définir, ensemble, la politique de la Cité. L'être humain ne peut s'épanouir qu'à condition d'être autonome non seulement dans sa sphère privée, mais aussi dans la sphère publique. Sur le plan philosophique, l'argument est ancien. Sur le plan sociologique, il serait à vérifier<sup>10</sup>. Pour l'instant, au niveau communal, l'engouement des étrangers est très mesuré. Serait-il meilleur au niveau national ? De manière générale, l'intégration n'est-elle pas d'abord d'ordre sociétal ? Et, pour certains étrangers, la nationalité avec droit de vote ne serait-elle pas préférable à un droit de vote sans nationalité ? Quoiqu'il en soit, sur le plan juridique, l'argument de l'intégration est un peu court : car il présuppose que l'accès à la ci-

toyenneté, via l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, serait bloqué. À croire que le droit luxembourgeois (ce qu'il ne fait pas !) se revendiquerait d'une conception fermée, ethnique, de la « nation », où jamais un étranger, même après avoir résidé toute sa vie dans le pays, ne pourrait intégrer le club fermé de la nation... En plus, s'il y était autorisé d'entrer, il devrait couper tout lien avec son pays d'origine (interdiction d'une double nationalité<sup>11</sup>). Dans ce cas, effectivement, le seul moyen d'obtenir le droit de vote serait l'attribution du droit de vote à l'étranger *au titre de sa qualité d'étranger*.

Or que changerait, juridiquement, cette solution par rapport à la voie, déjà établie, de la naturalisation ? L'absence d'un délai de résidence (7 ans en cas de naturalisation) ? L'exigence d'une certaine maîtrise de la langue luxembourgeoise, exigée en cas de naturalisation, sauterait par définition (il s'agit d'intégrer l'étranger au titre de sa qualité d'étranger). Là aussi, il y aura donc un effet sur le régime linguistique de l'espace politique luxembourgeois. Serait-ce le seul impact ? Il faudra également y ajouter un autre impact que j'évoquerai plus loin (« hétéronomie à rebours »).

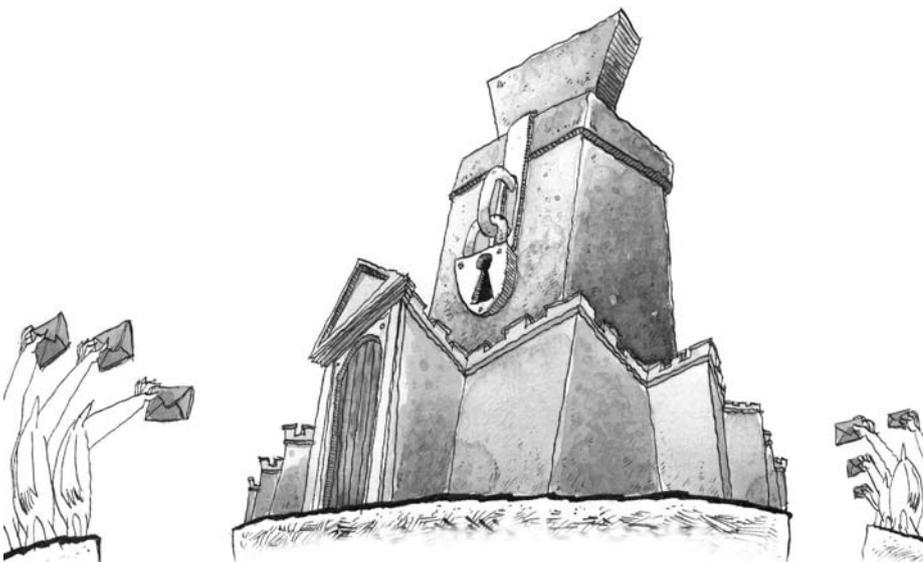
### La logique économique

Cette troisième logique est développée par les milieux d'affaires du Luxembourg et

repris, en partie, par le ministre de l'Économie. C'est l'idée que l'intérêt général du pays, identifié à la seule croissance économique, exige que ceux qui sont les fers de lance de cette croissance soient associés au processus politique, et que la place de certaines autres catégories sociales (les Luxembourgeois fonctionnaires ou retraités, « inactifs »), soient relativisés dans leur poids électoral. Est opéré ainsi un basculement : ce n'est plus le peuple qui définit l'intérêt général, mais c'est l'intérêt général qui définit le peuple. Ce discours n'est pas sans évoquer des discours du XIX<sup>e</sup> siècle, où le droit de vote, de façon parfois ahurissante, était réservé aux riches (ceux qui payaient un certain impôt), selon l'argument que seuls eux étaient raisonnables et intéressés par la politique, étant propriétaires. Prise à la lettre, la logique économique ne justifie le droit de vote, en vérité, que des étrangers « productifs ». *Exit* les étrangers « non productifs » (chômeurs, femmes/hommes au foyer). En revanche, elle justifierait le droit de vote des frontaliers (acteurs économiques !), voire (pourquoi pas ?) de simples investisseurs. Il devrait, en plus, en toute rigueur, justifier le droit de vote passif des/de ces étrangers pour que, précisément, leurs capacités d'innovation puissent venir enrichir le processus politique. Or l'hypothèse d'accorder l'éligibilité aux étrangers est souvent, dans les discours, récusée. Avoir un Premier ministre étranger... Trop tabou !

