

L'Institut Grand-Ducal, calqué – mutatis mutandis – sur le modèle de l'Institut de France, a été créé en 1868, dans le « but de cultiver les sciences, les lettres et les arts ». Il groupe six sections : Histoire – Sciences naturelles – Médecine – Linguistique – Arts et Lettres – Sciences morales et politiques. Cette dernière section, la plus jeune, ne remonte qu'à 1966 et couvre « notamment la philosophie, les sciences sociales, politiques et économiques ainsi que les sciences juridiques ». Conformément à son règlement organique : « La section groupe des personnes qui, par la valeur de leurs travaux scientifiques, méritent d'être réunies en un collège représentatif de ces branches du savoir ».

ISBN 978-99959-926-2-0  
© 2016 Institut Grand-Ducal  
Section des Sciences Morales et Politiques

Adresse pour la correspondance:  
andreelvinger@chp.lu

**LB**

**81649**

**+1**

ACTES

de la

Section

des

Sciences

Morales

et

Politiques

Vol. XIX

2016

**Institut Grand-Ducal**

**ACTES**

**de la Section  
des Sciences Morales et Politiques**

*Volume XIX*



**Luxembourg  
2016**

**Institut Grand-Ducal**

**A C T E S**

**de la Section  
des Sciences Morales et Politiques**

*Volume XIX*

Site internet : [www.igd-smp.lu](http://www.igd-smp.lu)

**2016**



*Illustration en page de couverture*  
 « Allégorie du Bon et du Mauvais Gouvernement » par Ambrogio Lorenzetti,  
 Sienne, 1338 (détail)

© Institut Grand-Ducal 2016, Section des Sciences morales et politiques  
 Imprimeur : Unijep Luxembourg, Bertrange  
 ISBN : 978-99959-926-2-0



## Table des matières

<b>Préface du président .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Communications (ordre chronologique).....</b>	<b>9</b>
Jean-Paul HARPES :	
L'étonnant parcours intellectuel de Jürgen Habermas. De la proximité au marxisme à une vigoureuse défense philosophique et sociologique aux multiples facettes de la démocratie (03.02.2015).....	11
Luc HEUSCHLING :	
De la démocratie au Luxembourg, étudiée à travers le prisme de la nature juridique du référendum de l'art. 51 § 7 Const. (03.03.2015).....	39
Conférence-débat sur le référendum du 7 juin 2015:	
(13.05.2015).....	101
– Julia WIECLAWSKI:	
L'abaissement de la majorité électorale à 16 ans .....	103
– Luc HEUSCHLING:	
Le droit de vote des étrangers .....	111
– Michel DORMAL:	
La limitation de la durée continue des mandats ministériels ..	141
Luc HENZIG :	
Le mythe de la croissance. La croissance est-elle nécessaire et peut-elle être illimitée ? (15.06.2015).....	171
Jean-Luc PUTZ :	
Relations d'emploi atypiques. Les réponses du droit du travail luxembourgeois aux formes d'emploi flexibles et précaires. (02.12.2015).....	201

II. Administration de la Section .....	265
III. Tableau des membres.....	269
a) Membres effectifs.....	270
b) Membres agrégés.....	276
c) Membres correspondants.....	277
d) Membres d'honneur .....	279
IV. Publications de la Section 1967-2016 .....	283
V. Législation concernant la Section des sciences morales et politiques.....	321
Règlement ministériel du 23.11.1966 portant création d'une section des sciences morales et politiques.....	323
Règlement organique de la section des sciences morales et politiques.....	324
VI. Organisation de l'Institut Grand-Ducal .....	329
Introduction – Sites Internet.....	331
1. Législation .....	332
2. Organisation de l'Institut Grand-Ducal .....	340
3. Adresses et administration des sections.....	341

## Préface du président

Ce XIX<sup>e</sup> volume des Actes de la section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal reflète une année riche de conférences. Après celle donnée en janvier par Jean-Pierre Zigrand sur les différentes facettes du risque systémique dans l'ordre financier, dont le texte a déjà été publié dans le précédent volume des Actes, le présent volume reprend les contributions écrites de cinq autres conférences organisées au cours de l'année 2015.



Les défis de l'« *Espace public* », au sens où l'entend Jürgen Habermas, apparaissent comme un fil conducteur involontaire en offrant une clef de lecture transversale des cinq thèmes abordés. « *L'étonnant parcours intellectuel* » de ce penseur allemand contemporain est le sujet d'une première conférence, de Jean-Paul Harpes, au cours de laquelle il a exploré des textes majeurs de Habermas consacrés aux enjeux comme aux difficultés d'un vivre ensemble démocratique. Elève, au départ, de l'école dite de Francfort, marquée par la « théorie critique » d'inspiration marxiste, Habermas a trouvé son propre chemin à travers sa démarche systématique pour explorer les dimensions multiples de la philosophie sociale en s'intéressant tout particulièrement au concept de publicité (« *Öffentlichkeit* ») et au rôle de la normativité. Sa « *théorie de l'agir communicationnel* » l'a conduit à appréhender la légitimation démocratique en tant qu'élément de transmission entre le social et le politique où le « droit » est conçu comme une sorte d'instance de médiation entre le « monde vécu » et les systèmes sociaux. Le concept de citoyenneté sur un plan national mais surtout européen se trouve au cœur de ses réflexions axées sur une recherche de la justice, dont l'on perçoit la filiation avec les travaux d'un John Rawls ou d'un Niklas Luhmann.

Le référendum organisé au Luxembourg, le 7 juin 2015, offrait la parfaite occasion pour appréhender de façon très concrète le rôle du citoyen et sa contribution au processus démocratique. Au surplus, la consultation directe du peuple luxembourgeois constitue un fait suffisamment rare pour mériter toute l'attention de notre section de l'Institut grand-ducal. Dans sa conférence sur « *La démocratie au Luxembourg, étudiée à travers le prisme de la nature juridique du référendum de l'article 51 § 7 de la Constitution* », Luc Heuschling a discuté la signification de ce texte



en montrant que l'interprétation traditionnelle d'une portée purement consultative est sujette à débat. Les expériences du Grand-Duché en matière de référendum n'ayant pas toujours été des plus heureuses – que l'on songe à celui du 29 septembre 1919 où le peuple s'était prononcé en faveur d'un rapprochement économique avec la France et qui, sans autre consultation, a abouti à l'Union économique belgo-luxembourgeoise, ou au rejet massif des avancées suggérées par le gouvernement en 2015 – on comprend que la voix du peuple n'est pas entendue comme une vraie alternative, même ponctuelle, à la démocratie représentative. Mais est-ce une raison convaincante pour la cantonner dans un rôle purement consultatif ? Les arguments développés par Luc Heuschling incitent à en douter et à saisir l'occasion de la révision projetée de la constitution pour reconnaître au peuple, dans les cas exceptionnels où il est appelé à se prononcer de façon directe, une voix décisive.

Les trois questions sur lesquelles portait finalement le référendum du 7 juin 2015 furent l'objet d'une conférence-débat où Michel Dormal, Luc Heuschling et Julie Wieclawski ont présenté les différents arguments au soutien d'une réponse positive ou négative. En s'abstrayant largement du débat purement politique, ils ont réussi à distiller les vrais enjeux et critères de décision sur le droit de vote actif, sous certaines conditions, des étrangers, le droit de vote des jeunes à partir de 16 ans et la limitation de la durée des mandats politiques. Leurs exposés ont alimenté une riche discussion, dont la trace à travers leur reprise dans les présents Actes, constitue un élément d'autant plus précieux que le résultat catégorique du référendum pourrait laisser penser qu'un rejet des trois propositions soumises au peuple s'imposait. Le souvenir le plus douloureux de cette expérience manquée fut, me semble-t-il, le refus en bloc de la participation de l'importante population locale d'origine étrangère au processus démocratique national.

Non sans lien avec la constellation originale de notre pays s'agissant de la composition de sa population active, les deux conférences suivantes se sont intéressées au modèle économique luxembourgeois. Luc Henzig s'est attaqué ainsi au « Mythe de la croissance » en s'interrogeant si elle était véritablement nécessaire ou si, au contraire, il n'était pas temps d'ambitionner le bien-être au-delà d'une augmentation du produit intérieur brut. Il nous a convaincu qu'une exploitation plus intense de la terre, de ses richesses et de son environnement, menait à plus ou moins longue échéance inéluctablement à une impasse et, entre-temps, à creuser les inégalités. Si en théorie des voies alternatives peuvent être imaginées sans

trop de peine, encore faut-il provoquer une plus large prise de conscience pour espérer un changement de paradigme.

La recherche de la croissance économique pousse depuis quelques années vers des relations de travail de plus en plus flexibles, remettant en cause le modèle du contrat de travail à durée indéterminée et les protections contre le licenciement comme d'autres acquis sociaux reconnus aux salariés essentiellement depuis la deuxième guerre mondiale. Aux Pays-Bas, au Danemark et plus récemment en Allemagne et même en France l'équilibre entre la sécurité des travailleurs et la liberté de décision des employeurs a évolué de façon plus ou moins sensible en faveur des derniers. Jean-Luc Pütz nous a expliqué que ce mouvement n'a pas encore véritablement gagné le Luxembourg mais qu'il n'échapperait certainement pas au débat sur la « flexicurity ». L'importante population des frontaliers qui rejoignent quotidiennement le marché du travail luxembourgeois constitue là encore une donnée originale qui risque de contredire l'équation de la « destruction créatrice d'emploi » de Schumpeter, ou du moins d'en modifier les termes, dont se revendiquent ceux qui réclament une plus grande marge de manœuvre pour les entreprises.

Il n'y a à toutes ces questions point de réponses faciles. De par leur richesse et leur qualité, les conférences organisées par notre section de l'Institut grand-ducal offrent toutefois un précieux matériel pour toute réflexion sur les sujets couverts.

Luxembourg, avril 2016  
André Prüm

## **I. COMMUNICATIONS**

Séance du 3 février 2015

## **L'ÉTONNANT PARCOURS INTELLECTUEL DE JÜRGEN HABERMAS**

**De la proximité au marxisme  
à une vigoureuse défense philosophique  
et sociologique de la démocratie**

---

par

**Jean-Paul Harpes**

---

Jean-Paul Harpes est professeur de philosophie à la retraite. Il enseigna à l'Athénée, au Centre Universitaire et à certaines Universités partenaires de ce dernier. A partir de 1995, il était coordinateur, puis, jusqu'en 2007, président de la Commission Nationale Consultative d'Éthique (CNE). De 2002-2006, il présidait la Cellule de Recherches en Résolution de Conflits (CRRC). A partir de 2005, il est membre du Comité directeur de bioéthique (CDBI) du Conseil de l'Europe et à partir de 2009 membre du Comité National d'Éthique de la Recherche (CNER).



Jürgen Habermas, qui fêtait l'été passé (le dix-huit juin) son quatre-vingt cinquième anniversaire, est l'un des philosophes et sociologues contemporains les plus renommés et les plus discutés. Son œuvre est énorme. Il a publié près d'une centaine de livres et de monographies. Le nombre de ses articles et interviews est impressionnant et, tout autant, le nombre des textes qui lui furent consacrés. Un relevé de la littérature secondaire<sup>1</sup> portant – rien qu'entre 1975 et 2009 – sur les publications de Jürgen Habermas comporte plus de 120 pages.

Comme je l'ai indiqué dans le titre de ma conférence, j'évoquerai dans celle-ci – en m'appuyant sur un certain nombre des ouvrages majeurs du philosophe – quelques étapes importantes de sa trajectoire intellectuelle. Celle-ci peut sembler étonnante, dans la mesure où elle prend son départ dans une indiscutable proximité avec la pensée, largement marxiste, de Horkheimer et Adorno pour se distancer, par la suite, de l'approche marxienne et s'acheminer vers une défense, aux multiples facettes, d'un vivre ensemble démocratique.

Il sera peut-être utile de vous fournir, dès maintenant, quelques indications sur le plan de ma conférence.

Après être parti de remarques introductives consacrées à l'arrière-fond historique de la pensée de Habermas, j'examinerai la portée et les limites des liens que le jeune philosophe noua avec la « Kritische Theorie » marxienne développée, notamment par Horkheimer et Adorno, dans le cadre de l'Ecole de Francfort, associée à l'Institut d'Etudes sociales de l'Université de cette même ville. Par la suite, j'aborderai, en en suivant l'ordre historique, l'examen d'un certain nombre d'ouvrages de l'auteur ayant pour objet d'une manière ou d'une autre, dès l'époque de sa thèse d'habilitation, différentes facettes de la notion de démocratie.

En premier lieu j'évoquerai les analyses consacrées dans *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (tel est le titre de la thèse d'habilitation de Habermas) au développement, dès l'antiquité, d'un espace de débats publics et à l'élaboration progressive – à partir du XVII<sup>e</sup> siècle – de l'arrière-fond théorique de la démocratie européenne ainsi qu'aux obstacles auxquels celle-ci allait se heurter, notamment au XIX<sup>e</sup> siècle. Cet ouvrage est, à mon avis, d'une importance majeure pour la compréhension de l'œuvre de Habermas. J'y reviendrai à plusieurs reprises.

<sup>1</sup> Établi par le Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (Gesis).

En second lieu j'examinerai le *paradigme novateur d'une théorie critique (philosophique et sociologique) de la société* adopté par Habermas. Ce para-digme est nettement distinct de celui qui gouvernait l'approche marxiste de l'Ecole de Francfort. Il est inspiré, notamment, par le « linguistic turn » (c'est-à-dire la révolution linguistique en philosophie, due entre autres à Wittgenstein), et par la révolution pragmatique américaine. Je vous parlerai plus loin de ces révolutions. Le nouveau paradigme fut introduit et développé par Habermas dans *Theorie des kommunikativen Handelns* où l'auteur met en lumière le rôle du langage, ou, plus exactement, le rôle de la communication interhumaine véhiculée par le langage et par la rationalité propre à ce dernier dans la genèse des sociétés. D'un point de vue sociologique, juge Habermas<sup>2</sup>, « le caractère indispensable d'une action coordonnée suscite un besoin de communication (coopérative) et de concertation qui doit être satisfait si tant est qu'une coordination efficiente des actions doit être possible. Cette indispensable communication et les normes (ou règles) qui la gouvernent constituent, selon l'auteur, une condition nécessaire de la mise en place d'une société ordonnée.

J'examinerai, par la suite, assez brièvement, *Faktizität und Geltung*, datant de 1992). Cet ouvrage est notamment consacré – toujours dans l'optique du paradigme de la communication – à la philosophie du droit habermasienne, considérée notamment en relation avec la communication et la liberté.

Finalement j'évoquerai plusieurs textes récents (dont *Ach Europa* et *Zur Verfassung Europas* (paru en 2012) examinant des questions relatives à l'U.E. et à la démocratie dans l'Union Européenne.

\* \* \* \* \*

En guise d'introduction j'examinerai, comme je l'ai indiqué, – après quelques remarques consacrées à l'arrière-fond historique de la pensée de Habermas – les affinités du jeune philosophe avec la « Kritische Theorie » (marxiste) développée notamment – je le rappelle – par Horkheimer et Adorno dans le cadre de l'Ecole de Francfort. Cette Ecole faisait partie l'Institut de recherches sociales de l'Université de Francfort. A côté de Horkheimer et Adorno Herbert Marcuse et Erich Fromm en faisaient partie. Dès sa thèse d'habilitation toutefois, comme je l'ai déjà indiqué, Habermas se distança nettement du marxisme. Il n'abandonnera pas, pour autant, le projet d'une théorie critique de la société – reposant, toutefois,

<sup>2</sup> Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, I, page 370.



comme nous le verrons bientôt, – sur un paradigme très différent du paradigme marxiste tout en retenant *certain*s questionnements propres, aussi, au marxisme. La théorie critique habermasienne de la société – sera développée en 1951 dans son ouvrage majeur, intitulé *Theorie des kommunikativen Handelns*.

### 1. En guise d'introduction : Quelques remarques concernant l'arrière-fond historique de la pensée du jeune Habermas

L'œuvre de Jürgen Habermas a largement pour arrière-fond, du moins à ses débuts, l'horreur que suscita, chez lui, tant le génocide nazi que la réaction insatisfaisante, à son égard, du régime démocratique nouvellement établi. Dans *Kleine Politische Schriften* (I-IV)<sup>3</sup> on lira (je traduis en français) : « Notre propre histoire fut subitement plongée dans une lumière qui en fit apparaître *tout autrement* les aspects essentiels. On comprit soudainement qu'on avait vécu dans un système politique criminel. Je ne me le serais pas imaginé ». Par ailleurs, le fait que la nouvelle République fédérale reprenait, du moins largement, à son compte le personnel nazi était considéré, par le jeune Habermas, comme étant, dans l'optique de l'hygiène sociale, une pure catastrophe (« eine sozialhygienische Katastrophe »)<sup>4</sup>. Son énorme déception à l'égard des philosophes qui s'étaient ralliés à Hitler et ne le regrettaient pas après la guerre se manifesta dans une critique indignée à l'égard de Heidegger que, jeune étudiant de 24 ans, il fit paraître dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*<sup>5</sup>. Martin Heidegger avait publié en 1953, sans y ajouter le moindre commentaire, un cours datant de 1935<sup>6</sup> dans lequel il faisait référence à la « innere Grösse und Tiefe » du national-socialisme. L'indignation de Habermas était compréhensible. Ce qui le choquait *presque plus* toutefois que le comportement de Heidegger était le fait qu'une partie du public *lui en ait voulu* d'avoir adressé à ce dernier une critique non point philosophique mais *politique*<sup>7</sup>.

3 Jürgen Habermas, *Kleine Politische Schriften I-IV*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1981.

4 Cf. Hauke Brunkhorst, *Habermas*, Leipzig, Reclam 2006, page 8.

5 L'article du jeune Habermas s'intitulait "Mit Heidegger gegen Heidegger denken : Zur Veröffentlichung von Vorlesungen aus dem Jahre 1935". Voir ea Hauke Brunkhorst *op. cit.*, page 13 Stephan Müller-Dohm, *op. cit.*, page 64.

6 Voir Richard Münch, *Soziologische Theorie, Band 3, Gesellschaftstheorie, Kapitel fünf, System und Lebenswelt, Jürgen Habermas Theorie des kommunikativen Handelns*, Seite 261.

7 Voir Hauke Brunkhorst, *op. cit.*, page 13.

On comprendra qu'en raison des relents fascistes qui, aux yeux du jeune Jürgen Habermas, caractérisaient toujours, dans l'après-guerre, de larges pans de la société allemande, le jeune philosophe se soit orienté, à cette époque, vers la gauche. Il faut d'ailleurs noter que, dès l'âge de seize ans, il s'était mis à la lecture<sup>8</sup> de Marx. Il fut pendant un certain nombre d'années l'assistant de Horkheimer à l'*Institut für Sozialforschung*<sup>9</sup>, dans le cadre de ce qu'on appela la *Frankfurter Schule*<sup>10</sup>. On sait que celle-ci était d'obédience marxiste.

Il sera intéressant de consacrer quelques remarques, d'une part, aux liens que Habermas entretenait avec la « Kritische Theorie » qui s'était développée dans le contexte de l'Ecole de Francfort et à l'incidence que la pensée et la méthodologie de Marx, Horkheimer et Adorno eurent sur la sienne propre.

La « Kritische Theorie » – le terme est dû à Max Horkheimer – avait pour objet une analyse critique, notamment inspirée par Marx et Freud, de la société bourgeoise, de ses modes de domination et de son idéologie<sup>11</sup>. En 1924, à l'Université de Francfort, l'*Institut für Sozialforschung* – dont Horkheimer assura la direction en 1931 – fut créé et brièvement dirigé par le marxiste autrichien Carl Grünberg. Horkheimer en fit le lieu de recherche central consacré à la théorie critique. Il n'était pas pour autant un marxiste pur et dur. Il avait consacré sa thèse d'habilitation à Kant et se référait presque autant à Schopenhauer qu'à Marx. Par ailleurs il condamna énergiquement par la suite la brutalité dont faisait preuve le régime communiste de l'URSS.

Lorsque, en 1933 l'Institut fut fermé par les national-socialistes, Horkheimer (et semblablement Adorno et Marcuse) quittèrent l'Allemagne. Après un bref séjour à Genève ils s'exilèrent aux Etats-Unis où les travaux de l'Institut purent être continués à New-York. Après la guerre, l'Ecole reprit son travail à Francfort. En 1956 Theodor Adorno confia au jeune Habermas un poste d'assistant scientifique. Les relations de

8 Voir « wikibooks...Soziologische Klassiker/Habermas Jürgen, page 2.

9 Stefan Müller-Dohm, *Jürgen Habermas, eine Biographie*, Suhrkamp Verlag, Berlin 2014, pages 13 et suivantes, chapitre intitulé Education intellectuelle au Café Marx. (C'est ainsi qu'on appelait l'Institut für Sozialforschung).

Habermas avec Adorno furent, toutefois, plutôt tendues<sup>12</sup>. Lorsque Max Horkheimer formula des objections à l'égard de la thèse d'habilitation, intitulée *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, que le jeune Habermas se proposait de lui soumettre mais qui, de toute évidence, comme nous le verrons dans quelques instants, ne s'inscrivait pas dans la ligne de pensée de l'Institut, Habermas quitta ce dernier. Il accepta une proposition de Wolfgang Abendroth qui lui suggérait de lui soumettre sa thèse – c'est-à-dire *Strukturwandel* – à Marburg. La thèse fut soutenue en 1961, parut en 1962 au Hermann Luchterhand Verlag et connut de nombreuses rééditions.

Pour ce qui est de Wolfgang Abendroth, il avait été communiste pendant la guerre et fut affecté par les nazis à la fameuse Strafddivision 999<sup>13</sup>. Après la guerre il s'orienta vers le socialisme et devint un fervent défenseur de l'Etat de droit démocratique. Habermas écrit, à son sujet, « que pour très peu de gens le principe d'une discussion soustraite à toute pression (« das Prinzip einer herrschaftsfreien Diskussion ») – qui allait devenir l'un des thèmes centraux de sa propre pensée – n'avait pris une aussi grande importance que pour cet homme qui « était l'un des rares penseurs à s'opposer à l'école ultraconservatrice de Carl Schmitt ». Il ajoute que c'est l'un des mérites de Wolfgang Abendroth qu'aujourd'hui en Allemagne l'état social soit reconnu comme étant l'une des conditions de la légitimation de l'Etat de droit démocratique.

\* \* \* \* \*

Bref : Il est donc vrai sans doute que la philosophie sociale du jeune Habermas s'élabora dans le contexte de l'Ecole néo-marxienne de Francfort. Il est vrai aussi que, bien que Habermas se soit distancé de l'Ecole de Francfort, il maintint le projet de développer une théorie critique de la société, fondée toutefois sur des prémisses non marxistes. Certains thèmes et certaines méthodes de recherche, n'en resteront pas moins à quelques égards, nous le verrons, communs à Habermas et à l'Ecole de Francfort. Il est vrai enfin que chez Habermas, comme chez les tenants de cette Ecole, la philosophie et les sciences sociales s'interpénètrent et s'assimilent dans le contexte d'une théorie critique de la société. La philosophie ne se distingue plus radicalement de la sociologie. (Nous verrons plus loin ce que cela peut signifier concrètement chez Habermas).

12 Stefan Müller-Dohm, *op. cit.*, page...

13 Hauke Brunkhorst, *op. cit.*, page 13.

Par ailleurs, il est intéressant d'indiquer que tant la philosophie que la sociologie ne sont point considérées par Habermas comme étant des sciences purement abstraites. Il juge qu'en tant que philosophe et sociologue il est tenu à intervenir dans la vie publique. Ce qu'il fit pendant toute sa vie. On saura peut-être qu'en 1967, après la mort de Benno Ohnesorg, (étudiant allemand tué en 1967, à Berlin, d'une balle, par un agent de police lors d'une manifestation contre le Chah d'Iran Reza Pahlavi), il participa à un colloque intitulé « Hochschule und Demokratie », organisé par les étudiants protestataires en l'honneur d'Ohnesorg. D'une part, Habermas était d'avis que les protestations des étudiants étaient légitimes et constituaient l'expression d'une conscience politique démocratique. D'autre part, toutefois, à la suite de certaines interventions de Rudi Dutschke (l'un des représentants les mieux connus du mouvement étudiant allemand en 1968), il jugea que ce dernier avait fait preuve, dans ses prises de position, d'un « fascisme de gauche »<sup>14</sup>.

Il faudra noter que si, à ses débuts, la pensée de Habermas était liée à l'Ecole de Francfort et si, même ultérieurement, certains de ses thèmes de recherche et certaines de ses interrogations en sont inspirées, à partir d'un moment donné sa philosophie et sa sociologie se développent d'une manière complètement autonome. D'un côté, comme nous le verrons, la proximité de Habermas à l'égard de Kant est plus nette que celle qu'il manifeste à l'égard de la tradition marxienne. D'autre part, rappelons-le, Habermas opte pour des approches philosophiques novatrices inspirées, je l'ai déjà relevé, par le pragmatisme américain et la philosophie du langage<sup>15</sup>, très éloignées de l'approche marxienne. Nous y reviendrons.

Pour le moment il importe – peut-être surtout – d'indiquer que, selon Habermas, les conditions du progrès sociétal ne doivent plus être cherchées, comme chez Marx, dans le travail social<sup>16</sup>. Elles coïncident en revanche, dans son optique, avec ce qu'il qualifiera, dans son ouvrage majeur, de « Kommunikatives Handeln », c'est à dire – je dois me limiter, pour l'instant, à une formulation très provisoire – de concertation (citoyenne) reposant sur un examen aussi impartial que possible tant de la situation sociale (la « Handlungssituation »), que des projets (« Handlungspläne ») soutenus par les personnes concernées et orientée vers une coordination des actions.

14 Stefan Müller-Dohm, *op. cit.*, page 192.

15 Voir plus loin, page.

16 Note consacrée au rôle de la notion de travail social chez Marx.

## 2. Le cheminement de la pensée de Jürgen Habermas. Débat public, concertation et démocratie dans le contexte de sa philosophie.

### 2.1. Première partie. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*

On sait que la thèse d'habilitation de l'auteur est consacrée aux transformations structurales progressives de la « Öffentlichkeit », c'est à dire de ce que l'on pourrait qualifier d'espace social public, citoyen. Cet espace comporte deux faces. C'est d'une part un domaine – mis en place par la société civile – au sein duquel les citoyens discutent de la chose publique en opposant arguments et contre-arguments. Et cela afin d'aboutir à des positions raisonnables qui puissent servir de base à des décisions politiques<sup>17</sup>. D'autre part, l'espace public comporte, aussi, une facette officielle représentée par l'État dont la fonction est de garantir le bien commun des citoyens<sup>18</sup>.

L'espace public, au premier sens de ce terme, souligne Habermas dans sa thèse, est d'origine hellénique<sup>19</sup>. Dans la compréhension que les Grecs anciens eurent de cet espace, il constitue un domaine de liberté ouvert aux débats concernant la cité. Je cite Habermas : « Dans le dialogue des citoyens, les affaires de la cité trouvent leur expression et prennent un aspect défini ; dans la querelle de ces mêmes citoyens, les meilleurs se font remarquer ... et accèdent (ainsi) ... à la gloire ». Habermas ajoute : « Ce modèle de l'espace public (je cite) « partage(ra), depuis la Renaissance et jusqu'à nos jours, avec tout ce qui se dit classique, une véritable puissance normative »<sup>20</sup>. Entendez que le modèle porte en lui, ne fût-ce que virtuellement, un certain nombre des exigences normatives caractérisant la démocratie des siècles futurs.

Assez longuement Habermas examine, d'une part, dans *Strukturwandel* – en se référant, notamment, à des auteurs d'une importance philosophique majeure tels que Hobbes, Locke, Rousseau, les physiocrates et Kant – la portée politique que la notion d'opinion publique prend au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles dans la théorisation de la démocratie et, d'autre part, les obstacles auxquels cette dernière se heurta à partir du XIX<sup>e</sup> siècle.

17 Voir plus loin.

18 *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, page 14.

19 *Strukturwandel*, page 15.

20 *Ibidem*, page 16.

À l'égard des physiocrates, (formant une école de pensée économique et politique qui se développa en France au XVIII<sup>e</sup> siècle), il écrit : « Au moment seulement où l'opinion publique est attribuée par les physiocrates au public éclairé, elle prend la signification... d'une opinion qui – en vertu d'un débat critique intervenu dans l'espace public – a été épurée (geläutert) en quelque sorte et transformée, dans l'esprit des citoyens, en opinion vraie »<sup>21</sup>. Le débat public éclairé, tel que le conçoivent les physiocrates, « met en lumière ou révèle (je cite textuellement Habermas) les fondements de l'ordre social et en « résume » les lois naturelles ». L'opinion publique, sans doute, ne gouverne pas. Mais, dans l'optique adoptée par les physiocrates, le souverain, si tant est qu'il soit lui-même éclairé, devra calquer ses décisions sur la « Einsicht » du public éclairé<sup>22</sup>.

Dans l'optique de Kant – à peine un siècle plus tard – le public éclairé « se constitue » en public de citoyens. « Das rasonierende Publikum der « Menschen » konstituiert sich zu dem der Bürger ». La législation elle-même reposera sur la volonté populaire fondée en raison. « Die Gesetzgebung selbst geht auf den « aus Vernunft abstammenden Volkswillen zurück »<sup>23</sup>. Ici nous nous trouvons, selon Kant, face au principe fondateur de l'État de droit libéral<sup>24</sup> et de la démocratie.

La mise en place de la démocratie se heurtera toutefois, par la suite, juge Habermas, à maints obstacles. Ainsi, avec l'apparition des grands partis et de la presse de masse (« Massenpresse »), la situation politique se dégradera. Pour les partis politiques, remarque-t-il – dans la mesure où ils veulent influencer le comportement de la population lors des élections – il importe de décider de l'emploi « des moyens de contrainte (Zwangsmittel) » et d'éducation ». Ces moyens, toutefois, ne sont pas aux mains du public mais de l'appareil des partis<sup>25</sup>. Je cite Habermas : « Les partis sont bien les instruments par l'intermédiaire desquels se forme la volonté. Mais ces instruments ne sont pas, juge Habermas, dans la main du public mais dans la main de ceux qui dominent l'appareil des partis ». « Die Parteien sind Instrumente der Willensbildung aber nicht in der Hand des Publikums, sondern derer, die den Parteiapparat bestimmen »<sup>26</sup>.

21 *Ibidem*, page 118.

22 *Ibidem*, page 119.

23 *Ibidem*, page 132.

24 *Ibidem*, page 132.

25 *Ibidem*, page 242.

26 *Ibidem*.



Dans ce contexte, Habermas parle d'une « *Vermachtung* » de la démocratie. On pourrait traduire ce terme – qui est d'une importance majeure dans sa pensée – par *soumission manipulatrice des électeurs au pouvoir d'instances politiques insuffisamment ouvertes aux débats*. En vue de réajuster le fonctionnement démocratique des partis politiques, il faudra, juge-t-il, que, *dans leur structure interne*, les partis soient organisés conformément au principe de la « *Oeffentlichkeit* » et rendent possible, de manière institutionnelle, d'un côté, une démocratie *interne* aux partis et fassent d'autre part du Parlement *un espace ouvert de débats publics*<sup>27</sup>. Dans ce contexte, Habermas insiste sur le fait que le mandat des députés doit être et rester libre.

Dans le contexte de sa thèse d'habilitation notamment, on comprendra que Habermas ait reproché à Adenauer – dont il reconnaissait par ailleurs qu'il était démocrate – de ne pas avoir contribué à créer, en Allemagne, un espace public assez largement ouvert au débat politique.

## 2.2. Deuxième partie. *Theorie des kommunikativen Handels*

### 2.2.1. Quelques remarques introductives

Comme le souligne Christina Lafont, la notion « d'agir communicationnel » est, en fait, la notion centrale de l'œuvre de Habermas<sup>28</sup>. Semblablement, le très gros ouvrage en deux volumes-comportant plus de douze cents pages – intitulé *Theorie des kommunikativen Handels* constitue, du moins jusqu'à ce jour, l'œuvre majeure de l'auteur.

Il y a plusieurs raisons à cela.

D'une part, nous savons que, tout en ayant rompu avec l'Ecole de Francfort, Habermas a maintenu le projet de jeter les fondements d'une *théorie critique* philosophique et sociologique de la société. Il appuiera toutefois cette théorie – nous le savons déjà – sur un paradigme très différent du paradigme marxiste. Ce paradigme nouveau est mis en place et les fondements de la nouvelle théorie critique de la société sont jetés dans *Theorie des kommunikativen Handels*.

La nature du nouveau paradigme est tributaire du fait – auquel, aussi, j'ai déjà fait allusion – que les révolutions linguistique (dite « *linguistic*

27 *Ibidem*.

28 Christina Lafont, article « *Kommunikatives Handeln* » dans Habermas-Handbuch, J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung und Ernst Poeschel Verlag, Stuttgart, 2009, page 332.

turn ») et pragmatique (« *pragmatic turn* ») (dues notamment à Wittgenstein et à Peirce) exercèrent une influence déterminante sur Habermas. Elles l'amènèrent à saisir et à préciser le lien très étroit existant entre le *langage* et, tout particulièrement, entre la communication, la concertation et, d'autre part, la coordination des actions *et la genèse et diversification des sociétés humaines*. Cette prise de conscience, jugea-t-il, devait permettre de jeter les fondements d'une théorie critique de la société.

Partons de quelques indications sur les révolutions linguistique et pragmatique pour nous interroger, par la suite, sur le rôle – dans l'optique de Habermas – de la philosophie et de la sociologie dans une théorie critique de la société.

Partons du « *linguistic turn* ». Dans le *Oxford Companion to Philosophy*, Christopher Norris décrit ainsi ce dernier. Il désigne un ensemble d'approches philosophiques, d'ailleurs assez disparates, qui ont ceci en commun : Il n'y a pas de faits transcendants au langage (« *there are no facts outside of language* »). Je cite : « *Le langage, le discours, les différentes formes de représentation linguistique forment l'ultime point que la philosophie puisse atteindre dans sa recherche de la connaissance et de la vérité* »<sup>29</sup>.

Dans l'optique de « *Kommunikatives Handeln* » cette phrase implique qu'il n'y a pas de valeurs susceptibles d'être découvertes par la pensée humaine – *sans* quelque référence *essentielle au langage, au parler* et aux règles qui le gouvernent. Il n'y a de pensée que celle qui s'exprime dans et par le langage. Les normes gouvernant l'action humaine sont fondées dans des normes immanentes au langage. Voilà ce que je tenterai d'expliciter par la suite.

A côté de la révolution linguistique, la *révolution pragmatique* – réalisée notamment à la même époque, par les philosophes américains Peirce, James et Dewey exerça, à son tour, une influence déterminante sur Habermas. Sous certaines de ses formes au moins, le pragmatisme se caractérise, toujours selon Norris, par une approche non spéculative, *proche des pratiques sociales*. Chez Habermas, de son côté, il existe un lien essentiel entre le langage, les normes qui le gouvernent et les pratiques sociales.

29 *The Oxford Companion to Philosophy*, edited by Ted Honderich, Oxford University Press, 1995, page 492.



En plus du fait que les réflexions menées dans *Kommunikatives Handeln* sont à la base de la théorie critique de la société proposée par Habermas, l'importance de cet ouvrage – dans le contexte de l'œuvre globale de l'auteur – repose aussi sur le fait que voici : L'un des thèmes centraux de l'œuvre habermasienne – dont nous avons fait connaissance dans *Strukturwandel der Öffentlichkeit* – la genèse, le développement et l'analyse d'un mode de *vivre ensemble démocratique* – est abordé (ré-abordé) d'une manière *novatrice* dans *Kommunikatives Handeln* et sera repris d'une manière très explicite dans le second ouvrage majeur de Habermas, *Faktizität und Geltung*, qui paraîtra en 1991 et dont je vous parlerai bien entendu.

### 2.2.2. Brève analyse de *Kommunikatives Handeln*

#### La notion de « *Kommunikatives Handeln* »

Entrer en communication constitue, selon ThKH, un « *Handeln* », c'est à dire un faire, un agir. Habermas souligne toutefois que l'expression « *kommunikatives Handeln* » ne désigne *pas toutes les actions qui supposent une communication*. Le trait distinctif de l'*agir communicationnel* au sens très exigeant de ce terme – ce que je préciserai dans quelques instants – consiste dans le fait que les personnes qui y participent se concertent *sans* que cette concertation ne soit soumise, dans toute la mesure du possible, à aucune contrainte (elle sera « *herrschaftsfrei* »)<sup>30</sup> et que ces personnes se dotent ainsi d'un instrument *de coordination coopérative de leurs visées et de leurs actions*.

Or nous savons que, selon Habermas, *les règles qui gouvernent l'application (coopérative) de cet instrument, pourront servir de fondement à une théorie critique sociologique et philosophique de la société*.

#### *Kommunikatives Handeln*, *teleologisches Handeln* et *fonctionnalisme*.

A l'agir communicatif Habermas oppose l'*agir téléologique* d'une part et, d'autre part, dans une optique fort différente, une *lecture fonctionnaliste de l'agir humain*.

30 Voir aussi Christina Lafont, « *Kommunikatives Handeln* » dans *Habermas-Handbuch*, pages 332-333, voir ThKH, I, page 128.

#### L'agir « téléologique » et « téléologique stratégique »

Une personne, relève Habermas, agit de manière *téléologique*, si elle réalise une fin donnée (un « *Zweck* », un « *telos* » en grec ancien) *ou encore*, s'arrange de manière à favoriser la réalisation d'un état de chose désirable en choisissant les moyens adéquats. L'action est, dans ce cas, « *erfolgsorientiert* », orientée vers le succès. Si elle a pour objet d'exercer une influence sur des objets on la dira *instrumentale*. L'agir téléologique devient *stratégique* si tant est que l'influence porte sur des personnes ou groupes de personnes<sup>31/32</sup>. Habermas ajoute que ce modèle est souvent interprété dans une *optique utilitariste*. Le modèle sous-tend, notamment, indique-t-il, communément, les approches de l'économie et de la sociologie<sup>33</sup>.

L'auteur insiste sur le fait que l'agir communicatif *ne peut pas être réduit* à un agir *téléologique* et notamment *ne peut pas l'être à un agir téléologique stratégique*. L'un des objets majeurs du premier volume de ThKH est, *précisément*, de combattre toute lecture *exclusivement stratégique* de la genèse et du devenir de la société. L'agir communicatif, est, selon lui, une façon de procéder originaire, orientée vers la concertation et soumise à certaines exigences normatives (-ce que j'expliquerai tout de suite-) immanentes à cette notion. L'agir communicatif est donné avec le langage, reposant, comme nous le verrons, *sur une dimension normative immanente à la pratique de ce dernier*.

#### L'approche fonctionnaliste

Une approche *fonctionnaliste* considère que « la société constitue une totalité organique dont les différents éléments peuvent s'expliquer par les fonctions qu'ils remplissent les uns par rapport aux autres »<sup>34</sup>. Au deuxième volume de ThKH notamment, Habermas oppose sa théorie de la société à celle, fonctionnaliste, de Niklas Luhmann. Tandis que le premier tome est, pour l'essentiel consacré à la notion de rationalité communicative dans le contexte de la société et à une critique de l'approche téléologique (notamment *stratégique*), le second l'est, notamment ou du moins entre

31 THKH, pages 126-127.

32 Voir aussi, Helmut Dubiel, *Kritische Theorie der Gesellschaft, Eine einführende-Rekonstruktion von den Anfängen im Horkheimer-Kreis bis Habermas*. Juventa Verlag, Weinheim und München 1991, pages 95 et suivantes.

33 THKH, page 126.

34 Je m'inspire ici d'une définition figurant sur le site [www.toupie.Org/Dictionnaire](http://www.toupie.Org/Dictionnaire).



autres choses, à la critique de l'approche luhmannienne dont je n'aurai malheureusement pas le temps de vous parler aujourd'hui. J'y consacrerai volontiers une autre conférence.

### 2.2.3. Les normes gouvernant la communication coopérative

2.2.3.1. *Le modèle communicatif de l'action* repose sur la supposition que voici : Dans un débat – portant soit sur le monde objectif, soit sur le monde social soit encore sur le monde subjectif (c'est-à-dire sur le monde des expériences subjectives), les interlocuteurs qui *formulent des affirmations susceptibles d'être acceptées ou mises en question* doivent se soumettre, dans ce débat, à certaines règles supposées – en principe – **par tout débat de communicatif** au sens exigeant de terme<sup>35</sup>.

Précisons un peu ceci en rappelant que, dans l'optique de Habermas, la communication et l'agir communicationnel ainsi que les règles (ou normes) qui le gouvernent n'ont point leurs racines dans d'éventuelles spéculations ou intuitions philosophiques. *Elles les ont dans le langage lui-même. La communication est un fait de langage. C'est dire que la communication coopérative et ses modalités et notamment la normativité (c'est-à-dire les règles qui la gouvernent) se constituent dans la pratique du langage.* Cette pratique *génère*, dans le contexte du parler-ensemble, les conditions normatives minimales (c'est dire les *règles* minimales) supposées par une coopération sociétale ou plutôt par une socialisation centrée sur la coopération. C'est ce que je tenterai d'expliquer maintenant.

2.2.3.2. Si nous faisons abstraction du fait que les énoncés formulés par les interlocuteurs (dans ce type de communication) doivent être bien formés, chacun des interlocuteurs est « obligé d'élever implicitement – en formulant un énoncé *dans le contexte examiné* – trois prétentions à la validité (drei « Geltungsansprüche ») à l'égard desquels Habermas s'est d'ailleurs inspiré de la pensée de son ami Karl-Otto Apel, soit :

- **Premier Geltungsanspruch.** Il coïncide avec la prétention que l'énoncé effectué est *vrai* c'est-à-dire que ses présupposés à l'égard du monde (objectif, social ou subjectif) (« seine Existenzvoraussetzungen ») sont réalisées, que le locuteur n'a pas menti, n'a pas été ambigu à son escient et qu'il s'est suffisamment bien informé.

35 ThKH, pages 148 et 149.

- **Deuxième Geltungsanspruch.** Celui-ci comporte deux volets.

**Le premier** coïncide avec la prétention que l'énoncé est juste (*richtig*), c'est à dire qu'il est en conformité avec les normes éthiques et sociales qui sont inscrites à l'horizon normatif de la société en question. Selon Habermas cet horizon appartient à ce que – avec la tradition herméneutique – il qualifie de « Lebenswelt ». J'introduirai et commenterai cette notion dans quelques instants.

**Le second volet** (de ce deuxième « Geltungsanspruch ») coïncide avec un rétro-questionnement (une remise en question) de cette prétention elle-même, c'est à dire avec une interrogation portant sur la validité de cet horizon ou de ce contexte normatif, bref sur la portée et la validité de la « Lebenswelt », (terme que j'explicitai dans quelques instants).

- **Troisième Geltungsanspruch.** Il consiste dans la prétention que l'intention manifestée par le locuteur est bien pensée ou assumée *telle qu'elle* est formulée<sup>36</sup>.

A ces exigences il s'ajoute plusieurs autres concernant l'organisation du débat, c'est à dire la conformité de ce dernier à ce que je qualifierai d'*exigences démocratiques de base*. Habermas, toutefois, ne les désigne pas ainsi. En les évoquant il parle plutôt de « *Ideale Sprechsituation* ».

Voici comment il caractérise cette dernière dans *Vorstudien und Ergänzungen der Theorie des kommunikativen Handelns* : Je ne retiens que quelques éléments essentiels de ses indications :

Toutes les personnes participant à un débat doivent disposer de la même chance d'avoir recours à des actes communicatifs. Elles doivent avoir les mêmes chances de faire des déclarations et recommandations, d'exprimer leurs attitudes fondamentales (leurs « Einstellungen »), leurs sentiments et exigences, mais aussi de formuler des exigences à portée sociétale ou juridique et d'en problématiser d'autres ; cela de manière à ce qu'aucune conviction *préconçue* ne reste soustraite à la critique.<sup>37</sup>

36 *Theorie des kommunikativen Handelns*, I, pages 148-149.

37 *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt, zweite Auflage, 1984, pages 177 et suivantes.

Il serait intéressant, mais – en raison du peu de temps qui m'est imparti – il est impossible, d'analyser l'ensemble des facettes caractérisant, selon Habermas, la « ideale Sprechsituation ». Globalement ces dernières définissent les exigences auxquelles doit être soumise toute concertation sociétale si tant est qu'elle prétend être « herrschaftsfrei ». Ceci équivaut à dire que les exigences auxquelles doit satisfaire le « ideale Sprechsituation » définissent (la formulation est mienne) les conditions d'une concertation sociétale *radicalement démocratique et non manipulée*.

#### 2.2.4. Le rôle de la « Lebenswelt » dans la concertation collaborative<sup>38</sup>

Dans *Der Philosophische Diskurs der Moderne*<sup>39</sup> Habermas indique que si un locuteur (c'est-à-dire une personne qui parle) et un auditeur se concertent à l'égard de quelque chose qui fait part du monde objectif (c'est-à-dire de ce que, dans le langage quotidien, nous appelons, tout court, le monde), du monde social (ou monde des relations interhumaines) ou, enfin, du monde subjectif (celui des expériences subjectives), ils (c'est-à-dire les interlocuteurs) se situent par rapport à l'horizon de leur « Lebenswelt ». Celle-ci constitue un horizon d'évidences culturelles (« kulturelle Selbstverständlichkeiten ») auxquelles les interlocuteurs empruntent des schémas d'interprétation consensuels.

Avant d'aller plus loin, il sera sans doute utile d'indiquer que Habermas est *loin d'être seul* à accorder une importance considérable à la notion de « Lebenswelt ». Dans *Die Krisis der Europäischen Wissenschaften*<sup>40</sup>, paru en 1954, Edmund Husserl (l'un des philosophes majeurs de l'époque) se plaint de ce que la philosophie, tout comme d'ailleurs la science européenne, a, en raison d'un préjugé qui la caractérisait, ignoré la « Lebenswelt ». Or, d'après lui – en quoi sa position n'est pas très éloignée de celle qu'adoptera Habermas – les données singuliers ne nous sont présents que sur un horizon « lebensweltlich » global ouvert et indéfini<sup>41</sup>. Semblablement, Max Weber (économiste

38 *Theorie der kommunikativen Handelns II*, Première section de la Zweite Zwischenbetrachtung, Das Konzept der Lebenswelt und der hermeneutische Idealismus der verstehenden Soziologie THKH II, pages 182 et suivantes.

