

Véronique Bruck

Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous

« 1° Qu'est-ce que le Tiers état ? TOUT. 2° Qu'a-t-il été jusqu'ici dans l'ordre politique ? RIEN. 3° Que demande-t-il ? À ÊTRE QUELQUE CHOSE.¹ » C'est ainsi que l'abbé Sieyès s'est prononcé, en 1789, pour l'abolition des privilèges. Celle-ci n'aura en fin de compte pas été totale et le suffrage universel proclamé n'en était pas un, femmes et étrangers en étant exclus. Si, au Luxembourg, les femmes et les ouvriers ont obtenu le droit de vote aux élections législatives le 26 octobre 1919, les étrangers l'attendent toujours. La revendication d'une intégration politique est présentée par ses adversaires comme le doux rêve de quelques bien-pensants trop généreux. Pourtant, faire un bout de chemin avec l'abbé Sieyès permet – sans gommer les évidentes différences tenant au contexte historique et donc sans faire dire à l'auteur ce qu'il n'a pas voulu ni pu vouloir dire² – de relever des parallèles entre les étrangers d'aujourd'hui et le tiers état de jadis.

Première leçon : « *Le Tiers état n'a pas eu jusqu'à présent de vrais représentants aux États généraux. Ainsi ses droits politiques sont nuls. [...] Voulez-vous que la contribution décide ? [...] Il saute aux yeux*

*que le Tiers en supporte plus de la moitié. [...] Ceux même qui invoquent contre le Tiers l'autorité des faits pourraient y lire, s'ils étaient de bonne foi, la règle de leur conduite.*³ »

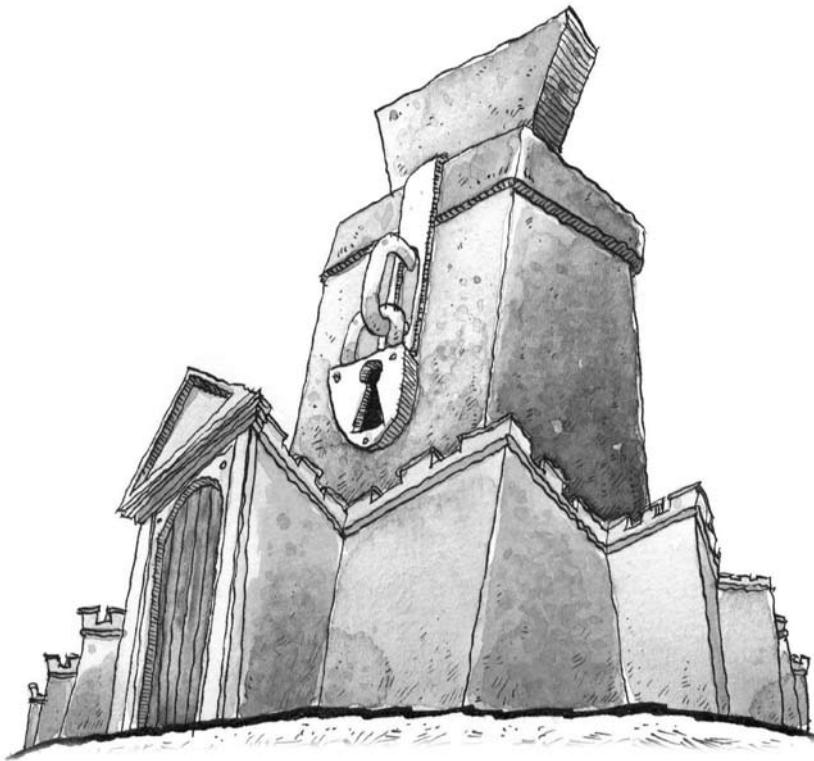
Les faits d'abord, donc. L'inadéquation radicale entre la représentation politique et la population est aujourd'hui incontestable. Les statistiques démontrent un écart flagrant entre l'état de la population et le corps électoral. En effet, selon les données publiées en 2012 par le Statec, 43 % de la population du Grand-Duché n'ont pas la nationalité luxembourgeoise, donc pas de droit de vote aux législatives. Ce qui signifie que les mandats politiques nationaux sont attribués par moins de 56 % – en réalité moins d'un habitant sur deux –, un écart qui ne cesse d'augmenter. Mais il ne s'agit pas d'un problème purement démographique. Vous voulez continuer à vivre dans un pays extraordinairement prospère ? L'apport des étrangers est essentiel en quantité comme en qualité. Vous désirez profiter d'une offre culturelle de plus en plus diversifiée ? Elle n'existerait pas sans les étrangers. La recherche est censée donner une renommée académique au Grand-Duché ? Bonne chance, avec un corps de chercheurs exclusivement luxembourgeois... Ainsi, ce sont aussi ceux qui participent au jour le jour au bien-être collectif qui demeurent à l'écart du processus démocratique, chasse gardée du club des nationaux.

