

L'histoire du temps présent



Denis Scuto

2005-2015: des référendums créateurs d'identité

Deux référendums en 1919, un en 1937. On pouvait croire que la „consultation populaire“ allait devenir pour les questions politiques importantes une tradition démocratique au Luxembourg. Il n'en fut rien. Même si toutes les forces politiques adhéraient après 1945 à la démocratie, il fallut attendre 68 ans jusqu'au prochain référendum, celui du 10 juillet 2005 sur le Traité constitutionnel européen, où le oui l'emporta avec 56,53 % des votes.

Plus de deux générations plus tard, l'idée d'une proposition de loi de 1935 fut du moins partiellement reprise en 2005. Le député du parti ouvrier et directeur du Escher Tageblatt, Hubert Clément, voulait préciser la signification de l'article 52.7 de la Constitution de 1919 qui prévoyait la possibilité d'un référendum. Il s'agit de l'article 51.7 actuel: „Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.“

La proposition de loi de Clément ne fut avisée ni par le Conseil d'Etat ni par le Gouvernement et ne fut jamais discutée par la Chambre. Comme le montrent Ben Fayot dans son essai de 2006 sur les référendums et cette année le professeur de droit constitutionnel de l'Université du Luxembourg Luc Heuschling, dans un article sur la nature juridique du référendum, Hubert Clément rappelle en 1935 ce que Parlement, Gouvernement et Conseil d'Etat ont décidé de nier depuis lors: pour les députés et les constituants de 1918-1919, un référendum pouvait être consultatif, mais aussi décisif.

Consultatif et décisif

Pour sauver la dynastie régnante, le ministre d'Etat Emile Reuter promit clairement en novembre 1918 que c'est au peuple de décider cette question par voie de référendum: „Des questions d'une envergure et d'une gravité pareilles ne doivent pas être tranchées dans le Grand-Duché libre et indépendant par une assemblée, aussi nombreuse soit-elle, mais ces questions sont à soumettre au seul juge compétent, qui est le peuple luxembourgeois dans son intégralité.“ Tous les députés partagent cette façon de voir. Le collègue de parti d'Emile Reuter, Joseph Bech, souligne en avril 1919, et la Chambre ne le contredit pas, que le peuple peut soit donner un simple avis par référendum soit trancher. (Les adversaires de la loi muselière ne manqueront pas en 1937 de rappeler à Bech, qu'il s'était fait l'avocat de cet outil démocratique en 1919.)

Depuis 1919 le Grand-Duché possède deux logiques constitutionnelles, celle de la démocratie représentative et celle du gouver-

nement semi-direct. Mais ni la proposition de 1935 de Clément ni des initiatives comme la Biergeraktioun fir direkt Demokratie dans les années 1980 n'ont pu troubler le discours dominant. Encore cette année, le Conseil d'Etat peut se permettre de déformer l'histoire lorsqu'il affirme dans son avis du 13 janvier 2015: „Le caractère purement consultatif des référendums sur base de l'article 51 (7) de la Constitution a toujours été admis (...).“

L'idée de Clément mise en pratique en 2005. D'après lui, un référendum pouvait être organisé si le pays était appelé à signer un traité international. Ce fut le cas en 2005. Pour Clément, le référendum devait en revanche être décisif contrairement à ceux de 2005 et de 2015. Ou quand même peut-être. En 2005, la Chambre avait, au dernier moment, adopté à l'unanimité une résolution, selon laquelle le vote populaire était contraignant. Nous verrons comment Gouvernement et Chambre des députés réagiront par rapport au vote de demain.

Les réserves formulées en 2005 à l'égard du référendum ressemblent à celles avancées aujourd'hui. La question – un traité européen – serait trop complexe. Le vote porterait en réalité sur d'autres questions – le bilan politique du Gouvernement, à l'époque la directive Bolkenstein, le non de la France et des Pays-Bas

au Traité. La passion l'emporterait sur la raison dans le débat. Politisation rime avec récupération, etc.

En 2005, on retrouva tous ces aspects, en effet. Mais voilà justement comment davantage d'identité européenne se développa chez les citoyens et les citoyens luxembourgeois (les non-Luxembourgeois étaient et sont toujours exclus du vote référendaire, même s'ils tentent de faire entendre leur voix). C'est par le débat public que l'identité se crée. Par la politisation du débat l'identité se forme à travers la sensibilisation et la participation. De quoi vit la démocratie sinon du conflit? Du conflit limité comme l'exprime le politologue Thomas Meyer: le débat public civilise le conflit en démocratie, car tous les acteurs doivent justifier le rôle qu'ils jouent et l'opinion qu'il défendent dans la compétition démocratique, s'ils veulent obtenir l'accord de la population.