39 Jürgen Habermas, *Der philosophische Diskurs der Moderne, Zwölf Vorlesungen*, Suhrkamp, 1988 pages 348 et suivantes.

40 Edmund Husserl, *Die Krisis der Europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie*, Haag, Martinus Nijhoff, 1954.

41 Voir aussi Husserl, *Phänomenologische Psychologie*, pages 59 et suivantes.

et sociologue) avait nettement saisi l'importance de la « Lebenswelt » dans les sciences sociales. De leur côté, la sociologie et l'anthropologie culturelle contemporaines soulignent l'importance du *vécu quotidien et de ses horizons non, ou rarement, rétro-questionnés ou mis en question*.

Revenons maintenant à Habermas pour compléter le passage que nous avons cité. Pareillement à ce qu'il avait indiqué dans *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Habermas écrit dans *Theorie des kommunikativen Handelns*, au tome II : Dans l'optique orientée vers les situations concrètes, la « Lebenswelt » se présente comme un réservoir d'évidences (« de Selbstverständlichkeiten ») ou de convictions inébranlables ou du moins non ébranlées (« unerschütterte Ueberzeugungen ») dont les interlocuteurs se servent en vue d'élaborer des interprétations coopératives (« welche die Kommunikationsteilnehmer für kooperative Deutungsprozesse benutzen »). Ces convictions, indique-t-il deux pages plus loin, fournissent aux personnes qui communiquant entre elles des convictions d'arrière-fond (« versorgt die Angehörigen mit unproblematischen, gemeinsam als garantiert unterstellten Hintergrundüberzeugungen und aus diesen bildet sich der Kontext von Verständigungsprozessen, in denen die Beteiligten bewährte Situationsdefinitionen benutzen oder neue aushandeln »)<sup>42</sup>.

Les convictions toutefois qui sont « unerschüttert » (non ébranlées) à tel moment ou dans tel contexte donné *peuvent* être *réajustées* dans un contexte nouveau. « Einzelne Elemente, bestimmte Selbstverständlichkeiten werden... in der Form eines konsentierten und zugleich problematisierbaren Wissens mobilisiert ». Le savoir qui se présente comme étant inébranlable à tel moment du débat peut, à certains égards au moins, être problématisé et rediscuté ultérieurement. Entendons : *L'horizon* auquel se réfère le débat communicatif à tel moment, peut être *réarticulé ou réajusté* tout au long des débats. Les normes inscrites à cet horizon ne sont pas données une fois pour toutes, d'une manière inébranlable, comme si elles étaient fondées dans une métaphysique pérenne. Elles sont issues elles-mêmes du langage, c'est à dire de la communication coopérative et peuvent être revues et ajustées dans le contexte de cette dernière. A certains égards toutefois, nous le verrons dans la prochaine section, les marges de cet ajustement sont étroites.

42 *Theorie des kommunikativen Handelns II*, page 191.



### 2.2.4.1. La « colonisation » de la « Lebenswelt »

Dès *Strukturwandel der Öffentlichkeit* Habermas indiquait qu'au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la *rationalité stratégique*, marquant de son empreinte tant l'Etat et la vie politique que l'économie, avait déstabilisé l'emprise des exigences normatives gouvernant les débats publics. La thèse portant sur la « colonisation de la « Lebenswelt » va dans ce sens. Selon une formulation suggestive de Martin Föllsack<sup>43</sup>, Habermas y met en lumière que l'agir communicatif risque d'être progressivement étouffé (« überwuchert ») par des impératifs à caractère systémique, notamment économiques ou administratifs. Dans leur livre consacré à Habermas<sup>44</sup> Mathias Iser et David Strecker soulignent à leur tour que des pathologies sociales et aveuglements politiques supplantent (« verdrängen ») la concertation collaborative ou, pour le moins, risquent de le faire.

### 2.3. Retour à une question centrale. Le rôle de la philosophie et celui de la sociologie et des sciences sociales dans la mise en place d'une théorie critique de la société.

On se souviendra que, dès la période où sa pensée était influencée par l'école (marxiste) de Francfort, Habermas se refusait à établir une frontière très nette entre philosophie et sociologie. Pour le moins il pensait que – dans le contexte d'une théorie critique de la société – l'approche de la philosophie et celle de la sociologie sont complémentaires et que leurs frontières sont floues à bien des égards. A ce sujet, la pensée de Habermas ne s'est pas radicalement modifiée au cours de son évolution ultérieure.

Nous aurons à nous demander maintenant quel est, dans *Theorie des kommunikativen Handelns* – et plus exactement dans le contexte de la mise en place d'une théorie critique de la société – le rôle respectif de la philosophie et celui des sciences sociales.

#### 2.3.1. Partons de la philosophie

Nous savons qu'à la suite de la révolution linguistique qu'il a faite sienne, Habermas juge que les relations sociétales ordonnées sont fondées dans le langage et plus exactement dans la communication coopérative.

43 Martin Föllsack, « Stillgestellte Normativität », *www.sammelpunkt philo*, page 2.

44 Martin Iser/David Strecker, *Habermas, Zur Einführung*.

Nous savons aussi que, dans le contexte de la communication coopérative, chaque interlocuteur est, implicitement, obligé à *faire siens* les trois « Geltungsansprüche » que nous venons de mentionner et à *satisfaire*, par ailleurs, au mieux, à ce que j'ai appelé des « exigences démocratiques de base » et que Habermas qualifie de « ideale Sprechsituation ». Remarquons enfin que la concertation ne peut et ne doit pas toujours aboutir à un consensus. Elle doit s'y orienter tout en respectant des dissensions honnêtement argumentées.

L'ensemble de ces exigences a souvent été mal compris. Certains auteurs ont reproché à Habermas de faire preuve de naïveté, de « Blauäugigkeit », en formulant des exigences qui, en fait, hic et nunc, sont manifestement irréalisables. Habermas n'a toutefois jamais jugé que ces exigences *puissent* être complètement réalisées ici et maintenant. Elles définissent des exigences *idéales*, présupposées, *en principe*, par une communication honnêtement collaborative, non faussée par tel ou tel pouvoir (telle « Herrschaft » plus ou moins souterraine). Ces exigences *doivent ou devraient* orienter les concertations sociétales et devront, dans la mesure où elles sont réalisées, contribuer à générer progressivement une société plus *authentiquement* démocratique.

#### 2.3.2. Tournons-nous maintenant vers la sociologie

Il sera utile de partir d'une définition, même élémentaire de la discipline.

1. La sociologie est l'étude de la société, de l'être humain dans son milieu social. Quant à la société, elle est une association organisée d'individus régis par des règles, des habitudes données. Ou encore<sup>45</sup> : « La sociologie est l'une de plusieurs sciences sociales spécialisées ». « Son objectif est d'obtenir une connaissance de l'homme et de la société en tant qu'elle peut-être obtenue par une investigation portant sur les éléments, les processus, les antécédents et conséquence de la vie en groupe ».

Une théorie critique de la société, telle que Habermas prétend l'établir, sera, dans son optique, *et se doit d'être, à la fois philosophique et sociologique*. Elle sera *philosophique* – selon Habermas – dans la mesure où elle met en lumière quelles sont les conditions normatives – (les « Geltungsansprüche » que j'évoquais tout à l'heure) auxquelles doit

45 P.M.Ha Sociology », *Encyclopedai britannica* William Benton, 1966. J'utilise à bon escient une définition datant des années où Habermas travaillait sur cette question.



satisfaire une concertation – disons le, le plus simplement possible – si elle doit être à la fois pertinente, honnête et « herrschaftsfrei », en accord avec les exigences normatives inscrites dans l'horizon de notre « Lebenswelt ». Elle sera *sociologique* pour autant que ce faire, quand il devient réflexif, engendre une théorisation : une science de la société et parallèlement une histoire critique de la société qui est, à son tour, une science sociale.

Lorsque, dans *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Habermas étudiait le devenir de la démocratie occidentale, il faisait œuvre d'historien, il contribuait à une science sociale, tout en étant, en même temps philosophe. Lorsqu'il assumait la fonction de conscience de la nation, intervenant publiquement lors de tel événement, tel que les mouvements étudiants des années soixante, il était philosophe dans la mesure où son action était orientée par les normes de la communication et sociologue pour autant que, dans le contexte normatif donné, il s'appuyait sur une théorisation sociologique de la situation.

Notons que, dans le contexte de cette double approche philosophique et sociologique de l'auteur, les normes fondamentales de la communication – qui sont générées *dans la pratique du langage et gouvernent la pratique du langage* en tant qu'elle est collaborative – sont génératrices de la démocratie. La démocratie réelle vit – dans l'optique de Habermas, insistons-y – de la persistance tenace des normes originaires d'une communication collaborative. Plus elles sont respectées, plus on pourra dire qu'une démocratie se porte bien.

### 2.3. Troisième partie. *Faktizität und Geltung*. (Intitulé de la traduction française à laquelle je me réfère en vue de certaines traductions : *Droit et démocratie*)<sup>46</sup>

Dans *Faktizität und Geltung*, paru en 1991, neuf ans après *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Habermas thématise les relations entre communication collaborative et droit positif.

Dans *Theorie des Kommunikativen Handelns* – indique-t-il dès le chapitre introductif – la question se posait comment la société humaine peut se reproduire à partir d'une base aussi fragile qu'un ensemble d'exigences normatives inscrites dans l'acte de communication collaborative.

46 Jürgen Habermas, *Droit et démocratie, Entre faits et normes*, Traduit par Rainer Rochlitz et Christian Bouchindhomme ; Paris : Gallimard, 1992.

Dans *Faktizität und Geltung*, Habermas fournit, à cette question, une réponse qui, à son avis, s'impose de toute évidence. « Le meilleur candidat en vue de cette explication, écrit-il, est le droit positif ». (Les) normes juridiques (je cite toujours textuellement Habermas) rendent possible la genèse de communautés... dont la cohésion (*Zusammenhalt*) repose à la fois sur la menace de sanctions... et sur une adhésion rationnelle. « Solche Rechtsnormen ermöglichen nämlich hochartifizielle Gemeinschaften, und zwar Assoziationen von gleichen und freien Rechtsgenossen, deren Zusammenhalt gleichzeitig auf der Androhung äußerer Sanktionen wie auf der Unterstellung eines rational motivierten Einverständnisses beruht »<sup>47</sup>.

L'examen des relations entre, d'une part, la communication collaborative et la théorie de la démocratie et, d'autre part, la théorie du droit, fut largement favorisé, dès 1986, par l'attribution, à Jürgen Habermas, du Gottfried-Wilhelm Leibnizpreis. Ce prix était doté de la somme, remarquable, de deux millions d'Euros. Le titulaire du prix était libre d'utiliser l'argent en vue des recherches qui lui semblaient indiquées. Habermas, profitant de cette manne, mit dès lors en place, à l'université de Francfort, un groupe de recherche qui devait se consacrer à des questions portant sur la théorie du droit, la théorie de la démocratie et, notamment aussi, aux relations entre morale et droit<sup>48</sup>. Un certain nombre de chercheurs renommés, dont Rainer Forst, Ingeborg Maus et Axel Honneth firent partie du groupe. Les travaux de celui-ci aboutirent, entre autres choses, à la publication, en 1992 de *Faktizität und Geltung*. Avant de publier cet ouvrage, Habermas présenta et fit discuter les résultats de ses recherches, à New-York d'abord, lors d'un colloque intitulé « Habermas on Law and Democracy », puis à Chicago et Evanston dans plusieurs universités<sup>49</sup>.

Stefan Müller Doohm, (l'auteur, on s'en souviendra d'une épaisse biographie de Habermas), souligne que – bien qu'au cours du processus de sécularisation sociale les sphères du droit et de la morale sur lesquelles portent à ce moment les recherches de Habermas se soient différenciées – il subsiste des corrélations entre ces disciplines<sup>50</sup>.

47 *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, Suhrkamp, 1992, page 23.

48 Stefan Müller-Doohm, *Jürgen Habermas, eine Biographie*, Suhrkamp, Berlin, 2014, page 328.

49 *Ibidem*, page 329.

50 *Ibidem*, page 330.



En fait, selon Habermas, *les normes juridiques ont besoin d'une légitimation morale* en vue d'être des normes valides (« verbindliche Normen »). Elles n'accèdent à la « Verbindlichkeit » que dans la mesure où elles résultent d'une consultation juridique extensive et d'une argumentation orientée vers un consensus. En d'autres termes. Les normes juridiques atteignent à la « Verbindlichkeit » par l'intermédiaire de l'accord auquel parvient la « Kommunikationsgemeinschaft » des juristes, qui se font orienter largement par des considérations morales ou plutôt éthiques<sup>51</sup>.

Dans ce contexte, il s'établit également un lien entre l'approche habermasienne et les principes de la démocratie : Un système de droits, légitimés de la manière que nous venons d'évoquer, ne garantit pas seulement l'autonomie individuelle mais aussi l'autonomie publique, c'est-à-dire la participation de tous, avec des chances égales, au processus de la formation politique des opinions et des volontés<sup>52</sup>. Le principe du discours (das « Diskursprinzip ») doit, sur la voie de l'institutionnalisation juridique, prendre la forme (« die Gestalt annehmen ») d'un principe de démocratie<sup>53</sup> qui, à son tour, attribue une force légitimatrice au principe de juridiction. Ce qui signifie : En démocratie, la pratique juridique doit suivre le modèle neutre de justification argumentative (« das Model argumentativer Begründung ») parce que ce seul modèle est compatible avec le principe de neutralité d'un Etat constitutionnel (Rechtsstaat). Il est en effet exclu, juge Habermas, dans le contexte d'un Etat constitutionnel – neutre à l'égard des différentes formes de vie – de privilégier une conception de ce qui est bon ou désirable (ou constitue une bonne vie) par rapport à telle autre<sup>54</sup>. Bref : l'Etat doit rester neutre.

**2.4. Quatrième partie (qui s'inscrit dans la suite de la troisième).** L'essai intitulé « Trois modèles normatifs de la démocratie » figurant dans *Die Einbeziehung des Andern*, paru en 1996.

Pour quelles raisons, d'après cet essai, le modèle proposé par Habermas, (la « théorie du discours », « Diskurstheorie » ou encore – expression équivalente selon l'auteur – la théorie de la politique délibérative permet une meilleure compréhension du vivre ensemble démocratique (« ein besseres Demokratieverständnis ») que les théories libérale et républicaine.

51 Ici je m'inspire encore, assez librement, du même ouvrage, page 330.

52 Ibidem, page 330.

53 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Seite 154.

54 Stefan Müller-Dohm, *op. cit.*, page 330.

Nous commencerons par présenter très brièvement les modèles libéral et républicain (tels que les analyse Habermas) pour insister, ensuite, un peu plus longuement, sur le modèle de la politique délibérative. C'est ainsi, en effet, insistons-y, que Habermas qualifie ici son propre modèle, celui de la théorie du discours.

#### 2.4.1. Le modèle libéral

Selon l'approche libérale, telle que la conçoit Habermas – d'une manière qui est assez loin d'être commune – le processus démocratique a pour objet de programmer l'Etat dans l'intérêt de la société. Dans cette même optique, l'Etat est considéré comme étant l'appareil de l'administration publique. La société de son côté est présentée comme coïncidant avec le système des relations économiques (le « markt-wirtschaftliche Verkehr ») existant entre les personnes privées et le travail de ces dernières<sup>55</sup>. Quant à la politique – prise au sens de l'élaboration de la volonté politique des citoyens – elle a pour fonction de travailler à la réalisation des intérêts sociétaux privés par l'intermédiaire de l'appareil de l'Etat<sup>56</sup>.

Le statut des citoyens se détermine en fonction des droits subjectifs dont ils disposent par rapport à l'Etat et aux autres citoyens. En tant que bénéficiaires de droits subjectifs, ils sont assurés de la protection de l'Etat pour autant qu'ils recherchent la réalisation de leurs intérêts privés dans le cadre des limites fixées par la loi.

Les droits politiques ont la même structure. Ils accordent aux citoyens la possibilité de faire valoir leurs intérêts privés dans ce sens qu'à la suite des élections, de la composition des corps parlementaires et du gouvernement, ils peuvent s'agréger avec d'autres intérêts privés en une volonté politique qui puisse avoir une emprise sur l'administration.<sup>57</sup>

#### 2.4.2. Le modèle républicain

Il sera utile de relever tout de suite que Habermas se sent proche du modèle républicain bien que le modèle de la politique délibérative corresponde, pour lui, à des exigences non susceptibles d'être abandonnées. Les deux modèles, selon ma lecture, sont parfaitement compatibles.

55 Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Andern* Suhrkamp, Frankfurt, page 277.

56 Ibidem, page 277.

57 Ibidem, page 279.

Selon la conception républicaine – je cite textuellement Habermas – le statut des citoyens ne se détermine *pas*, comme dans l'optique libérale, selon le modèle de libertés négatives auxquelles les citoyens, en tant que personnes privées, peuvent avoir recours. (Je cite : « Les droits du citoyen – étant en première ligne des droits de participation et de communication – sont des libertés *positives*. Elles garantissent non point la liberté à l'égard d'une contrainte extérieure, mais la participation à une praxis commune, par l'intermédiaire de l'exercice de laquelle les citoyens peuvent devenir ce qu'ils veulent être, c'est-à-dire des sujets politiquement responsables appartenant à une communauté de personnes libres et égales<sup>58</sup> ;

#### 2.4.3. Le modèle de la politique délibérative

Selon ce modèle qui vous est déjà familier depuis que nous avons examiné les ouvrages antérieurs de l'auteur – et qui est parfaitement compatible avec la modèle républicain – les problèmes sociétaux ne peuvent pas être résolus par la force, l'intimidation, la tromperie. Ils ne peuvent l'être que par la communication et par des efforts tenaces, toujours repris, de concertation.

Bien plus nettement que dans les ouvrages antérieurs, Habermas voit toutefois maintenant que la politique délibérative ne doit pas hésiter à prendre *aussi* une portée empirique, qu'elle doit tenir compte de la multiplicité des formes de communication dans lesquelles la volonté commune » ne se constitue *pas uniquement* sur la voie d'une concertation éthique, *mais aussi par l'intermédiaire de la prise en compte de compromis* et, bien entendu aussi par l'examen de la cohérence de telles ou telles dispositions juridiques<sup>59</sup>. La politique délibérative et la politique *instrumentale* peuvent se compléter, même s'entremêler (« sich verschränken ») si tant est que les pratiques communicatives respectives sont prises en compte dans le contexte des institutions<sup>60</sup>.

58 Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Andern*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996, Seite 280.

59

60 *Ibidem*, page 285.

#### 2.5. Cinquième partie : L'Union Européenne. La démocratie européenne

**Une prise de position énergique en faveur de l'UE, tempérée toutefois par plusieurs critiques à son égard. L'une d'entre elles porte sur son incapacité d'agir et l'autre sur ses structures insuffisamment démocratiques**

Je m'appuierai, surtout, dans cette brève (bien trop brève) section, sur *Die postnationale Konstellation*, datant de 1998, *Ach Europa*, paru en 2008, *Die Verfassung Europas* (datant de 2011)<sup>61</sup>, *Im Sog der Technokratie* (datant de 2013) et une collection d'articles parus dans les « Blätter für deutsche und inter-nationale Politik » accessibles maintenant sur Internet.

##### 2.5.1. La prise de position en faveur de l'U.E.

Dans toutes ces publications, consacrées à l'Union Européenne, Habermas prend position – très nettement – tant en faveur (à un moment où ce dernier était mis en question) du maintien de l'euro que de la continuation d'une intégration européenne *judicieuse* et cela tant dans le contexte proprement européen que dans le contexte international.

Il formula toutefois plusieurs critiques – complémentaires – sévères à l'égard de l'UE. Ces critiques portent, l'une et l'autre, sur des déficiences de la politique menée par l'Union.

##### 2.5.2. Plusieurs critiques complémentaires

###### 2.5.2.1. L'incapacité d'agir de l'Europe (« Die fehlende Handlungs-fähigkeit der Europäischen Union »)

Dans l'ouvrage intitulé *Ach Europa* Habermas souligne ce qui suit : dans le contexte d'un retour généralisé, au niveau mondial, à des politiques hégémoniales, dans le contexte encore des suites durables de l'histoire coloniale, d'une confrontation de l'Occident avec le monde islamique, de la décomposition, dans bien des parties du monde, des structures nationales, il *faudrait absolument* que l'Europe devienne capable d'agir, de faire valoir sa position au plan international. *A condition* que, dans le domaine de la

61 J'aurais pu citer aussi *Der gespaltene Westen*, Suhrkamp 2004 et *Im Sog der Technokratie*, Suhrkamp 2013.



politique extérieure, l'U.E. soit en mesure de jouer un rôle important – à côté des Etats-Unis, de la Chine, de l'Inde, du Japon – elle pourra – notamment dans les instances économiques internationales – proposer des alternatives consistantes<sup>62</sup>.

Dans le même texte, Habermas indique encore que, sans disposer de taux d'imposition convergents, sans harmoniser à moyenne échéance les politiques économiques et sociales, l'Europe abandonnera à des mains étrangères le sort de son modèle de société<sup>63</sup>. Il suggère par ailleurs aussi que l'Europe devrait disposer de forces armées<sup>64</sup>.

#### 2.5.2.2. Les structures insuffisamment démocratiques de l'Europe

Au cours des années, juge Habermas en 2007 – c'est-à-dire avant un certain nombre d'avancées dont la plus importante, peut-être, fut le rôle accru attribué au Parlement Européen – les pays d'Europe ont, selon Habermas, perdu une bonne part de leur substance démocratique. D'importantes décisions sont prises à Bruxelles et ne sont que « transposées », par la suite, dans les législations nationales<sup>65</sup>.

Habermas considère notamment comme étant fort discutable, dans une optique démocratique, le fait que *les compétences du conseil européen et de la commission furent étendues*<sup>66</sup>. Des décisions furent prises au niveau de ces instances qui, en principe, *auraient dû l'être* par les parlements nationaux après des pourparlers avec les syndicats.

D'autre part des réformes radicales furent imposées aux pays en crise sans que la responsabilité pour les suites calamiteuses – « drastische Folgen » écrit Habermas – d'une politique unilatérale d'épargne n'aient été assumées. L'Allemagne, relève-t-il notamment, avec un certain dépit, refusait de participer à des mesures d'aide à la Grèce. En fait le mode de vie européen, l'état social, fut radicalement bouleversé dans ce pays.

62 *Ach Europa*, pages 85-86.

63 *Ibidem*, page.

64 *Ibidem*.

65 *Ibidem*, page 91.

66 Jürgen Habermas, « Für ein starkes Europa, aber was heisst das ? » dans : *Der Aufklärer Jürgen Habermas*, page 88.

Des personnes qui avaient payé leurs cotisations pendant toute leur vie étaient subitement privées de toute couverture sociale même au cas où elles tombaient gravement malades

Dans un certain nombre de textes publiés entre 2010 et 2014 dans *Blätter für deutsche und Internationale Politik* Habermas précise et explicite sa position.

#### 2.5.3.1. Critiques portant notamment sur la politique menée par l'Allemagne à l'égard de l'Europe

L'Allemagne, juge Habermas, a adopté une attitude quasi-hégémoniale dans les débats concernant les mesures à prendre face à la crise économique. Elle a imposé à ses partenaires européens d'une manière plutôt cavalière (« hemdsärmelig » dit-il) l'Ordo-Liberalismus allecrise (« Krisenmanagement »).

Nous venons de voir que Habermas défend Athènes, notamment ; contre Bruxelles et Madame Merkel. Ce qu'il serait intéressant de discuter.

#### 2. Alternatives qui pourraient être envisagées à l'égard d'une façon de procéder autoritaire

Habermas envisage, brièvement, trois alternatives au moins aux mesures qui furent prises :

- D'un côté il eût été possible d'organiser, dans les pays de l'UE, des plébiscites à l'égard de certaines options possibles : Telle option eût dû être adoptée si elle avait recueilli la majorité des voix dans un nombre donné de pays et recueilli la majorité des voix globalement.

- Habermas fait référence par ailleurs au Parlement Européen, au sein duquel ce ne sont pas les pays, en tant que tels, qui sont représentés, mais des partis. Un vote majoritaire serait concluant.

- En troisième lieu il envisage (envisage toujours), la mise en place d'une Europe à deux vitesses, dont certains pays centraux adopteraient, à un moment donné telles options, alors que d'autres pourraient les rejoindre ultérieurement. De toute façon un débat devrait être mené à ce sujet par notre section, un débat auquel des personnes plus compétentes, dans le contexte européen, que moi devraient participer.



## 2.6. Retour à un thème qui tient à cœur à Habermas depuis *Strukturwandel der Öffentlichkeit*.

Habermas regrette qu'il n'existe pas, en Europe – dans l'Union Européenne – d'« Öffentlichkeit », d'espace public de débats politiques accessible aux citoyens nationaux et transnationaux. Le processus politique européen *se fait à côté de l'espace public politique des pays membres*. (« Er läuft vorbei an den politischen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten »<sup>67</sup>).

Jean-Paul Harpes, février 2015

67 Ibidem, page 91.

Séance du 3 mars 2015

## DE LA DÉMOCRATIE AU LUXEMBOURG, OU : POURQUOI ET JUSQU'À QUEL POINT LES RÉFÉRENDUMS DE L'ART. 51 § 7 CONST. SONT-ILS DÉCISIONNELS ?<sup>1</sup>

par

**Luc Heuschling**

Docteur en droit public (Sorb.)

Agrégé de droit public (France)

Professeur de droit constitutionnel à l'Université du Luxembourg

Après son doctorat en droit public obtenu à la Sorbonne, en 2000, sur le thème « Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law », Luc Heuschling a été reçu au concours d'agrégation des professeurs de droit public en France. Il a enseigné à l'université de Lille 2 ainsi que dans d'autres institutions (Science po Paris, Ileri, Paris I-ENA, etc.). Depuis 2011, il est professeur de droit constitutionnel à l'Université du Luxembourg. Ses recherches portent, principalement, sur les concepts clés du droit constitutionnel étudiés sous l'angle comparé ainsi que sur le constitutionalisme luxembourgeois. Il a été élu à la Section des sciences morales et politiques en 2014.



1 Le présent texte est la version rédigée, en partie élargie, en partie réduite, du discours de réception tenu le 3 mars 2015. Finalisé en janvier 2016, ce texte prend en considération l'issue du référendum du 7 juin 2015 et la suite des événements et débats. Pour des raisons d'espace et de cohérence, l'analyse de l'état de la démocratie semi-directe au sein de la proposition de refonte de la Constitution (dossier parl. n°6030), qui, lors du discours, faisait l'objet d'une 3<sup>e</sup> partie, a été extraite et fera l'objet d'une publication séparée ailleurs. En revanche, suite à une question, lors des débats à l'Institut grand-ducal, de Jean Hoss sur les effets dans le temps de la norme référendaire – question importante à laquelle ma réplique de l'époque n'apportait qu'un début de réponse –, je me suis décidé d'approfondir, à l'écrit, cet aspect crucial.



## Introduction

*La démocratie semi-directe au Luxembourg : un bilan en demi-teinte*  
*La thèse problématique de la valeur consultative du référendum : une radioscopie critique*

### I<sup>re</sup> partie | Retour en arrière :

#### l'histoire des interprétations successives de l'art. 51 § 7 Const.

- A | Le discours dominant actuel et son rapport antihistorique à l'histoire
- B | L'histoire mouvementée de l'interprétation de l'art. 52 al. 7/51 § 7 Const.
  - 1° Le premier moment clé : 1919 et la lecture de l'art. 52 al. 7 Const. par Joseph Bech
  - 2° Un fossé qui s'ouvre : 1948, l'échec des projets socialistes et l'omineuse référence à la « démocratie parlementaire »
  - 3° La théorisation des deux faces du discours internormatif : 2001-2005
  - 4° L'effondrement partiel de la facette politique du discours internormatif à la veille du référendum du 7 juin 2015

### II<sup>e</sup> partie | La thèse de la valeur, en principe, décisionnelle des référendums organisés en vertu de l'art. 51 § 7 Const.

- A | Pour un dépoussiérage de l'interprétation de l'art. 51 § 7 Const. : le principe de la nature normative
  - 1° Au vu des termes de l'art. 51 § 7 Const. : une interprétation littérale
  - 2° Au vu des intentions du constituant de 1919 : une interprétation historique
  - 3° Au vu du nouvel art. 1<sup>er</sup> Const., introduit en 1998 : une interprétation systématique *up to date*
  - 4° Un argument ontologique à récuser : l'inconcevabilité de la nature décisionnelle d'un référendum portant sur une « idée »
  - 5° Une exception possible : un référendum sur un véritable vœu au sens strict du terme
- B | Le régime de la norme posée par les citoyens : objet, durée de validité et modification ultérieure
  - 1° En cas de compétence exclusive des citoyens : le nécessaire parallélisme des formes
  - 2° En cas de compétences dédoublées, parallèles, du parlement et du corps des citoyens : le choix entre deux options

- a) Les deux logiques de l'équivalence et de la hiérarchie
- b) Le maintien de la logique classique de l'équivalence dans le cadre de l'art. 114 Const.
- 3° En cas de référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme (art. 51 § 7 Const.) : l'intrinsèque hiérarchie et ses limites dans le temps

\*

Le Luxembourg est un petit pays, même un très petit pays, ce qui de prime abord, de l'avis de Jean-Jacques Rousseau, devrait le prédestiner à devenir le lieu d'épanouissement de la démocratie *directe*. Dans le *Contrat social* (Livre II, chap. X), Rousseau s'interroge quel est le peuple qui soit apte à légiférer directement, sans intervention d'élus. Parmi les multiples critères qu'il énonce, il y a celui de la taille : il faut, écrit-il, un peuple « dont chaque membre peut être connu de tous »<sup>2</sup>. Or n'est-ce pas là un descriptif du Luxembourg, pays où, comme le dit un lieu commun, « chacun connaît chacun (*Jiddwereen kennt jiddwereen*) » ? Si la démocratie directe au sens strict – celle de la Cité d'Athènes, de la *Landsgemeinde*, etc. – est de nos jours rarissime, même en Suisse, la petitesse n'aurait-elle pas dû jouer au moins en faveur des mécanismes de démocratie *semi-directe* ? L'on est tenté de partir de cette prémisse<sup>3</sup> et pourtant, à analyser ce lien de plus près, celui-ci s'avère plus complexe, en particulier dans le cas du Luxembourg.

#### *La démocratie semi-directe au Luxembourg : un bilan en demi-teinte*

Le cliché que chacun connaît chacun sert, en réalité, à renforcer la démocratie représentative : chaque citoyen, s'il souhaite exprimer un grief, est censé connaître au moins un élu à qui il peut s'adresser directement, individuellement, et à tout moment. Pourquoi vouloir une démocratie semi-directe s'il y a la « démocratie du téléphone » ? Inversement, le premier parti du pays (CSV) qui se targue d'être un parti populaire, va jusqu'à affirmer qu'il est lui-même, en tant que parti, une « initiative citoyenne »

2 J.J. Rousseau, *Œuvres complètes*, coll. Pléiade, Gallimard, 1964, vol. III, p. 390. Voir aussi *Contrat social*, Livre III, chap. 15. Pour une contextualisation philosophique, cf. R.A. Dahl, E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford UP / OUP, 1974, chap. 1.

3 En ce sens : B. Fayot, *Les quatre référendums du Grand-Duché de Luxembourg. Essai*, Luxembourg, Editions de la petite Amérique, 2006, p. 79. Ce lien est également affirmé, au vu de la Suisse, par W. Linder, *Schweizerische Demokratie*, 3<sup>e</sup> éd., Haupt, Bern, 2012, à la page 371, mais contredit implicitement p. 294 (la pratique de la démocratie semi-directe est plus développée dans les grands cantons urbanisés que dans les petits cantons ruraux).



et donc, implicitement, un instrument de la démocratie semi-directe<sup>4</sup>. A cela s'ajoutent d'autres facteurs à l'instar d'une certaine culture politique paternaliste dans le passé, la méfiance vis-à-vis du peuple après l'échec cuisant pour la droite catholique et ses alliés libéraux du référendum de 1937 sur la loi muselière<sup>5</sup>, l'implantation d'une démocratie sociale et économique qui ne fait pas bon ménage avec la démocratie semi-directe – une fois que l'élite *lato sensu* du pays (élus, patronat, syndicats) s'est entendue, pourquoi courir le risque de défaire ce consensus en introduisant dans le jeu politique les citoyens ordinaires ?<sup>6</sup> –, sans oublier enfin l'attitude de nombre de citoyens eux-mêmes. Un nombre conséquent de Luxembourgeois ont, par une sorte de réflexe consumériste, intériorisé totalement le paradigme de la démocratie représentative. Ils ont fait un *outsourcing* des questions politiques et ne veulent pas/plus être tracassés. Pourquoi, en outre, se plaindre, vouloir participer ou contrôler, si les résultats matériels produits par le système représentatif sont satisfaisants ?

Les effets de ces divers facteurs sont bien connus. Au Luxembourg, la démocratie est encore très souvent identifiée à la démocratie représentative, ainsi qu'en témoigne le fait que, lorsqu'il s'agit en droit de définir « l'essence » du régime constitutionnel en place, il est quasi systématiquement fait référence à l'art. 51 § 1 de la Constitution luxembourgeoise (« Le Grand-duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire »), et non à l'article plus général, ouvert, récent et exposé qu'est l'art. 1<sup>er</sup> Const. (« Le Grand-duché de Luxembourg est un Etat démocratique »). De même, les référendums sont rarissimes au Luxembourg<sup>7</sup>. Au XX<sup>e</sup> siècle, plus aucun référendum n'a

4 Cf. M. Wolter, président du CSV, en exergue au programme électoral du CSV pour les élections du 20 octobre 2013, p. 1 (« *Wir sind die stärkste Bürgerinitiative des Landes* ») et les propos du secrétaire général Laurent Zeimet dans *Le Quotidien*, 10 octobre 2014, p. 4.

5 En témoignent les débats lors de la révision de la Constitution au lendemain de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale. Cf. *infra* 1<sup>re</sup> partie, B, 2<sup>o</sup>.

6 En 2003, la plupart des chambres professionnelles ont été très réticentes à l'égard de l'élargissement de la démocratie semi-directe prévu dans le projet de loi n°5132 déposé par le gouvernement CSV-DP. Est révélateur également, par analogie, l'abandon par l'actuelle majorité libérale-socialiste-écologiste de ce qui, initialement, était censé devenir la 4<sup>e</sup> question du référendum du 7 juin 2015 (la séparation entre l'Etat et les religions sur le plan financier). Une fois un accord trouvé avec les représentants des religions, le gouvernement ne voyait plus aucun intérêt à faire voter les citoyens.

7 Pour un historique de la démocratie semi-directe au Luxembourg, voir Direkt Demokratie, *Eng Dokumentation iwert d'Aarbecht vun der Biergeraktioun fir direkt Demokratie*, sans éditeur, Strassen, 1996 (Cote BNL : LB 20540), en particulier « Auf dem Weg zur direkten Demokratie. Luxemburg 1789-1989 » (67 p.) ; L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative du référendum (art. 51 § 7 Const.). Une déconstruction historique », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 2015, vol. 1, p. 1 ss.

été organisé au niveau national, après celui de 1937. En 1992, Alex Bonn écrivait : « Le référendum fait toujours bonne figure dans l'arsenal national des droits du citoyen. En fait, il a été relégué au musée des institutions politiques »<sup>8</sup>. Plus près de nous, dans le cadre du référendum du 7 juin 2015, nombre de journalistes et d'acteurs politiques ont observé et se sont plaints qu'il n'y avait pas de tradition et de culture de la démocratie semi-directe au Luxembourg. Si ces constats, très sévères, de 1992 et de 2015 doivent en partie être nuancés eu égard à certaines évolutions, celles-ci sont toutefois le plus souvent en demies teintes, un peu à la façon de la procession dansante d'Echternach : deux pas en avant, un pas en arrière... Ces évolutions, si elles sont réelles, ne marquent pas – pas encore ? – une césure fondamentale avec cet esprit de méfiance à l'égard de la démocratie semi-directe.

Ainsi, en 1988, le référendum a été introduit sous différentes variantes dans la loi communale (art. 35 et 36 de la loi communale du 13 décembre 1988) : le référendum est déclenché tantôt par les instances élues, tantôt par une fraction d'électeurs (1/5 ou 1/4 du corps électoral, selon la taille de la commune) ; il peut s'adresser tantôt aux seuls « électeurs » (ce qui, en 1988, incluait seulement les Luxembourgeois), tantôt à tous ou à une partie des « habitants » (ce qui, déjà en 1988, laissait la porte ouverte à la participation des résidents non-luxembourgeois). Mais, dans tous les cas, même lorsque le référendum s'adresse seulement aux électeurs, le résultat n'a que la valeur d'un avis consultatif (art. 35 al. 3 et art. 36 al. 1 et 4 de la loi communale). Est-ce une façon de prendre l'opinion des citoyens au sérieux ? Est-ce conforme à l'idéal de démocratie ? Le doute est permis.

En 2003, la procédure de révision fut modifiée de façon à inclure, après le vote des députés à la majorité qualifiée des deux tiers, la possibilité d'un référendum qui peut être déclenché soit par l'opposition politique (16 députés), soit par 25.000 électeurs. Ce référendum est décisionnel, une avancée réelle qui n'a pas été acquise sans résistances. Cette procédure du référendum a d'ailleurs failli être déclenchée en 2009, à propos de la célèbre révision de l'art. 34 Const. Mais le nombre exigé de signatures d'électeurs est extrêmement élevé, ce qui rend cette voie quasi illusoire. Ce que les élus donnent d'un côté, ils le reprennent de l'autre.

En 2005, après une longue traversée du désert au cours de laquelle n'ont pourtant pas manqué les appels de citoyens et/ou de partis de l'opposition (en particulier du ADR) en faveur de l'organisation d'un

8 A. Bonn, « Démocratie parlementaire et démocratie directe », *Lëtzeburger Land*, 20.11.1992, p. 6.



référendum sur divers sujets, eut lieu à nouveau un référendum national : celui sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Mais le résultat relativement serré a montré aux élus les limites du traditionnel engagement pro-européen des Luxembourgeois<sup>9</sup>. Les ardeurs de certains élus ont été refroidies. Le traité de Lisbonne, quant à lui, n'a pas été soumis à référendum.

En 2005 fut votée également la loi définissant le régime général des référendums au niveau national, mais, au final, la loi est beaucoup moins ambitieuse en matière de démocratie semi-directe que ne l'était, toutes proportions gardées, le projet de loi (doc. parl. n°5132) déposé en 2003 par le gouvernement de coalition CSV-DP. Celui-ci prévoyait d'introduire une initiative législative de 10.000 électeurs, suivie éventuellement – si 25.000 électeurs l'exigeaient – d'un référendum (consultatif !) en cas de refus ou de modification de la proposition citoyenne par la Chambre des députés. Le caractère consultatif d'un tel référendum était ubuesque. Imaginez un instant la situation : 10.000 citoyens proposent un texte législatif qui est recalé par la Chambre des députés ; les initiateurs de ce texte réussissent, à nouveau, à recueillir des signatures de citoyens (cette fois-ci 25.000 : autour de 10 % du corps électoral luxembourgeois) ; imaginez, en plus, que la majorité des citoyens luxembourgeois (avec une participation autour de 90 %, dû à l'obligation de vote) se prononcent effectivement en faveur du texte, ce qui, au vu des expériences à l'étranger<sup>10</sup>, est plutôt improbable statistiquement ; et, à la fin, la Chambre des députés, ainsi contredite par les citoyens, aurait pu néanmoins, en vertu du caractère consultatif du référendum, refuser de se plier à la volonté du peuple... Non seulement une telle solution aurait été absurde, cynique, contraire à l'idée de démocratie et insolite en droit comparé<sup>11</sup> ; elle aurait aussi été irréaliste et inutile. Quel

9 Cf. l'évaluation du précédent de 2005 par B. Fayot, *op. cit.*, p. 54-61.

10 Le taux de réussite dans ce type de référendum sur une initiative législative citoyenne n'est que de 9,9 % en Suisse au niveau fédéral et de 29,7 % au niveau des cantons suisses. Le chiffre monte à 45 % dans la pratique des Etats des Etats-Unis. Cf. W. Linder, *op. cit.*, p. 294, p. 362.

11 Le seul exemple étranger proche que j'ai pu trouver est l'art. 66 du projet de Constitution élaboré en 2011 en Islande, et qui n'est pas entré en vigueur. Art. 66 : « *Two per cent of voters may present an issue to Althingi [= parlement]. Ten per cent of voters may present a bill to Althingi. Althingi may present a counter-proposal in the form of another bill. If the bill of the voters has not been withdrawn it shall be presented to a referendum as well as the bill of the Althingi if that appears. Althingi may decide that the referendum shall be binding [Le parlement pourrait donc aussi décider qu'il n'est que consultatif]. A vote on the bill proposed by voters shall take place within two years from the time the issue was presented to Althingi.* » Cf. [http://www.stjornlagarad.is/other\\_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf](http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf)

parti aurait le courage de dire, à la face des électeurs, qu'il refuse le texte de loi adopté par eux ? De toute manière, cette solution imaginée par le projet de loi n°5132 n'a pas vu le jour. Le mécanisme de l'initiative législative populaire suivie d'un éventuel référendum a été écarté par la Chambre des députés suite à des critiques d'ordre constitutionnel exprimées par le Conseil d'Etat<sup>12</sup>. A l'époque, les députés s'étaient engagés à évacuer cet obstacle constitutionnel lors d'une future révision constitutionnelle. En 2009, le député Paul-Henri Meyers, alors président de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle (CIRC), a effectivement introduit une disposition allant dans ce sens au sein de la proposition de refonte de la Constitution n°6030. Or cette proposition (celle de 2009 et celle d'aujourd'hui) ne va pas aussi loin que le projet de loi n°5132<sup>13</sup>. A croire que les ardeurs en faveur de la participation du peuple se sont refroidies entre 2003 et 2009/2016...

L'arrivée au pouvoir en 2013, après la dissolution de la Chambre des députés et la mise en cause de la responsabilité politique du premier ministre J.C. Juncker dans l'affaire des dérives des services secrets luxembourgeois, a laissé espérer un changement. Lors de la campagne électorale, les libéraux, les socialistes et les écologistes avaient mis en avant leur volonté d'introduire une « nouvelle culture politique » au Luxembourg, avec plus de démocratie participative. La nouvelle majorité a, en effet, eu recours à nouveau au référendum (celui du 7 juin 2015), mais beaucoup d'acteurs politiques, de citoyens et d'observateurs y ont vu un usage du référendum, et du peuple, à des fins tactiques (forcer la main à l'opposition et exercer une pression sur l'église catholique via le recours au peuple), ce qui a suscité beaucoup de controverses. L'abandon de la fameuse 4<sup>e</sup> question de ce référendum a également été perçu comme une instrumentalisation du peuple par les élus de la majorité. Les forums de citoyens, censés avoir lieu en amont de ce référendum, n'ont pas vu le jour. La nouvelle majorité a annoncé également un second référendum, en vertu de l'art. 114 Const., sur le texte intégral de la nouvelle Constitution (a priori : début 2018). Dans le texte de la refonte de la Constitution, la démocratie semi-directe connaît une certaine évolution, mais les avancées restent très timides et l'avenir de la démocratie semi-directe reste incertain, eu égard non seulement au « non » du 7 juin, mais aussi à l'appréhension croissante des élus de tous les partis quant à l'attitude des citoyens lors de ce second référendum.

12 A l'inverse, pour une interprétation de la Constitution plus ouverte à l'égard de l'initiative citoyenne, lire A. Bonn, *La Constitution oubliée*, Luxembourg, Imprimerie centrale, 1968, p. 27.

13 Cf. doc. parl. 6030-15, art. 74.



*La thèse problématique de la valeur consultative du référendum : une radioscopie critique*

Une autre illustration, paradigmatique, de cette relégation de la démocratie semi-directe – « *stiefmütterliche Behandlung* » dirait-on en allemand – est le discours actuellement dominant, selon lequel le référendum prévu par l'article 51 § 7 Const. ne serait, en droit, que de nature consultative. N'est-ce pas, en soi, un paradoxe, une absurdité ? Dans une démocratie, dans laquelle le *demos* est censé « gouverner », donc *décider*, est-il concevable que les élus convoquent le peuple – le souverain – aux urnes, avec obligation de vote<sup>14</sup>, sur une question dont les termes ont été définis par les élus et eux seuls – ces derniers ne pourront donc s'en distancier en arguant du caractère déraisonnable de la question ou des réponses –, afin de lui demander un simple « avis » que les élus, le cas échéant, pourraient méconnaître ? Les citoyens seraient-ils de simples « conseillers » des élus, à qui ils rendent des « avis » ? Le paradoxe est encore accru par deux autres aspects. D'une part, cet « avis » coûte assez cher et coûterait encore plus cher si jamais – ce qui, en droit, est tout à fait possible<sup>15</sup> – la Cour administrative devait, pour cause d'irrégularité, annuler le référendum, ce qui obligerait l'exécutif à le refaire. D'autre part, si, en droit, les élus politiques et la plupart des juristes luxembourgeois ont estimé dans le passé et continuent à estimer à l'heure actuelle que le référendum de l'art. 51 § 7 Const. n'a que la valeur d'un avis, d'un vœu, ces mêmes élus étaient unanimes, du moins dans le passé (en particulier vers 2005), pour dire que, *bien évidemment*, eu égard à l'idée de *démocratie*, cet avis liait sur le plan moral et politique. Cette facette politique ou morale du discours dominant a, entretemps, pris un sérieux coup : elle a été contestée par une partie non négligeable des partis politiques *avant* le référendum du 7 juin et cette cassure n'a été colmatée qu'en surface *après* le 7 juin. En tout cas, selon ce discours politique de 2005, contesté avant le 7 juin, mais repris en chœur à nouveau après le 7 juin 2015, il est suggéré par les élus que l'idéal de la démocratie serait présent, au Luxembourg, au niveau de la morale, mais non en droit. Voilà une affirmation qui est pour le

14 A la différence de la Belgique où la participation aux consultations (régionales et locales) n'est pas couverte par l'obligation légale de vote. Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 339 s. Pour le Luxembourg, au niveau national, cf. art. 37 loi du 4 février 2005 (l'obligation de vote vaut à la fois pour les référendums de l'art. 114 Const. et pour ceux de l'art. 51 § 7 Const.). Au niveau local, la participation aux référendums organisés en vertu de l'art. 35 de la loi communale du 13 décembre 1988 est obligatoire ; elle ne l'est pas, en revanche, pour les « consultations » organisées en vertu de l'art. 36 de la loi communale (cf. art. 35 al. 2 et 36 al. 2).