Pourtant, du fait de leur résidence, ils sont tout aussi affectés par les décisions qui sont prises, tous domaines confondus, sont soumis à la puissance publique et à l'autorité de la justice et, enfin, financent les services publics par l'impôt – dont une partie est reversée, il ne faut pas l'oublier, aux membres du gouvernement et de la Chambre des députés, ainsi qu'aux partis politiques. Les étrangers résidant au Luxembourg entretiennent donc le système politique qui les exclut. Difficile a priori de ne pas y voir une injustice politique majeure.

Deuxième leçon : « *On n'est pas libre par des privilèges, mais par les droits de citoyen, droits qui appartiennent à tous. [...] Au reste, quand on veut décider une question comme celle-ci, il ne faut pas se contenter, comme on le fait trop souvent, de donner son désir, ou sa volonté, ou l'usage, pour des raisons ; il faut remonter aux principes. Les droits politiques, comme les droits civils, doivent tenir à la qualité de citoyen.*⁴ »

La solution de facilité est de relever que les étrangers ne bénéficient pas non plus du droit de vote aux législatives dans la majorité des autres pays, si bien qu'on voit mal pourquoi le Luxembourg devrait l'admettre – admission d'ailleurs ressentie comme un sacrifice majeur par les tenants de cet argumentaire. Il est pourtant évident que le Grand-Duché ne se trouve pas, d'un point de vue même simplement quantitatif,

Véronique Bruck, étudiante à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle se spécialise en droit européen et droits de l'homme, est co-fondatrice du collectif « Refresh democracy ! » plaidant depuis 2007 pour l'ouverture du droit de vote aux résidents étrangers.



dans la même situation que des pays européens comptant en moyenne autour de 5 % d'étrangers, si bien que priver les non-nationaux du droit de vote fragilise considérablement la légitimité de notre système politique.

À cela, on peut encore objecter qu'avec un assouplissement de la législation relative à la naturalisation ainsi que la double nationalité, l'intégration au club des nationaux n'est plus un obstacle majeur. Si les étrangers désirent vraiment une intégration politique, il suffirait de devenir Luxembourgeois. C'est inverser la charge de la preuve. Puisque ce sont les nationaux qui entendent priver les non-nationaux d'un droit de citoyen, demandons-leur donc, comme l'a fait l'abbé Sieyès face aux notables, « à quel titre » ils le font.

Ce qu'il faut alors, c'est une réflexion de fond sur notre conception de la citoyenneté. En effet, le lien entre citoyenneté et nationalité n'est naturel qu'en apparence et il faudra songer à enfin dissocier les deux notions. Leur combinaison a bien entendu eu un intérêt dans le passé, puisque cela permettait précisément de s'opposer aux privilèges de castes, donc de servir l'intérêt général. La souveraineté nationale peut pa-

raître légitime lorsque l'on peut supposer que le lien de nationalité concerne effectivement la quasi-totalité de la population. Or, de là à maintenir le principe de nationalité, afin de s'établir soi-même comme nouvelle caste, il y a un pas qu'il ne faut pas franchir. Mais tel est bien ce qu'il faut constater aujourd'hui : un lien émotionnel, culturel devient l'argument principal pour une exclusion au niveau politique. Certains agiteront le spectre d'une infiltration des étrangers dans les sacro-saintes sphères des intérêts de la nation souveraine, qui pourrait être trahie par des éléments hostiles à l'État luxembourgeois. Là encore, l'argument est peu crédible dès lors que notre destin est si étroitement lié à celui de nos voisins européens et notre richesse due depuis toujours à leur contribution, en capital ou en main-d'œuvre. Le privilège de la citoyenneté que détiennent les nationaux ne se justifie aujourd'hui, comme en 1789, en dernière instance que par la crainte d'une (quasi-)minorité devant l'influence de la (quasi-)majorité, ce qui est évidemment contraire aux idéaux démocratiques.