Dans la dispute actuelle entre le Oui et Non autour du droit de vote résidentiel ou droit de vote des étrangers, dans les médias, dans les réseaux sociaux, dans les réunions, dans les cercles privés, se crée en ce moment, justement à travers des discussions qui peuvent être âpres, ce dont parlent beaucoup de gens, plutôt dans un sens polémique: une portion d'identité luxembourgeoise. Les deux camps discutent et se disputent autour de la question du pro-

jet d'avenir pour le pays. Une identité commune peut seulement se constituer par le biais de telles discussions citoyennes autour de défis et de projets. Je suis en faveur de référendums parce que je plaide pour la publicité de conflits et de débats qui créent une identité commune.

Des référendums sont nécessaires dans une démocratie moderne, car les questions essentielles y surgissent. La question essentielle de 2005 est toujours d'actualité aujourd'hui. Il s'agit des défis qui se posent en termes d'Europe sociale. L'Europe est un projet politique à part et unique en son genre, un projet conduit par les Etats et leurs élites, une démocratie à plusieurs niveaux, au sein de laquelle les Etats-nation continuent d'exister mais délèguent une partie de leur souveraineté pour la partager ensemble.

L'Europe peut être vue d'une part comme un projet de réconciliation, tirant les leçons de la Seconde Guerre mondiale et réalisant qu'une paix durable passait par une réconciliation entre la France et l'Allemagne. Cette réconciliation n'est d'ailleurs jamais achevée, comme le montrent les polémiques et allégations réciproques récurrentes entre France, Allemagne, Grande-Bretagne et d'autres pays. La dynamique européenne vit de projets communs – l'euro p.ex. – et d'un dialogue constant qui rend possible une médiation pacifique des conflits d'intérêts. Ceci dit, ne nous berçons pas d'illusions, au sein de cette construction européenne originale, les pays ne pensent guère européen. Et au plus tard depuis le référendum de 2005, nous savons que la démocratie à l'échelle de l'Union européenne traverse une crise réelle.

L'Europe peut être considérée d'autre part comme une entreprise de modernisation. Un modèle économique et social unique au monde a été construit en Europe, conciliant les capacités dynamiques de l'économie de marché et de la croissance économique avec les garanties collectives de l'Etat social. Un modèle qui part du postulat que les besoins des êtres humains et de l'économie sont trop importants pour les confier au seules forces du libre marché.

Or, il existe une asymétrie dans ce projet de modernisation entre les droits sociaux et ceux du marché. L'intégration européenne qui favorise le marché, aussi appelée intégration négative, puisqu'elle élimine les barrières et les frontières, prime dans l'UE sur les compétences de régulation politiques. Toutes les mesures de libéralisation peuvent être imposées par le seul poids d'institutions supranationales comme la Commission européenne et la Cour de Justice européenne, alors que des mesures qui corrigent et contrôlent le marché (politique sociale, politique de l'emploi, politique scolaire et environnementale) sont freinées ou bloquées par les mécanismes de prise de décision européenne.

En 2005, j'ai voté oui pour le Traité constitutionnel, car pour moi le verre de l'Europe sociale est à moitié plein, d'autres – je ne parle pas des nationalistes qui rejettent tout simplement le projet de paix et de coopération européenne – ont voté non, car pour eux le verre est à moitié vide.

Quel Etat, quelle société?

Le référendum de cette année est non seulement à saluer parce qu'il laisse espérer que cette pratique démocratique perdra enfin son statut d'exceptionnalité et sera organisée plus souvent, même si la question du caractère contraignant ou non attend toujours une réponse depuis 1935, voire 1919. Le référendum aborde aussi et surtout, comme celui de 2005 tournait autour de quelle vision pour l'Europe, la question essentielle de la vision future du Grand-Duché.

Comment percevons-nous le Luxembourg comme unité politique? Je voterai en faveur du droit de vote résidentiel et du droit de vote à partir de 16 ans, car je suis convaincu qu'une identité commune se crée dans ce pays à travers la participation politique et le dialogue du plus grand nombre possible de citoyens et citoyennes, luxembourgeois et non-luxembourgeois, qui résident et travaillent ici.

Mais d'autres enjeux essentiels se retrouvent tant dans le référendum de 2005 que dans celui de 2015. Dans le débat d'il y a dix ans comme dans celui d'aujourd'hui, la vision de l'UE et du Luxembourg comme espace social commun, où les droits sociaux de chacun sont assurés, joue un rôle important. Il s'agissait et il s'agit d'une vision de la société où des hommes et des femmes aux origines et aux identités diverses ont leur place et sont reconnus tout en construisant, à partir de ces identités diverses, des liens multiples d'appartenance à la société d'accueil luxembourgeoise. Enfin, ces référendums portent sur le rôle que le Grand-Duché entend jouer dans l'Union européenne dans tous ces domaines: de la démocratie, de l'Etat social et du vivre ensemble.

Un autre avantage donc de ces référendums: des visions se développent pour lesquelles tous ceux et toutes celles qui sont politiquement intéressés parviennent, qui sait, même à s'enthousiasmer ...



Tageblatt du samedi 9 juillet 2005

Lauschert och dem Denis Scuto säi Feuilleton op Radio 100,7, all Donneschdeg um 9.25 Auer (Rediffusioun 19.20) oder am Audioarchiv op www.100komma7.lu.