15 Cf. art. 63 de la loi du 4 février 2005.

moins curieuse eu égard à la présence de l'art. 1<sup>er</sup> Const. qui, précisément, affirme le caractère « démocratique » de l'Etat luxembourgeois...

C'est ce discours curieux, affirmant en droit le caractère consultatif du référendum de l'art. 51 § 7 Const., tout en alléguant son caractère contraignant sur le plan moral et politique, que la présente intervention entend soumettre à une analyse critique. Car cette thèse est, à mon avis, hautement contestable en droit positif, *de lege lata*. Une analyse approfondie et méthodique du texte de la Constitution aboutit en effet à une conclusion exactement inverse à celle affirmée par le discours dominant : vu l'art. 1<sup>er</sup> Const., il faut d'admettre, en principe, le caractère décisionnel des référendums organisés en vertu de l'art. 51 § 7 Const.

Pour étayer cette thèse, je vais d'abord, dans une première partie d'ordre historiographique, sonder les origines historiques de ce discours dominant qui se présente tel un lieu commun, comme une évidence, comme la seule interprétation existante. Or une plongée dans les débats parlementaires et intellectuels d'antan révèle une image bien plus complexe, riche et intéressante quant à l'interprétation de l'art. 51 § 7 Const. (I<sup>ère</sup> partie). Ayant à l'esprit cette histoire, il sera possible de jeter un autre regard sur l'art. 51 § 7 Const., du point de vue de la dogmatique juridique (II<sup>e</sup> partie).

### I<sup>ère</sup> partie

#### Retour en arrière : l'histoire des interprétations successives de l'art. 51 § 7 Const.16

D'où provient cette thèse étrange, alambiquée, pour ne pas dire schizophrène, que, en droit, le référendum de l'art. 51 § 7 Const. – à l'inverse du référendum organisé en vertu de l'art. 114 Const. – n'a que la valeur d'un « avis », mais que, sur le plan moral et politique, eu égard à l'idéal démocratique, il va de soi que les autorités vont respecter la « volonté », le « verdict », du peuple ? Cette argumentation, qui peut être facilement taxée d'hypocrisie, n'est pas de nature à désarmer l'esprit de défiance qui peut animer certains citoyens à l'égard des élus. Selon un sondage effectué en 2014, 62,1 % des Luxembourgeois interrogés estiment qu'en démocratie le résultat d'un référendum devrait lier les élus et le gouvernement<sup>17</sup>. Discutable sur le plan moral et politique, cette thèse de

16 Dans cette partie, je reprends, en grande partie, les conclusions d'une étude plus approfondie auquel je renvoie le lecteur pour plus de détails. Cf. L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative du référendum (art. 51 § 7 Const.). Une déconstruction historique », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 2015, vol. 1, p. 1-49.

17 *Tageblatt*, 24 octobre 2014, p. 9.



la valeur consultative du référendum ne va pas non plus de soi en droit, en droit positif. A l'inverse de certains exemples à l'étranger, au Luxembourg ni le texte de l'art. 51 § 7 Const. – « 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 » –, ni le texte de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national n'énoncent *expressis verbis* la thèse de la valeur consultative. N'étant pas inscrite noir sur blanc, cette thèse est donc le résultat d'un certain montage, d'une construction intellectuelle, dont il convient tout d'abord de retracer la généalogie afin de mieux la cerner et situer.

### A | Le discours dominant actuel et son rapport antihistorique à l'histoire

C'est au début du XXI<sup>e</sup> siècle, dans les années 2001 à 2005, que s'est définitivement cristallisé le discours dominant sur la valeur du référendum de l'art. 51 § 7 Const, après avoir émergé au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Par certains aspects, il a pris la forme d'un lieu commun et d'une doxa. C'est le discours sur la nature (consultative) du référendum de l'art. 51 § 7 Const. Sans surprise, le Conseil d'Etat, qui, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, a puissamment contribué à l'échafaudage théorique de ce discours et à son rayonnement dans l'interprétation et l'écriture des textes de droit positif, s'en est fait le relais dans son avis du 13 janvier 2015 relatif au référendum du 7 juin 2015<sup>18</sup>.

Le contenu de ce discours peut être résumé en quatre points : 1<sup>o</sup> Tous les référendums organisés sur le fondement de l'art. 51 § 7 Const. – autrefois, de 1919 à 1948, art. 52 al. 7 Const. – sont soumis à un seul et même régime, ce qui permet d'en parler au singulier : « le » référendum de l'art. 51 § 7 Const. 2<sup>o</sup> Tout référendum organisé sur le fondement de cet article est nécessairement, en vertu de la Constitution, et en l'absence de toute mention explicite dans la législation<sup>19</sup>, de nature « consultative ». Pour le dire en termes plus explicites – car l'adjectif « consultatif » et, à plus forte

18 Avis du Conseil d'Etat du 13 janvier 2015 relatif à la proposition de loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, doc. parl. n°6738-1. Voir aussi, dans le cadre de la refonte de la Constitution, son avis du 6 juin 2012, doc. parl. n°6030-6, p. 80.

19 En 1919 et en 1937, il s'agissait de la loi spécifique à chacun de ces référendums. A l'heure actuelle, il s'agit de la loi générale du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national à laquelle s'ajoute la loi spécifique à chaque référendum (pour le référendum du 7 juin 2015, cf. la loi du 27 février 2015, *Mémorial A*, 2015, n° 35, p. 358).

raison, le substantif « consultation » ne sont pas toujours utilisés avec le même sens dans le temps et dans l'espace<sup>20</sup> –, le résultat du référendum ne lie pas, en droit, les autorités de l'Etat. La nature positive de cette opinion populaire reste assez floue : Est-ce un vœu ? une revendication ? une invitation ? un conseil ? une information relevant de la démoscopie ? Mais, au moins, il est clair ce que ce n'est pas : ce n'est pas une norme juridique. 3<sup>o</sup> Si le référendum de l'art. 51 § 7 Const. ne lie pas en droit, il lie en revanche sur le plan moral et politique. De l'avis des élus, du moins en 2005, cela allait de soi : c'est une exigence qui découle, de manière évidente, de l'idéal de démocratie<sup>21</sup>. Ainsi l'art. 51 § 7 Const. fait l'objet d'un double discours (« discours internormatif »), dans lequel le plan de la normativité juridique est articulée avec celui de la normativité morale. En clair, ce que la normativité juridique a de choquant – les élus peuvent méconnaître l'avis du peuple – est adouci, « corrigé », mais aussi conforté, par le renvoi à une normativité dite « morale » ou « politique », selon laquelle les élus *doivent* respecter l'opinion du peuple. 4<sup>o</sup> Selon le discours dominant, cette interprétation de l'art. 51 § 7 Const., est la seule qui ait jamais existé dans l'histoire, depuis que cet article existe (1919). Cette interprétation a « toujours été admise » ; il y a (et il y avait) « unanimité » ; c'est celle que voulaient les constituants de 1919<sup>22</sup>.

20 Pour une illustration épatante de la polysémie, cf. l'alinéa 2 de l'art. 53, intitulé « Konsultative Abstimmungen » de la Constitution de 1965 (version actuelle) du Canton suisse de Nidwald : « Art. 53 Konsultative Abstimmungen : (1) Der Landrat ist befugt, die Aktivbürgerschaft über die Aufnahme einzelner Grundsätze in die Gesetzgebung abstimmen zu lassen. (2) Das Ergebnis der konsultativen Abstimmung bindet den Landrat bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung. (3) Die Bindung erstreckt sich nicht auf spätere Erlasse, in denen die gleiche Frage aufgegriffen wird. » « Art. 53 Référendum consultatif : (1) Le Grand Conseil est habilité à consulter le corps électoral sur l'introduction de certains principes dans la législation. (2) Dans l'élaboration de cette législation, le Grand Conseil est lié par le résultat de la consultation. (3) Ce résultat ne le lie plus lors de la préparation d'actes législatifs ultérieurs qui ont trait à la même question. Source : <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19650187/index.html>.

21 Voir les nombreuses sources citées dans L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative... », p. 42 ss.

22 Cf. l'avis précité du Conseil d'Etat du 13 janvier 2015, p. 2 : « Le caractère purement consultatif des référendums sur base de l'article 51 (7) de la Constitution a toujours été admis, sans que la portée consultative résulte explicitement du libellé de l'article précité... ». Lire aussi page 3 : « Depuis l'introduction du référendum dans la Constitution au moment de la révision du 15 mai 1919 et lors des applications que cet instrument a connues en 1919, en 1937 et en 2005, il y a eu unanimité pour considérer le résultat de la consultation comme non contraignant sur le plan juridique, tout en n'en méconnaissant pas l'impact politique pour la Chambre des députés et le gouvernement ». Voir aussi déjà l'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012, doc. 6030-6, p. 82.



L'histoire est ainsi mobilisée de manière forte par les défenseurs de ce discours dominant : ils suggèrent à propos d'une construction intellectuelle – l'interprétation de l'art. 51 § 7 Const. – l'existence d'une sorte de bloc monolithique qui aurait traversé les âges, sans évolution, ni fracture. De là il n'est qu'un pas à penser qu'aucune autre lecture n'est, en soi, possible, ni a fortiori souhaitable. Or, ce discours qui se veut historique, et qui se sert de l'histoire pour renforcer un argument en dogmatique juridique, est profondément *anhistorique* et même *antihistorique*. A l'instar de nombre de doxas, il tend à essentialiser, naturaliser ou à déraciner de l'histoire une construction intellectuelle qui, pourtant, y est ancrée. Sur le plan méthodologique, ce discours mobilise l'histoire, et même les intentions des constituants, sans s'appuyer en vérité sur une étude sérieuse, scientifique, du passé. Souvent, la narration historique s'appuie sur des informations partielles/ponctuelles, sur des lieux communs, parfois sur des allégations péremptoires ou encore sur des hypothèses de travail non vérifiées. Surtout il y a l'oubli. On a oublié ou on veut oublier des pans entiers de l'histoire. Il est, en effet, pour le moins curieux, alors qu'on invoque les intentions des constituants de 1919, que personne, jusqu'ici, n'a pris la peine de relire les débats parlementaires de 1919 qui, sur l'article 51 § 7, sont facilement accessibles et, en plus, sont extrêmement courts.

### **B | L'histoire mouvementée de l'interprétation de l'art. 52 al. 7 / 51 § 7 Const.**

De la consultation des sources historiques ressort une image bien plus complexe, riche et « agitée » de l'art. 52 al. 7 / 51 § 7 Const. que ne le suggère le discours dominant actuel. Au cours de l'histoire, cette disposition a donné lieu à pas moins de quatre interprétations divergentes. A ce stade, notons d'abord la profonde césure entre, d'une part, l'interprétation actuellement dominante et, de l'autre, la lecture défendue en 1919 par l'un des auteurs de ce texte, à savoir le député et futur ministre d'Etat Joseph Bech.

#### **1° Le premier moment clé : 1919 et la lecture de l'art. 52 al. 7 Const. par Joseph Bech**

Le débat, en 1919, sur l'art. 52 al. 7 Const a été extrêmement bref. Cette disposition nouvelle a été présentée le 1<sup>er</sup> avril 1919 par le député Auguste Thorn, du parti de la droite, et a été adoptée aussitôt, à l'unanimité, par les 47 députés présents, sans qu'il n'y ait eu de débat sur le fond ou

d'analyse des termes de l'amendement<sup>23</sup>. Quel en était le sens dans l'esprit du pouvoir de révision ? Si l'on remonte le débat – car le vote (instantané) du 1<sup>er</sup> avril s'inscrivait dans le sillage de discussions antérieures autour d'une première proposition des socialistes –, il est loisible de trouver quelques propos dont le sens n'est toutefois pas univoque. S'agissait-il simplement d'élever au niveau constitutionnel l'idée d'un référendum consultatif qui, au sein d'un débat passablement complexe, prévalait au sujet des deux référendums de 1919, ou l'objet de la nouvelle disposition constitutionnelle devait-il être plus ambitieux, en ouvrant la voie à l'implantation au Luxembourg du modèle suisse de démocratie semi-directe, comme le souhaitaient en particulier les socialistes ? Les deux visions – la première renvoyant à l'idéal-type de la Constitution-trésor, l'autre à celui de la Constitution-moteur – sont, plus ou moins, présentes dans les débats précédant le débat du 1<sup>er</sup> avril. En revanche, une semaine après le vote du 1<sup>er</sup> avril, la question de la signification du nouvel art. 52 al. 7 Const. a été thématisée de manière directe et tranchante par Joseph Bech. Il l'a fait à deux reprises, les 8 et 10 avril 1919, d'abord par un écrit, puis à l'oral, d'abord au sein de la section centrale, puis en séance plénière.

Selon Bech – qui, sur ce point, n'a été contredit par personne –, le but du constituant était clair et incontestable : il s'agissait de consacrer « le principe de l'intervention directe du peuple dans la législation »<sup>24</sup>. La révision équivalait « ni plus ni moins [à] l'introduction en notre appareil législatif du référendum tel qu'il est en usage en Suisse »<sup>25</sup>. Or la Suisse est, et était, connue surtout pour ses référendums décisionnels, sans parler des instruments de l'initiative et de la révocation des élus. « Le régime de l'art. 52 nouveau » est identifié effectivement par Bech au « régime du référendum décisif »<sup>26</sup>. Or qui peut le plus peut le moins : une simple consultation populaire serait donc aussi incluse dans cette habilitation. « En accordant au futur corps électoral le pouvoir de légiférer directement, l'assemblée constituante a implicitement reconnu au peuple l'aptitude de trancher sans l'intermédiaire de ses représentants les points les plus contestés et les plus embarrassants de notre législation ; *a fortiori* lui doit-elle reconnaître le droit et la compétence de donner un simple avis sur toutes ces questions, fussent-elles aussi complexes que celle que nous avons

23 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés. La Constituante 1918-1919*, vol. III, p. 2454 s.

24 Rapport de la section centrale du 8 avril 1919, *Compte rendu des séances de la Chambre des députés, La Constituante 1918-1919*, vol. V, Annexes, dossier n°13, p. 200.

25 *Ibid.*, vol. III, p. 2650.

26 *Ibid.*, vol. III, p. 2651.

l'intention de lui soumettre par le présent projet »<sup>27</sup>. Cette affirmation de l'un des participants les plus en vue de cette réforme – affirmation du reste validée par la section centrale<sup>28</sup> et qui n'a été contredite par aucun membre de la Constituante lors de la discussion en séance plénière le 10 avril 1919<sup>29</sup> – a le mérite de la clarté. L'art. 52 al. 7 Const. marquait ainsi, comme le relevait Bech, une nette et importante césure (« une grave atteinte ») par rapport à l'esprit de l'ancien système exclusivement représentatif<sup>30</sup>. Il y a eu un infléchissement : désormais, le droit constitutionnel luxembourgeois se nourrissait de deux logiques : celle de la démocratie représentative et celle de la démocratie semi-directe.

Cette lecture de l'art. 52 al. 7 Const. défendue par Bech sera corroborée ensuite à deux reprises : de manière incidente par le ministre d'Etat Emile Reuter en 1919<sup>31</sup>, de manière directe et appuyée par le député socialiste Hubert Clément en 1935, lorsque celui-ci dépose sur le bureau de la Chambre des députés une proposition de loi « concernant la réglementation du référendum »<sup>32</sup>. Le régime législatif général proposé par Clément englobait à la fois le mécanisme de la « consultation populaire par voie de référendum » (art. 4 de sa proposition), mais aussi, et surtout, à la lumière du modèle suisse, un mécanisme très sophistiqué de référendums décisionnels où il appartenait au peuple, saisi de manière automatique (art. 1) ou à la suite d'une requête de 20.000 électeurs (art. 2), de ratifier ou d'invalidier une loi votée par la Chambre des députés, certains traités internationaux, voire certains règlements grand-ducaux. Dans ces cas, en vertu de l'art. 3 de la proposition (« Toute loi soumise

27 *Ibid.*, vol. V, p. 200.

28 C'est Bech qui a rédigé le rapport de la majorité de la section. Il y a certes eu un rapport de la minorité (2 membres sur 6), rédigé par le député Robert Brasseur (voir *ibid.*, vol. V, p. 204 ss), mais celui-ci ne comporte aucune prise de distance par rapport à l'interprétation de l'art. 52 al. 7 Const.

29 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés. La Constituante 1918-1919*, vol. III, p. 2650 ss.

30 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés. La Constituante 1918-1919*, vol. V, Annexes, dossier n°13, p. 203 (« L'inscription du référendum dans la Constitution, en ouvrant la porte à la législation directe, a porté une grave atteinte au régime de la démocratie représentative qui repose sur la délégation du pouvoir »). Voir aussi vol. III, p. 2651.

31 Voir le message accompagnant son projet de déclaration de révisibilité de l'art. 114 Const., *Compte rendu des séances de la Chambre des députés. La Constituante 1918-1919*, vol. V, Annexes, dossier n°15, p. 214.

32 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*, session 1934-35, vol. unique, Annexes, p. 307 s.

au peuple ne devient définitive que si elle est approuvée par la majorité absolue de l'ensemble des électeurs »), le vote exprimé par le peuple valait décision. Or, cette proposition de Clément n'était concevable qu'à supposer que l'art. 52 al. 7 Const. prévoyait deux types de référendums, i.e. la thèse de Bech. Selon Clément, la souveraineté nationale pouvait être exercée directement par les citoyens et indirectement par les élus. C'était ce régime mixte (« gouvernement semi-représentatif ») qui, de l'avis de Clément, avait été proposé en 1919 par le groupe socialiste et accepté par le parti de la droite<sup>33</sup>. Il faisait donc désormais partie de la Constitution luxembourgeoise.

## 2° Un fossé qui s'ouvre : 1948, l'échec des projets socialistes et l'omineuse référence à la « démocratie parlementaire »

Par la suite, l'analyse de Bech et de Clément ne connaîtra plus d'échos. En 1937, à l'occasion du débat sur le référendum sur la loi muselière, l'art. 52 al. 7 Const. n'a été à aucun moment cité ni analysé. Les rares écrits doctrinaux portant sur le droit constitutionnel luxembourgeois dans les années 1920-30 se sont tus totalement sur la question du référendum. Durant toute la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ni le « Majerus », ni les autres manuels, ni aucun autre écrit sur le référendum au Luxembourg, n'ont mentionné la lecture développée par Bech, alors même que divers auteurs invoquaient les intentions des auteurs de l'art. 52 al. 7 Const. Du côté des politiques, le vent a probablement commencé à tourner après 1937 ; en tout cas, le changement d'attitude du premier parti du pays apparaît nettement en 1948.

En 1948, lors de la grande révision de la Constitution au lendemain de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, le parti socialiste souhaitait voir préciser, renforcer et élargir les modalités de la démocratie semi-directe dans la Constitution. Au nom du parti ouvrier, les députés J.P. Bauer et Adrien van Kauenbergh proposaient, outre de garder tel quel l'art. 52 al. 7 Const., d'introduire un référendum décisionnel automatique en cas de révision de la Constitution, de soumettre tout refus du grand-duc de sanctionner une loi à un référendum et de conférer à l'opposition parlementaire (un tiers des députés) ou à une fraction du corps électoral (20 %) le droit de provoquer un référendum sur une loi adoptée par la Chambre des députés (cf. l'art. 52 al. 2 et 3 et l'art. 114 de leur proposition de révision)<sup>34</sup>. Or

33 Lire l'exposé des motifs de la proposition, *Compte rendu*, session 1934-35, p. 307.

34 Cf. *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*, 1947-48, vol. unique, col. 149, col. 1054 ss, Annexes, n°18, p. 199, 201.



ces propositions ont été toutes rejetées par le CSV et ses alliés, au motif, pour citer le rapporteur Fernand Loesch (CSV), que « l'introduction du référendum dans la vie politique luxembourgeoise sera de nature à causer des dangers et à susciter des difficultés »<sup>35</sup>. A croire que, dans l'esprit de la majorité de la commission, le souvenir de 1937 avait définitivement éclipsé celui de 1919... C'est ce que résuma Kauvenbergh, en direction du parti chrétien-social, en les termes suivants : « La majorité redoute un peu le référendum, parce qu'elle a peur de l'opinion publique »<sup>36</sup>. De l'avis de Loesch, l'élargissement des conditions de saisine ferait aussi démultiplier de manière excessive les référendums sur des questions de moindre importance<sup>37</sup>.

Pour autant, en 1948, le pouvoir de révision n'est pas allé jusqu'à supprimer l'art. 52 al. 7 Const., qui, rappelons-le, avait été introduit en 1919 à l'unanimité des voix. L'article a simplement changé d'emplacement, suite à une considération de pure légistique émanant de la part du Conseil d'Etat : il est devenu l'art. 51 § 7 Const., tout en restant situé au sein du chapitre IV intitulé « De la Chambre des députés ». Le fond de cet énoncé n'a donc pas été changé, ainsi que l'a relevé de manière explicite, après une question du député Nicolas Biever sur le sort du référendum, le président de la Chambre avant le vote sur le nouvel art. 52 Const.<sup>38</sup> L'emplacement change, mais non le fond. Ce point mérite d'être gardé à l'esprit, lorsqu'il s'agira de définir l'impact d'un nouvel énoncé du texte constitutionnel introduit à ce moment : l'art. 51 § 1 Const., qui dispose de façon ambiguë : « Le Grand-duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire ».

Introduit lors de la révision de 1948, ce nouvel article allait jouer et continue à jouer de nos jours un rôle crucial – j'ose dire : néfaste – par rapport à la problématique de la démocratie semi-directe, et ce en déjouant totalement les prévisions d'une partie de ses auteurs. L'initiative de la formule « démocratie parlementaire » revient, en effet, aux socialistes qui

35 Rapport de la commission spéciale pour la révision de la Constitution, 15.12.1947, *ibid.*, Annexes, p. 184. Voir aussi l'hostilité de principe de la part du Conseil d'Etat qui craint que, par ces référendums de confirmation des lois votées par les députés, le travail législatif de la Chambre ne soit paralysé ou rendu illusoire. Il prône le maintien du *statu quo*. Avis du 25 mars 1948, *ibid.*, p. 220 et 225.

36 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*, 1947-48, vol. unique, 22 avril 1948, col. 1057.

37 F. Loesch, discours du 22 avril 1948, *ibid.*, col. 1056.

38 Séance du 27 avril 1948, *ibid.*, col. 1066.

souhaitaient insérer cette expression dans l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution<sup>39</sup>. Sa signification était de marquer la primauté du parlement vis-à-vis de l'exécutif. En revanche, de leur avis, il ne devait en aucune manière servir d'obstacle à l'établissement de nombreux « points de contacts » entre le parlement et l'opinion publique<sup>40</sup>, notamment via le référendum dont ils entendaient au même moment, comme déjà vu, élargir le champ d'application et les modes de déclenchement. Le Conseil d'Etat de l'époque était franchement opposé à la formule « démocratie parlementaire » qui, à ses yeux, était creuse (elle sera source d'éternelles disputes de définition), inutile (elle ne ferait que réitérer les règles déjà existantes relatives aux divers organes démocratiques<sup>41</sup>), voire dangereuse (comprise d'une certaine manière, elle est attentatoire à la séparation des pouvoirs : le parlement n'est qu'un pouvoir constitué parmi d'autres ; il n'est pas le tout au sein de la démocratie représentative)<sup>42</sup>.

Avec l'accord du CSV et du LSAP, la formule entre toutefois dans l'art. 51 § 1 Const. Elle est présentée d'abord, par le rapporteur Loesch, comme étant « claire et précise »<sup>43</sup>, ne nécessitant pas de plus amples explications. Pourtant, sur le fond, une divergence persiste qui, ce jour-là (le 22 avril 1948) n'a pas tardé à éclater au grand jour. Un bref débat a opposé Loesch et van Kauvenbergh : si, pour le CSV représenté par Loesch, cette formule incarnait un « principe sacré »<sup>44</sup> opposé au référendum, tel n'était pas l'avis des socialistes exprimé par van Kauvenbergh<sup>45</sup>. Or c'est bien la lecture du CSV qui allait prévaloir par la suite et c'est d'ailleurs – autre ironie de l'histoire – le Conseil d'Etat qui allait s'en faire un défenseur actif. Plutôt que de réduire cet article à une coquille vide – une sorte de « principe » à teneur plus idéologique que juridique –, comme on aurait pu s'y attendre au vu de ses avis de 1948, le Conseil d'Etat, en 2001-2005, s'appuiera sur l'art. 51 § 1 Const. afin de théoriser le discours dominant actuel relatif à l'art. 51 § 7 Const.

39 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*, 1947-48, col. 148.

40 Cf. le discours de van Kauvenbergh le 22 avril 1948, *ibid.*, col. 1057 : « Pour le parti ouvrier socialiste, la Nation seule est souveraine, et la Chambre doit refléter exactement l'opinion publique. Voilà pourquoi on ne saurait donc trop démultiplier les contacts de la Chambre avec l'opinion publique ».

41 Conseil d'Etat, avis du 25 mars 1948, *ibid.*, Annexes, p. 210.

42 Conseil d'Etat, avis du 11 mai 1948, *ibid.*, Annexes, p. 238.

43 Discours de F. Loesch le 22 avril 1948, *ibid.*, col. 1052.

44 *Ibid.*, col. 1056.

45 Voir sa critique de la thèse de Loesch, *ibid.*, col. 1056 s (= extrait cité *supra* note 40).



### 3° La théorisation des deux faces du discours internormatif : 2001-2005<sup>46</sup>

En 2003, le gouvernement de coalition CSV-DP a présenté un projet de loi (doc. parl. n°5132) qui, au fil des débats, va devenir l'actuelle loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. Or le texte prévoyait, initialement, deux dispositions consacrant de manière explicite la valeur consultative du référendum organisé en vertu de l'art. 51 § 7 Const (cf. art. 60 du projet de loi) et du référendum déclenché par des citoyens à propos d'une initiative législative citoyenne refusée par la Chambre (art. 56 du projet de loi). Cette valeur simplement consultative a suscité l'ire et les sarcasmes de plusieurs chambres professionnelles de l'époque. A son tour, le Conseil d'Etat a critiqué ces articles, en particulier l'art. 60. La critique du Conseil d'Etat n'avait toutefois pas trait à une contradiction avec l'idéal de démocratie ; elle s'appuyait uniquement sur le caractère superfétatoire de cet article. Selon le Conseil d'Etat, la nature consultative du référendum était ancrée, sans aucun doute, dans l'art. 51 § 7 Const. combiné avec l'art. 51 § 1 Const., même si le libellé de ces deux articles n'en soufflait mot. Sans s'attarder ni sur les termes de l'art. 51 § 7, ni sur les intentions du constituant, le Conseil d'Etat a fait prévaloir une interprétation systématique. Il a replacé l'art. 51 § 7 Const. dans son « contexte », dans le système de la Constitution, système qui est exclusivement identifié, par le Conseil d'Etat, à l'art. 51 § 1 Const., et non à l'article plus récent, et exposé, qu'est l'art. 1 Const. La formule assez obscure, et peu usuelle en science et dans les textes constitutionnels étrangers, de la « démocratie parlementaire » est identifiée à la « démocratie représentative », laquelle est censée consacrer le pouvoir de décision exclusif des représentants. Dans un cadre néo-classique aussi étroit, qui se nourrit de la doctrine belge, l'art. 51 § 7 Const. est rabaisé au statut d'exception qui, en tant que telle, mérite d'être interprétée de la manière la plus stricte. Il voit sa signification se rétrécir au seul sens encore concevable dans ce cadre, à savoir celui d'autoriser un référendum simplement consultatif.

Mis à part le député ADR Jacques-Yves Henckes qui a réfuté cette lecture de l'art. 51 § 7 Const., tous les autres acteurs politiques de la Chambre des députés et du gouvernement ont repris à leur compte ce montage intellectuel ébauché par le Conseil d'Etat. La suppression de

<sup>46</sup> Sur ce moment, cf. L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative... », *op. cit.*, p. 30-48.

l'art. 60 opérée dans la réécriture du projet de loi par le Conseil d'Etat est maintenue lorsque, dans le cadre de la navette parlementaire, le texte revient à la Chambre des députés. Les acteurs politiques ont ajouté toutefois, à ce volet juridique, un volet non juridique, politique<sup>47</sup> : à l'occasion des débats sur le projet de loi et, en particulier, à l'occasion du référendum de 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, les élus de toutes les fractions ont été *unanimes* pour s'engager à respecter le résultat du vote populaire, et ce nonobstant l'écart entre les règles de majorité. En effet, au référendum de 2005 sur le traité constitutionnel, le résultat était positif (le « oui » emportait) dès que le « oui » recueillait une majorité *simple* parmi les suffrages valides ; en revanche, à la Chambre des députés, la loi autorisant la ratification du traité par le grand-duc devait être votée par les députés à la majorité *qualifiée* des deux tiers des membres. La situation de 2005 était donc analogue à celle de 2015. En 2005, eu égard à cette règle politique, et donc par respect de la volonté de la majorité (simple) du peuple, la fraction ADR a voté, après le référendum, en faveur de la ratification du traité au sein de la Chambre, alors même que ce parti s'était opposé au traité pendant la campagne.

### 4° L'effondrement partiel de la facette politique du discours internormatif à la veille du référendum du 7 juin 2015

Or, ce consensus sur l'existence de cette règle politique imposant un respect *inconditionnel* du vote populaire a volé en éclat dès l'annonce, par la nouvelle majorité politique DP-LSAP-Verts, du référendum du 7 juin 2015. Dès ce moment, le CSV et le ADR ont clairement affirmé leur refus de se sentir liés par l'ancienne règle morale et politique : celle-ci n'était plus admise<sup>48</sup>. Le CSV, à travers la voix de son chef de fraction Claude Wiseler, a d'abord fait savoir que les députés du parti définiront leur vote *en fonction du niveau*, élevé ou bas, du « oui » exprimé par le peuple. Par la suite, C. Wiseler a estimé que la règle du respect du vote populaire ne valait que pour des référendums portant sur des *textes juridiques rédigés en entier*, à l'instar du texte du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et non pour des référendums portant sur de simples principes,

<sup>47</sup> Voir les sources citées dans L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative... », *op. cit.*, p. 42 ss.

<sup>48</sup> Cf. L. Heuschling, « Illégal ? Consultatif ? Deux questions juridiques à propos du premier référendum constituant », *Forum*, n°345, novembre 2014, p. 7 ss.



sur des « idées »<sup>49</sup>. Du côté du ADR, le rejet a été encore plus catégorique : il n'a plus été question d'une quelconque règle politique. Sur le sujet en particulier du droit de vote des étrangers, auquel le ADR était profondément hostile, il ne voulait pas se laisser forcer la main par un éventuel « oui » au référendum (les premiers sondages montraient qu'une majorité des Luxembourgeois étaient favorables à cette réforme, avant que la tendance ne s'inverse définitivement). Dès lors, le ADR a fait feu de tout bois : il a argué que le référendum du 7 juin était inconstitutionnel (critique, en vérité, dépourvue de tout fondement juridique) et s'est élevé contre le fait que le référendum était organisé *avant* le vote, à la majorité des deux tiers, de la refonte de la Constitution par la Chambre des députés, etc.

Certes, après le 7 juin, tout le monde (majorité et opposition) a, à nouveau, revendiqué le respect de la volonté du peuple. Or ce discours, en partie hypocrite, n'a vu le jour de la part du CSV et de l'ADR que parce que le « non » l'avait emporté sur les trois questions soumises au peuple. Si le « oui » l'avait emporté, ne serait-ce que sur une question, il n'est pas certain que la règle politique du respect inconditionnel de la volonté populaire ait prévalu. Les réserves précises formulées avant le référendum à l'égard de la règle politique n'ont pas été retirées ou contredites après le 7 juin par ces deux partis. Destabilisée, la règle politique du respect absolu (inconditionnel) de la volonté référendaire du peuple est donc en crise, en partie larvée. Les citoyens et les observateurs scientifiques ne peuvent plus se fier à son existence et doivent dès lors partir de la prémisse que, sur la question de la valeur des référendums de l'art. 51 § 7 Const., la seule norme qui soit en vigueur est celle du droit. Or quelle est la teneur actuelle du droit ? Sur ce point, il convient, en vérité, de réfuter l'interprétation dominante, qui, en l'état actuel du texte de la Constitution et au regard des méthodes d'interprétation usuelles, est inexacte.

49 Cf. son interview le 6 mars 2015 à la radio 100,7. Par rapport à ce recadrage du champ d'application de la règle politique, il convient de noter, à titre historiographique, qu'en 2005 la norme politique citée a été définie déjà à l'occasion du débat général sur la loi du 4 février 2005, c'est-à-dire indépendamment du référendum particulier sur le traité constitutionnel. Autrement dit, le champ d'application de la règle politique englobait *tous* les référendums, y compris ceux portant sur de simples principes à l'instar du référendum du 7 juin 2015. En outre, ainsi qu'on le verra, il ne faut pas, en droit luxembourgeois, dans le cadre de l'art. 51 § 7 Const., exagérer la différence entre un référendum dit « sur un texte » et un référendum dit « sur un principe », car les deux font partie de la catégorie du « référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme ».

## II<sup>e</sup> partie

### La thèse de la valeur, en principe, décisionnelle des référendums organisés en vertu de l'art. 51 § 7 Const.

Il convient de s'interroger si, et jusqu'à quel point, la Constitution luxembourgeoise, en l'état actuel, attribue la qualité de norme juridique à la volonté exprimée par les citoyens lors d'un référendum. Est-ce que leur « oui » ou « non » véhicule une norme juridique ? Si oui, laquelle ? Quel en est le contenu ? Quelle est la délimitation exacte de l'autorité de la chose décidée par le peuple ? Quels sont ses effets dans le temps ? Comment peut-on, par la suite, modifier cette norme ? Pour aborder ces questions, il faut d'abord reprendre, de manière rigoureuse et méthodique, le travail d'interprétation du texte de la Constitution. La Constitution opte-t-elle, pour ce qui est des référendums de l'art. 51 § 7, pour la thèse de la valeur consultative ou pour la thèse de la valeur normative de l'expression citoyenne ? A mes yeux, sauf une exception, la Constitution retient clairement la thèse de la valeur décisionnelle (A). Une fois ce point admis, reste à définir la teneur et les contours exacts de la normativité de la volonté des citoyens dans le cadre du type de référendum auquel a servi, pour l'instant, l'art. 51 § 7 Const., à savoir des référendums portant sur la création, par la Chambre des députés, d'une future norme (B).

#### A | Pour un dépoussiérage de l'interprétation de l'art. 51 § 7 Const. : le principe de sa nature normative

Au cours de l'histoire pas moins de quatre lectures différentes de l'art. 51 § 7 Const. ont été avancées. Selon les intentions des auteurs de l'art. 52 al. 7 Const. en 1919 (cf. Bech), cette nouvelle disposition autorisait le législateur à choisir librement entre, d'une part, la voie du référendum décisionnel et, d'autre part, la voie d'une simple consultation. Selon le discours dominant, le référendum de l'art. 51 § 7 Const. ne peut qu'être consultatif. Selon la lecture proposée en 2005 par J.Y. Henckes<sup>50</sup>, qui s'est appuyé, en partie, sur la méthode d'interprétation littérale, en partie sur l'idéal démocratique, en partie sur un argument ontologique (le concept même de référendum sur un principe), l'art. 51 § 7 Const., de par sa terminologie vague, autorise les deux types de référendums, mais la valeur du résultat est déterminée par la Constitution en fonction de l'objet du référendum : si celui-ci portait sur un texte juridique entièrement

50 *Compte rendu des séances publiques de la Chambre des députés*, séance n°20 du 20 janvier 2005, p. 204 ; *Compte rendu des séances publiques de la Chambre des députés*, 2004-2005, 29<sup>e</sup> séance, 12 avril 2005, p. 309.

rédigé, le vote populaire lie les députés ; en revanche, ce n'est pas le cas lorsque le peuple se prononce sur une simple idée, un principe (organiser un référendum décisionnel sur un principe serait, de l'avis de J.Y. Henckes, en soi impossible, car inconcevable).

Pour ma part – et ce sera la 4<sup>e</sup> interprétation historique, qui, à l'heure actuelle, est la seule exacte –, l'art. 51 § 7 Const. combiné avec l'exigence générale de « démocratie » définie, depuis 1998, à l'art. 1<sup>er</sup> Const. signifie qu'en vertu de la Constitution, *tout référendum organisé sur le fondement de cet article a obligatoirement valeur de norme juridique, du moment que l'objet de la question soumise à référendum s'y prête*. Pour arriver à cette conclusion, il faut d'abord associer trois méthodes d'interprétation qui sont des plus classiques : on part du texte – interprétation littérale (1<sup>o</sup>) –, dont on éclaire en outre le sens à la lumière des intentions de l'auteur – interprétation historique (2<sup>o</sup>) –, tout en remplaçant l'article en question dans le système de la Constitution *actuelle* (interprétation systématique *up to date*, à jour : 3<sup>o</sup>). Il convient, ensuite, d'examiner de plus près le raisonnement de J.Y. Henckes et d'autres acteurs et auteurs, selon lesquels il y aurait, par nature, des questions qui ne pourraient donner lieu à un référendum décisionnel. Par rapport à ce dernier point, il y a lieu de réfuter l'argument prétendument ontologique consistant à réfuter la possibilité même d'un référendum décisionnel sur une simple « idée ». C'est une vue de l'esprit trop étroite qui ignore les solutions en ce sens déjà existant à l'étranger ; elle est, tout simplement, scientifiquement inexacte (4<sup>o</sup>). En revanche, il y a bien des questions qui, si elles étaient soumises à un référendum, ne pourraient donner naissance à une norme juridique. La règle de principe de la valeur normative connaît donc une exception (5<sup>o</sup>).

#### 1<sup>o</sup> Au vu des termes de l'article 51 § 7 Const. : une interprétation littérale

Commençons d'abord par les termes mêmes de l'article qui est le plus pertinent sur notre sujet, i.e. l'article 51 § 7 Const. : « 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 ». Première observation : l'article ne proclame pas, noir sur blanc, qu'il ne s'agit que de consultations, que le peuple ne peut donner qu'un avis qui ne lierait pas les autorités de l'Etat. L'article n'utilise pas ces termes sans équivoque, qui étaient parfaitement connus en 1919, et que l'on trouve, à l'inverse, dans certains textes constitutionnels étrangers ou dans la loi communale luxembourgeoise de 1988 (art. 35 et 36). Le pouvoir de révision n'a pas

non plus procédé par la suite, en 1948 ou à quelque autre date, à l'insertion des mots « consultatif », « avis », « consultation », dans cette disposition constitutionnelle. Celle-ci se sert de trois expressions qui, pour la présente problématique, doivent particulièrement attirer l'attention de l'interprète : « référendum », « se prononcer », « sous les conditions ».

Assurément, dans le langage du droit constitutionnel, le mot « référendum » est vague : il peut être utilisé tantôt pour un référendum dit « décisionnel » (voir, par ex., l'usage du terme dans l'art. 114 Const.), tantôt pour un référendum dit « consultatif »<sup>51</sup>. Quant au mot « conditions » (la loi définit « les cas et les conditions » d'un référendum), l'on pourrait arguer que ce mot est suffisamment vaste pour couvrir les divers aspects du régime juridique du référendum, et donc aussi la question de ses effets en droit. Ce serait donc à la loi, au législateur, de définir le régime. L'ouverture de l'art. 51 § 7 Const. à cet égard avait déjà été remarquée dans le passé par au moins quatre interprètes, dont l'analyse a toutefois été simplement ignorée par le discours dominant. Le premier est Pierre Majerus. Dans son célèbre manuel, depuis la 1<sup>re</sup> édition en 1948 jusqu'à la dernière édition de 1990, il a affirmé : « Le texte de l'article 51 de la Constitution ne tranche pas la question de savoir si le référendum qu'il prévoit est un référendum de consultation ou un référendum de décision »<sup>52</sup>. Le second est Luc Frieden, qui probablement s'est inspiré de Majerus : « L'article 51 ne précise pas l'effet juridique qu'aurait un éventuel référendum »<sup>53</sup>. Le troisième est Jean-Marie Denquin, professeur de droit constitutionnel en France, spécialiste de la démocratie semi-directe. Dans une étude comparative portant sur les « Référendums consultatifs », il a affirmé à propos de la Constitution luxembourgeoise : « Par sa généralité, cette formule [l'art. 51 § 7 Const.] rend d'ailleurs possible une délégation de compétence au profit du peuple et permet donc le référendum décisionnel tout comme le référendum consultatif »<sup>54</sup>. La quatrième personne est J.Y. Henckes qui a focalisé son analyse littérale sur le verbe « se prononcer ».

51 Sur ce thème, voire l'étude approfondie d'Ulrich Rommelfanger, *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, – rechtliche und –vergleichende Untersuchung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988.

52 P. Majerus, *L'Etat luxembourgeois*, 1<sup>re</sup> éd., Luxembourg, Beffort, 1948, p. 94 ; 6<sup>e</sup> éd., Esch-sur-Alzette, Editpress, 1990, p. 135.

53 L. Frieden, *La Constitution luxembourgeoise à la veille de sa révision*, Luxembourg, BIL, 1987, p. 46.

54 J.M. Denquin, « Référendums consultatifs », *Pouvoirs*, n°77, 1996, p. 85.



Selon les dictionnaires français usuels à la fois anciens (d'avant 1919<sup>55</sup>) et actuels<sup>56</sup>, ce verbe peut effectivement signifier tantôt « exprimer une opinion », tantôt « se décider », tantôt les deux<sup>57</sup>.

Cette polysémie soulève une question : puisque les mots « référendum » et « se prononcer » peuvent renvoyer, selon les occurrences, les locuteurs et les contextes, tantôt à l'idée de décision, et à elle seule (solution n°1), tantôt à l'idée exclusive de « consultation » (solution n°2), tantôt aux deux à la fois (solution n°3), il reste à savoir laquelle de ces trois solutions s'impose dans le cas de l'art. 51 § 7 Const. Or, de ce point de vue, l'incertitude est clairement levée par le recours aux intentions des auteurs de cet énoncé.

## 2° Au vu des intentions du constituant de 1919 : une interprétation historique

Sur ce point, je serais bref, puisque l'essentiel a déjà été démontré plus haut. Si l'on croit les affirmations de Bech, lesquelles, à l'époque, n'ont été contredites par personne, les intentions du pouvoir de révision en 1919 étaient larges : il s'agissait non seulement d'autoriser des référendums à valeur consultative, mais aussi, de manière plus ambitieuse, en référence au modèle suisse, de permettre au législateur d'établir divers mécanismes de démocratie semi-directe à valeur normative.

Cette interprétation historique, valant en 1919, s'impose-t-elle encore telle quelle à l'heure actuelle (2015/2016) ? L'interprète contemporain doit-il s'arrêter dans son raisonnement à cette étape ou doit-il encore prendre en compte d'autres éléments, d'autres méthodes ?

Pour y répondre, il faut et il suffit de revenir à la définition de la dogmatique juridique (*Rechtsdogmatik*). Sa tâche, pour reprendre une fameuse distinction de Kant, est de répondre à la question *Quid iuris* ? Que dit le droit – ici le droit luxembourgeois, le droit constitutionnel luxembourgeois actuel – à propos de telle question ? Il nous faut donc la réponse de la Constitution luxembourgeoise, à la fois dans son intégralité et

55 Voir, par ex., E. Littré, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Hachette, t. 3, 1874, p. 1350 ; *Dictionnaire de l'Académie française*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Firmin-Didot, 1878, vol. 2, p. 520, consultables sur le site internet de Gallica (BNF).

56 Voir, par ex., *Le petit Larousse*, 2006, verbo « prononcer (se ~) », p. 871 : « 1. Exprimer nettement une opinion sur qqch ; 2. Choisir tel parti, se décider ».

57 Cf. L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative... », *op. cit.*, p. 47 s.

dans son actualité. Il ne faut pas se contenter d'avoir trouvé un seul article, à première vue pertinent, applicable (au vu de son contenu assez technique et précis), car il se pourrait que d'autres normes, situées à d'autres endroits du texte constitutionnel, contribuent directement ou indirectement à la réponse de la Constitution. Un second article pourrait venir contredire, infléchir, compléter, ou élargir le sens du premier<sup>58</sup>. Il faut donc vérifier si, en l'espèce, sur notre problématique, la réponse de la Constitution luxembourgeoise se réduit à ce seul article pour l'instant identifié (art. 51 § 7), ou s'il existe d'autres dispositions, de nature technique (des règles) ou plus vagues (des principes), dont il faut tenir compte également.

Ces autres normes juridiques pourraient, de surcroît, être plus récentes, ce qui jetterait éventuellement une autre lumière sur l'article plus ancien : il faudrait revoir son sens à la lumière de cette nouvelle exigence. Autrement dit, même si les *mots* d'un article n'ont point changé au cours de l'histoire, comme c'est le cas avec l'article 52 al. 7 / 51 § 7 Const., il se pourrait toutefois que son *sens* ait évolué – implicitement –, parce que le texte de cet article doit être replacé et lu dans un nouveau contexte (c'est effectivement le cas en l'espèce). Au pire des cas, le sens de l'article ancien pourrait même être nul, vide, du fait d'une norme contraire plus récente ; ce serait une « coquille vide »<sup>59</sup>. Autrement dit : il faut procéder à une interprétation systématique.