### La citoyenneté de résidence, une nécessité démocratique ?

Le dernier discours invoque une sorte de nécessité conceptuelle. Selon certains, c'est l'idée même de démocratie qui *impose* la citoyenneté de résidence. L'argument existait déjà, en filigrane, dans ce discours qui, de façon rétrospective, mettait en doute le caractère démocratique de la Cité d'Athènes pour avoir exclu de *l'agora* les femmes, les enfants, les esclaves et *les étrangers*. Au Luxembourg, ce discours rebondit, par ci par là, chez les socialistes, les verts et d'autres, dans la critique, selon laquelle le Luxembourg n'est plus une démocratie avec 43 % de sa population exclue du droit de vote. Voilà un « déficit démocratique » (Jean Asselborn). Ce scandale démocratique, de surcroît, ne cesserait d'enfler avec l'augmentation régulière de ce chiffre.



À l'inverse, pour les protagonistes de la lecture nationale de la démocratie, ce chiffre est un argument décisif à l'encontre du droit de vote des étrangers : avec 43 % d'étrangers, voire plus, impossible de rester maître « chez soi »...

L'argument avancé s'appuie sur ce qui fait, chez Rousseau ou Kant, la quintessence de la démocratie : l'autonomie. « Se donner sa propre loi », du grec « auto » soi-même et « nomos », la loi. Qui se donne sa propre loi ? Le peuple. Le peuple ne doit pas seulement (comme sous la monarchie absolue) être *l'objet* des lois, il doit en être *l'auteur*. Il doit être sujet et objet des lois. Les *destinataires* des lois doivent être les *auteurs* de la loi. L'identité, ainsi suggérée, est parfaite « en théorie ». Pensez au contrat social. Dans le contrat social, il n'y a pas, sur place, au moment de la conclusion du contrat, des étrangers. Tout le monde souscrit le contrat. La problématique d'individus soumis aux lois du pays, sans en être l'auteur (les étrangers, les femmes) est soit escamotée, soit admise sans états d'âme<sup>12</sup>. L'esquive, à propos des étrangers, est encore opérée chez nombre d'auteurs contemporains, qui, à la fois, admettent l'idée d'autonomie en tant que fondement de la démocratie, mais qui, subrepticement<sup>13</sup>, introduisent le critère national dans la définition du peuple, sujet des lois. C'est le peuple *national* qui se donne ses propres lois.

Or, le monde juridique réel est plus complexe. Un individu peut faire partie du peuple luxembourgeois et ne pas être soumis à ses lois : s'il réside à l'étranger, il sera soumis, en grande partie, au droit *du pays de résidence*, selon le *principe de territorialité du droit*. Un étranger habitant au Luxembourg est soumis, en grande partie – mais pas totalement – au droit luxembourgeois : il est soumis à la Constitution, au droit administratif, au droit fiscal (il paie, ici, ses impôts), au droit des affaires, au droit de la sécurité sociale du Luxembourg, etc. Nous qui nous revendiquons de l'idéal démocratique ne sommes donc pas fidèles à cet idéal. Pas à 100 %. Car il y a des cas, fréquents, d'hétéronomie. Mais, la solution qui consiste à donner le droit de vote aux étrangers, *en leur qualité d'étranger*, serait-elle plus en adéquation avec l'idéal d'autonomie ?

L'apparence est trompeuse, car ce système serait, à son tour, imparfait, contradictoire avec l'idéal revendiqué. Mais la victime de ce compromis ne serait plus la même. Dans l'actuel système, la victime de l'hétéronomie est l'étranger (appelons cela : « l'hétéronomie vers l'extérieur »). Dans le nouveau système, ce seraient... les Luxembourgeois (« hétéronomie vers l'intérieur »). Pour le voir, il suffit de focaliser son regard sur cette branche du droit qu'est le droit civil : en matière d'état civil (nom, mariage, pacs, divorce, filiation, adoption, etc.), donc tout ce qui définit notre identité civile, l'individu est soumis *à sa loi nationale, quel que soit le lieu où il habite*. Deux Qataris qui se marient au Luxembourg le font non pas en fonction de règles de fond du Code civil luxembourgeois, mais selon les règles du pays dont ils ont le passeport (ici : le Qatar). Autre exemple, en droit bancaire : lorsqu'un ressortissant des USA, résidant au Luxembourg, veut ouvrir un compte bancaire, il est soumis, en partie, à des règles fiscales édictées par les USA. C'est le *principe de la personnalité des lois* : la loi (nationale) suit son ressortissant où qu'il aille. Ce principe est de plus en plus écarté par le principe de la territorialité de la loi, mais il continue à s'appliquer notamment en droit de la famille.