Tout cela mène à plaider pour une égalité en droits et en devoirs, qui renforce la légitimité démocratique, pour une citoyenneté

qui tient à la résidence. Il va sans dire que d'autres efforts devront être faits tant sur le plan du processus délibératif en général, qu'en particulier en termes d'une prise en compte des intérêts des frontaliers, autre contributeur au bien-être général trop souvent ignoré.

Troisième leçon : « En même temps j'observe que cette vérité ne doit rien avoir d'alarmant pour les amis du peuple. Au contraire, elle ramène au grand intérêt national en faisant sentir avec force la nécessité de supprimer à l'instant tous les privilèges⁵ »

C'est, après tout, ce que l'on peut se dire au regard du contexte luxembourgeois actuel, où nationaux et étrangers vivent ensemble dans des rapports relativement cordiaux et ont des intérêts similaires. Certes, on ne s'attendait sans doute pas à ce que les Luxembourgeois, parfois un peu austères, vibrent sur le leitmotiv démocratique « one man, one vote ». Mais s'agissant de gens notoirement pragmatiques – les premiers à savoir que l'on ne vit pas que d'amour et d'eau fraîche –, le principe « no taxation without representation » aurait pu s'imposer avec un peu plus d'aisance. Un réflexe conservateur imputable aux nationalistes pur jus ? Pas du tout, le mal ronge l'ensemble du système politique.

L'expérience personnelle contraint parfois à prendre conscience des limites imposées par l'establishment politique. Jeune et naïve membre du parti libéral, je n'ai guère pu convaincre mes aînés par mes revendications enthousiastes. Mon parti (à l'exception notable de quelques représentants de l'« ancienne garde ») aurait-il oublié que le pêché originel du libéralisme luxembourgeois est justement son opposition à l'ouverture du droit de vote aux femmes ? Peut-être. Mais, en réalité, tous les partis gravitant plus ou moins autour du centre étaient et sont en cause, pour des raisons diverses. Il s'agit d'une part d'une conception étonnamment démodée de la souveraineté populaire, qui s'entête à ne voir dans le peuple que les nationaux. Le raisonnement est aussi fallacieux qu'opportuniste, car l'intérêt des nationaux prime chez les politiques précisément parce qu'ils détiennent le monopole du droit de vote. D'autre part, d'aucuns s'inquiètent du profil politique de nos con-

citoyens étrangers et hésitent à sauter le pas, de crainte de voir leur score électoral affaibli du fait d'une réforme... Le pouvoir se méfie de ceux qui pourraient le remettre en question.

Quatrième leçon : « *Il est temps de prendre son parti ; et de dire ce qui est vrai et juste dans toute sa force*⁶ »

Quoi qu'il en soit, ce refus net était synonyme d'expulsion du projet dans les limbes politiques : le « groupe de travail ». Preuve, s'il en fallait, que les partis sont souvent des enceintes structurellement inadaptées pour avancer sur des questions fondamentales. L'appui des jeunes libéraux obtenu et une collaboration engagée en parallèle avec l'Association de soutien aux travailleurs immigrés⁷, il fallut donc trouver un autre moyen d'avancer.

Les jeunes politiques se sont heureusement montrés moins frileux que leurs aînés, ce qui a permis de donner naissance fin 2007 au collectif Refresh democracy ! Si la plateforme réclamait entre autres une plus large ouverture des partis aux étrangers et une ouverture complète du droit de vote passif lors des élections communales, elle s'est aussi immédiatement déclarée « unanime quant au principe de la participation des citoyens étrangers aux élections législatives⁸ ». Il est vrai qu'il y a une fragilité inhérente à ce genre de plateforme inédite, regroupant tous les mouvements de jeunesse de l'échiquier politique (hormis les jeunes du ADR), ce qui mène nécessairement à des divergences quant aux modalités précises de mise en œuvre. Cela ne devrait pas pour autant faire oublier l'avancée considérable que constituait cet accord de principe. Or à moins de faire de l'art pour l'art, encore fallait-il que les responsables politiques suivent les jeunes, ce qui était moins évident.

Le choix d'une pression collective s'est avéré judicieux, puisque les partis se voyaient maintenant contraints d'aborder la question dans leurs programmes pour les législatives. Sur le plan du droit de vote aux élections communales, les progrès ont été considérables, au point que l'égalité entre Luxembourgeois et étrangers pourrait bientôt être acquise. Néanmoins, le droit de vote aux législatives est encore le plus

souvent perçu comme trop lié à la souveraineté, trop sensible donc pour apparaître comme autre chose que l'horizon du débat, c'est-à-dire ce dont, en langue de bois politique, on serait « prêt à discuter ». Exit le suffrage réellement universel, donc ?