## 3° Au vu du nouvel art. 1<sup>er</sup> Const., introduit en 1998 : une interprétation systématique *up to date*

Le Conseil d'Etat et d'autres acteurs en 2001-2005 ont, à leur tour, procédé à une interprétation systématique, mais celle-ci est hautement critiquable à trois égards. a) Il n'est pas certain qu'il faille reconnaître à

58 Ce point est assez bien admis, en particulier au Luxembourg, où l'interprète doit interpréter un texte constitutionnel complexe qui accumule en son sein diverses strates de dispositions provenant d'époques différentes et véhiculant des logiques parfois opposées. Voir à ce sujet la démonstration classique et éclairante de G. Margue, « La Constitution : Fiction et réalité », *Feuille de liaison de la Conférence St. Yves*, n°72, mars 1989, p. 11-24. Voir aussi L. Heuschling, *Le citoyen monarque*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2013, p. 192 ss.

59 Voir l'exemple de l'art. 52 al. 2 Const. La phrase « Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi », datant du XIX<sup>e</sup> siècle, figure toujours dans le texte actuel de la Constitution. Pourtant, elle n'est plus le siège d'une norme, car la norme visée, suggérée par ce texte, est implicitement abrogée par cette disposition constitutionnelle contraire et plus récente qu'est l'art. 53 al. 2 Const., introduit en 1989 (« Aucun autre cas d'exclusion [du droit de vote] ne peut être prévu [par le législateur] »). En 1989, le pouvoir de révision a oublié de « faire le ménage » et de supprimer cette scorie, vide de sens, qu'est l'art. 52 al. 2 Const.

l'art. 51 § 1 Const. le sens retenu par le Conseil d'Etat et les autres acteurs : ce n'est qu'un sens possible parmi d'autres. b) Même à retenir ce sens, il n'en découle pas que ce sens ait infléchi (abrogé) en 1948, de manière implicite, le sens de l'art. 52 al. 7 datant de 1919. Les débats de 1948 indiquent le contraire. c) Si l'on effectue une interprétation systématique, il faut tenir compte du système actuel, à jour ; or le discours dominant ignore, sans se justifier d'aucune manière, l'art. 1<sup>er</sup> Const tel que modifié en 1998.

a) La définition même, par le discours dominant, du sens de la formule ambiguë « démocratie parlementaire » (art. 51 § 1 Const.) est des plus discutables, et ce à plusieurs égards. Prise en soi, à la lumière d'une interprétation littérale actuelle, elle pourrait signifier que le Luxembourg est une démocratie, avec un régime parlementaire (et non présidentiel). Si l'on replace cette formule dans son contexte d'origine de 1948, il s'avère, comme il a été vu, que ses auteurs avaient des conceptions radicalement différentes quant à sa signification. Faire prévaloir la lecture du CSV, et non celle du LSAP ou même celle du Conseil d'Etat de l'époque<sup>60</sup>, est, de la part de l'interprète, un choix politique, qui ne va pas de soi, et qui mériterait d'être explicité et justifié sur le plan moral. Pourquoi la lecture du CSV serait-elle meilleure pour le pays que celle du LSAP ? En outre, lire cet article de la Constitution luxembourgeoise à la lumière de la doctrine belge, qui est particulièrement frileuse à l'égard de toute démocratie semi-directe – nombre de constitutionnalistes belges estiment que même une simple consultation, au niveau national, est contraire à la Constitution, faute d'une disposition d'habilitation en ce sens –, est éminemment critiquable : l'art. 51 § 1 de la Constitution luxembourgeoise n'est pas un copié-collé d'un article belge et la Constitution luxembourgeoise, à la différence de la Constitution belge, comporte un fondement écrit pour le référendum (i.e. l'art. 51 § 7 Const.). Le texte constitutionnel n'est donc pas le même d'un pays à l'autre ; cette différence, qui est simplement ignorée par les défenseurs du discours dominant, interdit de transposer tel quel le raisonnement belge en droit luxembourgeois.

60 Pierre Pescatore s'inscrivait implicitement dans les pas du Conseil d'Etat lorsqu'en 1957 il réduisait l'art. 51 § 1 Const. à une simple déclaration politique, sans valeur normative en droit. Cf. P. Pescatore, « Essai sur la notion de la loi », in *Le Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg. Livre jubilaire (1856-1956)*, Luxembourg, Bourg-Bourger, 1957, p. 372.

b) Même à supposer que l'art. 51 § 1 Const. ait pour signification de consacrer l'exclusivité du pouvoir de décision des élus, il n'en reste pas moins qu'il existe toujours l'art. 51 § 7 Const. qui, comme le disait déjà Bech en 1919, marque une « atteinte », un infléchissement et donc une *exception* par rapport à l'idée classique du régime représentatif. En effet, l'idéal classique du régime représentatif était déjà inhérent au texte de la Constitution luxembourgeoise, avant que l'art. 51 § 1 ne soit introduit en 1948. De ce point de vue, l'art. 51 § 1 Const. n'ajoute rien de nouveau sur le fond. *L'exception qu'était déjà, en 1919, l'art. 52 al. 7 Const. n'a pas été abolie (abrogée) en 1948, ni en totalité ni en partie, ni de manière explicite, ni de manière implicite.* De manière explicite : le CSV n'a pas proposé l'abrogation de l'art. 52 al. 7 Const. et, s'il l'avait proposée, le LSAP, vu par ailleurs ses propositions en matière de démocratie semi-directe, ne l'aurait pas acceptée. De manière implicite : en 1948, lors du vote sur la révision, il a bien été dit par les acteurs de l'époque (cf. la réponse du président de la Chambre à la question du député Nicolas Biever) que l'art. 52 al. 7 Const., devenant l'art. 51 § 7 Const., ne changeait pas de contenu. L'exception de 1919 persistait donc, après 1948, dans sa portée initiale (celle de 1919). Notons enfin qu'il n'y a pas de raison convaincante de souscrire automatiquement – aveuglément – à l'adage latin ancien *exceptio est strictissimae interpretationis*, comme si toute exception était, par nature, quelque chose d'injuste, de monstrueux, de haïssable, d'odieux (cf. un autre adage latin ancien *odiosa sunt restringenda*). Il faut, comme l'ont argué nombre de juristes dont Jean Carbonnier, analyser chaque exception en soi, pour ce qu'elle est. Il faut en cerner la raison d'être (*telos*), ce qui justifie tantôt une interprétation stricte, tantôt une interprétation large<sup>61</sup>. Or, en l'espèce, qui oserait dire ouvertement, à Luxembourg, à l'heure actuelle, que le référendum est, en soi, une chose odieuse ? Pourquoi alors interpréter restrictivement l'art. 51 § 7 ?

c) Toute interprétation systématique se doit de replacer un article précis d'une Constitution dans le système *actuel* de cette Constitution. Il faut combiner l'article en question avec le reste du texte *actuellement* en vigueur, autrement dit : il faut tenir compte des plus récentes modifications introduites dans le texte. Or, en 2001-2005, alors même que la référence générale à la « démocratie », dans l'art. 1<sup>er</sup> Const. avait été ajoutée en 1998 (« Le Grand-duché de Luxembourg est un Etat démocratique... »),

61 L. Heuschling, « Qu'est-ce que, en droit, une exception ? », in M. Fatin-Rouge Stéfanini, A. Vidal-Naquet (dir.), *La norme et ses exceptions : quels défis pour la règle de droit ?*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 81-83.



le Conseil d'Etat et les autres acteurs l'ont simplement ignorée. Ils ont continué à identifier le « système » de la Constitution à l'art. 51 § 1 Const. Or le nouvel article 1<sup>er</sup>, qui se veut, en raison même de son emplacement, une définition du système politique luxembourgeois dans son ensemble – c'est bien pour cela que le pouvoir de révision a inscrit l'adjectif « démocratique » en tête du texte, et non ailleurs, et qu'il l'a inscrit comme premier qualificatif de l'Etat luxembourgeois, avant celui de « libre », « indépendant », « indivisible » – est plus large et ouvert que ne l'est la formule ambiguë de l'art. 51 § 1 Const. La démocratie, selon l'art. 1<sup>er</sup>, ne s'identifie pas seulement au régime parlementaire, au parlement, ou au régime représentatif classique. Il inclut, aussi, la démocratie semi-directe.

Notons aussi – pour devancer toute critique à ce sujet – que l'art. 1<sup>er</sup> est une disposition normative, et non juste une sorte de proclamation politique (du « bavardage », de « l'affichage », un simple « effet d'annonce »). Dans le passé, certains juristes arguaient en effet du caractère vague des principes constitutionnels pour leur refuser la qualité de norme juridique. Seule une règle, technique et précise, serait une norme juridique<sup>62</sup>. Or, cette vision restrictive de la définition de norme juridique, qui est une vision datant du positivisme juridique du XIX<sup>e</sup> siècle, est de nos jours quasi-totalement abandonnée en science (cf. l'apport, à présent déjà ancien, de Dworkin et de Robert Alexy sur la distinction entre « règles » et « principes ») ; elle l'est aussi dans les pratiques de la plupart des juristes et juges étrangers. D'ailleurs, au Luxembourg aussi, l'on se sert de « principes », et pas seulement depuis qu'il existe la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'Etat a admis que l'art. 51 § 1 Const. – ô combien vague ! – était une norme juridique. Il n'y a donc pas de raison à refuser à l'art. 1<sup>er</sup> ce que l'on reconnaît à l'art. 51 § 1 Const. De ce point de vue, l'interprétation que je défends ici, en m'appuyant sur l'art. 1<sup>er</sup>, n'est pas plus un « montage » – sous-entendu : une construction artificielle – que ne l'est l'interprétation du Conseil d'Etat qui, à son tour, s'appuie sur un article des plus vagues et procède donc, lui aussi, à un échafaudage intellectuel<sup>63</sup>. Du reste, la qualité de norme juridique du principe démocratique inscrit dans l'art. 1<sup>er</sup> Const. est d'ores et déjà reconnue par la justice luxembourgeoise : dans

62 Comme indiqué, c'est ce raisonnement qu'a appliqué Pescatore en 1957 à l'art. 51 § 1 Const. En France, au sein de la doctrine classique, voir, par ex., R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, t. 2, 1922, p. 581.

63 Je réfute ainsi la critique que d'aucuns ont opposée à ma lecture de l'art. 51 § 7 Const, en affirmant qu'il s'agissait d'un vœu pieu, d'un « Wunschdenken » (cf. C. Bumb, « Konsultativ oder verbindlich ? Ein Hauch von Kontroverse », *Luxemburger Wort*, 16 mars 2015, p. 2).

plusieurs affaires qui ont fait grand bruit, les juridictions administratives, sur instigation de la dynamique Cour administrative, se sont appuyées sur l'art. 1<sup>er</sup> Const. et sa référence à l'idéal de la « démocratie » (identifié, en l'espèce, à la règle de la représentation proportionnelle), afin d'invalidier des actes administratifs<sup>64</sup>.

La qualité de norme juridique de l'art. 1<sup>er</sup> étant incontestable, reste à en définir son contenu. Or ce qui, de prime abord, pourrait s'avérer une mission des plus délicates – Que veut dire « démocratie » ? – s'avère en l'espèce, au Luxembourg et par rapport à notre problématique, assez facile. Est-il compatible avec l'idée contemporaine de démocratie que de convoquer, par le biais de l'obligation de vote, le peuple – qui, en démocratie, est le souverain (art. 32 Const.) ou, à tout le moins, gouverne, exerce le pouvoir –, de lui soumettre une question précise formulée par les élus (et qui peut donc être considérée comme « rationnelle »), à laquelle le peuple est censé répondre soit par oui, soit par non – ces deux réponses sont à leur tour fixées par les élus –, et qu'au final, une fois le résultat connu, les élus seraient habilités, au nom de la démocratie, à méconnaître cette volonté ? L'idée de démocratie signifie que le peuple *gouverne*, donc qu'il décide (s'il est appelé à intervenir). D'ailleurs, c'est bien ce concept de démocratie qui est retenu par les acteurs politiques luxembourgeois : lorsqu'ils ont admis, du moins en 2005, cette fameuse règle politique du respect absolu, inconditionnel, de la volonté populaire, c'est bien en référence à l'idéal démocratique. C'est l'idéal – à leurs yeux, simplement moral, philosophique – de la démocratie qui imposait aux élus de respecter le résultat du référendum. Ce lien entre « démocratie » et le caractère obligatoire du résultat du référendum – celui-ci exprime un « verdict » du peuple, juge suprême – est déjà présent dans le passé, lors des premiers débats parlementaires sur la valeur du référendum<sup>65</sup>. C'est aussi en ce sens

64 Voir, en particulier, l'arrêt de la Cour administrative du 19 décembre 2013 (numéro du rôle : 32864C) qui, en matière d'élections à la Chambre des fonctionnaires et employés publics, a invalidé un arrêté du gouvernement et une décision ministérielle au motif de leur incompatibilité avec le principe démocratique consacré dans l'art. 1<sup>er</sup> Const. Voir aussi, dans le sillage de cet arrêt, le jugement du Tribunal administratif du 12 novembre 2014 (n°34379) et l'arrêt de la Cour administrative du 5 mai 2015 (n°35630C).

65 Voir, par ex., du côté du gouvernement, les déclarations d'E. Reuter, *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*, 1918-19, vol. II, p. 39 (« Damit wird das Schicksal des Landes in die Hände des Volkes gelegt »), p. 40, 42, 127, 129 ; du côté du parti de la droite catholique, les propos du député Schiltz, *ibid.*, p. 83 (« Wenn das Volk sagt : „Ich will einen Dynastiewechsel“, so beugen wir uns und die Großherzogin wird sich mit Würde zu beugen wissen. Wenn aber das Volk, woran ich nicht zweifle, in seiner großen Mehrheit sagt : „Wir sind zufrieden, wir wollen keinen Dynastiewechsel“, werden auch Sie [= l'opposition libérale et socialiste] soviel Opfersinn und Liebe zum Volk haben, daß auch Sie sich ...

que comprennent à l'heure actuelle la plupart des Luxembourgeois le mot « démocratie » (cf. le sondage de 2014<sup>66</sup>).

La véritable pierre d'achoppement n'est donc pas le *sens* du mot « démocratie », mais sa *position* par rapport au droit : les avocats du discours dominant estiment que l'idéal de la démocratie n'est consacré qu'en morale, et non en droit. Or, affirmer, après 1998, une telle thèse au Luxembourg est totalement inadmissible, car cela revient à ignorer l'existence de l'art. 1<sup>er</sup> Const.

#### 4<sup>o</sup> Un argument ontologique à récuser : l'inconcevabilité de la nature décisionnelle d'un référendum portant sur une « idée »

La thèse ici présentée revient-elle à dire qu'en vertu de la Constitution tous les référendums, *y compris les référendums portant simplement sur un « principe », une « idée »,* sont décisionnels ? Est-ce possible ? J.Y. Henckes et d'autres acteurs ou auteurs argumentent d'une différence entre, d'une part, les référendums « portant sur un texte » (ex. les référendums de 1937 et 2005), et, d'autre part, les référendums portant sur de simples « idées » ou « principes » (ex. les référendums de 1919 et 2015). Selon J.Y. Henckes, en vertu de l'idée de démocratie, les référendums sur un texte sont décisionnels, alors que les référendums sur un principe ne peuvent être que consultatifs, même en démocratie, eu égard à leur nature, leur objet.

Or, cette affirmation selon laquelle les référendums portant sur des idées générales ne peuvent être décisionnels, et qu'il n'existe donc *aucun* pays à avoir consacré la valeur décisionnelle dans ce cas – ce qui, en soi, est impossible, inconcevable, ne saurait logiquement être réalisé *nulle part* –, repose sur une *erreur*<sup>67</sup>. L'erreur est ancienne. Elle remonte à la littérature juridique classique de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle (en France : Esmein, Duguit, J. Laferrière, etc.) et, depuis lors,

65 (suite) ...beugen und sagen : „Die Mehrheit hat entschieden, wir wollen uns beugen“. Ich denke, das ist recht demokratisch », ou les propos du député de la droite Auguste Thorn, *ibid.*, p. 89 (« Redoutez-vous donc le jugement du peuple, ou le peuple ne compte-t-il pour rien lorsqu'il s'agit de ses droits les plus sacrés ? »). Pour ce qui est des socialistes, voir par ex *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*, 1918-19, vol. III, p. 2215, le discours du député Jacques Schaack : « Approuviert das Volk die Majorität, dann ist der Fall erledigt. Trifft das Gegenteil zu, dann ziehen Dynastie und Regierung die Konsequenzen und die Opposition führt die republikanische Regierungsform ein ».

66 Cf. *supra* note 17.

67 La même erreur est identifiée et combattue, par ex., par P. Taillon, « Pour une redéfinition du référendum consultatif », *Revue internationale de droit comparé*, 2007, n°1, p. 143 ss.

elle s'est perpétuée, *y compris au Luxembourg*<sup>68</sup>. Il s'agit d'une vision de l'esprit trop étroite qui ignore la richesse des solutions possibles en droit positif, particulièrement des solutions existant d'ores et déjà à l'étranger. Il existe au moins un pays dans le monde dans lequel les référendums portant sur des principes sont décisionnels : c'est la Suisse (au niveau fédéral et cantonal). Lisons, par ex., l'art. 53 al. 2 de la Constitution de 1965 (version actuelle) du Canton suisse de Nidwald :

« Art. 53 Konsultative Abstimmungen :

(1) Der Landrat [= parlement cantonal] ist befugt, die Aktivbürgerschaft über die Aufnahme einzelner Grundsätze in die Gesetzgebung abstimmen zu lassen.

(2) Das Ergebnis der konsultativen Abstimmung bindet den Landrat bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung.

(3) Die Bindung erstreckt sich nicht auf spätere Erlasse, in denen die gleiche Frage aufgegriffen wird »<sup>69</sup>.

En Suisse, il est couramment admis, en droit positif et en doctrine, que tant une votation populaire sur un texte à rédaction finalisée qu'une votation sur une idée générale (« allgemeine / einfache Anregung », « proposition conçue en termes généraux », « initiative non formulée », « simple motion », etc.) peuvent toutes les deux être de nature décisionnelle<sup>70</sup>. Les deux peuvent lier et, le plus souvent, selon les droits positifs en Suisse, elles lient (le référendum sans valeur normative y est rarissime). En cas de votation, fédérale ou cantonale, sur une idée générale, un électeur dispose en outre du droit de saisir le Tribunal fédéral pour faire vérifier si le

68 Cf. L. Heuschling, « La discours sur la valeur... », *op. cit.*, p. 7 ss, p. 37 s. Au Luxembourg, l'argument a été présent en 2001-2005, chez le député Paul-Henri Meyers, président de la Commission des institutions, chez J.Y. Henckes, ou, dans le sillage de la présente conférence, dans les critiques formulées par Marc Thewes, membre du Conseil d'Etat, à l'égard de la présente lecture (cf. C. Bumb, « Konsultativ oder verbindlich ? Ein Hauch von Kontroverse », *Luxemburger Wort*, 16 mars 2015, p. 2).

69 Pour la traduction française officielle, voir *supra* note 20.

70 Voir E. Grisel, *Initiative et référendums populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, Staempfli, 2004, en particulier p. 213 ss, p. 397. Parmi les dispositions consacrant le caractère décisionnel de référendums sur des idées générales, voir, par ex l'art. 139 al. 4 de la Const. fédérale (« En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative ») ; art. 32 al. 2 de la Const. du Canton de Bâle-Campagne (« Die Behörden sind bei der Ausarbeitung der Vorlagen an die Ergebnisse von Grundsatzabstimmungen gebunden ») ; art. 65 al. 2 Const. du Canton d'Argovie (« Handelt es sich um ein gültiges Volksinitiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung, so hat der Grosse Rat eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Will der Grosse Rat dem Volksinitiativbegehren keine Folge geben, so entscheidet das Volk, ob er dem Begehren nachzukommen habe »), etc.



parlement a traduit fidèlement l'idée générale<sup>71</sup>. Cet élément de la garantie juridictionnelle peut toutefois, sur le plan analytique, être distingué de la valeur normative du référendum. Un constituant peut admettre qu'un référendum sur une idée générale lie les élus, sans pour autant admettre un contrôle juridictionnel de la mise en œuvre de l'idée par les élus.

Une fois ce point admis, qu'il est possible qu'un référendum sur un « principe » lie en droit, le lecteur se posera, peut-être, la question, où se situe dans ce cas la norme ? A cet égard, il convient d'introduire une distinction entre deux types de référendums. La distinction est celle entre, d'une part, la catégorie des « référendums portant adoption directe de la norme finale à publier dans le journal officiel » et, d'autre part, la catégorie des « référendums portant sur la création, par le parlement, d'une future norme ».

La première catégorie, la plus facile à cerner, englobe les référendums dans lesquels les citoyens eux-mêmes adoptent *directement* la norme ou les normes (s'il s'agit d'une pluralité de normes), qui, une fois promulguées – la promulgation par le chef de l'Etat est, on imagine, obligatoire –, seront publiées telles quelles au journal officiel et s'adresseront ainsi à la « société », à tous ceux qui sont visés par la chose. On pourrait appeler ce type de référendum, qui, en général, n'a pas de nom spécifique dans la littérature, tant il est usuel et commun, « le référendum portant adoption directe de la norme finale à publier dans le journal officiel ». D'aucuns disent aussi que ce référendum produit un effet juridique « immédiat ». Certains vont, peut-être, dire qu'il s'agit de la catégorie des référendums décisionnels, mais ce serait une vue inexacte, car les référendums de la seconde catégorie peuvent aussi être décisionnels, quoique d'une autre façon (il y a des sous-catégories et variantes au sein de la catégorie des référendums décisionnels). Dans le cas d'un référendum portant adoption directe de la norme finale à publier dans le journal officiel, le peuple adopte, lui-même, une loi, une loi autorisant la ratification d'un traité, une révision de la Constitution, etc. Un exemple, simple, à l'étranger est l'art. 11 de la Constitution française de 1958. Un exemple au Luxembourg – le seul exemple au Luxembourg de ce type de référendum portant adoption directe des normes à publier au journal officiel – est le référendum prévu dans le cadre de l'art. 114 Const.

71 Sur ce « Anspruch auf getreue Umsetzung einer allgemeinen Anregung durch den Ausführungsgesetzgeber », cf. P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3<sup>e</sup> éd., Bern, Stämpfli, 2011, p. 652, p. 678 s ; E. Grisel, *op. cit.*, p. 235 ss.

Par définition, ce type de référendum est toujours décisionnel. La norme produite par le peuple, dans ce cadre, consiste en la norme finale adressée à la société, publiée dans le journal officiel. Dès lors, il va de soi que la norme adoptée par les citoyens doit être « entièrement rédigée ». Par là, il faut entendre que l'énoncé textuel de la norme soumise à référendum est la version finale. C'est cette rédaction *finalisée* qui sera publiée au journal officiel. Plus aucun organe n'interviendra, après le référendum et avant la publication, pour « parfaire », « reprendre », « revoir » la rédaction. Concrètement, cela signifie que le texte doit être rédigé sous formes d'articles numérotés (d'une loi, de la Constitution). On notera également qu'à travers ce type de référendum – référendum portant adoption directe de la norme finale à publier dans le journal officiel –, les citoyens peuvent être amenés à adopter un texte entièrement rédigé qui est technique, précis, long (ex. une loi de 150 articles) ou un texte à rédaction finalisée, qui est court, et qui a la forme d'un principe (une brève phrase), à l'instar de nombre de principes constitutionnels. Par ce biais, le peuple pourrait, par ex., adopter au Luxembourg, dans le cadre de l'art. 114 Const., une révision énonçant : « Art. 1bis : La dignité humaine est inviolable ». A noter : ici, on pourrait aussi parler d'un référendum sur un principe ; or la signification ne serait pas celle que l'on vise lorsque, usuellement, l'on parle d'un « référendum sur un principe ou sur une idée générale ». Celui-là relève de la 1<sup>re</sup> catégorie, celui-ci est une variante de la 2<sup>e</sup> catégorie.

La seconde catégorie englobe ce que je propose d'appeler « les référendums portant sur la création, par le parlement, d'une future norme ». On peut aussi parler, de manière plus brève (et donc moins précise), de « référendum orientatif » pour réemployer un terme de Francis Hamon<sup>72</sup>. Dans ce cas de figure, le peuple ne participe *qu'indirectement* à la production d'une norme publishable au journal officiel ; plutôt que de poser lui-même cette norme, il formule à l'égard d'un autre organe (le parlement) une « orientation », une directive relative au contenu de la future norme à élaborer par cet organe. Cette orientation peut être peu précise (le « oui » ou le « non » a trait à une simple « idée »<sup>73</sup>). Mais la catégorie des référendums orientatifs ne se réduit pas à cette seule hypothèse. Il y a des cas où l'orientation est très précise, car le « oui » ou le « non » exprimé

72 F. Hamon, *Le référendum. Etude comparative*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2012, p. 18.

73 Dans le cas du référendum du 7 juin 2015, « l'idée » quant à l'abaissement de la majorité électorale (de 18 ans à 16 ans) était déjà très précise et technique : en cas de vote favorable, il aurait, *grosso modo*, suffi à la Chambre des députés de trouver dans la loi électorale les articles pertinents dans lesquels il aurait fallu remplacer « 18 » par « 16 ».

par le peuple se rapporte à un texte déjà finalisé, prêt à être publié tel quel au journal officiel. Une illustration est le référendum luxembourgeois de 2005, qui relevait de la catégorie du référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme. En 2005, la Chambre des députés était chargée d'autoriser ou non, l'organe « Grand-Duc de Luxembourg », de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Dans le cadre, et au milieu de la procédure d'adoption de la loi autorisant la ratification, eut lieu le référendum. Celui devait permettre, entre le 1<sup>er</sup> vote et le 2<sup>e</sup> vote de la loi par la Chambre des députés, de sonder la volonté du peuple. Les citoyens, lors du référendum, statuaient en référence à un texte, même deux textes (le texte du projet de loi autorisant la ratification, qui, lui-même, se référait au texte du traité constitutionnel). Une fois l'issue du vote populaire connue, la Chambre des députés a procédé au 2<sup>e</sup> vote constitutionnel de la loi autorisant la ratification, en suivant la volonté populaire.

Ce type de référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme peut être, selon les droits positifs, décisionnel ou consultatif. J'en arrive ainsi à la question soulevée initialement : si ce référendum est « normatif », où est la norme ? Quel en est l'objet ? A ce stade, il suffit de noter que la norme produite par le peuple ne doit pas être confondue avec la norme finale qui, elle, sera produite par le parlement, et qui s'adressera à la « société » (la loi, la révision, la loi autorisant la ratification d'un traité, etc.). L'éventuelle norme posée par le corps des citoyens réside dans l'orientation donnée par les citoyens au parlement. Cette norme s'adresse non pas à la « société », mais au parlement, à celui qui doit fabriquer la norme publishable au journal officiel. Quant au contenu précis de cette norme, ce point, complexe, sera étudié plus en détail par la suite.

Concluons, à ce stade de la démonstration, que l'argument en apparence d'ordre ontologique de J.Y. Henckes et d'autres acteurs – ce qui, en soi, est impossible à concevoir ne saurait être consacré en droit positif luxembourgeois – est à rejeter. Aucun argument d'ordre conceptuel n'oblige à conclure qu'un référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme (dans sa variante : référendum sur une idée) est, par essence, consultatif. Le droit positif luxembourgeois ne l'exige non plus : l'art. 51 § 7 Const. autorise la tenue de référendums portant sur la création, par le parlement de futures normes, dans lesquels les électeurs sont appelés à statuer soit en référence à un texte à la rédaction finalisée, soit en référence à une question de principe (« idée »). Cette dernière variante n'est pas discriminée ; elle est soumise au même régime. Il n'y a donc aucune raison, ni conceptuelle, ni de droit positif, obligeant à soustraire cette variante à l'empire de la lecture constitutionnelle selon

laquelle les référendums de l'art. 51 § 7 Const. sont de nature décisionnelle. En revanche, je conçois qu'il puisse y avoir d'autres questions soumises à référendum dont la réponse est insusceptible de lier en droit.

### 5° Une exception possible : un référendum sur un véritable vœu au sens strict du terme

Un organe d'Etat produit, en général, des normes : c'est là son rôle premier. Mais il arrive aussi qu'un organe d'Etat émette d'autres types d'énoncés. Il produit un discours politique par lequel il félicite ou remercie les gens ; il esquisse un idéal moral à atteindre ; il invite tel acteur à agir d'une certaine manière. L'un des rôles importants, à l'heure actuelle, des chefs de l'Etat dans les régimes parlementaires, en particulier monarchiques, est de « symboliser » l'Etat et/ou la nation ; à ce titre, il appartient au chef de l'Etat de faire des discours plus ou moins marquants. De manière similaire, un parlement vote des lois, mais aussi de simples résolutions (motions), qui n'ont pas de valeur juridique : par exemple, tel parlement exprime son souhait de voir aboutir des négociations de paix qui ont lieu à l'étranger, sans que le propre pays n'y soit impliqué ; il exprime le vœu qu'un pays voisin ferme telle centrale nucléaire proche de la frontière (nous supposons qu'en droit positif, le pays voisin soit entièrement libre d'agir comme il l'entend), etc.

Par analogie, il n'est pas exclu que le peuple soit, à son tour, appelé par le biais d'un référendum à émettre un tel vœu, au sens strict du terme, donc une invitation, un appel, un souhait, qui, même dans les conditions les plus favorables, ne saurait être considéré comme une norme juridique. Pour illustration, l'on peut citer, par ex., le référendum dit « économique » de 1919. Ainsi qu'il ressort de l'analyse des débats parlementaires de l'époque<sup>74</sup>, l'objet exact de la question d'ordre économique soumise aux citoyens luxembourgeois en 1919 était des plus ambigus. En effet, trois thèses s'affrontèrent à ce sujet à la Chambre des députés, un fait historique qui est souvent ignoré dans les discussions rétrospectives sur ce célèbre référendum. Selon l'une de ces thèses, admise par le ministre d'Etat Reuter le 4 juin 1919, jour du vote de la loi sur ce référendum, le référendum servait à appuyer la démarche du gouvernement auprès des autorités de la République française<sup>75</sup>. En effet, le gouvernement de

74 Cf. L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative... », *op. cit.*, p. 16 s.

75 *Compte rendu des séances de la Chambre des députés. La Constituante 1918-1919*, vol. IV, p. 3544, Emile Reuter : « Mais Messieurs, vous savez et tout le monde l'a reconnu à la séance d'hier, comme encore à la séance d'aujourd'hui, que l'un des buts poursuivis par le référendum sera précisément celui d'obtenir des ouvertures de la part de l'un des deux pays [la France] auxquels nous nous sommes adressés ».



Reuter *souhaitait* engager des négociations avec la France. C'était une invitation, un vœu, et, en vertu des règles de droit international public, ce ne pouvait être qu'un vœu : en l'état du droit international public de l'époque, le Luxembourg n'avait pas d'ordres à donner à la France. Or, à cette époque, avant le référendum, la France refusait de donner suite à cette invitation (refus qu'elle réitéra d'ailleurs, comme l'on sait, après le référendum). Face à ce premier refus, un moyen pour insister auprès de la France était de l'informer que ce souhait provenait non seulement du gouvernement, mais aussi du peuple luxembourgeois. Vu sous cet angle, le référendum équivalait, pour le dire en termes familiers, à un appel du pied : l'on voulait, comme le résuma le député libéral Robert Brasseur le 4 juin 1919, « forcer la main »<sup>76</sup> à une France, qui se déroba pour des raisons peu claires.

Il faut toutefois noter qu'un tel type de référendum ayant pour objet un vœu au sens strict est très exceptionnel dans la pratique. Il n'est pas certain non plus qu'au vu de la lourdeur et du coût de l'opération, il faille encourager ce type d'usage. Une résolution d'un parlement ou une lettre du gouvernement sont moins chers pour transmettre à une puissance étrangère une invitation ou un appel. Une lettre de pétition signée par des citoyens pourrait aussi faire l'affaire<sup>77</sup>. Si, dans l'avenir, un tel type de référendum devait se reproduire au Luxembourg sous l'empire de l'actuel art. 51 § 7 Const., il va de soi que, même à la lumière de la lecture défendue ici, un tel référendum ne saurait être décisionnel à l'égard d'une puissance étrangère. Les règles du droit international, de rang supérieur en droit luxembourgeois, s'y opposent.

Conclusion d'étape : pour toutes les raisons avancées, le discours actuellement dominant selon lequel tous les référendums organisés en vertu de l'art. 51 § 7 Const. ont nécessairement, en vertu de la Constitution, la valeur d'un simple avis est infondé, inexact. Contestable sur le plan moral, au regard de l'idéal moral de la démocratie, le discours dominant l'est aussi sur le plan du droit positif, car celui-ci n'ignore pas le principe démocratique. Encore faut-il s'en rendre compte... Une fois le caractère, en principe, normatif du référendum de l'art. 51 § 7 Const. admis, se pose la question de son régime.

<sup>76</sup> *Compte rendu des séances de la Chambre des députés. La Constituante 1918-1919*, vol. IV, p. 3546.

<sup>77</sup> Pour un exemple qui s'en rapproche, cf. la pétition lancée au Luxembourg en 1870 par le comité patriotique en vue d'empêcher toute cession du pays sans votation préalable du peuple luxembourgeois. J. Joris, 1867-1872. *Une page d'histoire du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, Belfort, 1888, p. 326 ss.

## B | Le régime de la norme posée par les citoyens : objet, durée de validité et modification ultérieure

Comment – par qui, à quel moment ? – pourra être modifiée la norme posée par le peuple lors d'un référendum organisé en vertu de l'art. 51 § 7 Const. ? Faut-il parler ici de « parallélisme des formes », seul un autre référendum pouvant défaire ce qu'a fait un premier référendum ? Mais qu'est-ce qu'a « fait » exactement ce référendum ? Quelle est l'étendue et l'autorité de la chose décidée par le peuple, à travers leur « oui » respectivement leur « non » ? Cette problématique aux multiples facettes n'est pas sans complexité. Pour y voir plus clair en droit luxembourgeois, il est utile d'envisager d'abord, en théorie, les différentes réponses possibles afin de pouvoir situer, au sein de cette grille d'analyse, le cas du droit luxembourgeois. A ce titre, la question d'un éventuel parallélisme des formes doit être posée dans trois cadres théoriques distincts : 1° dans le cadre d'une compétence normative exclusive du peuple (cas absent en droit luxembourgeois) ; 2° dans le cadre de compétences normatives parallèles, alternatives ou dédoublées, une même norme pouvant être prise soit par le parlement soit par les citoyens (cas présent en droit luxembourgeois à travers l'art. 114 Const.) ; 3° dans le cadre de cette interaction particulière entre citoyens et élus dans le cadre d'un référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme (cas présent en droit luxembourgeois à travers l'art. 51 § 7 Const.).

### 1° En cas de compétence exclusive des citoyens : le nécessaire parallélisme des formes

Dans le cadre d'une compétence exclusive, le parallélisme des formes est assez aisé à cerner : puisque un seul organe est compétent pour édicter telle norme, il est aussi le seul organe à pouvoir abroger celle-ci, abstraction faite d'une abrogation par une norme supérieure. Les cas où les citoyens, agissant par voie de référendum<sup>78</sup>, disposent d'une compétence exclusive correspondent aux hypothèses qui, dans la littérature sur la démocratie semi-directe, sont habituellement désignées par le terme de « référendum obligatoires », lorsque ceux-ci sont, pour utiliser la terminologie suisse, suspensifs (ils interviennent avant l'entrée en vigueur de la norme)<sup>79</sup> et non

<sup>78</sup> Je distingue ce cas de l'hypothèse où les citoyens exercent une compétence normative exclusive dans le cadre d'une *Landsgemeinde*, l'institution suisse de la *Landsgemeinde* correspondant à la réunion de tous les citoyens en une assemblée publique. Il ne s'agit donc pas d'un référendum.

<sup>79</sup> Ce n'est que dans ce cas que le peuple détient l'exclusivité de la compétence normative. Dans le cas d'un référendum obligatoire abrogatif, la compétence est dédoublée.

abrogatifs (ils interviennent après l'entrée en vigueur). Ces cas de figure, plutôt rares en droit comparé, se trouvent dans les pays dans lesquels le pouvoir de réviser la Constitution<sup>80</sup>, d'adopter une loi<sup>81</sup>, de décider de la ratification de certains traités internationaux (de sécurité collective, d'adhésion à une organisation internationale, etc.)<sup>82</sup> ou encore de prendre certains actes administratifs (par ex. engager des dépenses dépassant un certain montant<sup>83</sup>) est confié au seul corps des citoyens, lequel s'exprime par voie de référendum. Les élus sont exclus. Dans ces cas, le référendum appartient nécessairement à la catégorie des référendums portant sur l'adoption directe d'une norme finale à publier dans le journal officiel. Dans les pays ayant institué la compétence exclusive des citoyens par ex. en matière de révision, il faut obligatoirement convoquer un nouveau référendum, soit pour abroger la norme constitutionnelle adoptée lors d'un référendum précédent (en cas de victoire du « oui »), soit pour introduire dans la Constitution la norme constitutionnelle rejetée lors d'un référendum antérieur par le peuple (en cas de victoire du « non »). Pour défaire un « oui »<sup>84</sup> ou un « non », il faut un nouveau référendum. Ce parallélisme des formes est inhérent à la règle même de l'exclusivité de la compétence normative. Sauf indication contraire en droit positif<sup>85</sup>, le nouveau référendum pourrait d'ailleurs avoir lieu le lendemain du référendum précédent.

Comme l'on voit aisément, le droit luxembourgeois ne rentre pas dans ce modèle car ni le pouvoir législatif, ni même le pouvoir de révision ne sont réservés aux citoyens. Ces pouvoirs sont, d'abord, attribués à la Chambre des députés, quitte à ce que, selon certaines modalités, les électeurs puissent, à leur tour, intervenir dans ce pouvoir.

80 Ex. la Suisse, au niveau fédéral (art. 140, art. 192-195 Const. 1999) et cantonal (cf. art. 51 Const. Suisse 1999), le Danemark (art. 88 Const. 1953), l'Arménie (art. 111 Const. 1995), art. 174 Const. Algérie 1996, etc.

81 Ce cas est rarissime, car il réduit fortement l'intérêt même d'un parlement élu qui ne sert qu'à préparer des projets de loi à soumettre au référendum. En Suisse, cf. Const. du canton Uri de 1984, art. 24 et 90.

82 Ex. art. 140 Const. Suisse 1999 ; art. 142 Const. Croatie 1990 (version de 2010).

83 C'est le cas dans certains cantons suisses. Cf. E. Grisel, *op. cit.*, p. 326 ss, spéc. p. 328.

84 Il se peut, bien sûr, que la norme adoptée par référendum contienne une clause (« sunset clause ») limitant la validité de la norme dans le temps, auquel cas la norme expire à l'échéance du terme. Le « oui » se défait de lui-même. En revanche, un « non » ne se défait pas de lui-même.

85 Voir, par ex., art. 175 Const. Algérie 1996 : « La loi portant projet de révision constitutionnelle repoussée par le peuple (...) ne peut être à nouveau soumise au peuple durant la même législature ».

## 2° En cas de compétences dédoublées, parallèles, du parlement et du corps des citoyens : le choix entre deux options

La deuxième hypothèse à étudier est celle d'un dédoublement de compétence : telle compétence (celle d'adopter une loi, une loi autorisant la ratification d'un traité, une révision, une décision administrative, etc.) est confiée à la fois au parlement et au corps des citoyens agissant par voie de référendum. La même norme pourrait, en droit, être adoptée alternativement soit par l'un, soit par l'autre. On remarquera que ces référendums relèvent nécessairement de la catégorie des référendums portant sur l'adoption directe d'une norme finale à publier au journal officiel. La version la plus aboutie d'un dédoublement de compétences est que le parlement et les citoyens disposent tous les deux du droit d'initiative et du pouvoir d'adopter leur projet, sans que l'autre organe n'ait son mot à dire (ex. : les initiatives législatives populaires aux Etats-Unis et, parfois, en Suisse). Une version moins complète réserve l'initiative législative à un organe d'Etat, mais ce projet peut être adopté aussitôt soit par les élus, soit par les citoyens (exemple : art. 11 Const. française de 1958). Une version encore plus diluée de l'idée de dédoublement est que l'initiative est réservée au parlement, qui doit aussi approuver ce texte une première fois, et ce n'est qu'après, pour un second et dernier vote que s'ouvre l'alternative entre un ultime vote parlementaire ou un ultime vote par référendum. Cette dernière forme de compétence alternative est présente au Luxembourg à travers la procédure de révision de la Constitution (art. 114 Const.).

C'est dans le contexte de compétences dédoublées, alternatives, que la question d'un éventuel parallélisme des formes devient plus ardue. Si la norme a été adoptée par les citoyens faudra-t-il aussi, par la suite, pour une modification, obtenir le consentement des citoyens ou le parlement pourra-t-il, en vertu de sa propre compétence, parallèle, abroger la norme adoptée lors du référendum ? En soi, deux modèles théoriques sont possibles que je propose d'appeler celui de l'équivalence et celui de la hiérarchie.

### a) Les deux logiques de l'équivalence et de la hiérarchie

La réponse de l'équivalence consiste à situer la volonté des élus et celle des citoyens au même niveau. Cette réponse part de la prémisse classique, selon laquelle le parlement, en agissant au nom du peuple (ou



de la nation), est le peuple (la nation) ; il y a *identité* entre les deux<sup>86</sup>. Si les citoyens, à leur tour, sont autorisés à exprimer leur volonté au-delà de l'élection des députés, leur volonté est une manifestation supplémentaire de la volonté du peuple (de la nation), qui s'ajoute à la volonté du peuple (de la nation) exprimée par l'organe parlementaire. Le peuple/la nation s'exprime par deux canaux, médiums, qui se situent au même niveau (les élus, les citoyens). Dès lors, à condition qu'elles se situent dans la même catégorie des normes (lois, révisions, etc.), les normes posées par l'un (l'organe parlementaire) ou par l'autre (l'organe formé des citoyens) sont de même rang au sein de la hiérarchie des normes. Ce que l'un a fait, l'autre peut le défaire, et ce immédiatement. La norme qui l'emporte est celle qui est la plus récente, selon la règle classique *lex posterior derogat legi priori*.

C'est dans cet esprit classique qu'en France, le Conseil constitutionnel a admis, *en droit*, qu'une loi adoptée directement par les citoyens en vertu de l'art. 11 Const. française de 1958 pouvait être modifiée par le parlement<sup>87</sup>, alors même que le *discours politique* gaulliste mettait en exergue la supériorité du peuple (des citoyens) par rapport à ses élus. La logique de l'équivalence s'applique aussi en Suisse lorsque la loi peut être adoptée, en dernier lieu, soit par le parlement, soit par le peuple (celui peut être introduit dans la procédure législative parlementaire, par le biais d'une requête de citoyens déclenchant la tenue d'un référendum facultatif)<sup>88</sup>. Or, une loi ainsi adoptée par référendum peut être modifiée, par la suite, par le parlement, sans que ce dernier ne soit obligé de convoquer de son propre chef un référendum (l'inverse reviendrait à une extension progressive des cas de référendum obligatoires par la pratique et à un évidement de la catégorie des référendums facultatifs). De même, si le vote populaire a

86 R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op. cit., t. 2, p. 209 : « Le souverain est censé parler par la bouche de son représentant : donc, toutes les volontés ou décisions que le représentant énonce au nom du souverain, prennent immédiatement la même force ou perfection que si elles avaient été exprimées par le souverain lui-même ». Cf. aussi Sieyès, discours du 7 septembre 1789, *Archives parlementaires*, 1<sup>re</sup> série, t. VIII, p. 595 : « Le peuple ne peut avoir qu'une voix, celle de la Législature nationale ; (...) le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants ».

87 Décision du Conseil constitutionnel n°89-265 DC du 9 janvier 1990, considérant 8 : « Le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il importe peu, à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum ».

88 Abstraction faite des cas comme le canton d'Uri et d'autres, où le pouvoir législatif est une compétence exclusive des citoyens agissant par référendum ou au sein de la *Landsgemeinde*.

été négatif lors d'un référendum sur un texte d'origine parlementaire, rien n'interdit au parlement d'adopter, à travers un nouveau projet de loi, le même contenu<sup>89</sup>. Les mêmes conclusions s'imposent, *mutatis mutandis*, en Suisse lorsqu'il s'agit d'une loi adoptée ou rejetée par le peuple suite à une initiative citoyenne<sup>90</sup>.

Selon la logique de l'équivalence, la modification de la loi adoptée par les citoyens par une loi adoptée par le parlement pourrait intervenir, le cas échéant, dès le lendemain de la *promulgation et publication* de la loi référendaire<sup>91</sup>. Après tout, un parlement peut procéder immédiatement à l'abrogation d'une loi tout juste adoptée par lui (un exemple réel s'est présenté, en France, avec la fameuse loi instituant le « contrat première embauche » : à peine la loi promulguée, le gouvernement en a fait voter l'abrogation<sup>92</sup>). Arguer d'une éventuelle atteinte à la bonne foi et d'un abus de pouvoir de la part du parlement si celui-ci abrogeait immédiatement la loi référendaire<sup>93</sup> revient, en vérité, à basculer à cet endroit dans la logique de la hiérarchie. Selon la logique de l'équivalence, il n'y a donc aucune exigence spécifique de parallélisme des formes. L'élément clé (le révélateur) de cette logique est, d'une part, la *présence* des dispositions constitutionnelles, classiques, selon lesquelles le parlement représente le peuple (la nation) et le mandat du député est un mandat représentatif et non impératif, et, d'autre part, l'*absence* de toute exception à cette logique classique.