Conséquence : si demain les 43 % d'étrangers auront obtenu le droit de vote *en tant qu'étrangers*, ils participeront à la fabrication de la loi civile luxembourgeoise, sans pourtant y être soumis eux-mêmes. Car ils resteront soumis à leur loi civile nationale, française, allemande, brésilienne, canadienne, etc. *Überspitzt ausgedrückt* : ce sont les autres, les étrangers, qui feront la loi civile des Luxembourgeois. Un phénomène analogue se pose à l'heure actuelle au Royaume-Uni avec la célèbre *West Lothian Question*, les Écossais étant les faiseurs des lois des Anglais<sup>14</sup>. À l'inverse, au Luxembourg, si l'étranger, souffrant de l'actuelle hétéronomie, veut et peut accéder au droit de vote *via la procédure de naturalisation*, le problème actuel serait réduit et le nouveau problème de l'hétéronomie à rebours ne se poserait pas.

Conclusion. Le lecteur aura compris que la question est complexe et qu'il n'y a pas de solution miracle, parfaite. Tout est affaire de priorité, de choix et d'articulation

des diverses logiques. Pour finir, une note personnelle, non scientifique : au vu de la logique fédérale de l'UE (procédure de la *Aufnahme*), de l'intérêt des étrangers non-UE, et de l'intérêt légitime des Luxembourgeois à éviter une hétéronomie en matière civile, le débat ne devrait-il pas se déplacer vers la question de la réforme de la loi sur la nationalité ? ♦

1 Wort.lu, 16 janvier 2013.

2 Qui est « on » ? Les Luxembourgeois ? Les étrangers ? Quels étrangers ?

3 L. Heuschling, « Krise der Demokratie und Krise der juristischen Demokratielehre in Frankreich », in H. Bauer, P.M. Huber & K.-P. Sommermann (dir.), *Demokratie in Europa*, Mohr, Tübingen, 2005, p. 33 ss; id., « La structure de la légitimité démocratique : entre monisme et pluralisme, entre symbolique du sujet et ingénierie des pouvoirs », *RUDH*, vol. 16, 2004, p. 331 ss ou (en allemand) *EuGRZ*, vol. 33, 2006, p. 338 ss.

4 Voir la thèse, à venir, de Claire Cuvelier, *Le concept juridique de peuple : du principe d'unicité au pluralisme démocratique* (Lille 2, sous ma direction).

5 Voir Statec, Recensement de la population 2011, Premiers résultats, N° 4.

6 Voir Ch. Schönberger, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Mohr, Tübingen, 2005; id., « European Citizenship as Federal Citizenship », *Europ. Rev. Publ. Law*, vol.19-1, 2007, p. 61 ss.

7 G. Meyer, G. Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7<sup>e</sup> éd., Berlin, Duncker & Humblot, 1919, p. 249 s; H. Schulze, *Das preußische Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Leipzig, Breitkopf, t. 1, 1888, p. 346 ss.

8 Faut-il rappeler qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, et jusqu'en 1945, tout le droit luxembourgeois publié au Mémorial était rédigé à la fois en allemand et en français ? Et que les députés débattaient en différentes langues..

9 Demandez une fois, à un conjoint luxembourgeois d'un étranger cubain, colombien, indien, chinois, etc. les tracas qui surgissent lors d'un voyage « commun » à Londres, au Japon, etc., où l'un entre sans problèmes, mais où l'autre doit obtenir un visa

10 Juste une note personnelle : ayant vécu plus de 20 ans à l'étranger, en France, je ne me suis pas senti « mal intégré » en n'ayant pas le droit de vote. Mais cette opinion n'engage que moi-même et n'est pas scientifique.

11 Celle-ci est désormais autorisée en droit luxembourgeois. Il faut toutefois savoir que, pour que la double nationalité soit effective, l'État d'origine doit également l'autoriser, ce qui n'est pas toujours le cas.

12 C'est le cas de Rousseau. Cf. G. Bacot, « La situation juridique des non-citoyens d'après J.-J. Rousseau », *Revue du droit public*, 2000, n° 1, p. 77 ss.

13 Pour une illustration, cf. E.W. Böckenförde, « Demokratie als Verfassungsprinzip », in id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, 2<sup>e</sup> éd., Frankfurt, Suhrkamp, 1992, p. 289 ss.

14 Pour un premier aperçu : [http://en.wikipedia.org/wiki/West\\_Lothian\\_question](http://en.wikipedia.org/wiki/West_Lothian_question)