Leçon finale : « *Si cette exclusion est un crime social [...] si c'est une véritable hostilité, pourrait-on dire au moins qu'elle est utile à la chose publique ? Eh ! ne connaît-on pas les effets du monopole ? S'il décourage ceux qu'il écarte, ne sait-on pas qu'il rend moins habiles ceux qu'il favorise ? Ne sait-on pas que tout ouvrage dont on éloigne la libre concurrence sera fait plus chèrement et plus mal ?* »

Rapprochement peut-être inattendu pour certains, c'est bien sous cette forme que l'on pourrait résumer le principal argument aujourd'hui invoqué par les décideurs économiques qui ont courageusement relancé le débat.

La déclaration publique très médiatisée du ministre de l'Économie, Étienne Schneider, de janvier 2013 en faveur d'un droit de vote des étrangers aux législatives, précédée par une prise de position de la Chambre de commerce en mars 2012¹⁰, a entretemps été approuvée par la Fedil et la Confédération du commerce. L'adhésion s'est faite de manière assez surprenante. Ainsi, il s'agirait de lutter contre l'influence excessive du principal syndicat de fonctionnaires sur le débat politique, qui provoquerait un immobilisme parfaitement contraire à l'objectif d'un développement économique et social harmonieux. Or, précisément, cette donne tiendrait à la surreprésentation de fonctionnaires dans l'électorat, alors que seul un salarié sur trois et un créateur d'entreprises sur quatre ont la possibilité de participer au processus démocratique. Afin d'aborder des enjeux économiques et sociétaux généraux plutôt que de se borner à satisfaire des intérêts particuliers, il faudrait donc accorder le droit de vote aux étrangers. La Confédération générale de la fonction publique, évidemment, résiste. On remerciera les milieux économiques d'insister sur la nocivité de la position dominante... en politique, tant la concurrence sur le marché des idées comme ailleurs semble essentielle à la réalisation de l'intérêt général. En tout

cas, ces prises de position montrent que des débats fondamentaux évoluent parfois utilement sur un terrain autre que celui des principes, puisque c'est en l'occurrence le droit de vote comme outil d'une stratégie économique qui pourrait faire avancer le système politique.

L'annonce n'a pas manqué d'être saluée un peu sèchement par certains députés écologistes comme étant une adhésion à une « idée écolo¹¹ ». On entrevoit déjà l'amorce de la traditionnelle bataille entre les prétendants à la reconnaissance de paternité d'un nouvel élan démocratique. L'orgueil du jeune militant politique à l'égo surdimensionné, bien sûr, ne peut qu'en prendre un coup... avant de réaliser qu'en réalité, il faut s'en féliciter. L'adhésion progressive au droit de vote pour tous – au point de considérer qu'il fait partie d'un patrimoine idéologique particulier – témoigne en effet du chemin considérable que l'idée a fait et indique, peut-être, que le temps de sa réalisation est venu. L'année 2019, centenaire de l'ouverture du droit de vote aux femmes et de l'abolition du cens, serait une belle occasion pour la consacrer. ♦

1 E.-J. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers-état ?*, Paris, Flammarion, 1988 (1789), pp. 31-32.

2 Fidèle à son époque, Sieyès – qui ne demande pas un régime démocrate, mais simplement représentatif – ne conteste d'ailleurs ni l'exclusion des femmes ni celle des étrangers, mais les considère tout de même moins nocifs à l'intérêt général que les nobles. *Ibid.*, p. 62.

3 *Ibid.*, p. 52, 71, 76.

4 *Ibid.*, p. 43, 70.

5 *Ibid.*, p. 49.

6 *Ibid.*, p. 82.

7 Voir Serge Kollwelter, « Refresh democracy. Le droit de vote pour tous », *forum* n° 282, 2008, pp. 6-7.

8 Dans son programme diffusé le 10 décembre 2007.

9 *Ibid.*, p. 35.

10 C'est du moins de cette façon qu'elle s'explique aujourd'hui, alors qu'était initialement prévu un « vote fictif » censé dégager d'éventuelles différences entre le choix fait par les Luxembourgeois et celui des étrangers qu'il s'agissait d'évaluer en premier lieu.

11 Félix Braz notait le 16 janvier 2013 sur twitter : « #etienneschneider fënn déi-gréng-iddi vum „droit de vote pour toutes et tous“ gudd. geet wuel net mat lsap-csv-regierung, etienne... »