L'autre réponse possible, qui s'inscrit précisément en faux contre le système de l'équivalence, consiste à établir une hiérarchie entre, d'une part, en haut, l'organe des citoyens et, d'autre part, en bas, tous les organes d'Etat, y compris l'organe représentatif le plus éminent, car élu directement : le parlement. Les deux organes (le corps des citoyens et l'organe parlementaire) ont – du moins au début – une compétence identique pour produire des normes d'une certaine catégorie (loi, révision, etc.), mais, mais dès qu'une volonté a été exprimée, que ce soit par un

89 Cf. E. Grisel, op. cit., p. 393, n°1049.

90 *Ibid.*, p. 296, n°767.

91 Le texte de la loi référendaire doit être promulgué et publié par l'exécutif. Je présume que le chef de l'Etat n'a pas, en droit positif, le droit de refuser la promulgation.

92 [https://fr.wikipedia.org/wiki/Contrat\\_première\\_embauche](https://fr.wikipedia.org/wiki/Contrat_première_embauche)

93 Cf. par analogie l'opinion doctrinale d'E. Grisel, op. cit., p. 393. Réfléchissant sur le cas où le peuple aurait empêché par son « non » l'entrée en vigueur d'un texte de loi adopté par le parlement, l'auteur estime que le parlement a le droit de revoter cette loi, mais s'il devait faire face « à une série de revers » (donc à une série de référendums négatifs), le « parlement commettrait un abus, s'il ne s'inclinait pas ». Voir aussi *ibid.*, p. 296.

« oui » ou un « non » par les citoyens, c'est-à-dire par le peuple – le « maître », le mandant, selon cette logique –, cette volonté doit prévaloir par la suite sur celle des élus, qui ne sont, selon cette logique, que les serviteurs (les subordonnés, les mandataires au sens du droit privé) du peuple<sup>94</sup>. La logique de la hiérarchie ne se contente pas seulement d'exiger que le texte adopté par le peuple soit promulgué (en cas de victoire du « oui ») ou ne le soit pas (en cas de victoire du « non »). Ce point est aussi admis dans la logique de l'équivalence. Sa spécificité réside en qu'elle exige que, par la suite, le « oui » ou le « non » exprimé par le peuple ne puisse être contredit que par le biais d'un nouveau référendum (parallélisme des formes).

Ce cas de figure est illustré, pour l'hypothèse de la victoire du « oui », par la Constitution arménienne de 1995<sup>95</sup>. Celle-ci prévoit, certes, que les députés n'ont pas de mandat impératif (art. 66 al. 1<sup>er</sup>) et qu'une loi ordinaire peut être adoptée soit par le parlement, soit par les citoyens (art. 112 al. 1<sup>er</sup> Const.<sup>96</sup>). Ces articles suggèrent donc une égalité entre ces deux organes dans l'exercice de leurs compétences parallèles. Mais, à l'encontre de la solution classique de l'équivalence, la Constitution arménienne dispose en son art. 112 al. 2 : « *Laws passed by referendum may only be amended by referendum* ». Dans ce cas, chaque référendum se solde par une sorte de « préemption » de compétence au profit des citoyens, une sorte « d'effet cliquet » : alors qu'au début, les deux organes jouissent de la même étendue de compétence, celle du parlement rétrécit au fur et à mesure que le corps électoral adopte positivement des lois. Des parties de la compétence initialement dédoublée deviennent, du fait de cet effet cliquet, une compétence exclusive du corps des citoyens. De facultatif, le référendum devient obligatoire.

94 Lire, par ex., la lettre de saisine des députés français dans le cadre de la décision précitée du Conseil constitutionnel n° 89-265 DC du 9 janvier 1990 (disponible sur le site internet du Conseil) : « Si la loi, qu'elle soit référendaire ou ordinaire, a la même nature, une différence de degré existe entre une disposition émanant directement du peuple par référendum et un vote législatif. S'il est vrai qu'une loi ordinaire peut modifier une loi référendaire, elle ne saurait la contredire (...). En effet le corps électoral constitue l'instance la plus haute, celle dont la décision s'impose nécessairement aux autres instances qui, si élevées soient-elles, sont au-dessous de la nation comme le délégataire reste subordonné au délégant. En réalité le référendum résulte d'un primat démocratique au-dessus de tout principe constitutionnel, à tel point que quand on consulte le peuple on ne saurait le contredire qu'en le consultant à nouveau. »

95 Le texte, traduit en anglais, peut être consulté sur le site internet de la Cour constitutionnelle arménienne. [http://concourt.am/armenian/constitutions/RA\\_Constitution\\_en.pdf](http://concourt.am/armenian/constitutions/RA_Constitution_en.pdf)

96 Art. 112, al. 1 Const. 1995 : « *Laws may be submitted to a referendum upon the request of the National Assembly or the Government in accordance with Article 111 of the Constitution* ».

La logique de la hiérarchie peut également se concevoir en cas de victoire du « non » lors du référendum, mais ce cas pose un problème de délimitation de ce qui est ainsi préempté, décidé, par le peuple. Ce « non », à l'instar d'un « oui », déclenche l'effet cliquet, mais le droit positif devra préciser l'étendue de ce qui est décidé à travers ce « non ». Il y a deux variantes possibles. Faut-il convoquer un référendum lorsque les pouvoirs politiques voudraient introduire en droit le contenu exactement identique à celui rejeté par le peuple (vision étroite de la chose décidée par le peuple à travers un « non ») ou suffit-il que la solution souhaitée soit « proche », similaire, mais non identique à celle rejetée par le peuple lors du référendum antérieur (vision large). La délimitation de l'autorité du « non » risque, en pratique, de poser d'ardus problèmes, qui ne se posent pas en cas de victoire du « oui » (la chose décidée, l'objet préempté, c'est le texte adopté). C'est ce qui explique, peut-être, la raison de la rareté en droit positif de la logique hiérarchique en cas de victoire du « non » (je n'ai pas trouvé d'exemple). En Arménie, l'art. 112 al. 2 n'évoque que l'hypothèse des « lois adoptées », donc un vote positif. Aussi la doctrine arménienne<sup>97</sup> estime-t-elle qu'un « non » à un référendum – s'il empêche, bien sûr, la promulgation de ce texte –, ne déclenche pas ce qui est spécifique à la logique de la hiérarchie, à savoir l'effet cliquet (le parallélisme des formes). La compétence du parlement reste donc intacte pour l'avenir.

b) Le maintien de la logique classique de l'équivalence dans le cadre de l'art. 114 Const.

En droit luxembourgeois, la Chambre des députés pourrait-elle, au lendemain d'un référendum négatif portant sur une révision (art. 114 Const.), recommencer, à zéro, une nouvelle procédure de révision reprenant exactement le même contenu et l'adopter en 2<sup>e</sup> lecture ? Ou, en cas de victoire du « oui » au référendum, pourrait-elle par la suite – peu de temps après ou des années après –, déclencher une procédure de révision visant à abroger les normes constitutionnelles adoptées par les citoyens ?

La réponse serait, clairement, oui. D'une part, la Constitution luxembourgeoise, en son art. 50, énonce que la Chambre « représente le pays » (le peuple) et que le mandat des députés est représentatif, et non impératif. D'autre part, l'art. 114 Const. n'infléchit pas cette logique classique, en établissant, à titre exceptionnel, une hiérarchie entre citoyens et élus. Il n'y a pas, dans l'art. 114 Const., l'équivalent de l'art. 112 al. 2

97 Cf. les brèves informations données dans le rapport de la Commission de Venise, *Le référendum en Europe. Analyse des règles juridiques des Etats européens*, 2005, CDL-AD (2005)034, p. 22.



de la Constitution arménienne (ni en cas de vote positif, ni en cas de vote négatif). Le vote des citoyens, qui, selon les termes de l'art. 114 Const., « se substitue » à celui de la Chambre des députés, a la même force que le vote des députés. Les citoyens et les députés exercent la même compétence. Dès lors, en droit, rien ne s'oppose à ce que, après la victoire du « oui » ou du « non » au référendum, la Chambre de députés recommence une nouvelle procédure de révision en sens contraire. Il faudra juste que son action ne soit pas stoppée par un éventuel référendum déclenché par l'opposition ou par des citoyens mécontents. Mais ce référendum est, *et reste*, facultatif ; il n'est pas devenu obligatoire entre-temps, du fait de l'existence du référendum précédent.

**3° En cas de référendum portant sur la création, par le parlement, d'une future norme (art. 51 § 7 Const.) : l'intrinsèque hiérarchie et ses limites dans le temps**

Abordons à présent la problématique d'un éventuel parallélisme des formes dans le contexte des référendums portant sur la création, par le parlement, d'une future norme (référendums orientatifs). C'est de cette catégorie que relève, pour l'instant, la pratique de l'art. 51 § 7 Const. Comme déjà vu, dans ce type de référendum, il n'est pas question que les citoyens adoptent la norme finale. La question soumise aux citoyens est, ou bien : « Voulez-vous que le parlement adopte le texte ci-joint comme loi ou comme article de la Constitution ? » si le référendum orientatif a trait à un texte juridique déjà finalisé, ou bien : « Voulez-vous que le parlement transcrive en loi/en un article de la Constitution l'idée générale suivante ? » si le référendum orientatif a trait à une idée générale. Par rapport à cette question, le peuple donne une « orientation », qui a soit la qualité d'un simple vœu s'il s'agit d'un référendum consultatif, soit la qualité d'une norme juridique s'il s'agit d'un référendum décisionnel. Or, selon la lecture présentée ici de l'art. 51 § 7 Const., les référendums organisés en vertu de cet article sont, en principe, décisionnels. Le référendum orientatif décisionnel fait naître une norme juridique, qui est soit un ordre (une obligation), soit une interdiction : ou bien les citoyens, à travers leur « oui », ordonnent au parlement d'adopter ce texte/de transcrire cette idée générale, ou bien, à travers leur « non », ils lui interdisent de le faire. Or jusqu'à quel point le parlement est-il obligé de suivre la norme ainsi posée par les citoyens ?

Peut-on ici aussi réfléchir en termes de choix entre la logique d'équivalence et la logique de hiérarchie ? La réponse est non. La logique

d'équivalence est incompatible avec l'idée même de référendum *décisionnel* portant sur la création d'une future norme. Ce type de référendum, s'il est décisionnel, appelle nécessairement l'idée de hiérarchie, sans laquelle l'on aboutirait à un résultat simplement absurde.

Si l'on appliquait la logique de l'équivalence, le parlement pourrait, le lendemain du référendum orientatif, adopter une loi / un article de la Constitution allant à l'encontre de la volonté des citoyens (peu importe que, lors du référendum, le « oui » ou le « non » l'ait emporté, que le vote ait porté sur un texte ou sur une idée). A la norme émise par le peuple : « Le parlement doit adopter ce texte / transcrire cette idée », le parlement oppose : « Je décide de ne pas adopter ce texte, de ne pas transcrire cette idée et, à l'inverse, d'approuver une autre solution ». La logique de l'équivalence n'y voit aucun problème à cette situation : elle dira que, de la part du parlement, ce n'est pas une *violation* de la norme posée par les citoyens : c'est, tout simplement, une *modification* de celle-ci<sup>98</sup>. Le peuple, s'exprimant à travers la bouche des députés, change d'avis par rapport à ce qu'il (le peuple) a dit la veille, à travers la bouche des citoyens. La loi des élus abroge l'orientation normative décidée par les citoyens. Or, il est évident qu'un tel raisonnement rend parfaitement absurde, inutile, l'institution même d'un référendum *décisionnel* portant sur la création, par le parlement, d'une future norme. Il en fait un référendum simplement *consultatif*. S'il s'agit d'un référendum décisionnel, il faudrait que le parlement obéisse. Pour cela, il faut admettre que, par rapport à la question tranchée par les citoyens, le mandat représentatif des députés subit une entorse. Tant que cette norme référendaire (l'orientation) est valide, les organes de l'Etat doivent respecter la volonté des citoyens (hiérarchie). Sur ce qui a été décidé par les citoyens (le peuple), les élus ne sont plus leurs égaux. J'écarte donc la logique d'équivalence puisqu'elle aboutirait à un non-sens (il me semble de bon sens de retenir toujours une interprétation de la Constitution luxembourgeoise qui évite des résultats absurdes).

Reste à présent à dégager les effets précis de la hiérarchie dans le cadre de l'art. 51 § 7 Const. Jusqu'où porte l'autorité de la chose décidée par les citoyens ? Les effets de la hiérarchie pourraient être plus ou moins étendus dans le temps.

L'effet minimum est que les organes de l'Etat, en particulier le parlement, sont obligés d'exécuter dans l'immédiat, dans un délai

<sup>98</sup> Il n'y aurait violation de la norme référendaire que si le parlement ne faisait rien. Son inaction n'étant pas, en soi, une norme, on ne pourrait pas même arguer d'une abrogation de la norme référendaire. Son inaction est simplement un fait, un fait illégal.

raisonnable, la décision prise par les citoyens. Cet effet est parfaitement admis en droit suisse dans le cadre des référendums décisionnels portant sur un principe. Il l'est aussi en droit luxembourgeois, dès lors qu'on admet la nature en principe décisionnelle des référendums de l'art. 51 § 7 Const. Il s'en suit que lorsque la Chambre des députés se trouve au milieu d'une procédure de création d'une norme – en 1919, une procédure de révision et une procédure de négociation d'un traité international ; en 1937, la procédure d'adoption de la fameuse loi dite « muselière » ; en 2005, la procédure d'adoption de la loi autorisant la ratification du traité constitutionnel ; en 2015, la procédure portant sur la proposition de refonte de la Constitution n°6030 –, et que la Chambre des députés pose, *au sujet et dans le cadre de cette procédure*, une question aux citoyens par voie de référendum (art. 51 § 7 Const.), la réponse des citoyens lie, en retour, la Chambre des députés et tous les autres organes de l'Etat intervenant dans cette procédure (gouvernement, Conseil d'Etat, Grand-Duc) *au sujet et dans le cadre de cette procédure*. En cas de victoire du « oui », la norme référendaire (« Vous devez, dans un délai raisonnable, adopter ce texte/transcrire cette idée ») s'éteint avec l'adoption du texte, respectivement la transcription de l'idée. En cas de victoire du « non », ce « non » est respecté si la procédure qui devait aboutir à l'adoption du texte ou à la transcription de l'idée est stoppée sur ce point précis (cf. 1937, 2015). Ainsi est fixée la date précise à laquelle l'obligation à l'égard des autorités de l'Etat prend fin par expiration<sup>99</sup>. Il s'en suit aussi que si, à l'intérieur de cette procédure (par ex., dans le cadre de l'actuelle proposition de refonte de la Constitution n°6030), les élus voudraient, nonobstant les résultats négatifs du référendum du 7 juin, introduire dans le texte de la nouvelle Constitution l'une des trois questions rejetées, ils devraient déclencher un nouvel référendum en vertu de l'art. 51 § 7 Const.

En revanche, je ne pense pas que le « oui » ou le « non » ait une durée de validité plus longue, illimitée, qui perdure au-delà de la fin de la procédure précise au sein de laquelle la question référendaire a été posée. En Suisse, dans le canton de Nidwald, une telle portée est explicitement exclue par l'art. 53, al. 3 Const. (al. 2 : *Das Ergebnis der konsultativen Abstimmung bindet den Landrat bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung*).

<sup>99</sup> Comme la norme véhiculée par le « oui » référendaire s'adresse aux *organes* de l'Etat (et non à leurs titulaires physiques), ce sont bien les organes d'Etat (« Chambre des députés », « Gouvernement », « Grand-Duc de Luxembourg », etc.) qui sont les débiteurs de cette obligation. Le changement de leurs titulaires physiques (ex, le décès ou l'abdication de l'individu portant le titre de grand-duc, la réélection des députés, etc.) n'a pas d'incidence sur la validité de l'obligation ; celle-ci ne prend pas fin simplement parce que la majorité politique au sein de la Chambre aurait changé suite à de nouvelles élections.

al. 3 : *Die Bindung erstreckt sich nicht auf spätere Erlasse, in denen die gleiche Frage aufgegriffen wird* »). En droit luxembourgeois, deux raisons plaident pour une réponse analogue. Le premier argument est que, dans l'histoire du Luxembourg, les questions soumises à référendum et définies par le législateur ont été, le plus souvent, explicitement insérées dans le contexte (le cadre, donc le carcan) d'une procédure particulière. C'est explicite en 1937<sup>100</sup>, en 2005<sup>101</sup>, en 2015<sup>102</sup> et implicite pour 1919. Les questions étaient étroites dans leur objet, les réponses l'étaient donc aussi. Le « oui » signifiait : « Vous, organes d'Etat, vous devez transformer ce texte/cette idée en norme juridique ». Le « oui » ne signifiait pas *en plus* : « Ce texte doit rester en vigueur jusqu'à ce que les citoyens en disposent autrement ». Cette dernière question n'était pas posée. On me rétorquera, peut-être, que, dans ce cas, il suffirait au législateur de formuler une question si abstraite, dans son objet et sa durée de validité potentielle, qu'elle pourrait lier, en cas d'approbation populaire, la Chambre des députés *ad vitam aeternam*. A cela s'oppose toutefois le second argument, qui est l'argument clé : pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que la Constitution le prévienne (l'autorise ou l'impose). Or, si l'effet minimal de la hiérarchie peut être dégagé de manière implicite, car logique, de l'institution même d'un référendum orientatif à caractère décisionnel, l'un n'allant pas sans l'autre, ce lien intrinsèque ne peut être allégué pour ce qui est des effets plus étendus dans le temps. Il faut, pour cela, une norme explicite. Or, la Constitution luxembourgeoise ne comporte pas l'équivalent de l'art. 112 al. 2 de la Constitution arménienne fondant une telle hiérarchie illimitée dans le temps entre citoyens et élus, ni en cas de victoire du « oui », ni en cas de victoire du « non ».

<sup>100</sup> Pour les termes de la question, cf. art. 1 loi du 12 mai 1937, *Mém.*, 1937, n°36 : « Etes-vous d'accord à voir entrer en vigueur la loi qui décrète la dissolution du parti communiste (...) », i.e. la loi sur la défense de l'ordre politique et social.

<sup>101</sup> Loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004, *Mém. A*, 2005, n°48, p. 780, art. unique : « Les électeurs sont appelés à se prononcer (...) sur l'approbation par le Luxembourg du traité (...), en répondant par « oui »... ou par « non » à la question : Etes-vous en faveur du Traité (...) ».

<sup>102</sup> Si l'on regarde la formulation des questions définie par la loi du 27 février 2015, l'on pourrait d'abord penser à une sorte de validité illimitée de « non ». Exemple : « Approuvez-vous l'idée de limiter à 10 ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut être membre du gouvernement ? ». Réponse des citoyens : non. Or, en même temps, la question s'inscrivait, comme chacun le sait, et comme le précise le titre officiel de la loi (« loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution ») dans le cadre de la proposition n°6030.



Conclusion : dans le cadre d'un référendum sur la création, par le parlement, d'une future norme, organisé en vertu de l'art. 51 § 7 Const., l'objet de la norme posée par le peuple (« l'orientation normative ») est soit une obligation en cas de victoire du « oui » (l'organe « Chambre des députés » doit, dans un délai raisonnable, adopter ce texte/transcrire cette idée), soit une interdiction en cas de victoire du « non » (la Chambre des députés ne doit pas adopter ce texte/transcrire cette idée). La durée de validité de la norme référendaire ainsi définie est toutefois limitée à sa durée minimale : à savoir la fin de la procédure dans laquelle s'insère ce référendum orientatif. Si, à l'intérieur de cette procédure, les députés souhaitent se libérer de l'orientation normative fixée par les citoyens, ils doivent refaire un référendum fondé sur l'art. 51 § 7 Const. (parallélisme des formes). En revanche, une fois que la procédure est close – la Chambre des députés a adopté le texte/transcrit l'idée en cas de victoire du « oui » ou elle a abandonné le texte/l'idée suite au « non » du peuple –, les députés retrouvent leur entière liberté en raison de leur mandat représentatif.

### Discussion après la conférence de Monsieur Luc Heuschling du 3 mars 2015

**André Prüm :** Merci pour cet éclairage à la fois historique et systématique de la portée des référendums en droit constitutionnel luxembourgeois. Outre le risque politique inhérent à chaque consultation directe du peuple, tu as souligné, à juste titre, qu'une telle consultation comporte également un coût économique non négligeable. Conjugué au danger auquel s'exposent les politiques de solliciter un avis populaire, qu'ils n'auront guère le choix que de suivre, le coût de l'opération pourrait être une autre raison pour laquelle les référendums sont peu pratiqués au Luxembourg. Mais l'argument essentiel reste certainement, comme tu l'expliques, que ni le gouvernement, ni la Chambre des députés ne souhaitent être liés par une consultation directe du peuple dont ils ne peuvent jamais prédire le résultat. Dans la culture politique luxembourgeoise, les référendums resteront donc sans doute exceptionnels.

Je suis certain que l'excellente conférence de notre confrère aura suscité beaucoup de questions et d'observations. La parole est à la salle.

**Jean Hoss :** J'aurais une petite question. J'ai bien suivi vos développements pour le vote décisionnel, mais qu'en est-il de la modification de ce vote ? Faudrait-il, en vertu de parallélisme des formes, refaire un référendum ou est-ce que le parlement retiendrait son pouvoir autoritaire en dernière analyse ?

**Le conférencier :** Il y a différentes façons de concevoir le référendum décisionnel. Une première réponse est de situer la norme adoptée par les élus et celle adoptée par les citoyens au même niveau. Cette équivalence des normes se justifierait par l'idée que la volonté des élus n'est pas de rang inférieur à celle du peuple. Au contraire, la volonté exprimée par les élus n'est rien d'autre que la volonté du peuple (les élus, comme les citoyens, parlent au nom du peuple). Pour que la volonté des citoyens l'emporte sur celle des élus, il faut et il suffit qu'elle soit la dernière expression de volonté, qu'elle soit la plus récente. Exemple : l'actuelle procédure de révision prévue par l'art. 114 Const. luxembourgeoise. Il y a un premier vote de la Chambre des députés et, si un référendum est provoqué soit par 16 députés soit par 25.000 électeurs, les citoyens interviennent en deuxième lieu, et en dernier lieu ; c'est eux qui décident du sort de la révision adoptée par les députés. Mais, par la suite (à la limite : le lendemain), cette révision peut être abrogée par une nouvelle révision qui, elle, pourrait être adoptée, en

première et deuxième lecture, par la seule Chambre des députés, si aucun référendum n'est déclenché. De même en France, une loi (ordinaire ou constitutionnelle) adoptée directement par les citoyens en vertu de l'art. 11 Const. française de 1958 peut être modifiée par le seul parlement. Dans ces cas, la volonté des élus et la volonté des citoyens se situent sur le même niveau : l'une peut modifier l'autre, et il n'est pas nécessaire d'organiser un référendum si les élus veulent revenir sur une norme adoptée par voie de référendum. En revanche, une deuxième réponse possible est d'établir une hiérarchie entre ces deux organes : les deux pourraient intervenir, à égalité (du moins au début) dans un même champ de compétence, mais dès qu'une norme a été prise par les citoyens, le peuple (le « maître »), leur volonté doit prévaloir sur celle des élus, qui sont les serviteurs du peuple. Les élus ne pourraient toucher à la norme référendaire. A chaque fois, il faudrait un référendum pour faire évoluer la norme adoptée antérieurement par référendum.

**Patrick Kinsch :** Je crois ne pas me tromper en estimant que vous êtes favorable à un recours plus fréquent au référendum ? La bonne question dès lors est : quel devrait être, selon vous, l'objet typique d'un référendum ? J'en vois trois, mais vous en voyez peut-être d'autres encore. Le premier type serait un type qui n'est pas pour le Luxembourg, c'est le référendum-plébiscite, style Napoléon III ou Charles de Gaulle où le gouvernement appelle le peuple à voter pour le oui, sinon il dit : « *je démissionne* ». Cela n'est pas la mentalité luxembourgeoise, on écartera donc ce référendum-là. Les référendums du 7 juin sont des référendums sur des thèmes institutionnels. Mais il y a un troisième type de référendum qui est le référendum suisse-type, le référendum sur un thème économique et social. En Suisse, le référendum-type est le référendum sur le thème : « *Il y a trop d'étrangers en Suisse* », « *Uusländer raus !* » ou : il y a trop d'impôts/ pas assez d'impôts ou : il faudrait introduire une limitation des traitements des banquiers, etc. Ce troisième type de référendum n'a jamais existé au Luxembourg (je ne crois pas que le référendum de 1919 sur l'union économique avec un pays voisin ait été un vrai référendum sur un thème économique et social), mais je crois que ce serait une bonne idée de l'introduire. En Suisse, bien plus qu'au Luxembourg, la démocratie représentative fonctionne sans jamais mener à un changement de gouvernement. Et dès lors, pour qu'il y ait une vraie démocratie en Suisse, il faut des référendums sur des sujets économiques et sociaux. Alors au Luxembourg, peut-être que la même chose est vraie aussi ? Parfois parce que le gouvernement hésite à introduire les réformes, dans un sens ou dans l'autre, seulement parce qu'il craint, peut-être à tort, la sanction du peuple.

Dès lors, est-ce qu'un référendum sur un thème économique et social ne serait pas, si le peuple est courageux, une bonne chose ?

**Le conférencier :** Pour moi, ce qui me paraît cohérent en tant que juriste, c'est de dire que le peuple ne peut pas, par un référendum, contredire les normes supérieures, la hiérarchie des normes. Cette limite existe d'ailleurs aussi en Suisse puisqu'en Suisse, le seul moyen d'empêcher ou d'invalidier un référendum est de prouver que le référendum a porté atteinte au droit international, plus exactement – car le critère est plus restreint – au *jus cogens*. Il est tout à fait concevable, au Luxembourg, de dire : si nous avons des référendums, même portant sur une norme de rang constitutionnel, il faudrait que l'objet du référendum soit conforme au droit européen et au droit international ou, s'il s'agit d'un référendum en matière législative, à la Constitution, au droit international et au droit européen. Votre question est : Faut-il favoriser certaines matières, faut-il en exclure d'autres ? Je dirais que cela dépend de la maturité des gens. Evidemment, si nous avons des personnes qui utilisent le mécanisme du référendum, plus exactement celui de l'initiative législative citoyenne suivi d'un référendum, pour proposer des « bêtises » (en Hongrie, à ce qu'il paraît, des gens avaient voulu fixer ainsi le prix de la bière dans les cafés à un prix officiel, de surcroît très peu élevé), il y a lieu de prévoir des garde-fous, à l'instar du respect des normes supérieures, en particulier des droits et libertés. Fiscalité, on dit toujours : « *oui, tous les mouvements anti-fiscalistes vont utiliser le référendum* ». Mais on oublie qu'en Suisse, il y a eu un référendum sur l'introduction d'une nouvelle taxe et les citoyens avaient le choix entre trois taux (bas, intermédiaire, élevé). Et le résultat du référendum fut que non seulement la taxe a été introduite, mais en plus avec le taux le plus élevé. Ce que je veux dire par là, c'est qu'il faut raisonner par rapport à la sociologie du peuple concerné, parce que, à la limite, ce qui vaut pour les Suisses ne vaut pas forcément pour les Luxembourgeois. Est-ce que les Luxembourgeois sont des révolutionnaires qui n'attendraient que le référendum, plus exactement l'initiative législative, pour, que sais-je, imposer des limitations de salaires aux banquiers du Luxembourg ? Pour moi, lorsqu'on raisonne sur les matières susceptibles de faire l'objet d'un référendum, il faut clairement dire : « *le référendum n'est pas le moyen pour faire une sorte de démagogie anti Etat de droit et pour renverser les normes supérieures* ». Le référendum ne doit pas servir d'absolution à des violations du droit. Dans ces limites-là, tout me paraît acceptable. Et c'est mon avis personnel sur ce point parce qu'il y a, en droit comparé, beaucoup de solutions ; il y a beaucoup de pays qui excluent le budget, qui excluent les impôts, qui excluent des questions dès qu'il y a un impact



financier, ce qui du coup, si on exclut tout impact financier, veut dire qu'on ne peut plus faire aucune réforme par voie de référendum. Cherchez une réforme qui n'aurait pas d'impact financier.

**Intervenante :** Il n'en reste quand même pas que le référendum décisionnel amène de temps en temps nos amis suisses dans des difficultés en ce qui concerne les traités conclus avec d'autres pays. Le référendum de 1919 est peut-être aussi un bon exemple pour montrer que le référendum ne pouvait pas être décisionnel en ce qui concerne le choix du partenaire, encore fallait-il que le partenaire soit d'accord. Donc vouloir introduire des référendums décisionnels dans des matières de cette nature mène directement à problème et la Suisse est en train d'en faire l'expérience en ce qui concerne les accords conclus avec l'Union Européenne qui ne permettent pas de traduire dans les lois, et le gouvernement suisse cherche une solution à ce dilemme, donc cela est un des problèmes réels que comporterait un référendum décisionnel dans toutes les matières.

**Le conférencier :** Le référendum peut en effet poser des problèmes au niveau du droit international ; il peut être utilisé afin de tenter de se libérer, avec la caution morale du peuple (du « souverain » !), des obligations internationales. A ce titre, l'historien en moi remarquera d'ailleurs qu'un tel cas de figure a également existé au Luxembourg, en 1919. En 1919, le premier référendum sur la forme de l'Etat avait une dimension de droit international parce qu'il ne faut pas oublier que jusqu'en novembre 1918, lorsqu'il y a eu le feu, la cour grand-ducale et le gouvernement considéraient qu'il était hors de question de laisser la Chambre des députés ou *a fortiori* le peuple décider du destin de la monarchie. Selon le discours officiel de la cour, relayé par le gouvernement, le principe de la souveraineté du grand-duc et de l'existence même d'une monarchie était consacré dans les traités internationaux liant l'Etat luxembourgeois, en particulier le traité de Vienne. C'est ce qui fait d'ailleurs que, déjà au XIX<sup>e</sup> siècle, les grands-ducs se sont fait les apôtres de la suprématie du droit international. La fin de la 1<sup>re</sup> guerre mondiale a constitué, à cet égard, un rare moment où certains acteurs clés du système luxembourgeois ont joué avec l'idée, afin de pouvoir contester la monarchie, de contester la suprématie du droit international. Face à un droit international associé à des idéaux monarchistes, voire réactionnaires, certains députés libéraux ont envisagé, afin de faire prévaloir les idéaux libéraux et démocratiques, de miser sur la carte du droit national et d'inverser la hiérarchie traditionnelle. Ce moment délicat aurait pu aboutir à un type de discours que l'on trouve, à l'heure actuelle, du côté du *Bundesverfassungsgericht* à Karlsruhe (la Constitution

allemande doit l'emporter parce qu'elle incarne les valeurs de la dignité, des droits fondamentaux, etc.). Mais ce conflit, finalement, a été désamorcé parce que la grande-duchesse a cédé et qu'elle a accepté de soumettre le sort du trône au verdict du peuple. Au même moment, le droit international, à son tour, a évolué puisqu'il y a eu les points de Woodrow Wilson : le droit international n'est plus le droit de la sainte alliance du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est un droit qui laisse à chaque peuple le pouvoir de décider de son propre sort (autodétermination des peuples). Dès lors, le paradigme traditionnel de la suprématie du droit international n'a plus jamais, à ma connaissance, été contesté de façon radicale au Luxembourg. Dans ce contexte, je ne vois pas de problème à ce qu'on dise que les référendums, à leur tour, ne peuvent porter atteinte aux traités. Sur ce point, il faudrait d'ailleurs un mécanisme juridictionnel qui puisse, en amont d'un référendum, contrôler la conformité avec le droit international. Il faut faire vérifier cela avant, bien sûr, et non une fois le résultat du référendum connu. Pour cela, il serait utile de maintenir la Cour constitutionnelle. Or, pour l'instant, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle s'oriente plutôt vers la suppression de la Cour constitutionnelle, ce qui, à mon avis, après mûre réflexion, ne me paraît pas être une bonne piste pour l'avenir.

**Colette Flesch :** Monsieur le professeur, bonsoir. J'ai une question sur l'opposition faite entre référendums consultatifs et référendums décisionnels. Le référendum décisionnel, je le vois très bien, par exemple le référendum constitutionnel. Le texte existe, l'électeur vote pour ou contre. Si le texte est adopté, il entre en vigueur. Même chose pour la Constitution européenne. Et puis à côté de cela, l'autre extrême c'est le référendum consultatif qui se prépare actuellement, l'électeur se prononce sur une idée, ce n'est pas un texte destiné à entrer en vigueur. Mais entre les deux, il y aurait place, si je vous ai bien compris, pour un référendum décisionnel sur un principe général, par exemple : « le peuple luxembourgeois est en faveur du vote des étrangers ». Si la réponse est oui, les textes ne sont pas écrits. Qui devient le juge de ce que l'électeur a vraiment voulu dire, *die Deutungshoheit* en allemand ? Par exemple : « les étrangers, oui, mais au moins ils doivent être dans le pays légalement. On ne va pas laisser voter les immigrés illégaux qui entrent la veille du scrutin ». Bon, il est possible d'arguer qu'ils ne sont pas sur la liste électorale, mais il y a plein de solutions. Qui a l'autorité de trancher sinon peut-être la Chambre des Députés ? Et est-ce que dans ce cas-là, on n'introduit pas un conflit permanent quant à la légitimité de la Chambre – on pourrait, par exemple, dire : ce vote du référendum décisionnel vaut jusqu'aux prochaines élections législatives. Qu'en est-il de la nouvelle Chambre, n'est-elle plus

liée ? Avec évidemment un petit problème, c'est que le référendum, lui, est lié. C'est un résultat direct, alors que le résultat des élections est toujours la conséquence des subtilités du système électoral qui favorise un type de représentation plutôt qu'un autre. Donc cela soulève toute une série de questions techniques sur laquelle vous avez peut-être des idées ?

**Le conférencier :** Le cas le plus problématique, c'est en effet celui où le référendum porte sur une « idée », un « principe général » et non sur un texte ficelé, prêt à devenir une norme primaire (au sens d'Hart), publiable tel quel au Mémorial. Parfois, ce cas est encore assez simple : lorsque le peuple suédois a été invité à statuer sur la question du sens de la circulation routière (à gauche ou à droite ?), les problèmes d'interprétation et donc de traduction fidèle de la volonté populaire ont été assez réduits. En Suisse, ils ont une longue expérience avec ce type de référendum. Chez eux, ce type de référendum est, comme indiqué, décisionnel : un peu comme dans le cas d'une directive européenne, le législateur doit concrétiser ce qui est inscrit dans la norme référendaire adoptée par les citoyens. En Suisse, en outre, si un citoyen estime que le législateur, qui est un législateur d'exécution de la norme référendaire, n'a pas respecté celle-ci, il peut saisir le Tribunal fédéral. Au niveau de la fédération suisse, ce système existe en matière de révision constitutionnelle puisqu'une initiative citoyenne portant sur cet objet peut prendre la forme soit d'un texte ficelé, qui sera intégré tel quel dans le texte de la Constitution, soit d'un principe, plus ou moins vague ou précis, que le parlement devra d'abord transcrire, avant que ce texte final ne soit, à son tour, soumis à référendum pour adoption définitive par les citoyens et les cantons. Donc, du point de vue de la technique juridique, c'est faisable. Les outils sont là. Maintenant, c'est clair, dans le cadre de la solution suisse, la *Deutungshoheit* passe au juge. Mais on peut très bien ne pas aller jusque-là : le référendum peut se voir reconnaître valeur décisionnelle, mais la Chambre des députés n'est pas contrôlée par un juge. C'est une situation qui, en l'état actuel de notre droit constitutionnel, n'est pas inhabituelle. Le grand-duc doit respecter les normes de la Constitution, mais, en vertu de l'art. 4 Const., il n'existe ni un organe juridictionnel ni même un organe politique qui puisse mettre en cause sa responsabilité. Pour un constitutionnaliste, c'est, peut-être, regrettable au regard d'une idée très exigeante de l'Etat de droit, mais cela est une réalité en droit positif. Le choix est là en effet : faut-il donner le dernier mot, en matière d'interprétation et d'application du droit, à un organe politique à l'instar du parlement ou à un organe de type juridictionnel ?

**Henri Etienne :** La Constitution nous dit que le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. En fait, nous vivons sous un régime de majorité parlementaire contre minorité parlementaire. Lorsque le recours au peuple fait l'unanimité à la Chambre, il n'y a pas de problème. Les questions posées seront traitées en tant que telles. Si, en revanche, il n'y a pas d'unanimité, le risque est grand que des citoyens, plutôt que de répondre en toute objectivité à la question posée, saisissent l'occasion de la consultation populaire pour exprimer leur mécontentement sur la majorité en place. Le moins qu'on puisse dire est que, dans ce cas, le recours au référendum n'améliore pas les conditions pour la discussion du fond. Au pire, une proposition est rejetée qui aurait pu passer sans problème à la Chambre. Le prochain six juin, il se vérifie si les inquiétudes que j'exprime se vérifient ou non.

**Le conférencier :** Il existe en effet des études de science politique qui affirment qu'au vu de certains exemples, les électeurs ne connaissent pas forcément le sujet du référendum, ne se prononcent pas vraiment sur le sujet, voire se trompent sur leur propre intérêt, etc. Pour ma part, j'ai quelques problèmes avec ce genre d'études parce que ce qui vaut pour tel peuple à telle date, est-ce que cela vaut forcément pour les citoyens luxembourgeois ? Les études empiriques ne sont pas non plus unanimes sur ce sujet complexe. Et ce qui est curieux aussi, c'est que l'argument de l'immaturité des citoyens est souvent mis en avant lorsqu'on n'est pas d'accord avec le résultat du référendum. En revanche, lorsque le résultat va dans le sens souhaité, l'on se gardera bien de mettre en cause l'intelligence du peuple. Au contraire, on en vantera la sagesse. Un dernier point : dans le système de l'art. 51 § 7 Const., l'argument de l'éventuel manque d'intelligence et de sérieux des citoyens ne devrait pas vraiment jouer de rôle car celui qui déclenche le référendum, qui définit la question et qui sélectionne les réponses possibles, c'est le législateur. Quel que soit le résultat, celui-ci est toujours censé être « raisonnable ».

**Jacques Santer :** Si vous permettez, je vais continuer la question posée par notre ami Henri Etienne. Bien sûr, vous vous appuyez beaucoup sur la Suisse. Mais la Suisse a une tradition séculaire référendaire que nous n'avons pas évidemment et cela se traduit également dans la structure du gouvernement suisse. Tous les partis sont intégrés dans le gouvernement fédéral. On avait eu l'occasion également d'avoir une longue discussion sur le référendum ici, et certains d'entre nous s'en rappellent, lors de la ratification du Traité de Maastricht. Je ne parle pas du traité constitutionnel de 2005 mais du Traité de Maastricht. Il y a eu des discussions à la



Chambre des Députés, partout ailleurs, également au gouvernement. Deux arguments avaient été avancés : l'un concernait le Traité de Maastricht, qui était supérieur comme norme juridique et s'imposait donc aux Etats membres ; la Suisse est maintenant dans un certain nombre de difficultés comme l'a dit Colette Flesch précisément, avec la mise en œuvre du résultat du dernier référendum parce que ce n'est pas seulement la libre circulation des personnes qui était visée mais également les sept conventions internationales qui étaient négociées par la Commission européenne pour la Suisse. C'est là l'enjeu pour la Suisse. Mais chez nous, et là j'abonde un peu dans le sens de Henri Etienne. Il ne faut pas faire abstraction des campagnes d'information mais également des campagnes de partis où des fois les référendums s'adressent contre le pouvoir en place. C'était un des arguments également qui était avancé en 1992. Il faut quand même être très prudent lorsqu'on analyse le résultat du référendum. Je suis d'accord avec votre analyse de 1919. Bien sûr, c'était un des facteurs chance du Grand-Duché de ne pas avoir traité avec la France pour les raisons que vous avez soulevées. J'ai fait il y a quelques temps une conférence sur « Le facteur chance dans la vie d'une nation ». Notre chance était de ne pas avoir eu à négocier une union économique avec la France, comme le voulait l'issue du référendum de 1919 ; avec la France, le Luxembourg serait toujours resté le département des forêts. Avec la Belgique, au contraire, on a pu négocier un véritable partenariat économique complété par une association monétaire. C'était notre chance. En conclusion, j'abonde dans le sens de la question posée par Henri Etienne.

**Le conférencier :** Je pense qu'à un moment donné cette question dépasse aussi la science. Je pense qu'il y a, dans le référendum, un acte de confiance. De même que les électeurs doivent faire confiance aux élus dans le cadre de la démocratie représentative, de même, dans le cadre de la démocratie semi-directe, se pose la question de la confiance des élus à l'égard des citoyens (si eux seuls décident de l'existence de référendums) et de chaque citoyen à l'égard de ses concitoyens (Est-ce que, moi-même, je souhaite que mes concitoyens participent directement à une décision qui risque de me concerner ?). Quant à l'argument de l'absence de culture référendaire, je considère qu'il s'agit d'un faux argument qui occulte simplement l'absence de volonté d'aller de l'avant. La culture politique évolue, on peut la changer. En 1919, la voie s'ouvrait vers une autre culture, mais cette piste n'a pas été, véritablement, explorée. Après 1937, le CSV a fait blocage, comme il ressort des débats de 1948. Après la guerre, il était plus important de négocier avec les partenaires sociaux que de faire participer les citoyens ordinaires. Il faut dire aussi que c'est évidemment

plus facile que de prôner le développement de la démocratie semi-directe au début du XXI<sup>e</sup> siècle, avec un niveau d'éducation général très élevé, que d'explorer cette voie au XIX<sup>e</sup> siècle, avec un fort taux d'analphabétisme. Il y a des questions existentielles, comme par exemple l'adhésion, ou non, à l'UE (ou la sortie de l'UE), qui concernent chacun des citoyens à son niveau ; je pense que chacun, puisqu'il y va aussi de son avenir, le sien, celui de ses enfants, devrait être à même d'y réfléchir et de prendre une décision à ce sujet.

**André Elvinger :** Vous avez précisé votre sujet en ce sens que, en l'état actuel, vous vous limitez au référendum de l'article 51, paragraphe 7 et à la question de savoir si ce référendum peut effectivement être à caractère consultatif seulement, comme le proposent le Gouvernement et la loi qui vient de l'approuver. A juste titre, vous nous dites qu'il s'agit là d'un paradoxe. Et en effet ce type de référendum peut conduire à une véritable impasse, du moins sur le plan politique, si, après avoir reçu l'avis du peuple, le gouvernement et la chambre décident de l'ignorer. Le peuvent-ils réellement sans bafouer ce peuple qu'ils ont pourtant appelé aux urnes par une loi ? J'ajouterais que la question est rhétorique, car, comme ils ne sont pas très courageux, le référendum consultatif deviendra, en fait, décisionnel.

Mais vous allez plus loin en voulant nous convaincre que, *de lege lata*, le référendum de l'article 51 ne pourrait pas être consultatif. Sur ce point, je m'excuse d'être en désaccord avec le savant professeur de droit constitutionnel que vous êtes. Quant aux travaux préparatoires, vous savez que notre jurisprudence les traite avec peu d'égards et je doute que les vieilles déclarations des deux MM. Thorn et de M. Bech, d'ailleurs contradictoires, puissent convaincre notre Cour constitutionnelle, si elle en est saisie. Sur le plan des textes, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui dit que le Luxembourg est un Etat démocratique, est une véritable tarte à la crème : aucun pays au monde, même la Corée du Nord, n'acceptera de ne pas se dire démocratique, et les pays de l'Est, sous le joug soviétique, arboraient fièrement le nom de *république démocratique*. Ce texte, dont vous dites qu'il est général, est précisé par l'article 52 de la Constitution qui place le Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire : *specialia generalibus derogant*. Il me semble donc exclu de déduire des travaux préparatoires et des textes que le référendum de l'article 51, paragraphe 7 serait obligatoirement décisionnel.

*De lege ferenda* et, en quelque sorte en ordre subsidiaire, vous souhaitez que notre Constitution dise clairement et expressément que le référendum de l'article 51 serait à caractère décisionnel.

Là encore, je suis désolé de ne pas pouvoir m'y rallier. J'estime que si, comme vous dites, le Luxembourg traite le référendum *stiefmütterlich*, il y a de bonnes raisons à ce qu'il en reste ainsi.

Il est vrai que, par comparaison avec la Suisse, ce n'est pas seulement la pratique, mais encore la loi et la Constitution qui traitent le référendum avec une grande prudence. Au niveau de l'article 51, le référendum dépend d'une loi préalable : c'est donc la démocratie indirecte qui doit précéder l'appel au peuple, et je doute que la Constitution lui donne la possibilité de déclarer l'issue de ce référendum obligatoire. Et l'article 114 de la Constitution n'envisage le référendum, dans ce cas expressément qualifié de décisionnel, que comme une mesure défensive après un premier vote positif de la chambre sur la révision de la Constitution. Enfin, ne l'oublions pas, au-delà des procédures législatives, des initiatives intempestives se heurteraient encore à notre conception de la primauté du droit international sur le droit national.

Vous nous donnez la Suisse en exemple. Si, dans le passé, la Suisse croyait que le peuple avait ce bon sens que vous attribuez aussi aux Luxembourgeois, il est arrivé au *Souverain*, au *Volk*, de placer la Confédération dans des situations internationales intenable. Si M<sup>me</sup> Sommaruga vient faire la cour à notre Premier ministre, c'est pour amadouer l'un des plus petits membres de l'Union Européenne, et elle fera le tour des autres pour leur faire croire que le référendum sur la *Masseneinwanderung* serait compatible avec les conventions bilatérales que la Suisse a si difficilement négociées avec l'Europe. Or la Suisse a le plus grand besoin de ces *bilatérales*, et ce tant dans les cantons industriels que chez les malheureux hôteliers des cantons de montagne déjà durement frappés par un autre référendum, celui sur les résidences secondaires que depuis des années, le législateur suisse peine à transposer. Aussi de bons esprits en Suisse ont-ils commencé à se demander si la démocratie directe ne met pas en question la démocratie tout court.

Si nous faisons des comparaisons sur le plan international, pourquoi ne pas comparer notre régime constitutionnel à celui des pays voisins ? On pensera évidemment en premier lieu à la France qui est à l'origine de notre droit tout court. Il est vrai que l'article 3 de la Constitution française dit, comme vous aimeriez que le Luxembourg le dise, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Mais je n'ai pas vu de référendum sur des questions qui divisent aussi profondément la France que celle du mariage pour tous ! Est-ce par crainte d'initiatives qui viendraient du Front National ?

L'exemple le plus intéressant est celui de notre autre grand voisin, l'Allemagne, qui ignore le référendum. La Chancelière a dit encore

récemment qu'avec elle il n'y a pas à prévoir le recours à la démocratie directe. Il est vrai, hélas, que le Führer était arrivé au pouvoir par la voie parlementaire, mais n'est-ce pas la crainte d'un nouveau démagogue de cette espèce qui explique cette aversion au référendum de la République fédérale allemande, pourtant plus catholique que le Pape en matière de démocratie après le totalitarisme nazi ?

Pour revenir à notre pays, rappelons tout de même que tout ou presque tout se passe chez nous par une autre voie de démocratie quasi-indirecte, celle du consensus. N'est-ce pas parce que le gouvernement actuel repose sur un consensus fragile qu'il a voulu revêtir un manteau particulièrement démocratique en proposant tout de suite les quatre, puis trois, *referenda* qui nous attendent. Le consensus le plus spectaculaire, et sans doute le moins attendu, est celui qui vient de se réaliser entre le gouvernement et l'Eglise qui a précisément conduit à l'abandon du référendum sur l'une des questions qui à première vue auraient pu s'y prêter le mieux. Au-delà du consensus, faut-il réellement plus de démocratie directe ?

Notre régime se caractérise encore par des institutions parallèles à la démocratie, avec le rôle des chambres professionnelles et des syndicats, le Conseil économique et social, les tripartites relayées par des bipartites, bref de ce que l'on appelait les « forces vives de la nation », ce qui nous a parfois apporté le reproche du *Ständestaat*.

Enfin rappelons les *Bürgerinitiativen* généralement défensives, les « Politbarometer », les « Frage des Tages » au Wort, l'Ilres etc. Le peuple a ainsi la parole tous les jours. Faut-il l'assommer à coup de véritables séries de référendum ? Ne va-t-il pas se demander pourquoi il a des partis, une chambre et un gouvernement ? Sont-ils incapables de conduire le pays ?

N'oublions pas que dans *demos*, il y a *démocratie*, mais aussi *démagogie*.

Merci de votre attention.

**Le conférencier :** Dans votre intervention, vous touchez à plusieurs points importants. Pour ce qui est de l'interprétation historique : effectivement, la Cour constitutionnelle ne s'en sert pas beaucoup. Mais il n'est pas exclu qu'elle change d'attitude dans l'avenir, si, de surcroît, un avocat lui présente un argument historique crédible. En outre, la Cour constitutionnelle n'est pas le seul gardien de la Constitution, nous avons le Conseil d'Etat qui, à diverses reprises, s'est servi de l'histoire, d'une manière qui n'est pas au-dessus de toute critique scientifique. Il est donc important, et utile, de donner des éclairages historiques qui soient fondés sur l'exploitation la plus objective possible des sources disponibles.



Pour ce qui est de l'article 1<sup>er</sup> Const., qui est au cœur de mon raisonnement : oui, j'aime bien cet article parce que ce n'est pas rien. Ce n'est pas parce que la Corée du nord ou quelque autre dictature se dit sur le papier « démocratique », qu'il faut, en tant que vrai démocrate, se laisser voler cet idéal et laisser tomber ce mot. Pour ce qui est de son intérêt pour la dogmatique du droit constitutionnel luxembourgeois, de deux choses l'une : soit ce mot « démocratie » ne veut rien dire, alors on le supprime. La Chambre des députés n'aurait pas dû l'introduire dans l'article 1<sup>er</sup>. Et ce qui vaut pour le mot « démocratie » vaut aussi pour l'expression, non moins vague, mais auquel vous semblez attacher beaucoup de prix, de la « démocratie parlementaire ». Soit, au contraire, ce mot figure dans la Constitution parce qu'il fait sens, et dans ce cas il faut s'interroger sur ses significations possibles, en particulier pour ce qui est du régime du référendum.

Sur le droit international public, je redis ce que j'ai déjà dit : si on veut éviter des atteintes au droit international et européen, il suffit – et c'est, techniquement, très simple à mettre en œuvre – de prévoir que des questions référendaires ne peuvent être soumises au vote populaire qu'après contrôle, par une juridiction (par ex. la Cour constitutionnelle), de leur conformité avec les normes supérieures du droit. La Suisse, sur ce point, ne le fait pas parce que sa tradition d'Etat de droit est moins développée (un contrôle juridictionnel ne peut intervenir qu'en aval de la votation, lors d'un procès ordinaire, par voie d'exception ; en amont, il n'existe qu'un filtrage exercé par les organes parlementaires qui n'est pas absolument efficace). En revanche, d'autres pays prévoient un contrôle juridictionnel obligatoire avant la votation populaire, comme par ex. le Portugal (cf. art. 115 § 8 et 223 lettre f. Const. 1976).

Concernant l'Allemagne, je ne suis pas d'accord avec votre analyse. Certes, le régime hitlérien a, pendant longtemps, servi de repoussoir et d'explication à l'absence quasi-totale de mécanismes de démocratie semi-directe au niveau de la RFA (dans le cadre fédéral, un référendum n'est prévu qu'en cas de modification des frontières entre Länder). Or, sur ce point, les travaux les plus récents de la littérature scientifique allemande ont apporté un regard plus nuancé : Hitler est un facteur explicatif, mais il n'est pas le seul. En outre, il ne faut pas, lorsqu'on parle de l'Allemagne, se focaliser sur le seul Etat fédéral. Au niveau des 16 Länder, la démocratie semi-directe est très développée, et ce depuis la fin de la deuxième guerre mondiale comme le prouve l'exemple des *Landesverfassungen* de Bavière, de Hesse, etc. élaborées après la chute du III<sup>e</sup> Reich. Après 1945, l'argument d'Hitler n'a pas pesé au niveau des *Länder*, pour dire : il faut un régime représentatif exclusif. Les choses, historiquement, ont été plus complexes.

**André Prüm :** Le fait de consulter directement le peuple ne peut-il avoir un impact sur la répartition des pouvoirs et surtout sur les rôles effectifs du gouvernement et de la chambre des députés dans le système politique luxembourgeois ? En associant le peuple par voie de référendum à la prise de décision, le parlement ne voit-il son rôle renforcé, surtout si une telle consultation devait se banaliser pour porter sur des questions plus ordinaires, comme c'est le cas en Suisse ? Serait-ce éventuellement un développement souhaitable pour trouver un meilleur équilibre entre les pouvoirs et les rôles du gouvernement et le parlement dans un système politique qui paraît largement dominé par le premier ?

**Le conférencier :** A mon avis, si on veut renforcer le parlement, il faut renforcer l'expertise sur laquelle pourra s'appuyer la Chambre des députés. Si le parlement veut véritablement (car pour cela il faut aussi du courage et de la volonté politiques) un interlocuteur critique face au gouvernement, il lui faut des ressources pour ce faire. Aux Etats-Unis, la puissance du Congrès tient aussi au fait que celui-ci a, à sa disposition, ses propres experts, sa propre administration qui est là pour lui fournir les informations nécessaires afin d'exercer son rôle de contre-pouvoir. Pour cela, il n'est pas nécessaire de changer les règles de la Constitution. Ce n'est pas au niveau du droit que se situe le problème de la relative faiblesse du parlement. Il pourrait, pourtant, jouer un rôle utile en s'intéressant à des sujets auxquels le gouvernement n'attache pas beaucoup d'importance.

**Henri Etienne :** Sur ce point, un changement des règles de fonctionnement de la Chambre me semble essentiel. Une proposition de loi émanant de l'opposition n'est recevable pour entrer dans la procédure parlementaire que si elle obtient le vote préalable de la majorité, pour « *sa prise en considération* ». Dans le cas de l'euthanasie où 66 % des citoyens consultés étaient demanderesses d'une loi, la prise en considération de la loi avait été refusée par la majorité des députés. La procédure législative a été déclenchée par une décision du Président du Gouvernement – Jean Claude Juncker – avec pour résultat, après cinq ans de discussion, l'adoption par la Chambre d'une loi qui répond aux attentes des citoyens.

**André Prüm :** Il me reste au nom de notre section à remercier vivement notre confrère pour sa conférence engagée et riche en idées et tous ceux qui ont contribué par leur observations et questions au riche débat que nous venons d'avoir.

**Séance du 13 mai 2015**

**CONFÉRENCE-DÉBAT  
SUR LE RÉFÉRENDUM  
DU 7 JUIN 2015**



## LA QUESTION DE L'ABAISSEMENT DE LA MAJORITÉ ÉLECTORALE À SEIZE ANS

---

par

**Julie Wieclawski**

---

Julie Wieclawski a fait ses études de droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et à l'Université du Luxembourg. Elle est titulaire d'un Master en Droit Financier Européen et International, filière Droit Bancaire et Financier Européen de l'Université du Luxembourg.

Actuellement, elle est en train de suivre les cours complémentaires de droit luxembourgeois en vue de débiter le stage judiciaire en 2016.



Cher Président, chers membres de l'Institut Grand-Ducal Section des Sciences morales et politiques, Mesdames et Messieurs,

Avant de présenter certains avantages ou désavantages, j'aimerais d'abord fournir quelques informations introductives quant à l'abaissement de la majorité électorale à seize ans permettant ainsi de bien contextualiser cette question posée lors du référendum consultatif du 7 juin 2015.

Le 7 juin, l'électeur luxembourgeois a l'obligation d'exprimer son opinion sur la question de l'abaissement de la majorité électorale à seize ans. L'idée directrice du législateur est d'améliorer la participation politique des jeunes en leur octroyant un droit de vote actif sous condition d'avoir atteint l'âge de seize ans et de manifester un acte de volonté, c'est-à-dire de s'inscrire sur la liste électorale. En bref, seuls les jeunes de seize et dix-sept ans peuvent s'inscrire sur une base purement facultative et ne disposent pas de droit de vote passif.

Pourtant, une fois inscrit sur la liste électorale, le jeune citoyen est soumis à une obligation de vote pour les élections communales, nationales et européennes ainsi que pour les référendums.

L'abaissement de la majorité électorale à l'âge de seize ans n'est pas une nouvelle revendication ni sur le plan politique luxembourgeois ni sur le plan international. Dans ce contexte, je me permets de citer, à titre d'exemple, quelques pays ayant actuellement accordé le droit de vote actif à l'âge de seize ans.

Plusieurs Etats de l'Amérique latine<sup>1</sup> ont introduit le vote à partir de seize ans. Il importe de relever que l'exemple de l'Argentine est le plus intéressant pour le Luxembourg dans la mesure qu'il est très proche de la vision démocratique dérivable de la question posée lors du référendum. Sachant que lors des dernières élections présidentielles en 2013, les jeunes argentins de seize et dix-sept ans ont joui d'une faculté de vote tandis que les citoyens entre dix-huit et soixante-dix ans étaient soumis à une obligation de vote.

En outre, en Ecosse, les mineurs de seize ans ont pu dernièrement exprimer leur opinion lors du référendum sur l'indépendance en septembre 2014.

1. Argentine, Brésil, Cuba, Equateur et Nicaragua

Finalement, il faut quand même admettre que l'Autriche reste toutefois le pays de référence en Europe étant donné qu'il a abaissé la majorité électorale à l'âge de seize ans à la fois pour les élections communales, nationales et européennes.

Déjà dans les années 1990, l'abaissement de la majorité électorale fut à l'actualité politique. En 1996, deux propositions de loi y relatives furent déposées à la Chambre des Députés :

- (i) la proposition de loi N°4141<sup>2</sup> des anciens députés socialistes Kollwelter et Zanussi proposant l'abaissement de la majorité électorale à l'âge de dix-sept ans pour les élections nationales et
- (ii) la proposition de loi N°4236<sup>3</sup> du député libéral Berger réclamant l'abaissement de la majorité électorale à l'âge de seize ans pour les élections communales, uniquement.

Après le retrait de ces propositions de loi du rôle des affaires de la Chambre des Députés, cette thématique a connu une renaissance en 2012 par le dépôt de la proposition de loi N°6205<sup>4</sup> par le député libéral Berger qui cette fois-ci réclamait un droit de vote actif pour les jeunes de seize ans au niveau communal, national et européen.

Cependant, cette dernière tentative n'était pas non plus couronnée de succès vu que les députés de l'ADR, du CSV ainsi que du LSAP ont voté contre cette proposition de loi. Outre les nombreuses organisations de jeunesse au niveau politique ainsi que social, le Parlement des jeunes au Luxembourg a plaidé à maintes reprises pour un droit de vote à l'âge de seize ans accompagné de mesures promouvant l'éducation politique au lycée.

Or, aujourd'hui, 26 jours avant le « jour J » – avant ce fameux référendum – le dernier *PolitMonitor*<sup>5</sup> se montre impitoyable avec les jeunes : 68 % des électeurs luxembourgeois sont contre l'abaissement de la majorité électorale à l'âge de seize ans tandis que seulement 27 %

2. <http://chamber.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=4141>

3. <http://chamber.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=4236>

4. <http://chamber.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6205>

5. [https://www.tns-ilres.com/cms/\\_tnsNewsAttachments/TNS\\_%20ILRES\\_%20-%20PolitMonitor\\_%20RTL\\_%20LW\\_%20Referendum-IV\\_%20Mee\\_%202015\\_%20-%20Decl\\_%201.pdf](https://www.tns-ilres.com/cms/_tnsNewsAttachments/TNS_%20ILRES_%20-%20PolitMonitor_%20RTL_%20LW_%20Referendum-IV_%20Mee_%202015_%20-%20Decl_%201.pdf)



se prononcent en faveur. Par contre, tout récemment, avant hier, un autre sondage de TNS-ILRES vient d'être publié par la Conférence générale de la Jeunesse<sup>6</sup> selon lequel uniquement 43 % des luxembourgeois se prononcent contre le droit de vote des jeunes et même 50 % cochinaient « oui ».

L'interprétation de ces sondages permet d'en déduire que les adultes se montrent plutôt sceptiques face à la jeunesse, sachant qu'en principe la jeunesse devrait représenter pour la société le « *garant du futur* » ou encore un « *moteur du changement et de l'innovation* ».

*Donc, quelle valeur sommes-nous prêts à accorder à la jeunesse ?*

En premier lieu, de nombreux adultes ont tendance à se prononcer contre l'abaissement de la majorité électorale à l'âge de seize ans en vue de se protéger contre des décisions irréflechies ou des mauvais choix pris par les jeunes électeurs. Cette attitude présuppose que les jeunes sont mal informés de la politique et incompetents pour faire leur propre choix.

*Or, peut-on dire que les jeunes sont assez motivés pour participer convenablement au processus électoral ?*

Selon l'auteure Ingrid Burdewick, les jeunes développent l'aptitude à discuter des sujets politiques et à comprendre des connexités politiques à partir de l'âge de 12 ans.<sup>7</sup>

Le *Jugendbericht* de 2010 a averti de tirer des conclusions précipitées quant au désintérêt politique des mineurs. Surtout des sujets concrets comme l'éducation, le chômage ou encore la politique de logement préoccupent les jeunes selon un sondage de TNS-ILRES pour les élections nationales en 2013. Le *Jugendbericht* renvoie également au constat que les formes de l'engagement des jeunes ont changé au cours des années. Uniquement une minorité souhaite s'engager dans des structures conventionnelles telles que des partis politiques ou encore des syndicats, la majorité préfère s'engager de manière inconventionnelle et à court terme (blogs, pétitions, protestations, etc.).<sup>8</sup>

6 <http://www.cgjl.lu/wp-content/uploads/2012/10/CGJL-TNS-Ilres-Sondage-DV-16-ans.pdf>.

7 BURDEWICK, Ingrid : *Jugend – Politik – Anerkennung. Eine qualitative empirische Studie zur politischen Partizipation 11 – bis 18-Jähriger*. Bonn, 2003 S. 42.

8 Nationaler Bericht zur Situation der Jugend in Luxemburg, Ministère de la Famille et de l'Intégration, Luxembourg, 2010, p. 275-283.

Au Luxembourg, on a pu observer ces dernières années de nombreux lycéens et étudiants se rassembler pour protester contre la politique d'emploi (N°5611, 2006), la réforme sur l'aide financière pour études supérieures (N°6670, 2014) ainsi que d'exiger un droit d'être écouté lors de la *Lycées-Reform* (2011). Or, la simple possibilité de participer à des élections encourage les jeunes à se pencher sur des problèmes politiques. Ce fait a aussi été confirmé par des études en Autriche démontrant qu'après les élections en 2009 l'intérêt politique des jeunes a manifestement augmenté.

En outre, il ressort d'un sondage réalisé par TNS-ILRES pour les élections nationales en 2013 que les jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans étaient en principe aussi bien informés sur les questions d'actualité que toutes les autres catégories d'âge. En revanche, les jeunes avaient moins de connaissances sur l'histoire et les relations internationales. Selon l'interprétation de Raphael Kies, politologue à l'Université du Luxembourg, ces chiffres pourraient valoir pour les jeunes de seize à dix-huit ans, en se référant à une extrapolation par rapport au comportement déclaré des jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans. Or, je voudrais faire remarquer qu'il faudra admettre que le choix politique d'un jeune, comme d'ailleurs celui de nous tous, est susceptible de changer au cours des ans étant donné que le choix politique n'est pas inerte, mais variable en fonction des intérêts de chacun.

De surcroît, certains estiment que les jeunes qui manquent d'expérience de vie seront plus susceptibles d'être manipulés par des partis politiques populistes ou éventuellement par leurs parents ou amis.

L'exemple autrichien fait preuve que surtout les jeunes électeurs ont eu la tendance de tourner le dos à des partis comme ceux de l'extrême droite. De toute façon, chaque électeur est soumis à des influences peu importe son âge et son expérience de vie. Les mineurs seront avant tout susceptibles d'être influencés par leurs parents, leurs amis, par les médias ou par l'école. Selon l'étude de la politologue autrichienne Eva Zeglovits, la maison et l'école sont des lieux de socialisation propices à la participation politique des jeunes parce qu'ils leur permettent de débattre entre proches sur des sujets politiques et sur les enjeux électoraux. De plus, cette étude autrichienne a souligné que les plus jeunes sont souvent les électeurs les plus fervents.

En Autriche, l'abaissement de la majorité électorale a été accompagné par l'introduction de cours d'éducation politique à partir de l'âge de treize ans. Je le trouve d'ailleurs très regrettable que depuis des

années, au Luxembourg, le terme de l'« éducation politique » n'est rien d'autre qu'une expression fourre-tout. Aucun politicien ne semble avoir une vision pour ce terme ou se cacher derrière le défi de l'adapter à la surface hétérogène de notre système scolaire.

*Pourquoi les partis au gouvernement luxembourgeois n'ont-ils pas prévu, à titre complémentaire, l'introduction d'un paquet prévoyant des mesures pour renforcer l'éducation politique auprès des jeunes et permettant ainsi de dépasser certains préjugés face aux jeunes ?*

L'intérêt politique et la responsabilisation des jeunes ne se développent pas au lendemain de leur 18ième anniversaire, mais s'inscrivent plutôt dans un processus d'apprentissage qui devrait amorcer bien avant l'âge de seize ans par la participation dans des projets tels que le *Jugendparlament*, des conseils communaux pour enfants *etc.*

Toutes ces mesures devraient s'appliquer avec une cohérence permettant aux jeunes de développer un esprit critique pour tirer leurs propres conclusions. En tout cas, il est indispensable que si les jeunes participent dans de tels projets ou bénéficieront un jour d'un droit de vote facultatif, alors la classe politique sera obligée de prendre les soucis des jeunes au sérieux et de représenter leurs intérêts convenablement.

Finalement, étant donné que l'électorat luxembourgeois fait partie des plus âgés en Europe, le droit de vote à partir de seize ans permettrait de contrebalancer les changements démographiques au Luxembourg et d'améliorer l'entente entre la jeunesse et les générations précédentes. Toutefois, je suis d'avis que cet argument devrait être relativisé vu que cette faculté de vote n'est pas susceptible de concerner autant de jeunes afin de rétablir l'équilibre générationnel.

Après avoir pris en compte ces changements sociologiques, qui semblent assez plausibles, la problématique tourne surtout autour la question à savoir dans quelle mesure le droit de vote à l'âge de seize ans sera réalisable sur le plan juridique.

En principe, le mineur est protégé dans le code civil par le grand principe civiliste de l'autorité parentale, mais aussi par l'incapacité de contracter<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Art. 1224, Code civil luxembourgeois.

Cependant, on constate que le code civil utilise un référentiel d'âge assez subjectif pour concéder au mineur un certain discernement, par exemples, le code civil requiert un consentement personnel de l'enfant adopté de plus de 15 ans<sup>10</sup>, un mineur peut ouvrir des livrets sans l'intervention de leur représentant légal et retirer de l'argent après l'âge de seize ans révolus, sauf opposition de la part de leur représentant légal.<sup>11</sup>

*L'existence de ce référentiel d'âge ne justifiera-t-il pas quelque part l'idée du législateur d'offrir un droit de vote actif au jeune de 16 ans ?*

En tout cas, la question qui s'impose immédiatement est de savoir pour quelles raisons la question proposée lors du référendum se limite spécifiquement à l'âge de seize ans.

Déjà, en 2011, le Conseil d'Etat a critiqué la proposition de loi N°6205 du député Berger en statuant que « les possibilités de surenchère sont quasiment illimitées alors que l'exposé des motifs soutient que l'âge de raison est situé aux alentours de 7 ans déjà (...) »<sup>12</sup>. A l'époque cette proposition de loi s'est fondée sur le fait que la législation luxembourgeoise accordait aux jeunes de seize ans certains droits qui les responsabilisaient davantage, par exemples, les jeunes peuvent travailler et donc doivent aussi payer des impôts, ils peuvent légalement boire de l'alcool et faire le permis de conduire pour les classes AM, A1 et F<sup>13</sup>.

Même s'il est vrai qu'aujourd'hui il semble plutôt compréhensible eu égard à cette responsabilisation de fixer la limite à seize ans, il n'y a aucune garantie que cette limite soit définitive comme l'histoire nous l'a montré.

De plus, la majorité légale est fixée à dix-huit ans. Selon la conception juridique de certains, il serait logique que la diminution de la majorité électorale aille de pair avec la diminution de la majorité civile et pénale. En principe, la majorité civile est différente de la majorité électorale, même si l'exercice d'un mandat politique requiert d'intervenir

<sup>10</sup> Art. 356, Code civil luxembourgeois.

<sup>11</sup> Art. 1<sup>er</sup>, Loi du 14 décembre 1887 portant dispositions additionnelles à loi organique sur la Caisse d'Epargne, Mémorial A N°64 du 21 décembre 1887.

<sup>12</sup> [http://chamber.lu/wps/PA\\_RoleEtenduEuro/FTSByteServingServletImpl/path=/export/exped/sexdpata/Mag/095/001/099949.pdf](http://chamber.lu/wps/PA_RoleEtenduEuro/FTSByteServingServletImpl/path=/export/exped/sexdpata/Mag/095/001/099949.pdf).

<sup>13</sup> Art. 76, Arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.



par ces droits civils. En outre, il n'est pas nécessaire afin de raisonner convenablement sur le droit public, de le faire à travers les lunettes de droit civil. Par ailleurs, vu que le jeune ne dispose pas de droit de vote passif, ce fait n'inciterait pas le législateur à abaisser la majorité civile.

Un autre argument invoqué par le gouvernement luxembourgeois en 2011 était la crainte qu'une réduction de l'âge de la majorité politique pourrait encourager la réduction de l'âge de responsabilité en matière pénale. Toutefois, en droit pénal, il est déjà aujourd'hui possible, même s'il est à titre exceptionnel, de demander par requête du ministère public l'autorisation au juge de la jeunesse de procéder suivant les formes et compétences ordinaires<sup>14</sup>.

De l'autre côté, il existe aussi un courant qui souhaite traiter de manière séparée l'imputabilité en matière pénale et les droits politiques réduits à un droit de vote actif.

En vue de tout ce qui précède, peut-être nous, adultes, devrions nous rendre compte que certains mineurs nous démontrent au jour le jour qu'ils sont prêts à agir de manière responsables et ce, même envers la société entière.

*Pour quelle raison empêcherons-nous des jeunes de seize ou de dix-sept ans qui se sentent aptes à voter et qui sont motivés même à se lever le dimanche matin afin d'exercer leur droit de vote ?*

Finalement, je désire terminer par une citation de l'ancien Président de la République française, François Mitterrand, qui disait en 1965 : « *Si la jeunesse n'a pas toujours raison, la société qui la méconnaît et qui la frappe a toujours tort* ».

<sup>14</sup> Art. 32, Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, Mémorial A n°70 du 25 septembre 1992.

## LA QUESTION N° 2 AU RÉFÉRENDUM DU 7 JUIN 2015 : LE DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES. ENJEUX & ARGUMENTS<sup>1</sup>

par

**Luc Heuschling**

Docteur en droit public (Sorbo.)

Agrégé de droit public (France)

Professeur de droit constitutionnel à l'Université du Luxembourg

Après son doctorat en droit public obtenu à la Sorbonne, en 2000, sur le thème « *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law* », Luc Heuschling a été reçu au concours d'agrégation des professeurs de droit public en France. Il a enseigné à l'université de Lille 2 ainsi que dans d'autres institutions (Science po Paris, Ileri, Paris I-ENA, etc.). Depuis 2011, il est professeur de droit constitutionnel à l'Université du Luxembourg. Ses recherches portent, principalement, sur les concepts clés du droit constitutionnel étudiés sous l'angle comparé ainsi que sur le constitutionalisme luxembourgeois. Il a été élu à la Section des sciences morales et politiques en 2014.



<sup>1</sup> Ce texte constitue une version enrichie de la présentation orale, plus courte, faite lors de la conférence du 13 mai 2015 à l'Institut grand-ducal à Luxembourg. Sa rédaction a été achevée en décembre 2015, donc après le référendum (pour les résultats de celui-ci, cf. *infra* note 23). A l'oral, il s'agissait d'éclairer, à partir d'une analyse scientifique critique, le débat sur la 2<sup>e</sup> question du référendum. A présent, l'intérêt de ce texte est, pour l'essentiel, d'ordre historique : il peut éclairer l'éventuel lecteur sur les termes du débat d'alors. C'est pour cela que, tout en gardant l'esprit, la trame et le style de la version orale, j'ai étoffé davantage son aspect descriptif de cartographie du débat. Cette description s'appuie, entre autres, sur ma propre perception du débat ainsi que sur une revue de presse des journaux suivants : Luxemburger Wort, Tageblatt, Quotidien, Land, Journal, Forum, Woxx.

La deuxième question soumise au référendum du 7 juin 2015, et qui, de loin, est perçue dans le débat public au Luxembourg comme la question centrale, a trait au droit de vote des étrangers. Précisément, les citoyens luxembourgeois sont invités à se prononcer sur la question suivante (je cite d'après la version française<sup>2</sup>) : « Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois<sup>3</sup> aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ? »

Dans ce qui suit, je voudrais éclairer de manière critique le débat, en analysant d'abord les enjeux de la 2<sup>e</sup> question (1<sup>re</sup> partie) avant de passer en revue les divers arguments pour et contre (2<sup>e</sup> partie).

### I<sup>re</sup> partie

#### Les enjeux de la question : un changement de paradigme en partie déjà amorcé

Quel est l'enjeu réel de cette question ? Qu'est-ce qui est soumis à la décision populaire, à supposer que le référendum ait une valeur décisionnelle sur le plan moral, voire juridique<sup>4</sup> ? Évaluer l'importance exacte de l'enjeu

2 Loi du 27 février 2015 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, *Mémorial A*, n°35 du 4 mars 2015, p. 358 ; doc. parl. 6738.

3 Entre la version française et les versions luxembourgeoise et allemande il existe, à ce niveau, une différence sémantique puisque, en luxembourgeois et en allemand, le texte de la loi du 27 février 2015 se sert à cet endroit de l'expression « *auslännesch Matbierger / ausländische Mitbürger* », ce qui, traduit littéralement en français, équivaut à « concitoyens étrangers ». Sur ce point, le texte de la question en luxembourgeois et en allemand est tendancieux car, à travers l'usage du terme « *Matbierger / Mitbürger* », il préjuge ce qui est l'objet même du référendum. On notera aussi que les versions luxembourgeoise et allemande se servent de l'adjectif « étranger », alors que la version française utilise le terme plus vague, plus neutre, de « non luxembourgeois ». Or se pose la question si les ressortissants des autres États membres de l'UE, qui, indubitablement, sont des « non luxembourgeois », peuvent encore, du fait de l'existence de l'UE et de la citoyenneté européenne, être qualifiés tels quels « d'étrangers » (sur ce point, ma réponse est réservée). Un certain nombre de ceux qui sont favorables à cette réforme privilégient d'ailleurs le terme de « droit de vote des habitants/résidents » (« *Awunnerwahlrecht* », « *Einwohnerwahlrecht* », « citoyenneté de résidence »).

4 Sur ce point, cf. L. Heuschling, « Le discours sur la valeur consultative du référendum (art. 51 § 7 Const.). Une déconstruction historique », *Pasirisie*, 2015, p. 1 ss ; mon intervention « De la démocratie au Luxembourg » du 3 mars 2015 à l'Institut grand-ducal ; C. Bumb, « Konsultativ oder verbindlich ? Ein Hauch von Kontroverse », *LW*, 16.3.2015, p. 2.

n'est guère aisé. Récemment, dans le débat public, des acteurs favorables au droit de vote des étrangers ont insisté, premièrement, sur le fait que le droit de vote ainsi accordé serait lié à des conditions très restrictives et que, deuxièmement, seul un petit nombre d'étrangers rempliraient dans l'immédiat ces conditions. S'en est suivi d'ailleurs une petite « guerre des chiffres », chacun avançant – faute de chiffres statistiquement vérifiés – ses propres hypothèses tantôt « rassurantes » tantôt « angoissantes ». Si vous partez de ce chiffre simple, et connu de tous, qu'il y a, à l'heure actuelle<sup>5</sup>, plus de 45,9 % de résidents étrangers (de non-luxembourgeois) dont la très grande majorité sont des ressortissants d'autres États-membres de l'Union européenne (85,8 %) ; si vous admettez en plus l'hypothèse probable que la part des étrangers, au sein de la population, continuera d'augmenter pour diverses raisons (attractivité économique du pays, faible taux de natalité des Luxembourgeois, nombre réduit de naturalisations) et que, sauf césure majeure au niveau des règles d'attribution de la nationalité luxembourgeoise, la population de nationalité non-luxembourgeoise dépassera un jour la population de nationalité luxembourgeoise ; si, enfin, vous partez du présupposé (à mon avis très discutable) que les « étrangers » dont il est question sont de « parfaits étrangers », et que c'est à ces « parfaits étrangers » qu'il s'agit, à travers ce référendum, de « donner les clés de la maison », de la Cité<sup>6</sup>, il va de soi que le vote du 7 juin prend une importance existentielle. Il y va, selon cette vision, de l'existence même de la nation luxembourgeoise en tant que sujet politique autonome et indépendant. Les Luxembourgeois risqueraient, un jour, d'être minoritaires dans le pays, qui ne serait plus *leur* pays. Ne serait-ce pas un scénario catastrophe, marquant

5 STATEC, *Population par nationalités détaillées 2011 – 2015*, Luxembourg, 2015. Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2015 : 562.958 ; Luxembourgeois : 304.279 ; Étrangers : 258.679, dont 222.192 ressortissants des autres pays de l'UE.

6 Je reprends ici un propos tenu par M<sup>me</sup> Antoinette Welter, professeure de lycée en retraite, qui, dans divers débats publics, à partir d'une intervention de la salle, a défendu le « non » sur un ton qui n'était pas exempt d'une certaine virulence (le discours frisait parfois la xénophobie, voire l'antisémitisme) et, en tout cas, déployait un discours anxiogène et catastrophiste selon lequel les étrangers, une fois qu'ils auraient le droit de vote et formeraient des partis à eux, prendraient le pouvoir au Luxembourg et réduiraient les Luxembourgeois à une minorité opprimée. Voir, en particulier, le film « *Referendum 2015 Ausländerwahlrecht* » qu'elle a mis sur youtube <https://www.youtube.com/watch?v=7zjP0odhkVc#t=18> Lors d'une conférence organisée par mes soins le 12 mai 2015 à l'Université du Luxembourg, réunissant des représentants des diverses sections jeunes de la plupart des partis politiques luxembourgeois, M<sup>me</sup> Welter, lors d'une prise de parole, a résumé les termes du débat sur le droit de vote des étrangers comme suit : « Seriez-vous d'accord de donner les clefs de votre maison à de parfaits étrangers ? »



l'aliénation politique de surcroît volontaire – comble de l'absurde !<sup>7</sup> – des Luxembourgeois ? Pousse-t-on les Luxembourgeois à un suicide politique ?

Mesurer l'enjeu de ce référendum, sur cette question, n'est pas aisé car l'enjeu dépend d'une multiplicité de facteurs de nature différente (démographiques, économiques, sociologiques, politiques<sup>8</sup>, juridiques, etc.). Leur évaluation exacte ne peut être le fruit que d'un croisement, plus ou moins incertain, de différents savoirs disciplinaires. Pour ce qui me concerne, j'analyserai ici cet enjeu sous l'angle surtout de la science juridique, tout en essayant de tenir compte des autres regards disciplinaires. Une autre difficulté tient au fait que ces facteurs multiples, de nature variable, sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Le citoyen et l'observateur doivent se projeter dans des prédictions sur l'avenir, ce qui est toujours aléatoire.

Ainsi, à supposer que le oui l'emporte, il est certain que, dans un premier temps, peu d'étrangers rempliront les critères juridiques restrictifs, mais il n'est pas exclu que, dans le temps, cette situation évolue, soit que de plus en plus d'étrangers satisferont ces critères établis, soit que ces critères seront modifiés, assouplis, dans l'avenir<sup>9</sup>. Cette dernière hypothèse est, évidemment, une question très sensible, en particulier pour les défenseurs du « non » qui insistent sur la probabilité d'un tel

7 Dans une intervention remarquée sur la radio RTL (« Carte blanche » du 18 février 2015), et relayée par le site internet de Nee2015, Paul Kremer, ancien professeur de lycée en philosophie, et figure assez connue au Luxembourg de par ses interventions régulières à la radio, avait énoncé un verdict cinglant à l'égard de l'idée du droit de vote des étrangers (un « non-sens », une « contradiction en soi »). Citant le dicton populaire luxembourgeois « *Guttheet ass bekanntlech e Stéck vun der Dommheet* », il a appelé, en ce mercredi des cendres, à se couvrir la tête de cendres face à une telle bêtise, <http://www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/607577.html> Voir aussi F. Keup, « Als eenzegt Vollek keen national Parlament méi », *LW*, 11.4.2015, p. 14 (« Domat hätte mir eis Natioun an eis Souveränitéit ofgeschaf ») ; F. Bour, « Luxemburg schafft sich ab », *LW*, 20.5.2015, p. 14.

8 Pour quels partis voteraient les étrangers s'ils obtenaient le droit de vote ? Selon les enquêtes d'opinion effectuées par Philippe Poirier (voir sa contribution au colloque *Un nouvel horizon de la démocratie ? Le droit de vote des étrangers aux élections nationales*, organisé par P. Poirier & L. Heuschling, Luxembourg, 20-21 mars 2015, à paraître chez Larcier), le vote des différentes nationalités étrangères à Luxembourg, à l'exception des Italiens, coïnciderait quasiment avec le vote des électeurs luxembourgeois. Le CSV viendrait également, chez eux, en première position.

9 Sur la probabilité d'un tel affaiblissement, voir déjà mon intervention orale lors du colloque « Un nouvel horizon de la démocratie ? » à la Chambre des députés.

assouplissement et y voient un facteur d'inquiétude<sup>10</sup>. Est-ce justifié ? Analysons ce régime restrictif. Le droit de vote des étrangers est évoqué en référence aux élections à la Chambre des députés ; il s'agit, ainsi qu'il ressort de la formulation assez alambiquée de la question n°2, du droit de vote *actif*. Le droit de vote passif (le droit de se porter candidat et d'être élu) n'est pas mentionné, silence qui est interprété par tous – les auteurs du texte, le monde politique en général, le grand public, la science juridique – comme une exclusion. A noter : la question d'une participation à un éventuel référendum national n'est pas non plus abordée de manière expresse. Est-ce à dire qu'une telle forme de participation politique serait, à son tour, exclue (cf. le raisonnement à propos du droit de vote passif), qu'elle serait, au contraire, incluse (ce qui vaut pour l'essentiel vaut aussi pour l'accessoire) ou que, sur ce point précis, les élus politiques auront un pouvoir discrétionnaire lorsque, en cas de victoire du oui, il faudra transcrire le vote référendaire dans le texte de la Constitution ? Ce point n'a, à ma connaissance, pas été discuté.

Ce qui mérite en tout cas d'être noté, c'est que l'attribution de ce nouveau droit politique se ferait sans qu'il ne soit distingué entre ceux qui sont ressortissants d'un autre Etat membre de l'UE et ceux qui ont la nationalité d'un pays extérieur à l'UE. Ces deux catégories sont réunies sous le terme « d'étranger », terme qui figure dans la version luxembourgeoise et allemande (mais non française) de la question n°2, et qui est aussi utilisé par la plupart, mais non la totalité des acteurs de ce débat. Tout se passe comme si la catégorie des « étrangers » englobait à la fois les Suisses, Canadiens, Japonais, Boliviens, etc. – ceux que d'aucuns appellent les « étrangers extra-communautaires » – et les Belges, Français, Allemands, etc. Les citoyens européens originaires des autres Etats membres seraient toujours des « étrangers », au plein sens du terme (ce qui est, en vérité, inexact).

Selon la solution inscrite dans la question n°2, tout « étranger » pourrait prétendre à ce droit politique, dès lors qu'il remplit, outre les conditions ordinaires du droit de vote (âge, absence de condamnation pénale, etc.), deux conditions « particulières ». Ces conditions particulières

10 Selon la mouvance « Nee2015 » dirigée par Fred Keup, qui s'est mis en avant en tant que représentant social du « non », et qui a été admis à ce titre dans les médias et débats publics comme un acteur clé, ces conditions ne seraient qu'un « *Trick* (astuce, tour) » afin de tromper la vigilance des citoyens ; ce serait bien tout le droit de vote (actif et passif) qui serait en jeu. <http://nee2015.lu/index.php/press/articles/de-prof-dr-luc-heuschling-iwwert-dkonditionnen-am-zesammenhang-mam-auslaennerwahlrecht.html> D'autres acteurs sociaux, défenseurs du « oui », à l'instar de Mil Lorang, ancien porte-parole de l'OGBL, ont à l'inverse contesté la probabilité d'un tel assouplissement.

qui sont clairement cumulatives, et non alternatives<sup>11</sup>, sont : 1. une condition de résidence de 10 ans ; 2. une « participation » (sous-entendu : effective<sup>12</sup>) soit aux élections communales soit aux élections européennes, préalablement à la demande d'inscription sur les listes électorales pour les élections de la Chambre des députés. Selon cette dernière condition, il faut avoir voté soit au niveau local, soit au niveau européen, avant de pouvoir voter au niveau national. Il faut avoir prouvé, de cette manière, son intérêt pour la chose publique, afin de pouvoir prétendre à la participation à la chose publique nationale. Ces deux conditions sont justifiées, par les auteurs de la loi du 27 février 2015, par l'idée d'une « intégration progressive »<sup>13</sup>.

A supposer que le « oui » l'emporte le 7 juin, ces critères restrictifs sont-ils gravés dans le marbre ? Je ne m'attache pas tant à la question de savoir si ces conditions seront consacrées dans la future Constitution, et ne pourraient dès lors être modifiées (assouplies) qu'à une majorité renforcée, ou se retrouveront simplement dans la loi électorale. La question, plus délicate, est celle de leur légitimité. Quelle sera la durée de vie (ou la « date de péremption ») de ces critères ?

La dissociation entre le droit de vote actif et passif est plutôt inhabituelle en démocratie car, d'habitude, ces deux droits sont considérés comme le deux versants d'une même médaille. Dans les pays qui ont accordé le droit de vote aux étrangers (à tous ou à certains) pour les élections législatives, la situation varie, certains donnant le droit de vote actif et passif (à l'instar du Royaume-Uni, certains Etats des Etats-Unis

11 Ce point a donné lieu à une confusion, en public, de la part du ministre et leader socialiste Etienne Schneider, celui même qui, en 2013, avait lancé le débat politique sur le droit de vote des étrangers. Lors d'un débat organisé par la radio 100.7 le 24 avril 2015, il insistait, à plusieurs reprises, que, contrairement à ce que les gens pensaient, les deux conditions étaient alternatives. Il a dû concéder son erreur, une fois confronté au texte de la loi du 27 février 2015. Son ignorance totale des termes de la 2<sup>e</sup> question a été vivement raillée et critiquée dans l'opinion publique. Cf., par ex., C. Bumb, « Prekärer Patzer », *LW*, 27.4.2015, p. 3. Cette image d'impréparation, voire de dilettantisme, s'est ajoutée à une certaine fiévre des partis de la majorité par rapport à « leur » référendum, ce qui, très probablement, a coûté des voix au « oui ». Voir la critique rageuse de l'ancien président d'ASTI, Serge Kollwelter, « Idées laissées à l'abandon, sans responsabilité ! », *LW*, 18.4.2015, p. 13.

12 Il faut avoir exercé son droit de vote, soit en allant au bureau de vote, soit en votant par correspondance. A ma connaissance, le cas des électeurs inscrits qui, pour un motif justifié, n'auraient pas pris part à l'élection n'a pas été abordé lors des débats préalables au référendum du 7 juin.

13 Voir doc. parl. 6738-00, proposition de loi déposée par A. Bodry, E. Berger, V. Loschetter, p. 5.

dans le passé), d'autres limitant l'inclusion au seul droit de vote actif, sans que, dans le temps, un débat naisse sur une nécessaire extension au droit de vote passif (c'est le cas de la Nouvelle Zélande<sup>14</sup>). Sur ce point, il n'est donc pas évident de se prononcer avec certitude ; notons simplement qu'il existe un risque que cette distinction soit critiquée dans l'avenir<sup>15</sup>, et ce avec de sérieux arguments démocratiques qu'on ne pourra réfuter d'un simple revers de main. Après tout, l'on a pu observer au Luxembourg, au niveau communal, une telle évolution : les ressortissants de pays tiers ont d'abord, en 2003, reçu le droit de vote actif, puis en 2011 le droit de vote passif<sup>16</sup>.

Pour ce qui est de l'exigence de la résidence de 10 ans, la durée est certainement très longue, et il n'est pas exclu qu'elle ne soit raccourcie par la suite.

Quant au critère de la participation préalable à une élection, la légitimité démocratique de ce critère est des plus fragiles. A ma connaissance, il n'y a aucun précédent à cette règle, ni au Luxembourg ni à l'étranger, ni à l'heure actuelle ni dans le passé. Pour cause : ce critère est, en soi, absurde. Pour pouvoir voter, il faut déjà avoir voté. Avec un tel critère, on pourrait refuser à quiconque *ad vitam aeternam* le droit de vote. Même l'idée, en soi peut-être convaincante, qu'il faut d'abord voter à une élection *moins importante* (ce serait une sorte de « ballon d'essai »), avant d'être autorisé à participer à une élection *plus importante* ne saurait être invoquée en l'espèce au soutien du critère inscrit dans la 2<sup>e</sup> question. Car s'il est possible d'affirmer que l'enjeu des élections communales est moins important que celui des élections à la Chambre des députés, cela ne vaut certainement pas pour les élections européennes. Autrement dit, la légitimité de ce critère restrictif est faible, et l'on peut donc en quelque sorte l'oublier dans le débat qui nous occupe ici.

En revanche, pour évaluer à sa juste mesure l'enjeu de la 2<sup>e</sup> question, il faut, à mon avis, élargir le regard à d'autres facteurs.

14 Les cantons suisses du Jura (depuis 1971) et de Neuchâtel (depuis 2001) ont également accordé, pour les élections législatives cantonales, le droit de vote aux étrangers, à l'exclusion toutefois de l'éligibilité. A Neuchâtel, une initiative citoyenne proposant l'éligibilité des étrangers a été rejetée par référendum en 2007. Cf. <http://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/buergerrecht---citoyennete/Citoy/stimmrecht.html>

15 L'ASTI, par ex., souhaite ardemment que l'extension du droit de vote ne se limite pas au droit de vote actif, mais englobe aussi à terme l'éligibilité. Voir *infra* note 42.

16 Droit de vote actif : art. 2 n°5 loi électorale du 18 février 2003 (*Mém. A*, 2003, n°30). Droit de vote passif : art. 192 loi électorale telle que modifiée par loi du 13 février 2011 (*Mém. A*, 2011, n°29).



Si, en démocratie, on accorde le droit de vote (actif) aux étrangers – droit le plus éminent au sein de la catégories des droits dits « politiques » –, il paraît difficile de leur refuser par la suite un autre droit de la catégorie des droits politiques, à savoir le droit d'occuper un poste de fonctionnaire public. Sur ce point d'ailleurs, du fait de l'adhésion du Luxembourg à l'Union européenne, une profonde mutation a déjà eu lieu puisque, comme chacun sait, un très grand nombre de postes de la fonction publique sont déjà accessibles aux ressortissants des autres Etats membres de l'UE. Mais, pour l'instant, cette ouverture n'est pas totale : en vertu de la loi (la Constitution est moins restrictive<sup>17</sup>), l'ouverture ne vaut qu'à l'égard des ressortissants des autres Etats membres de l'UE et elle ne couvre pas tous les postes de la fonction publique (en sont exclus les postes liés « à l'exercice de la souveraineté »<sup>18</sup>). Un exemple symbolique : en l'état actuel de la définition de ces fonctions liées à la souveraineté nationale, un ressortissant de l'UE est autorisé à devenir soldat dans l'armée et, donc, à sacrifier sa vie pour le Luxembourg.

Un autre élément à considérer, pour embrasser dans sa totalité l'enjeu de la 2<sup>e</sup> question, est le régime linguistique de la vie politique luxembourgeoise. A l'heure actuelle, la vie politique est l'un des secteurs de la vie sociale au Luxembourg où le monolinguisme luxembourgeois est le plus présent. Les débats politiques, que ce soit à la Chambre des députés, dans les médias ou dans les réunions publiques, ont lieu en luxembourgeois. Tout au plus les partis se sont-ils mis, lors des campagnes électorales, à rédiger leurs programmes et leurs dépliants en différentes langues et à prévoir parfois, lors des réunions, des traductions simultanées. A cet égard, il faut être conscient que l'octroi du droit de vote (même seulement actif) aux étrangers aura nécessairement un impact sur ce régime linguistique. Celui-ci ne pourra pas ne pas évoluer, car, d'une

17 Comparer art. 10bis Const. qui vise tous les étrangers (« Les Luxembourgeois sont ... admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires ; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois ») et l'art. 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui exige la nationalité d'un des Etats membres de l'UE afin de devenir fonctionnaire.

18 Cf. art. 2 du statut général des fonctionnaires et le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 (*Mém. A*, n°78). Lorsqu'on étudie les divers systèmes fédéraux (Allemagne, Suisse, USA, etc.), il apparaît que, au terme d'une certaine évolution, les Etats fédérés ont été amenés à ouvrir tous les postes de leur fonction publique fédérée aux ressortissants des autres Etats fédérés. Les principes moteurs étaient : 1. la liberté de circulation d'un Etat à l'autre ; 2. l'interdiction de discriminations à l'égard des ressortissants des autres Etats membres. Voir Christoph Schönberger, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Mohr, Tübingen, 2005 ; id., « European Citizenship as Federal Citizenship », *European Review of Public Law*, vol.19-1, 2007, p. 61 ss.

manière ou d'une autre, il faudra inclure, dans les débats, ces étrangers qui ne parlent pas nécessairement le luxembourgeois. Cela ne signifie pas que la langue luxembourgeoise sera vouée à disparaître afin d'être remplacée, par exemple, par le français, comme l'annoncent certains protagonistes du « non »<sup>19</sup>. Une autre option possible, et à mon avis plus souhaitable et probable, est la mise en place d'un régime plurilingue où le luxembourgeois côtoiera d'autres langues.

En tout cas, ce qui ressort de l'analyse est que les citoyens luxembourgeois sont invités, le 7 juin, à trancher une question qui a valeur de principe. L'on est tenté de parler d'un véritable *changement de paradigme*, à ceci près qu'il faut ajouter immédiatement que ce changement de paradigme est déjà, en partie, amorcé du fait de l'intégration européenne. Lors de la campagne actuelle resurgit parfois, par ci par là, l'idéal de l'Etat-nation du XIX<sup>e</sup> siècle, ce qui se traduit aussi dans la terminologie classique, mais en vérité dépassée, qui oppose, d'un côté, les Luxembourgeois (le « nous », au sens politique) et, de l'autre, les autres, les « étrangers ». Or c'est oublier tout simplement l'existence de l'Union européenne. Si ce discours hérité du XIX<sup>e</sup> siècle a encore un certain sens à l'égard des ressortissants de pays hors UE, il est, en revanche, inexact pour ce qui est des ressortissants des autres Etats-membres de l'UE qui ne sont plus, au plein sens du terme, des « étrangers ». Car, avec les Luxembourgeois, ils forment ensemble ce nouveau « *demos* » politique, ce nouveau « nous » ou sujet politique, qu'est le peuple européen, i.e. l'ensemble des citoyens européens. D'ores et déjà, un Belge, Français, Allemand, etc. habitant au Luxembourg est, par rapport à un Luxembourgeois, un *concitoyen* à la fois pour ce qui concerne l'UE (les élections européennes) et pour ce qui concerne les élections communales. D'ailleurs, au niveau communal, même les ressortissants de pays tiers à l'UE font partie du *demos* local, du peuple de chaque commune.

La participation à l'UE est un facteur essentiel pour comprendre le monde d'aujourd'hui : pour cerner la situation du Luxembourg telle qu'elle est à l'heure actuelle, il ne faut pas regarder le monde qui nous entoure à travers la grille analytique de l'Etat-nation. L'image de la réalité

19 On observe de nos jours, parmi une partie notable des Luxembourgeois, une hostilité croissante à l'égard de la langue française, perçue comme une langue « étrangère au peuple luxembourgeois » dont la seule langue serait le luxembourgeois, et comme une langue imposée au peuple par ses élites francophiles et les étrangers, pour la plupart francophones (cf. le phénomène « Parlez français », avec ou sans « s.v.p. »). Voir S. Cames, « Die Eliten und ihr Volk – das Sprachendilemma », *Forum*, n°353, juillet 2015, p. 6 ss ; F. Fehlen, « Parlez français, s.v.p. ! », *Forum*, n°177, juillet 1997, p. 37 ss.

en serait faussée. Il faut, au contraire, penser l'Etat luxembourgeois en tant qu'Etat membre de cette structure fédérale/quasi-fédérale qu'est l'UE. Or, dans un ensemble fédéral, le concept de peuple se présente sous une forme pluraliste particulièrement complexe : y coexistent à la fois le peuple fédéral (en allemand, le *Bundesvolk*) et le peuple plus réduit qu'est le peuple de chaque Etat fédéré (en allemand : *Landesvolk*<sup>20</sup>). Non seulement cette grille conceptuelle du fédéralisme éclaire le cas du Luxembourg dans sa réalité actuelle (cf. le caractère inadéquat du terme « étranger » appliqué à un Belge, à un Français, etc.), mais, en outre, elle nous fournit des indices quant à une évolution possible, et probable, du droit de vote au sein de l'UE. En effet, l'analyse des expériences d'Etats fédéraux dans le monde<sup>21</sup> montre que le processus d'intégration (de fédéralisation) s'est soldé, dans tous les cas, à un stade tantôt précoce tantôt tardif, par l'inclusion dans le peuple d'un Etat fédéré des ressortissants issus des autres Etats fédérés, lorsqu'ils résident sur le territoire de cet Etat fédéré. Le corps politique de chaque Etat membre s'ouvre à l'égard des nationaux des autres Etats membres. Cette transformation n'a pas encore eu lieu dans le cadre de l'UE, mais si l'UE subsiste (ce qui est probable), et si le processus d'intégration continue (ce qui, nonobstant, des difficultés et arrêts conjoncturels, est également probable), il faut s'attendre à ce que, dans un avenir plus ou moins proche ou lointain, cette question soit à l'ordre du jour. A voir l'état des débats politiques dans les autres pays de l'UE, cette question paraît pour le moins utopique. Et pourtant, en tant que citoyen averti, il faut se préparer mentalement à ce que cette question surgisse un jour. D'ailleurs, certains citoyens européens se sont déjà engagés en faveur d'une telle évolution, ainsi qu'en témoigne le projet d'initiative citoyenne européenne « *Let me vote* » lancé, sans succès, en 2012<sup>22</sup>. Cela veut dire aussi que

20 Cf. A. Hanebeck, *Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes*, Berlin, 2004, p. 102 ss ; C. Cuvelier, *Le pluralisme démocratique. Contribution au concept juridique de peuple*, thèse droit public, Lille 2, 2014.

21 Voir les écrits de C. Schönberger et son intervention au colloque à Luxembourg « Un nouvel horizon de la démocratie ? », *op. cit.*

22 L'initiative « *Let me vote* » enregistrée le 11 mai 2012 sous le numéro officiel ECI(2012)000006, avait pour objet de demander à la Commission européenne de faire des propositions afin que les citoyens européens résidant dans un Etat membre de l'UE aient que celui dont ils ont la nationalité puissent avoir le droit de vote dans l'Etat de résidence pour toutes les élections, y compris les élections nationales et régionales, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat (donc incluant le droit de vote passif). Elle a été retirée par ses auteurs le 29 janvier 2013. Cf. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000006/fr>

même si le non devait l'emporter le 7 juin<sup>23</sup>, la question du droit de vote des « étrangers » ne sera pas définitivement vidée, ne serait-ce qu'à cause de ce contexte européen.

## II<sup>e</sup> partie

### Les différentes logiques argumentatives à l'œuvre dans le débat actuel

Quels sont les principaux arguments avancés pour l'instant, en faveur du « oui » ou du « non », dans le débat luxembourgeois ? Dans ce qui suit, je voudrais présenter ces divers arguments, en en soulignant à chaque fois, de manière critique, les limites. Regardons d'abord les arguments en faveur d'une réponse *positive* à la 2<sup>e</sup> question du référendum. Ce sont en effet, en priorité, les avocats de la réforme qui doivent justifier pourquoi il y a lieu d'opérer un changement, de surcroît si fondamental. A l'inverse, les défenseurs du *statu quo* pourraient se contenter de dire que, globalement, tout va bien, et qu'il y a lieu de ne rien changer. C'est ce que Fred Keup en particulier, initiateur du mouvement social « *Nee 2015* » (Non 2015), a souvent fait, avec beaucoup de succès médiatique. Mais ni lui, ni les autres avocats du « non » ne se sont contentés d'un tel discours<sup>24</sup>.

#### A | En faveur du droit de vote des étrangers

1. Les arguments totalement absents ou peu présents dans le débat luxembourgeois

Du côté des discours en faveur du « oui », l'observateur constate tout d'abord l'absence de certains arguments qui, ailleurs, dans d'autres pays, à d'autres époques, ont été mis en avant afin de justifier la participation des étrangers à des élections au niveau national. Il ressort en effet d'une analyse comparative que le droit de vote (actif, voire passif) de tous ou certains étrangers aux élections nationales a été admis dans des contextes très variés, et pour des motifs variés.

23 Pour ce qui est de la 2<sup>e</sup> question, le « non » l'a effectivement emporté à une très large majorité (78,02 % contre 21,98 %), contredisant les sondages initialement positifs. Non : 163.362 voix, Oui : 46.031 voix, blanc : 1.618 bulletins. Le taux de participation était de 94,6 %. Voir <http://www.elections.public.lu/fr/index.html>

24 L'argument que la cohabitation entre Luxembourgeois et étrangers était « sans problèmes », et que les étrangers, jusqu'ici, n'ont jamais demandé ce droit de vote, ne figure qu'au rang n°8 dans la liste des 10 arguments en faveur du « non » publiée par *Nee2015* sur son site internet. <http://nee2015.lu/index.php/argumenter.html> Sur le plan empirique, ces deux affirmations sont contestables.



Ainsi est totalement absente dans le débat au Luxembourg (et ce à juste titre) une certaine logique post-coloniale ou post-impériale. Il arrive en effet que, du fait du lien politique tissé dans le cadre d'un empire colonial, l'ancienne métropole et/ou une ancienne colonie ouvre son corps électoral à l'égard des ressortissants de l'autre pays, dès lors qu'il réside sur son territoire national et que, préalablement, il a été autorisé à y entrer (la délimitation du corps électoral se fait ainsi via les critères de la législation sur l'immigration). Ce cas peut être illustré par l'exemple des législations électorales britannique et irlandaise<sup>25</sup> et par celui du Portugal, qui, sous réserve de réciprocité, a ouvert son corps électoral national à certains ressortissants de ses anciennes colonies lusophones (cf. art. 15 Const. 1976)<sup>26</sup>. Autre motif totalement absent : l'idée d'une union personnelle, existante ou passée, avec un autre Etat n'est pas non plus mobilisée au Luxembourg afin de justifier le droit de vote des ressortissants de cet Etat particulier, comme ce fut le cas entre le Danemark et l'Islande, de 1918 à 1944, lorsque ceux-ci étaient encore liés par une union personnelle, et que les ressortissants de l'un des Etats, résidant dans l'autre Etat, y avaient le droit de vote<sup>27</sup>. N'est pas non plus présent l'argument d'un éventuel

25 En vertu du *Representation of the People Act 2000*, sont ainsi admis, au sein du corps électoral pour l'élection de la Chambre des communes du Royaume-Uni, outre les « Britanniques » stricto sensu (ce que la loi britannique relative à la « British Nationality » appelle les « British Citizens »), les Irlandais et les « *Qualifying Commonwealth Citizens* ». Pour appartenir à cette dernière catégorie, il faut non seulement être ressortissant d'un pays appartenant au Commonwealth, mais, en plus, résider sur le territoire du Royaume-Uni, ce qui, pour certains, mais non pour tous, suppose l'obtention d'un visa. Cf. Claire Cuvelier, « Le droit de vote des étrangers aux élections nationales, une tradition britannique et américaine », à paraître dans les actes du colloque organisé par P. Poirier, L. Heuschling (dir.), *Un nouvel horizon de la démocratie ?*, op. cit. A noter également : selon le droit britannique, les Irlandais sont bien des étrangers (*Alien*) au sens de la loi britannique sur la nationalité. En revanche, des personnes issues du Commonwealth peuvent prétendre à la nationalité britannique. En ce sens, le droit de vote d'un Irlandais habitant au Royaume-Uni est bien une illustration de l'idée du droit de vote des étrangers ; en revanche, dans le cas d'un Canadien habitant au Royaume-Uni et, par ailleurs, titulaire de la nationalité britannique (en plus de la nationalité canadienne), il est loisible d'y voir simplement l'application de l'idée classique du droit de vote des nationaux, à ceci près que la nationalité britannique est accordée de manière très extensive. Du côté des anciennes colonies de l'empire britannique, toutes n'offrent pas, en retour, le droit de vote aux nationaux britanniques. Ce n'est pas le cas, par ex., au Canada (cf. art. 3 *Constitution Act* 1982 et art. 3 *Canada Elections Act* 2000 qui exigent la nationalité canadienne). En revanche, l'Irlande accorde le droit de vote à tous les Britanniques résidant sur son territoire.

26 A l'heure actuelle, du fait de l'exigence de la réciprocité, seul les Brésiliens se sont vu reconnaître le droit de vote actif (mais non passif) au niveau national.

27 Voir R. Keil, *Kants Demokratieverständnis und Ausländerwahlrechte heute*, Nomos, Baden-Baden, 2006, p. 411 s.

rapprochement avec un autre Etat, argument qui, au contraire, en 1919, a servi de justification en Allemagne à la solution consistant à autoriser les ressortissants autrichiens résidant en Allemagne à participer à la désignation de l'assemblée constituante allemande, celle qui allait établir la Constitution dite de Weimar<sup>28</sup>. Le but était de favoriser l'inclusion dans le nouveau Reich allemand de cette nouvelle entité qu'était « l'Autriche allemande » (*Deutsch-Österreich*) issue de l'écèlement de l'Empire austro-hongrois<sup>29</sup>. Cette « dénationalisation » du droit de vote, dans le cadre de l'assemblée constituante de Weimar, n'était, en vérité, que transitoire, en attendant l'inclusion, en bonne et due forme, de l'Autriche dans la nation allemande (incorporation qui, au final, du fait de l'opposition des alliés, a été interdite par le Traité de Versailles). Cette ouverture ciblée et temporaire ne marquait pas une césure par rapport à l'idée d'Etat-nation, car, selon l'opinion dominante de l'époque, l'Autriche allemande faisait partie de la nation allemande au sens culturel et linguistique. Comme dernier argument absent, il y a lieu de citer celui de l'impossibilité matérielle de distinguer entre nationaux et non-nationaux, argument administratif mis en avant en 1830, lors de la révolution belge, pour inclure tous les habitants de la Belgique dans le corps électoral désignant le Congrès constituant belge.

Parmi les arguments présents seulement à la marge du débat luxembourgeois, l'on peut relever d'abord celui de l'encouragement de l'immigration. Aux Etats-Unis, le but de l'accroissement de la population a justifié à diverses époques, depuis les débuts de la colonisation anglaise

28 Cf. Verordnung des Rates der Volksbeauftragten über die Teilnahme der Angehörigen der deutsch-österreichischen Republik an den Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung du 7 janvier 1919, *RGBl*, 1919, p. 15. Pour le texte, sur internet, du *RGBl* : <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1919&page=217&size=45>. Il n'est pas clair, à la lecture du texte de loi et de la littérature (voir par ex. G. Anschütz, R. Thoma (dir.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Mohr, Tübingen, t. 1, 1930, p. 121) si les Autrichiens-allemands (*Deutschösterreicher*) jouissaient également de l'éligibilité pour l'assemblée constituante allemande.

29 L'éventualité d'un rapprochement avec l'Allemagne a aussi justifié, du côté de l'Autriche, l'inclusion, en 1929, d'une nouvelle deuxième phrase dans l'article 26, al. 1<sup>er</sup>, de la Bundesverfassungs-Gesetz de 1920. A partir de 1929, l'article 26, al. 1<sup>er</sup>, énonçait : « Der Nationalrat wird vom Bundesvolk auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes der Männer und Frauen, die das einundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Ob und unter welchen Voraussetzungen auf Grund staatsvertraglich gewährleisteter Gegenseitigkeit auch Personen, die nicht die Bundesbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht zusteht, wird in dem Bundesgesetz über die Wahlordnung geregelt. (...) ». La 2<sup>e</sup> phrase a été rayée en 1968.

jusqu'en 1926<sup>30</sup>, le droit de vote actif et parfois passif des étrangers aux élections locales, étatiques et fédérales dans pas moins de 40 Etats et territoires. Ce motif a été tout au plus évoqué de façon incidente au Luxembourg, par certains acteurs qui envisagent la question sous l'angle de l'économie (luxembourgeoise) et de ses besoins en personnel qualifié. Mais cet argument n'est pas vraiment présent dans le débat général. Il en va de même de l'argument humaniste selon lequel le droit de vote découlerait de la dignité humaine et serait donc, non pas un droit réservé aux nationaux, mais un véritable droit de l'homme<sup>31</sup>. L'argument est un peu présent dans l'argumentaire d'ASTI<sup>32</sup>, dans le manifeste des artistes<sup>33</sup> et surtout dans le discours de Franz Fayot (LSAP) à la Chambre des députés le 24 février 2015<sup>34</sup>, mais il n'a pas été développé davantage dans le débat public.

Plus présent, quoique toujours à la marge, a été l'argument de l'UE. Encore faut-il préciser de quoi il s'agit, car un certain argument relatif à l'UE était présent, même très présent, alors qu'un autre, pour l'essentiel, l'était assez peu. L'argument peu présent, et peu influent, consiste dans

30 Cf. R. Hayduk, *Democracy For All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, New York, Routledge, 2006, chap. 2 ; Gerald M. Rosberg, « Aliens and Equal Protection : Why Not the Right to Vote ? », *Michigan Law Review*, vol. 75, 1977, p. 1092 ss ; Gerald L. Neuman, « We are the people : Alien Suffrage in German and American Perspective », *Michigan Journal of International Law*, vol. 13, 1992, p. 259 ss ; Claire Cuvelier, *op. cit.*

31 Pour une présentation, en science, de cet argument, voir par ex. Thomas Gross, « Postnationale Demokratie – Gibt es ein Menschenrecht auf transnationale Selbstbestimmung ? », *Rechtswissenschaft. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung*, 2011, p. 142 ; id., « Das demokratische Defizit bei der Grundrechtsverwirklichung der ausländischen Bevölkerung », *Kritische Justiz*, 2011, p. 303 ss ; R.C. van Oyen, « Nicht Integration, sondern Partizipation : das Ausländerwahlrecht als Menschenrecht einer liberalen Theorie des Staatsvolks », *Internationale Politik und Gesellschaft* (online), 2011, p. 134 ss.

32 ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 4 : « Accorder le droit de vote, c'est (...) se mettre en phase avec l'exigence universelle des droits de l'homme, de régulation des sociétés humaines, dans le sens de l'égalité de dignité de tous les êtres humains ». Voir aussi *ibid.*, p. 6, où est réaffirmée cette égalité absolue entre nationaux et étrangers, en réduisant la nationalité au passeport, et la passeport à un simple document administratif : « Qu'est-ce qui distingue réellement ces étrangers des résidents de nationalité luxembourgeoise, si ce n'est qu'ils n'ont pas le passeport luxembourgeois ? En quoi un autre passeport change-t-il la nature et la valeur de la personne qui le détient ? ».

33 « Appel de représentants du milieu culturel : Culture, citoyenneté et fraternité », *LW*, 28.4.2015, p. 2.

34 *Compte rendu des séances publiques de la Chambre des députés*, sess. ord. 2014-15, n°9, p. 338. Voir aussi sa mention incidente dans R. Graf, « Awunnerwahlrecht : Dürfen oder müssen », *Woxx*, 28.5.2015.

l'idéal de « l'union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'UE. Comme déjà indiqué, l'histoire de tous les Etats fédéraux montre que le processus de la création de la fédération a abouti, tôt ou tard, à l'inclusion dans le corps électoral d'un Etat membre de tous les ressortissants des autres Etats membres résidant sur le territoire de cet Etat. L'extension, en vertu du traité de Maastricht, du droit de vote communal aux autres ressortissants de l'UE peut d'ailleurs être considérée comme une première étape dans cette évolution. Faut-il aller plus loin dans ce sens ? L'idée en a été défendue en 2012 par le projet d'initiative citoyenne européenne « *Let me vote* ». Dans le débat luxembourgeois de 2013-2015, peu d'acteurs ont mobilisé cet argument<sup>35</sup>. Le débat s'est focalisé non sur l'avenir de l'Europe, mais sur celui du Luxembourg en tant qu'Etat particulier, avec ses problèmes sociaux spécifiques<sup>36</sup>. En revanche, tous les avocats du « oui » ont mentionné cette évolution majeure, déjà établie, qu'est l'ouverture du droit de vote pour les élections européennes et locales. Cet élément était régulièrement rappelé afin de contextualiser le débat sur la 2<sup>e</sup> question<sup>37</sup>. En même temps, il ne s'agit que d'une contextualisation. Car, sur le plan normatif, l'argument de l'UE n'est pas vraiment de nature à justifier une réponse positive à la 2<sup>e</sup> question. Il y a un certain écart. D'une part, l'argument de la fédéralisation a abouti, dans le passé, que ce soit en Suisse, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Australie, en Inde, etc., à une ouverture décidée de manière collective, au niveau fédéral, par les Etats membres ; or en l'espèce, les autorités luxembourgeoises ont soumis au peuple luxembourgeois (et à lui seul) la question n°2, sans débat préalable au niveau de l'UE. La nouvelle majorité politique du Luxembourg (PD-POSL-Verts) aurait-elle voulu jouer les précurseurs sur ce terrain ?<sup>38</sup> D'autre part, sur le fond, la question n°2 envisage non pas une ouverture ciblée à l'égard de certains non-Luxembourgeois que sont les autres ressortissants de l'UE, mais une ouverture à l'égard de tous les

35 Voir tout au plus : J. Boden, « E Verglach mat de Gemengewahlen », *LW*, 11.4.2015, p. 14-15 ; U. Kensing, « Dagegen stimmen heisst Desintegration », *LW*, 22.4.2015, p. 13 ; D. Velazquez, « Die EU-Dimension des Ausländerwahlrecht », *LW*, 23.5.2015, p. 4 ; M. Velazquez, « Reculer pour mieux sauter », *LW*, 20.6.2015, p. 22.

36 Pour une illustration, parmi d'autres : V. Bruck, « Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous », *Forum*, n°326, 2013, p. 29-30.

37 Il est impossible de citer toutes les références, tant elles sont nombreuses. A titre d'exemples représentatifs, voir ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 6 ; Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 13 ; M. Lorang, « Plädoyer für das Einwohnerrecht », *Tageblatt*, 7.4.2015, p. 16 ; Ch. Bumb, « Scheindebatte ! Nein, Notwendigkeit ! », *LW*, 28.3.2015, p. 19.

38 Cf. ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 5 et Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 12 (« Positionner le Luxembourg comme précurseur en Europe »).



non-Luxembourgeois, y compris les ressortissants de pays tiers. Or cette solution véritablement universaliste et humaniste ne saurait se justifier à l'aune de l'idéal d'une union sans cesse plus étroite entre Européens.

Servaient également de contextualisation au débat luxembourgeois les innombrables exemples de droits étrangers qui, à l'heure actuelle ou dans le passé, ont accordé le droit de vote aux étrangers pour des élections politiques autres que les élections communales. Ont été cités, mobilisés, décortiqués, acceptés ou rejetés les exemples du Royaume-Uni, de la Nouvelle Zélande, des États-Unis, du Chili, de l'Uruguay, de la Suisse, de la Belgique, etc. Mais, comparaison n'est pas raison : il ne suffit pas de trouver un exemple étranger pour que celui s'impose, *ipso facto*, au Luxembourg. Pour cela, il faut encore un argument normatif convaincant.

2. Les trois arguments normatifs principaux : une meilleure intégration sociale des étrangers, la reconnaissance de leur apport économique et fiscal, le déficit démocratique

Pour l'essentiel, trois arguments sont avancés afin de justifier la réforme proposée, que je propose d'appeler « l'argument de l'intégration sociale », « l'argument de la contribution des étrangers sur le plan économique et fiscal » et, enfin, « l'argument du déficit démocratique ». Souvent, ces arguments sont imbriqués et mêlés dans les discours des acteurs ; la présentation qui suivra les présente de manière séparée, sous forme d'idéal-type, et visera à en dégager toutes les conséquences logiques.

La nécessité d'une meilleure intégration des étrangers via le droit de vote est défendue en particulier par l'ASTI (Association de soutien aux travailleurs immigrés)<sup>39</sup> et d'autres associations de défense des étrangers à l'instar du Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE), qui, depuis leur création – 1979 pour l'ASTI, 1985 pour le CLAE –, ont revendiqué le droit de vote des étrangers au niveau local, voire national. Ce discours de l'intégration est le plus humaniste, idéaliste et ouvert. À la différence du discours économique (cf. infra), il n'exclut et ne stigmatise personne, ni du côté des étrangers, ni du côté des Luxembourgeois. C'est

39 L'argumentaire de l'ASTI a été défini, en vue du référendum du 7 juin, dans un document de travail interne « Pour le droit de vote de tous les résidents du Luxembourg. Contexte et arguments » datant de septembre 2014 (14 p.). Ce document très dense du point de vue de l'argumentation a servi de contribution et a inspiré en partie la brochure plus synthétique, élaborée, publiée et distribuée au grand public par la plateforme Migrations et intégrations (Minté), dont fait partie ASTI : *Oui au droit de vote. Pourquoi ? Jo zum Wahlrecht. Firwat ?* (42 p., sans date = 2015).

l'idée que des personnes vivant ensemble dans un même pays ne vivent de façon « intégrée » – qu'ils forment une société, ensemble<sup>40</sup> – qu'à condition de définir, ensemble, la politique de la Cité. C'est ce que résume la devise de l'ASTI « vivre, travailler, décider ensemble ». L'idée même d'une différenciation entre nationaux et étrangers, en termes de droit de vote, est dès lors jugée en soi discriminatoire, injuste, d'autant que, selon l'ASTI, les deux catégories auraient les mêmes obligations (on pense, en particulier, à l'obligation de payer les impôts)<sup>41</sup>. S'il l'on va jusqu'au bout de cette logique, il faut donner le droit de vote non seulement actif, mais aussi passif<sup>42</sup> à tous les étrangers résidant de manière légale sur le territoire.

Selon cette argumentation, l'intégration sociale passe par l'intégration politique. Ce serait un moyen, nécessaire, mais non suffisant, pour assurer la « cohésion sociale » et éviter les « communautarismes »<sup>43</sup>. On suppose, d'une part, que l'étranger se sentira davantage impliqué et valorisé dans la Cité, s'il prend part aux décisions qui engagent l'avenir de la société et que, d'autre part, le regard des nationaux sur les étrangers se transformera : ils verront davantage en eux des concitoyens, bref des égaux, dont il faudra, sérieusement, prendre en considération les intérêts. Sur le premier plan, l'argument serait à vérifier empiriquement. Pour l'instant, au niveau communal, l'engouement des étrangers pour la participation aux élections est très réduit au Luxembourg. Serait-il meilleur au niveau national ? Il faut aussi noter qu'aux yeux des étrangers provenant de pays hors UE, en particulier ceux provenant de pays en voie de développement (et qui sont encore soumis à un véritable statut d'étranger), l'intérêt premier est de pouvoir séjourner, voyager et travailler librement en Europe. Pour ce faire, le sésame est et reste toujours la nationalité (le passeport européen)

40 Cf. la devise « Faire société ensemble » utilisée Furio Berardi, président du CLAE dans l'interview donnée au *Quotidien*, 9 mars 2015, p. 2 et par Franco Barilozzi, à l'époque président du CLAE, « Dépasser l'étroitesse du critère de la nationalité », *Forum*, n°326, 2013, p. 41.

41 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 2 : « Il est inadmissible que les résidents non luxembourgeois vivant actuellement au Luxembourg – et représentant presque la moitié de la population – aient les mêmes obligations que les ressortissants luxembourgeois, sans jouir des mêmes droits ». En note de bas de page (note 9), l'ASTI relativise toutefois cette première affirmation en admettant que les nationaux et étrangers n'ont pas les mêmes obligations, du point de l'obligation du service militaire et de l'obligation d'aller voter.

42 Ce point est clairement admis par l'ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 5 : « Le droit de vote (et dans un deuxième temps, nous l'espérons, l'éligibilité !), en permettant aux résidents étrangers de se sentir reconnus et représentés, serait un symbole très fort de la part de l'État pour favoriser l'intégration des étrangers qui vivent au Luxembourg ».

43 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 3, 5.

et non le droit de vote. Pour eux, la nationalité (avec en plus le droit de vote) est, objectivement, préférable à un droit de vote sans nationalité. Sur le plan juridique, l'argument de l'intégration peut également être critiqué. Car il présuppose que l'accès à la citoyenneté, via l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, serait bloqué. 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 le droit luxembourgeois actuel de la nationalité ne se revendique pas 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, et où, en plus, il serait obligé d'abandonner son lien juridique avec son pays d'origine (depuis 2008, le droit luxembourgeois autorise le cumul de deux, voire *plusieurs* nationalités<sup>44</sup>). A cet argument, d'aucuns ont répondu, à juste titre, qu'il serait pour le moins fastidieux, pour des étrangers qui, au cours de leur carrière et vie, se déplacent régulièrement d'un pays à un autre, de devoir accumuler les nationalités de tous ces pays afin de pouvoir participer à la démocratie du pays dans lequel ils vivent à telle période<sup>45</sup>. En outre, la durée de résidence exigée dans les différents pays en vue de l'attribution de la nationalité, aurait pour effet que, pendant ce laps de temps (ce « temps de carence »), la participation à la démocratie de ce pays serait exclue<sup>46</sup>. Dans le contexte luxembourgeois, il est à noter que l'adoption de la réforme suggérée dans le référendum du 7 juin, n'aurait pas pour effet d'éliminer cette durée de carence (cette durée serait même

44 Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (*Mém. A*, n°158). Pour que, toutefois, la double nationalité soit effective, l'Etat d'origine doit également l'autoriser, ce qui n'est pas toujours le cas.

45 Argument avancé par un membre du public lors d'une conférence grand public sur le référendum du 7 juin donnée, à la Faculté de droit, par P. Poirier et moi-même le 28 avril 2015. Cf. aussi S. Urbany, « Einwohnerwahlrecht aus linker Perspektive », *Tageblatt*, 4.6.2015, p. 18.

46 A cet argument, les défenseurs du « non » ont rétorqué en général que ces étrangers pouvaient très souvent voter dans leur pays d'origine. Il est certain qu'il existe à l'heure actuelle une tendance parmi les Etats démocratiques européens (France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Pologne, etc.) à offrir à leurs ressortissants vivant à l'étranger le droit de participer aux élections du parlement national (Chambre haute, voire basse) et/ou du président de la République. La plupart des étrangers résidant au Luxembourg ne font toutefois pas usage de ce droit. Cf. la contribution de P. Poirier au colloque *Un nouvel horizon pour la démocratie ?* En outre, si, objectivement, les étrangers ont intérêt à participer aux élections de leur pays (car ils restent, en partie, notamment en matière d'état civil, de service militaire, voire en droit fiscal, soumis au droit de leur pays), cet intérêt est toutefois limité car les étrangers sont, de manière croissante, soumis au droit dans lequel ils résident (droit pénal, droit administratif, droit fiscal, droit des affaires, droit de la sécurité sociale, etc.). Voir *infra* l'analyse de l'argument démocratique.

plus longue : 10 ans, au lieu de 7 ans, à l'heure actuelle, pour obtenir la naturalisation). En revanche, octroyer le droit de vote aux étrangers en tant qu'étrangers aurait pour effet de leur donner ce droit sans leur imposer l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Ce facteur a été particulièrement critiqué par les protagonistes du « non » qui ont érigé la langue luxembourgeoise en marqueur quasi exclusif de l'identité nationale luxembourgeoise, alors même qu'il peut être argué que la spécificité traditionnelle du Luxembourg – Etat et société – réside dans un plurilinguisme plus ou moins bien maîtrisé selon les individus, et que c'est l'ouverture aux langues et aux cultures qui est un atout crucial de nos jours.

La deuxième logique discursive présente dans le débat est celle de la contribution, cruciale, des étrangers à l'économie du Luxembourg et au budget de l'Etat, via les impôts payés. L'argument est développé en particulier par les milieux d'affaires du Luxembourg qui ont joué un rôle crucial dans le lancement de ce sujet en 2013. Lors de la conférence organisée en 2013 par la Chambre de commerce en coopération avec l'ASTI et la Chambre des métiers, l'intégration politique des étrangers a été défendue au motif que ce sont eux qui déploient le plus l'esprit d'entreprise dont dépend le succès futur de l'économie luxembourgeoise<sup>47</sup>. Or, selon la Chambre de commerce, une grande partie des Luxembourgeois se destinent à des métiers de la fonction publique, métiers dits « non productifs ». Ce discours a été également développé en 2013 par le ministre de l'économie Etienne Schneider, qui, lors des élections législatives anticipées du 20 octobre 2013, deviendra la tête de liste du LSAP. Lors d'une interview au *Wort*, en janvier 2013, Schneider a affirmé : « 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>48</sup>. A diverses reprises, certains défenseurs du « oui » se sont également référés à la célèbre devise *No taxation without representation* utilisée par les anciennes colonies anglaises d'Amérique du nord dans leur lutte pour l'indépendance à l'égard de la couronne britannique.

47 Cf. la conférence du 29 janvier 2013, « Quel droit de vote pour les étrangers au Luxembourg ? », en présence en particulier du président de la Chambre des députés d'alors, M. Laurent Mosar (CSV). Sur le discours des milieux économiques, voir par ex Michel Wurth, président de la Chambre de commerce et de l'UEL, « Die Angst vor dem eignen Schatten... », *LW*, 30.5.2015, p. 15.

48 *Wort.lu* 16 janvier 2013.



Selon ce discours, le critère légitime d'attribution de la citoyenneté n'est pas le critère de la nationalité, mais celui de la « productivité » ou, plus largement, de l'apport de chacun au bien-être matériel et à la survie de la société. Ce discours n'est pas sans évoquer celui des libéraux du XIX<sup>e</sup> siècle qui, en considérant que seuls les propriétaires avaient des biens, et donc des intérêts en cause dans le jeu politique (eux seuls étaient, pour utiliser un terme d'aujourd'hui, des *stakeholders*), limitaient sévèrement le suffrage aux plus riches. L'argumentation économique est donc à double tranchant, ce qui n'est pas toujours clairement perçu par ceux qui s'en servent. Si ce discours peut servir à l'inclusion de nouveaux groupes d'individus voire, à la limite, d'entreprises – puisque celles-ci, en investissant au Luxembourg, contribuent au développement économique et sont donc des *stakeholders* –, il peut aussi en exclure d'autres. Aux yeux de certains promoteurs de ce discours, proches du monde des affaires, l'inclusion des étrangers, fers de lance du secteur économique privé, permettrait de réduire le poids électoral des Luxembourgeois fonctionnaires ou retraités (« inactifs »).<sup>49</sup> D'autres acteurs, plus à gauche, se réjouissent aussi qu'avec le droit de vote des étrangers, la part des ouvriers et salariés du privé serait accrue au sein du corps électoral<sup>50</sup>.

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. Il est intéressant de creuser ce discours quant à ses effets logiques. Prise à la lettre, la logique économique ne justifierait le droit de vote, en vérité, que des étrangers « productifs ». *Exit* les étrangers « non productifs », à l'instar des chômeurs, des femmes/hommes au foyer (à la limite, même les Luxembourgeois non productifs pourraient être exclus du droit de vote, selon cet argument). La logique économique voudrait aussi que l'intégration des étrangers soit totale : elle ne doit pas s'arrêter au

49 Cet argument est également développé, en 4<sup>e</sup> position (sur 5 arguments), par ASTI, *Pour le droit de vote...*, p. 6 (« Rendre la société plus dynamique ») : « Seulement un tiers de la population active (en prenant en compte les frontaliers actifs qui travaillent au Luxembourg pendant la journée) peut influencer les choix politiques. A ceci s'ajoute le fait que parmi ceux dotés légitimement du droit de vote, les non actifs (51 % des électeurs en 2009, dont 31 % de retraités) et les salariés de la fonction publique (environ 20 % des électeurs en 2009) disposent d'un poids non négligeable. Elargir le droit de vote permettrait donc de redonner une mixité sociale plus grande et plus représentative notamment de la population active au corps électoral ». Voir aussi, en plus bref, Minté, *Oui au droit de vote. Pourquoi ?*, p. 12.

50 Voir l'article du député de Déi Lénk Serge Urbany, « Einwohnerwahlrecht aus linker Perspektive », *Tageblatt*, 4.6.2015, p. 18 et son discours du 24.2.2015, à la Chambre des députés, *Compte rendu*, sess. 2014-15, n°9, p. 342.

droit de vote actif. Puisqu'il s'agit d'attirer vers le monde politique les acteurs économiques les plus inventifs, il faut autoriser qu'un étranger puisse devenir député, voire ministre. Si l'on creuse cette logique, ses répercussions potentielles vont même encore plus loin : parmi les forces vives de la nation (au sens économique) ne figurent pas seulement les étrangers résidant au Luxembourg, mais aussi les nombreux frontaliers qui travaillent au Luxembourg, mais vivent en Lorraine, dans la province belge du Luxembourg ou en Rhénanie-Palatinat. Ne faudrait-il pas, aussi, les intégrer ou, au moins, les associer au processus de décision politique luxembourgeois ? Or, ce n'est pas ce qui est proposé dans la 2<sup>e</sup> question du référendum. Dès lors, cet argument économique, outre qu'il est très dangereux pour la démocratie (puisque au pire, il peut justifier le suffrage censitaire), n'est pas non plus de nature à justifier exactement la solution proposée.

Le dernier discours – l'idéal de la démocratie – est le plus puissant, sur le plan conceptuel, et se rapproche le plus de la solution inscrite dans la question n°2, même si, là encore, il y a un certain écart. C'est d'ailleurs le premier argument avancé par l'ASTI et la plateforme Minté dans leur plaidoyer<sup>51</sup>, par les trois partis de la coalition à propos de la loi du 27 février 2015 organisant le référendum du 7 juin<sup>52</sup> et par nombre d'autres acteurs du débat<sup>53</sup>. Selon cet argument, c'est l'idéal de la démocratie qui requiert de reconnaître la citoyenneté de résidence. Ce discours surgit chez tous ceux qui affirment que le Luxembourg n'est plus une véritable démocratie avec plus 45,9 % de sa population exclue du droit de vote. Voilà un « déficit démocratique », terme clé qui, peu à peu, a profondément imprégné les discours publics<sup>54</sup>. Pour les protagonistes

51 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 4 (« satisfaire à une exigence démocratique ») ; Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 (même slogan).

52 Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi n°6738 et le débat du 24 février 2015 (interventions d'A. Bodry, E. Berger, C. Adam, X. Bettel), *Compte rendu*, sess. 2014-15, n°9, p. 334, 337, 340, 343.

53 Par ex. V. Bruck, « Leçons révolutionnaires sur le vote pour tous », *Forum*, n°326, 2013, p. 29 ss.

54 Il serait trop fastidieux de citer ici toutes les sources. Voir, par ex., l'invitation au colloque « Quel droit de vote pour les étrangers au Luxembourg ? » organisé le 29 janvier 2013 à la Chambre de commerce ; S. Kollwelter, « A la recherche du pays réel », *Forum*, n°326, 2013, p. 44 ; ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 5 ; Minté, *Oui au droit de vote*, p. 11 ; P. Leyers, C. Bumb, « Scheindebatte ! Nein, Notwendigkeit ! », *LW*, 28.3.2015, p. 19 ; L. Montebusco, « Im selben Boot : Demokratiedefizit », *Tageblatt*, 9.5.2015, p. 10 (« le mot de l'année 2015 ») ; H. Entringer, « Nature et enjeux d'une consultation populaire », *LW*, 30.5.2015, p. 16, etc.

du « oui », ce scandale démocratique, de surcroît, ne cesserait d'enfler avec l'augmentation régulière du pourcentage des étrangers, ce qui risque un jour de faire en sorte que le Luxembourg se retrouve dans la même situation que certaines monarchies arabes où les nationaux forment une minorité dans le pays, et que c'est cette minorité qui règne. Au Luxembourg, d'aucuns ont même parlé, de manière tranchante, d'une « *Diktatur der Staatsbürger* (dictature des nationaux) »<sup>55</sup>, « d'une situation d'apartheid *soft* »<sup>56</sup>, ou ont rapproché la situation actuelle au Luxembourg de celle régnant en France avant 1789<sup>57</sup>. A 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 actuellement 45,9 % d'étrangers (chiffre qui est encore voué à augmenter), les Luxembourgeois ne seraient plus « maîtres chez eux » si les étrangers obtenaient le droit de vote. Que, dans ces conditions, une large partie, voire la majorité de la population soit exclue de la participation, importe peu à leur yeux ; cela n'aurait rien d'anormal ou de scandaleux<sup>58</sup>. Ce débat révèle ainsi une divergence fondamentale quant à la définition même de la démocratie.

L'argument avancé par les défenseurs du « oui » 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. La démocratie est ici pensée en référence à la figure des « destinataires », des « gouvernés » (ceux qui se trouvent « en bas »)<sup>59</sup>. Le critère de « nationalité », de « nation », est périphérique, voire totalement absent. Or, puisque les étrangers sont le plus souvent, en vertu du principe de territorialité des lois, soumis aux mêmes lois que les

55 M. Lorang, « Die Inkohärenz der CSV zu Ausländerwahlrecht », *Tageblatt*, 5.6.2015, p. 20 ; « Nationalität und Wahlrecht », *LW*, 23.5.2015, p. 20.

56 S. Kollwelter, « A la recherche du pays réel », *Forum*, n°326, 2013, p. 44.

57 V. Bruck, *op. cit.*

58 Très explicite : J. Schloesser, « Circulez, il n'y a rien à voir », *LW*, 17.6.2015, p. 10.

59 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 4 : « Les principes démocratiques exigent que tous les citoyens soumis à la puissance publique puissent également influencer les débats et les décisions politiques qui s'en suivent ».

nationaux – point que certains défenseurs du non ont tendance à ignorer<sup>60</sup> –, il est logique, selon ce concept de démocratie, qu'ils participent à leur tour à l'élaboration de ces lois. C'est l'image de la boucle. L'inclusion des étrangers, en leur qualité juridique d'étranger, dans le corps électoral serait ainsi l'aboutissement de l'idée de suffrage universel<sup>61</sup>. D'aucuns ont aussi, à ce propos, mobilisé l'art. 50 de la Constitution luxembourgeoise : puisque la Chambre des députés doit représenter le « pays » (la Constitution, à l'art. 50, ne parle pas de « nation »), et que la répartition du nombre de députés à élire dans chaque circonscription électorale se fait en fonction du nombre d'habitants, et non des nationaux luxembourgeois, il ne serait que juste que les étrangers puissent aussi participer à la désignation des députés qui, en l'état actuel du droit positif, sont déjà censés défendre leurs intérêts à l'instar des intérêts des Luxembourgeois<sup>62</sup>.

Ce discours suggère donc une extension du principe d'autonomie et la résorption d'une importante poche d'hétéronomie. Mais, si progrès il y a, il faut noter qu'en réalité l'adéquation entre destinataires et auteurs de la loi n'est pas parfaite, et que celle-ci est d'ailleurs difficile à établir<sup>63</sup>. Les Luxembourgeois résidant à l'étranger sont soumis, en très grande partie, au

60 Ainsi, lors de intervention remarquée à la radio *RTL Lëtzebuerg* le 18 février 2015 (<http://www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/607577.html>), Paul Kremer a affirmé (c'est moi qui souligne) : « Politesch Rechter si Rechter, déi d'Bierger vun engem Land, déi zesummetinn an zesammenhalen, och wa se mol net méi zesumme gebuer goufen, hunn, bei sech a fir sech d'Zesummeliewen z'organisieren, iwwer Chamber a Regierung, a wa méiglech eng kompetent Fonction publique » (trad. fr. pers. : « Les droits politiques sont des droits que détiennent les citoyens d'un pays qui font face ensemble à des défis et restent unis, même s'ils ne sont plus nés ensemble, afin d'organiser chez eux et pour eux la vie commune, à travers le parlement et le gouvernement, et si possible à travers une fonction publique compétente »). Que les nationaux décident aussi sur le sort des résident étrangers est occulté dans cette définition.

61 ASTI, *Pour le droit de vote*, p. 2 : « En prenant un peu de recul historique, la question du droit de vote des étrangers peut se placer dans le contexte plus général de l'évolution du droit de vote vers le suffrage universel. Dans cette perspective, le droit de vote des étrangers est une nouvelle étape somme toute assez naturelle dans le long processus qui a vu – au fil de l'histoire – le droit de vote de plus en plus élargi ». Voir aussi, par ex., la co-présidente des verts Sam Tanson, « Eng Stäerkerung vun der Lëtzeburger Demokratie », *LW*, 6.6.2015, p. 23.

62 M. Lorang, « Plädoyer für das Einwohlerwahlrecht », *Tageblatt*, 7.4.2015, p. 16 ; *id.*, « Relatioun vun Natioun a Wahlrecht », *Tageblatt*, 16.4.2015 ; *id.*, « Die Inkohärenz der CSV zu Ausländerwahlrecht », *Tageblatt*, 5.6.2015, p. 20. Cf. aussi Minté, *Où au droit de vote*, p. 11 (« Comment un gouvernement élu par moins de la moitié de la population résidente peut-il être considéré comme représentant légitimement la société dans son ensemble ? »).

63 Pour plus de détails : L. Heuschling, « La citoyenneté de résidence, diverses logiques et la science juridique », *Forum*, n°326, février 2013, p. 37.



droit du pays de résidence, mais ils n'y ont pas le droit de vote. En revanche, ils gardent le droit de vote au Luxembourg alors qu'ils ne sont plus soumis qu'à une petite partie des lois luxembourgeoises (pour leur état civil, selon le principe de la personnalité des lois). Inversement, les étrangers résidant au Luxembourg ne sont pas soumis aux lois luxembourgeoises pour leur état civil, mais participent à leur élaboration via l'exercice du droit de vote. A cela s'ajoute que des frontaliers sont, sur divers aspects, soumis aux lois luxembourgeoises (droit fiscal, droit du travail, droit pénal, droit administratif, etc.), mais ils n'ont pas le droit de vote. Leur inclusion n'est pas envisagée dans la solution inscrite dans la question n°2<sup>64</sup>.

### B | Les arguments en faveur du maintien du *statu quo* : la logique nationale

Du côté des opposants à la question n°2, divers arguments sont mobilisés<sup>65</sup>, qui, très souvent, véhiculent une certaine logique nationale (voire, parfois, nationaliste).

Ainsi, comme déjà indiqué, d'aucuns affirment – à tort à mon avis – que la coexistence sociale entre Luxembourgeois et étrangers n'a posé jusqu'ici aucun problème<sup>66</sup>. Les étrangers ne demanderaient pas ce droit de vote. S'ils souhaitent voter, il leur serait loisible de se faire naturaliser, argument clé mis en avant en particulier par le parti chrétien-social et par tous les autres acteurs hostiles au droit de vote des étrangers. Il n'y aurait donc pas lieu de réformer quoi que ce soit, selon cette conception du conservatisme qui se veut raisonnable et pragmatique<sup>67</sup>. L'extrême rareté de cette solution dans les pays voisins en Europe et même dans le monde plaiderait également pour un rejet prudent de la question n°2 (Ne jouons ni les apprentis-sorciers ni les précurseurs en Europe !). Il convient d'en rester au *statu quo*, et donc à une vision nationale de la démocratie.

64 Même les défenseurs les plus ardens du droit de vote des étrangers ne vont pas jusque-là. Par ex., Véronique Bruck, *op. cit.*, p. 30, demande une meilleure « prise en compte » des intérêts des frontaliers.

65 Voir, par ex., le sondage parmi les électeurs réalisé par TNS ILRES et par Tageblatt au lendemain du référendum. S. Kennerknecht, « Völlig unterschiedliche Werte », *Tageblatt*, 12.6.2015, p. 6.

66 Voir *supra* note 24. Voir aussi les propos du président du syndicat des fonctionnaires publics (CGFP), Emile Haag, « La nationalité luxembourgeoise, épine dorsale de l'Etat », *Forum*, n°326, 2013, p. 38.

67 A. Feyder, « D'Ausländerwahlrecht – eng Metapher », *LW*, 11.4.2015, p. 14 : « Dëse Modus huet bis elo tipptopp geklappt an et ass oséiert, eppes wëllen ze änneren wat gutt ass ».

C'est cette vision que les défenseurs les plus vigoureux du « non » cherchent, de manière directe, à réinvestir et à conceptualiser. Ils introduisent, dans le concept de démocratie, l'idée de nation : le gouvernement du *peuple* devient le gouvernement de la *nation*. Selon le philosophe Paul Kremer, introduire le droit de vote reviendrait à subvertir l'idée même d'Etat (sous-entendu : démocratique), car, seuls les Luxembourgeois étant concernés par les lois luxembourgeoises<sup>68</sup>, il n'est que juste qu'eux seuls participent à la fabrication de ces lois, de *leurs* lois. Est similaire le discours avancé par Nee2015, selon lequel la Chambre des députés représente non pas toute la population du Luxembourg, mais seulement les Luxembourgeois : la Chambre serait le parlement des Luxembourgeois, et d'eux seuls<sup>69</sup>. L'Etat luxembourgeois est un Etat-nation, et en cela il appartient (il doit appartenir) aux Luxembourgeois<sup>70</sup>. Or cette argumentation est, en grande partie, inexacte. L'article 50 de la Constitution luxembourgeoise – « La Chambre des députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché » – évoque bien le « pays », ce qui inclut tous les habitants, et non la « nation ». La Chambre, en tant que pouvoir législatif, fait en effet des lois qui, le plus souvent, obligent ceux qui ont la nationalité luxembourgeoise (tous ou certains), mais aussi, à de nombreuses occasions, ceux qui, simplement se trouvent sur le territoire du Luxembourg sans en avoir la nationalité (résidents étrangers, frontaliers, voire de simples touristes). La Chambre édicte des lois même à l'égard des nationaux luxembourgeois qui ne l'ont pas élue (cf. le cas des enfants et adolescents luxembourgeois, du grand-duc, des femmes de nationalité luxembourgeoise avant 1919, etc.). Les lois dites

68 P. Kremer : « An der Definitioun vu Staat läit, dat et ee Vollek ass, dat entzwoosch tëscht sengen geografischen Grenzen, mat senger Sprooch a sengen Gewunneschten säin ierdescht Liewen an z.d. en anert wëllt regelen, iwwer Gesetzer, déi et majoritär guttheescht. E Friemen dora fummelen ze loossen, hieft d'Staatswiesen op. ». Trad. pers. : « Il découle de la définition même de l'Etat que c'est un peuple qui, à l'intérieur de ses frontières géographiques, avec sa langue et ses traditions, vise à régir sa vie sur terre et, en partie, sa vie ailleurs, et ce à travers des lois qu'il adopte à la majorité. Laisser un étranger s'immiscer dans ces affaires revient à renverser l'Etat ». Cf. aussi G. Gibéryen, « Kontra : Eng Fro vun nationaler Identitéit a Souveränitéit », *LW*, 22.11.2014, p. 21 (« ...eis national Gesetzer / nos lois nationales... »).

69 En ce sens : argument n°5 de Nee2015 : « D'Chamber vertritt d'Natioun an d'Natioun dat sinn d'Lëtzebuerger, egal wou se wunnen. D'Chamber vertritt net d'Ausländer. Dë hunn hir eegen Parlamenten ». Trad. pers. : « La Chambre des députés représente la nation, et la nation ce sont les Luxembourgeois où qu'ils habitent. La Chambre ne représente pas les étrangers. Ceux-ci ont leurs propres parlements ».

70 E. Haag, *op. cit.*, p. 39 : « Nous sommes un Etat-nation comme nos voisins, et au milieu de l'UE nous avons à défendre des intérêts nationaux ».

« luxembourgeoises » sont qualifiées ainsi non pas parce qu'elles seraient les « lois des Luxembourgeois », mais parce qu'elles sont édictées par l'Etat luxembourgeois qui, lui, s'adresse à tous ses gouvernés, y compris les étrangers sur son territoire.

De cette logique nationale participe également la crainte, d'une part des Luxembourgeois, d'une perte de pouvoir (la perte de « leur » « souveraineté ») et d'une perte de « leur identité » (au singulier)<sup>71</sup>. Il est certain qu'en cas d'arrivée de nouveaux électeurs, l'influence de ceux qui étaient jusqu'ici les seuls titulaires du droit de vote et des autres droits politiques (ex. accès à la fonction publique) se réduit proportionnellement. Il faut partager le même gâteau avec d'avantage de personnes. Si l'on ajoute à cela que ces nouveaux arrivants sont des étrangers se mêle à cela une autre crainte, qui est celle de la dilution, voire de la disparition d'une certaine « identité nationale ». C'est cette crainte (réelle ? fantasmée ?) qui domine largement le débat du côté du camp du « non ». A l'inverse, selon ce même discours, tant que le droit de vote reste lié à la qualité juridique de la nationalité cette « identité » serait sauve. Cette logique nationale se reflète dans le 1<sup>er</sup> argument mis en avant par Nee2015 : « *Jiddereen kann d'Lëtzebuerger Nationalitéit unhuelen a weisen, dass en sech matt eiser Identitéit, der Sprooch an eiser Kultur identifiziéiert an och eng emotional Bindung zum Land huet.* » (Trad. pers : « Chacun peut acquérir la nationalité luxembourgeoise et montrer ainsi qu'il s'identifie avec notre identité, avec notre langue et notre culture, et qu'il a également un lien émotionnel avec le pays »). Est établie ainsi une corrélation entre « naturalisation » (donc obtention d'une qualité juridique, celle de la nationalité) et une donnée « culturelle », voire émotionnelle, qui est celle d'adhérer à ou de faire partie d'une certaine « identité nationale luxembourgeoise ». Le passage par la naturalisation serait de nature à maintenir cette « identité

71 Voir argument n°2 de Nee2015 : « *Mam Ausländerwahlrecht ginn d'Lëtzebuerger hir Souveränitéit op. Den Artikel vun der Verfassung 'la puissance souveraine réside dans la nation' misst nämlech gestrach ginn. Domat wier dat den Ufank vum Enn vun eiser Natioun. D'Lëtzebuerger hu vill Affer müssen bréngen fir hir national Souveränitéit ze behalen. Wat géifen eis Elteren an Grousselteren soen wann mir dat elo fräiwëlleg opginn ?* ». Trad. pers. : « Avec le droit de vote des étrangers, les Luxembourgeois renoncent à leur souveraineté. Il faudrait en effet rayer de la Constitution l'article qui énonce que 'la puissance souveraine réside dans la nation'. Ce serait le début de la fin de notre nation. Les Luxembourgeois ont dû faire beaucoup de sacrifices pour garder leur souveraineté nationale. Que diraient nos parents et grands-parents si nous l'abandonnons de plein gré ? ». Cette crainte sous-tend également le discours du syndicat des fonctionnaires publics CGFP et celui du parti ADR. Cf. G. Gibéryen, « Kontra : Eng Fro vun nationaler Identitéit a Souveränitéit », *LW*, 22.11.2014, p. 21.

nationale », comme si l'étranger était, du fait de la naturalisation, « dénaturé », il ne serait plus celui d'avant – étranger – mais serait devenu une autre personne : un Luxembourgeois, au sens « culturel ». A l'inverse, l'octroi du droit de vote aux étrangers en leur qualité juridique d'étrangers permettrait à ceux-ci d'éviter ce passage, ce « filtrage » : ils seraient projetés au centre du pouvoir et, étant toujours « étrangers », ils seraient naturellement poussés à prôner, et à imposer (puisqu'ils sont susceptibles d'être majoritaires dans l'avenir) une politique hostile à cette « identité culturelle luxembourgeoise », donc à la « nation ».

Pour ce qui est de cet argument, je me permettrai de faire deux commentaires critiques. D'une part, quelle est, exactement, cette « identité » qu'il faut protéger ? D'autre part, cette « identité » est-elle véritablement protégée par la loi actuelle sur la nationalité comme le suggèrent les défenseurs du « non » ?

Sur le premier point, il est, en effet, permis d'avoir quelques doutes. Qu'est-ce qu'un « vrai » Luxembourgeois, sur le plan « culturel » ? Quel est le dénominateur culturel qui serait commun à tous les nationaux luxembourgeois ?<sup>72</sup> Tous les défenseurs de cette identité en parlent toujours sur le mode du singulier : une identité, qui serait réelle, et qui ferait figure d'un bloc net, figé, clair, qu'il ne conviendrait pas de changer. Or ils n'en donnent que rarement une définition précise. Cette identité culturelle résiderait-elle dans le fait que, nous tous, partageons certaines préférences culinaires (boire du vin de la Moselle, manger de la « Bouneschloup ») ou goûts culturels (lire de la littérature luxembourgeoise, de préférence en luxembourgeois, suivre tous les jours les médias luxembourgeois, etc.) ? Ce trait uniformément commun serait-il de défendre certaines valeurs spécifiques : être un bon catholique, être pragmatique, être loyal vis-à-vis du Grand-Duc/de la monarchie, défendre contre vents et marées l'existence et l'indépendance de l'Etat luxembourgeois, faire bloc derrière la place financière face aux critiques des étrangers, etc. ? Or c'est oublier que tous les Luxembourgeois ne sont pas de cet avis, et qu'ils ont même, en vertu de leur liberté (de conscience, d'expression, etc.), le droit d'avoir des opinions divergentes. Selon la lecture dominante de la procédure de révision de la Constitution (art. 114), sous réserve des éventuelles limites posées par le droit européen et international, toutes les normes de la Constitution luxembourgeoise sont à la disposition de la majorité des deux tiers : les

72 Cf. G. Gibéryen, « Kontra : Eng Fro vun nationaler Identitéit a Souveränitéit », p. 21 (« ...Identitéit vun all hire Memberen... »).



citoyens luxembourgeois ont donc le droit d'abolir, par ex., la monarchie. Ils ont même le droit d'abolir l'Etat luxembourgeois, du moment que cela se fait pacifiquement, par voie légale.

Le pluralisme inhérent à l'idéal du libéralisme interdit, sous peine de tomber dans les travers d'une pensée totalitaire, de se livrer à des phantasmes dangereux d'un peuple « culturellement homogène », quasi fusionnel<sup>73</sup>, ou même d'une « *Leitkultur* » (la culture de la majorité). Au final, ce qui reste le plus souvent de ce mythe de l'identité nationale luxembourgeoise est le critère de la langue, d'une langue unique : le luxembourgeois. Voilà en quoi se réduit, en fin de compte, tout le discours emphatique sur « l'identité culturelle ». Or, d'une part, il est possible d'arguer que ce qui fait la spécificité (et la force politique et économique !) du Luxembourg, sur le plan linguistique, c'est une certaine forme de plurilinguisme. Définir l'identité luxembourgeoise en référence au seul Luxembourgeois (comme si le Luxembourgeois avait le même statut que le Français en France, l'Anglais au Royaume-Uni, etc.) est réducteur : le français et l'allemand font aussi partie de *notre* bagage culturel. Ce ne sont pas simplement des langues étrangères, ce sont aussi les langues du Luxembourg (de l'Etat et de la société). D'autre part, à force de réduire la culture commune à une langue, l'on débouche en quelque sorte – n'en déplaise à Herder, Fichte et à leurs disciples – sur un vide. Une langue, en soi, n'est rien d'autre qu'un vecteur de communication. Elle ne dit pas si ce qui est véhiculé par elle est, en soi, bon ou mauvais. L'étranger, parce qu'il ne parle pas le luxembourgeois, serait-il moins digne de confiance qu'un Luxembourgeois parlant le luxembourgeois ? Le même étranger, parce qu'il aurait appris le luxembourgeois, serait-il dès lors, subitement, davantage digne de confiance ?

J'en arrive ainsi au deuxième point. « L'identité nationale luxembourgeoise » est-elle préservée, en l'état actuel du droit positif, par les conditions posées par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité

<sup>73</sup> Ce genre de discours remonte à un nationalisme luxembourgeois qui, au début du XX<sup>e</sup> siècle (chez un Nicolas Ries et d'autres), n'avait pas peur d'évoquer l'existence d'une « race luxembourgeoise » (parfois aussi « mentalité » ou « substance » luxembourgeoise). Au terme de « race », politiquement inacceptable de nos jours, s'est substitué celui, plus convenable, de « culture » ou « d'identité ». Voir D. Scuto, *La nationalité luxembourgeoise (XIX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2012, chap. 6 et 7 ; id., « Question nouvelle, discours ancien », *Tageblatt*, 7.3.2015, p. 9 ; F. Fehlen, « Le libéral Nicolas Ries et ses épigones conservateurs », *Forum*, n°168, 1996, p. 35 ss. Sur la résurgence de la vision allemande du XIX<sup>e</sup> siècle de la nation (Herder, Fichte) dans le débat luxembourgeois actuel, cf. R. Hesse, « Der Intellektuelle als Feindbild », *Lëtzeburger Land*, 12.6.2015, p. 7.

luxembourgeoise<sup>74</sup> ? Est-elle au cœur de cette loi ? Ce point est plus complexe que ne le suggèrent les avocats du « non ».

Tout d'abord, à l'égard de ceux qui deviennent Luxembourgeois en vertu d'un lien de filiation avec un ressortissant luxembourgeois (art. 1-1°, art. 2) ou en vertu de leur naissance sur le territoire luxembourgeois (art. 1-2°, 1-3°, 1-4°, 1-5°), la loi ne pose aucune condition d'ordre culturel et/ou linguistique. On ne leur demande pas un certain « degré d'assimilation », ni même une certaine connaissance linguistique (pas même en luxembourgeois), ni pour leur reconnaître la nationalité, ni pour la leur enlever (la déchéance décidée par l'Etat n'est pas même prévue dans ces cas de figure). Si, dans les faits, la plupart de ces enfants apprennent le luxembourgeois, cela est le résultat non pas d'une exigence de la loi sur la nationalité, mais d'une décision du/des parent(s) de leur transmettre la langue et/ou de les envoyer dans une école qui se sert de la langue luxembourgeois. A l'heure actuelle, il est donc parfaitement possible en fait et en droit qu'un national luxembourgeois ne parle pas la langue luxembourgeoise.

Ensuite, pour ce qui est de la procédure temporaire, vouée à expirer en 2019, d'obtention de la nationalité du fait d'un aïeul qui, en 1900, était Luxembourgeois (art. 29) et de la procédure spéciale de naturalisation pour « services signalés à l'Etat » (art. 8 et 9), toute exigence d'ordre culturel ou linguistique manque également. Les personnes ainsi naturalisées peuvent ne pas parler du tout le Luxembourgeois, ni même connaître la réalité sociale du pays. Pourraient-ils, par la suite, être déchus de la nationalité pour « non-assimilation » ? Il faudrait déjà savoir si la déchéance est possible dans ces cas (le texte n'est pas explicite sur ce point) ; si le régime ordinaire de déchéance devait s'appliquer (art. 15), il y a lieu de noter que la « non-assimilation (culturelle/linguistique) » n'est pas un motif valable de déchéance. Selon l'art. 15, seul un certain type de violation de la loi (la tromperie de l'administration de l'indigénat par le biais d'une fraude, d'une usurpation de nom, etc.) est de nature à justifier un tel acte. Autrement dit : l'image minimale de l'être humain qui est véhiculée (exigée), dans ce contexte, par la loi sur la nationalité est celle de l'honnête homme qui respecte, non pas toutes les lois, mais celles relatives à la procédure d'obtention de la nationalité.

Enfin, il faut étudier la procédure de droit commun de naturalisation (art. 5 ss). A ce niveau, l'art. 7 énonce que la naturalisation devra être refusée par le ministre si la personne ne justifie pas d'une « intégration

<sup>74</sup> *Mém. A*, n°158, 27 octobre 2008, p. 2222. <http://www.legilux.public.lu/rgl/2008/A/2222/A.html>

suffisante ». Or cette dernière notion, en soi assez floue, est précisée ensuite (« à savoir... ») par des critères légaux précis et techniques. Parmi eux, figure effectivement un critère linguistique (la connaissance « suffisante » de l'une des trois langues officielles et la connaissance du luxembourgeois). N'y figure, en revanche, aucun véritable critère d'ordre « culturel » : l'on peut douter qu'une simple participation à trois cours d'instruction civique puisse transformer l'état d'esprit politique d'un étranger à supposer qu'il soit opposé à la démocratie libérale ; quant au critère du casier judiciaire (absence de condamnation pénale importante dans les 15 dernières années), elle permet tout au plus de défendre l'idéal du citoyen respectueux de la loi. A noter : comme déjà indiqué, en vertu de l'art. 15, une « non-assimilation » n'est pas un motif légal justifiant la déchéance de la nationalité.

Conclusion : sur les deux plans indiqués, l'argument de « l'identité culturelle nationale » ne me semble pas convaincant. (Mais, sur ce point, les avis divergent fortement<sup>75</sup>.)

<sup>75</sup> Selon un sondage opéré la semaine du référendum, plus des deux tiers de l'électorat voient « l'identité nationale », en particulier la langue, menacée par la présence des étrangers. Cf. D. Valvasori, « Sorge vor dem Identitätsverlust », *Tageblatt*, 10.6.2015, p. 2.

## LA LIMITATION DE LA DURÉE CONTINUE DES MANDATS MINISTÉRIELS À DIX ANS

par

Michel Dormal

Michel Dormal est titulaire d'un doctorat en science politique. Depuis 2011 il travaille comme enseignant-chercheur au département de science politique à l'Université de Trèves. Ses domaines de recherche sont la représentation politique, la philosophie politique et la théorie de la démocratie.





### Vorbemerkungen

Wenn man den Umfragen glaubt, genießt die Frage, ob die Amtsdauer von Regierungsmitgliedern auf 10 kontinuierliche Jahre begrenzt werden soll, von den verbleibenden drei Fragen des Referendums in der Bevölkerung mit Abstand die größte Zustimmung.

Hier wird eine erste Klarstellung fällig: Wer nach zehn Jahren eine Auszeit nimmt, könnte später durchaus wieder Minister werden. Die Mindestdauer der Auszeit soll nach dem Willen der Koalitionsparteien 5 Jahre betragen. Letzteres ist so allerdings in der Frage des Referendums nicht enthalten. Die Dauer der Auszeit soll gar nicht in der Verfassung stehen, sondern durch einfaches Gesetz festgelegt werden. Sie könnte also auch wieder einfach geändert werden. Ob das sinnvoll ist, wäre zu diskutieren.

Allerdings ist oft zu hören, im Vergleich zum „Ausländerwahlrecht“ handele es sich um eine Angelegenheit von geringerer Bedeutung. Dem möchte ich die folgende These entgegenhalten: Die Begrenzung der Amtsdauer würde, zumindest kurz- und mittelfristig, eine größere Veränderung im politischen System bewirken als das Ausländerwahlrecht.

### Input- oder Output Legitimation ?

Die Idee, die Ausübung öffentlicher Ämter zeitlich zu beschränken, ist an sich nicht neu. Sie hat ihre Wurzeln in der griechischen Demokratie und der römischen Republik. Das Rotationsprinzip war dort für viele öffentliche Ämter die Regel. Tatsächlich entspricht die zeitliche Beschränkung von Macht sogar in größerem Maße dem ursprünglichen republikanischen Gedanken als das Prinzip der Wahl. Etliche Ämter wurden in der Antike nicht durch Wahl, sondern durch das Los besetzt. Herrschaft auf Dauer, und sei sie plebiszitär legitimiert, war nicht vereinbar mit dem Ideal, dass die Bürger abwechselnd regieren und sich regieren lassen.

Die Hoffnungen, die historisch mit dem Prinzip einer zeitlichen Begrenzung öffentlicher Machtausübung verknüpft waren, lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Erstens versprach man sich mehr Partizipation: Eine größere Zahl von Bürgern erhalte Gelegenheit, in öffentlichen Ämtern Verantwortung zu übernehmen und Erfahrungen zu sammeln. Zweitens wollte man der Gefahr einer zur Tyrannei verleitenden Konzentration der Macht in den Händen Einzelner vorbeugen. Drittens

versprach man sich eine bessere Repräsentation, indem durch die häufige Rotation eine Entfremdung zwischen Regierenden und Regierten verhindert werde. Das Grundmotiv war also republikanischer Natur, sprich von der Sorge um die Gleichheit und Freiheit der Bürger beseelt.

Im Vergleich dazu fällt auf, dass in der aktuellen Luxemburger Debatte eine andere Begründung vorherrscht, nämlich die Problemlösungs- und Innovationsfähigkeit: Nach zehn Jahren hätten Führungskräfte keine neuen Ideen mehr. Was für eine Art der Begründung ist das? In der Politikwissenschaft wird zwischen Legitimation durch „Input“ oder durch „Output“ unterschieden. Also: Sind es gute Politikergebnisse, die am Ende Legitimation erzeugen? Oder sind es die vorgelagerten Verfahren, d.h. die Art und Weise, wie Politik zustande kommt? In der aktuellen Debatte dominiert die Logik der Output-Legitimation. Darüber, ob die Amtszeitbegrenzung wirklich zu besseren Leistungen und Problemlösungen führt, lässt sich aber vorab eigentlich gar keine sinnvolle Aussage treffen. Die Frage, ob ein Problem „gut“ oder „schlecht“ gelöst wurde und ob es überhaupt das richtige Problem war, das in Angriff genommen wurde, bleibt in einer Demokratie dem politischen Urteil der Wähler überlassen. Denn Innovation und Erneuerung sind keine Werte an sich. Auch Konservatismus ist ein legitimer Standpunkt.

### Systematischer Vergleich: Kompatibilitätsprobleme

Eine Begrenzung der Amtsdauer von Regierungsmitgliedern ist in parlamentarischen Regierungssystemen zudem völlig unüblich. Eine solche Begrenzung finden wir vor allem in Ländern mit präsidentieller Regierung, etwa in den USA oder in Südamerika. Dort ist die Regierung vom Parlament unabhängig. Der amerikanische Kongress kann den Präsidenten nicht zum Rücktritt zwingen. In der parlamentarischen Regierungsform stellen dagegen diejenigen Parteien die Regierung, die im Parlament eine Mehrheit haben. Auch in Luxemburg ist das bekanntlich so, auch wenn es bislang nicht formal in der Verfassung steht. Anders als Präsidenten haben parlamentarische Regierungen daher formal auch gar keine festgelegte Amtsperiode, auch wenn es aufgrund des häufigen Zusammenfallens von Wahlen und Regierungsumbildungen bisweilen so aussieht. Sie bleiben vielmehr im Amt, solange die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse sich nicht ändern. Sie können aber genauso zwischen zwei Wahlterminen jederzeit durch wechselnde Koalitionen zum Rücktritt gezwungen werden oder vorgezogenen Neuwahlen zum Opfer fallen. Schon aus diesem Grund passt eine förmliche Begrenzung der Amtszeit nicht so recht zur Logik

parlamentarischer Regierungssysteme. Was würde passieren, wenn die aktuelle Regierungskoalition zerbricht und eine neue zustande kommt, etwa von der DP mit der CSV? Die Dauer der Regierungsmandate und der Legislaturperiode wären nicht mehr synchron. Die „Restlaufzeiten“ der verschiedenen Koalitionspartner ebenfalls nicht. Das würde eine ganz Reihe unvorhersehbarer praktischer Probleme schaffen. Darüber scheint sich noch niemand Gedanken gemacht zu haben.

Die Einführung der geplanten Amtszeitbegrenzung in Luxemburg, so unspektakulär sie auf den ersten Blick scheinen mag, wäre also bei genauerem Hinsehen durchaus ziemlich einzigartig. Das ist in Luxemburg vermutlich den wenigsten Bürgern klar. Auch die Regierung und der Staatsrat haben dazu bislang kein Wort verloren. Tatsächlich gibt es zur Stunde aber vermutlich mehr Staaten, nämlich immerhin vier, in denen ein allgemeines Ausländerwahlrecht besteht, als solche, in denen sämtliche Minister einer parlamentarischen Regierung einer verfassungsmäßigen Begrenzung ihrer Amtsdauer unterliegen.

### Zukunftsszenarien

Im Folgenden entwerfe ich nun einige Zukunftsszenarien für den Fall, dass die Amtszeitbegrenzung in Kraft treten sollte. Ich skizziere dabei jeweils mögliche positive und negative Folgen.

1a) Würde die vorgeschlagene Maßnahme für mehr Partizipation sorgen? In erster Linie sind unter diesem Gesichtspunkt heute die innerparteiliche Demokratie und die Attraktivität der Parteien als Plattformen politischer Partizipation zu bedenken. Der innerparteiliche Pluralismus und Wettbewerb würde durch eine Amtszeitbegrenzung vermutlich gestärkt. Schließlich könnten sich mehr Nachwuchspolitiker eine Chance ausrechnen, in absehbarer Zeit in ein Amt nachzurücken. Vor diesem Hintergrund könnten sie geneigt sein, offener als bislang die etablierte Garde herausfordern. Derzeit können wir ja beobachten, dass es sogar in der CSV abweichende Meinungen gibt, die sich nach dem Ende der Ära Juncker nun zu Wort melden. Ein forciertes Rückzug Junckers zu einem früheren Zeitpunkt hätte eine solche Erneuerung möglicherweise schon einige Jahre vorher angestoßen. Parteien als Orte politischer Partizipation könnten dadurch attraktiver werden. Der häufig zu hörende Einwand des fehlenden Personals und der mangelnden Professionalisierung des Nachwuchses scheint mir hier nicht zu greifen. Denn die Erfahrung zeigt, dass das Rotationsprinzip gerade zur beschleunigten Professionalisierung

der Nachwuchspolitiker führt. Das sieht man etwa am Beispiel der Grünen in Deutschland, die sich gerade wegen des Rotationsprinzips in ihrer Anfangszeit in Rekordzeit professionalisieren konnten.

1b) Der typisch luxemburgische Klientelismus würde durch eine Begrenzung der Mandatsdauer jedoch nicht verschwinden, sondern nur pluralisiert. Gerade die vorgesehene Möglichkeit, nach einer Pause von 5 Jahren wieder in die Regierung zurückzukehren, würde dafür sorgen, dass auch altgediente Politiker im Hintergrund weiter ihre Seilschaften und Netzwerke pflegen, um „im Spiel“ zu bleiben. Erfahrungen aus den USA deuten ihrerseits darauf hin, dass „term limits“ auch nicht dazu beitragen, beispielsweise den Frauenanteil in der Politik zu heben. Will man mehr Frauen in die Politik bringen, wäre der erste Schritt in Luxemburg eher eine Änderung des Wahlsystems, insbesondere des Zuschnitts der Wahlbezirke und vor allem des Panaschierens. Der Personalisierung und dem Klientelismus durch Mandatsbegrenzung entgegenzuwirken, ohne bereits beim Wahlsystem anzusetzen, wo schließlich der Nachwuchs rekrutiert wird, scheint wenig sinnvoll.

2a) Würde eine Begrenzung der Mandatsdauer die Konzentration der Macht in den Händen von Einzelpersonen oder einzelnen Parteien verhindern? Das scheint die Hoffnung zu sein, die in Luxemburg die drei Koalitionsparteien umtrieb, als sie den Vorschlag in das Regierungsprogramm aufnahmen. Es ist ein bekanntes Phänomen, dass Amtsinhaber bei Wahlen einen Wettbewerbsvorteil haben. In Luxemburg profitierte die CSV, die als stärkste Partei fast immer den Premierminister stellte, bislang am meisten von diesem Effekt. Das lässt sich anhand der sehr zahlreichen persönlichen Präferenzstimmen für J.-C. Juncker illustrieren. Hätte es früher bereits eine Amtszeitbegrenzung in der nun vorgeschlagenen Form gegeben, hätte Juncker aber bereits nach den Wahlen von 1994 aus der Regierung ausscheiden müssen. Und sogar wenn nur seine Jahre als Premierminister begrenzt gewesen wären, hätte er gerade zu der Zeit abtreten müssen, als sein Vorsprung am größten war. Es ist also durchaus plausibel, dass der Wettbewerbsvorteil der stärksten Partei durch eine Begrenzung von Amtszeiten ein Stück weit neutralisiert würde. Insofern würde einer Konzentration von Macht entgegengewirkt.

2b) Allerdings würde zugleich auch der Zeithorizont von Politik verzerrt. Wenn man weiß, dass ein beliebter Amtsinhaber bei den nächstfolgenden Wahlen eh aussetzen muss, wartet man als Oppositionspartei vielleicht lieber noch fünf Jahre in der Hoffnung, dann



eher zum Zuge zu kommen, als seine Ressourcen in einem aussichtslosen Wahlkampf zu verschleudern. Eine solche zögerliche Haltung sieht man z.B. jetzt schon in Deutschland bei der SPD, wo niemand sich richtig zutraut, die beliebte Kanzlerin Merkel herauszufordern. Wenn wir uns jetzt vorstellen, dass es eine Amtszeitbegrenzung für die Bundeskanzlerin geben würde, wäre es für die SPD nur rational, sich noch weniger Mühe mit dem Wahlkampf zu machen. Denn sie müsste ja die Zeit einfach nur absitzen, bis Frau Merkel unabhängig von ihren Wahlergebnissen gehen müsste. Kurz : Nicht in jedem Fall würde es also mehr Wettbewerb geben.

3a) Würde die Reform zu einer besseren Repräsentation führen ? Diese Erwartung wird in der Literatur meist damit begründet, dass Politiker, die sich nicht mehr um ihre Wiederwahl sorgen müssen, weniger abhängig von einflussreichen Geldgebern seien und daher eher Bereitschaft zeigten, sich um die Sorgen der Bürger zu kümmern. Das mag für die USA, wo private Geldgeber eine entscheidende Rolle im Wahlkampf spielen, sogar einige Plausibilität haben. Für Luxemburg trifft es aber nicht zu. Ich habe mir die Finanzberichte der Parteien angesehen, die Spendensummen sind hierzulande geradezu bemitleidenswert niedrig und spielen im Vergleich zur staatlichen Wahlkampffinanzierung eigentlich keine Rolle.

3b) Im Prinzip ist vielmehr auch das Gegenteil denkbar : Ein Politiker, der sich nicht mehr um das Urteil der Bürger kümmern muss, könnte nach Herzenslust Geschenke und Gefallen verteilen – gerade dann, wenn er noch auf der Suche nach einer lukrativen Anschlussbeschäftigung ist. Hier ist es sicher nicht gerade hilfreich, dass der aktuelle „code de déontologie“ keine Pause zwischen dem Austritt aus der Regierung und dem Eintritt beispielsweise in private Unternehmen vorschreibt. Vor allem aber würde durch eine Amtszeitbegrenzung das Prinzip der repräsentativen Verantwortlichkeit geschwächt. Amtsinhaber müssten nicht mehr vor den Wählern für ihre Politik geradestehen. Kandidaten könnten dann nur noch anhand von leichtfertigen Wahlkampfversprechen beurteilt werden, nicht mehr anhand dessen, ob sie ihr Programm auch umsetzen.

## Schluss

Ich möchte mit einer vielleicht leicht zynischen These schließen. Wir diskutieren in der Politikwissenschaft derzeit ja viel über eine Krise der Demokratie angesichts von Globalisierung, steigender Komplexität und verselbstständigten ökonomischen Sachzwängen. Das Stichwort dazu lautet „Postdemokratie“. Wenn diese Diagnose tatsächlich stimmen

sollten, wenn also das klassische demokratische Prinzip, demzufolge die Bürger eine Regierung abwählen und damit wirksam einen inhaltlichen Kurswechsel der Politik initiieren, sowieso aus systematischen Gründen gar nicht mehr funktionieren kann, dann wäre die Amtszeitbegrenzung vielleicht in der Tat die angemessene Form der Machtbegrenzung.

**Conférence-débat du 13 mai 2015**

**DISCUSSIONS APRÈS  
LES COMMUNICATIONS DE :**

**M<sup>me</sup> Julie Wieclawski sur  
« L'abaissement de la majorité  
électorale à 16 ans »**

**M. Michel Dormal sur  
« La limitation de la durée continue  
des mandats ministériels à dix ans »**

**M. Luc Heuschling sur  
« Le droit de vote des étrangers »**



Discussion à la suite de la communication  
de M<sup>me</sup> Julie Wieclawski sur  
« L'abaissement de la majorité électorale à 16 ans »

**André Prüm :** Merci pour ce plaidoyer pour l'abaissement de l'âge électorale. La discussion est ouverte.

**Intervenant :** ... On aurait également pu imaginer un âge encore plus bas... ?

**Julie Wieclawski :** Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi de 2011, l'idée était de tenir compte du fait qu'à l'âge de 16 ans, la loi accorde d'ores et déjà aux jeunes un certain nombre de droits qui les responsabilisent face à la société. Par exemple, à cet âge les jeunes peuvent commencer à travailler, ce qui implique qu'ils doivent payer des impôts. A mon avis, ceci est déjà un argument fort susceptible d'accorder une participation politique. De plus, ils peuvent légalement boire de l'alcool et faire le permis pour certains types de véhicules. On observe qu'actuellement à l'âge de 16 ans une certaine responsabilisation est provoquée par les textes légaux. L'abaissement du droit de vote à l'âge de 16 ans est, en effet, une adaptation à cette réalité légale déjà existante depuis quelque temps. Or, on peut dire qu'une certaine responsabilisation peut se développer à cet âge, c'est pourquoi je crois que cette limite fixée à 16 ans est, actuellement et compte tenu des droits conférés aux jeunes, la plus convenable et la plus logique.

Mais, vous avez raison, cette limite pourrait changer un jour, lorsqu'on observe l'évolution historique de l'âge de la majorité électorale.

**Marc Thewes :** Je pense que la référence aux 16 ans est d'une part inspirée de l'exemple autrichien. Il existe d'autre part une résolution de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui recommande aux États d'étudier un abaissement du droit de vote à 16 ans. C'est donc l'âge qui semble, en Europe, être reconnu comme étant celui à partir duquel cela peut être envisagé. L'approche que préconise le Conseil de l'Europe rejoint par ailleurs ce que vous avez dit. Sa première recommandation est en effet de commencer par créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité. Ce n'est que dans une deuxième étape qu'il recommande aux États d'étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans.

**Intervenant masculin :** Il vient de poser la question s'il existe quelque part une étude où on a posé la question aux jeunes, quel est leur désir, quels sont leurs aspirations ? Est-ce que cela existe ?

**Julie Wieclawski :** Je dois avouer que c'est assez regrettable qu'au Luxembourg où l'on fait tant de sondages, on n'ait pas pensé à demander l'opinion des jeunes de la catégorie d'âge concernée (les mineurs). Le seul sondage, qui a été fait auprès de jeunes étudiants, mais qui malheureusement n'a pas les caractéristiques d'une étude scientifique, est la *Jugendëmfro*. Elle date, je crois, de l'année 2009-2010 et là il y avait effectivement une majorité d'environ 60 % des jeunes (12-18 ans) qui s'exprimaient en faveur de l'abaissement de la majorité électorale.

**Luc Heuschling :** Si je peux juste ajouter un élément à la discussion : je pense que lorsque nous discutons de cette question, il faut vraiment prendre en considération la formulation même de la question telle qu'elle est posée au Luxembourg au référendum du 7 juin. A l'étranger, le débat est en général différent en ce que la question posée est celle d'étendre le droit de vote à tous ceux qui ont plus de 16 ans. Or, ici, l'éventuelle extension se limite seulement à ceux qui sont intéressés, à ceux qui font la démarche volontaire de s'inscrire sur les registres électoraux. Dès lors, qui faut-il interroger pour un sondage ? Si l'on demande à tous ceux qui ont 16 ans : « Est-ce que vous êtes intéressés à obtenir le droit de vote ? », le résultat est de prime abord falsifié, car en décalage avec l'enjeu du référendum du 7 juin. C'est ne pas reconnaître les termes spécifiques de la 1<sup>re</sup> question. C'est soulever un faux problème. Les jeunes qui feront la démarche de s'inscrire seront, par définition, intéressés. Il est d'ailleurs intéressant à noter qu'à Luxembourg, nombre d'acteurs des sections jeunes des partis politiques, y compris ceux hostiles à l'abaissement de l'âge de vote, se sont engagés dans un parti très clairement défini dès l'âge de 16 ans. Donc, ceux qui veulent embrasser la carrière d'homme politique le veulent souvent très tôt. Dès lors, à mes yeux, le droit de vote évoqué dans le référendum s'adresse surtout aux futurs hommes/femmes politiques. Est-ce que la société souhaite encourager les jeunes qui se destinent à une carrière politique en leur ouvrant déjà le droit de vote dès l'âge de 16 ans ?

**Mylène Wagner-Bianchy** (Secrétaire Général du SYPROLUX) : Ce que j'aimerais ajouter, c'est peut-être une réflexion en tant que maman. J'ai une fille de 16 ans et moi-même j'ai commencé très tôt à faire de la politique, parti politique, puis de la politique de syndicat, et moi je plaide en faveur, effectivement, pour un abaissement à l'âge de 16 ans

pour le droit de vote parce que je pense que les jeunes d'aujourd'hui ont un énorme potentiel et qu'en tant que parent, on a le devoir de les forger, de leur donner une ouverture d'esprit, de s'exprimer, de leur donner la volonté ou l'esprit de vouloir s'engager. Et moi, je trouve que ceci est un premier pas, tout simplement. Mais, je dis aussi d'un autre côté qu'il y a une part de responsabilité, la politique qui doit être prise en mettant l'accent sur une éducation politique, dont notre enseignement, parce que c'est là où on a quand même un grand besoin. Même si, en tant que parent, le rôle est peut-être de guider et de montrer tel ou tel chemin à l'enfant, l'école aussi doit faire cela d'une façon neutre et objective. Merci.

**Intervenante :** Ce qui me gêne un peu là-dedans, c'est justement le fait que cela soit plutôt destiné à de futurs politiciens parce que, en gros, ceux qui appartiennent déjà à des associations publiques de différentes sortes, qu'ils soient scouts ou LSAP, cela n'a pas d'importance, ceux-là finalement vont s'inscrire, mais ce sont plutôt les autres qu'il faudrait convaincre de s'inscrire et je ne vois pas pourquoi il faudrait faire comme cela, deux catégories de jeunes citoyens, ceux qui vont, si on leur laisse le choix, il y a ceux qui, déjà par goût ou par militantisme ou par leur vie antérieure, vont s'inscrire et qu'en est-il de tous les autres ? Pour moi, je vois plutôt la question à l'envers, donner le droit de vote à ceux qui le souhaitent, mais c'est surtout le devenir des autres. Je ne vois pas pourquoi il y aurait comme cela deux catégories.

**Julie Wieclawski :** Personnellement, j'espère qu'à part des futurs politiciens encore d'autres jeunes ont envie de s'engager, de s'intéresser à la politique et d'aller voter. En effet, je trouve que dans ce contexte, l'élément de l'éducation politique doit être à la fois un moyen d'information et un moyen permettant de perfectionner le choix politique des jeunes. En revanche, je ne suis pas d'avis qu'un jeune ne peut aller voter que sous condition d'avoir une certaine éducation politique. Une telle exigence, je la trouve injuste par rapport à toutes les autres générations précédentes qui n'ont jamais dû faire un test de connaissances afin d'accéder au droit de vote. Mais, il faudra tenir compte qu'en réalité tous les jeunes n'ont pas le même *background politique*. Les jeunes ne viennent pas tous d'une famille aisée qui leur offre des débats stimulants et qui leur offrent tous les moyens nécessaires pour développer leurs connaissances.

**Intervenante :** Et cela ne serait pas le cas chez les adultes aussi par hasard ?



**Julie Wieclawski :** Oui, bien sûr. Mais, je crois que le fait de mettre en place une éducation politique renforcée au sein des écoles publiques serait une occasion de combler certaines de ces lacunes de connaissance et de tenter à mettre les jeunes sur un pied d'égalité. Je ne vois pas vraiment l'intérêt d'obliger quelqu'un de participer s'il n'est pas prêt ou s'il se sent éventuellement mal informé.

**Henri Etienne :** Est-ce qu'on a étudié l'aspect atridique ? Je suis père de famille nombreuse et j'aimerais savoir si on a sondé les personnes pour voir si les jeunes vont voter comme les parents. Moi, j'ai l'impression que les jeunes saisiront l'occasion pour protester contre la position des parents. Merci.

**Julie Wieclawski :** Vous m'avez demandé des études. En Autriche, il a été constaté que le milieu familial était un espace plutôt propice et favorable afin de préparer les jeunes aux élections présidentielles à l'époque, étant donné que ce milieu est susceptible de générer des débats politiques. Selon ces statistiques, la majorité des jeunes qui habitait encore à la maison ou qui fréquentait encore l'école, était motivée de participer aux élections présidentielles. Même s'il est probable que certains tendent à faire un choix similaire voire opposé à celui de leurs parents, les parents ne vont pas pouvoir contrôler ce que les jeunes votent dans l'isoloir. D'un autre côté, selon ces statistiques, le milieu familial n'est pas jugé comme désavantageux aux jeunes qui sont en train de développer leur propre opinion politique.

**André Prüm :** Permettez de réagir brièvement sur ce point en vous demandant si vous pensez que la possible orientation du vote des jeunes et donc son impact sur le scrutin devrait être pris en compte pour décider si oui ou non il convient de leur reconnaître le droit de vote ? La question se pose d'ailleurs dans des termes similaires pour le droit de vote des étrangers. Il me semble très délicat de faire dépendre la réponse à la question de l'octroi d'un droit de vote de calculs politiques sur le résultat d'un tel vote sur le scrutin. De la même manière, faut-il donner un droit de vote aux jeunes de 16 ans essentiellement parce que leurs vues sur la société sont différentes de celles de leurs parents ? Ne s'agit-il pas d'abord d'apprécier s'ils possèdent les qualités pour exprimer un vote éclairé, comme vous l'avez d'ailleurs très justement observé. Il n'est pas aisé de le déterminer. Quelles sont exactement ces qualités ? Si l'on se montre trop sévère, est-ce que l'on ne risque alors de poser des exigences que certains électeurs pourraient perdre avec une diminution de

leurs facultés de discernement, à travers, par exemple, leur grand âge ? On pourrait alors se demander si le droit de vote ne devrait pas être soumis, à partir d'un certain moment, à une vérification des qualités nécessaires comme c'est le cas, même si la comparaison n'est pas éclairante, pour le permis de conduire. L'allongement rapide et important de la durée de vie ne rend peut-être pas cette interrogation totalement dénuée de sens. Ne nous prédit-on pas que les jeunes d'aujourd'hui ont toutes les chances de vivre au-delà de 100 ans mais qu'en même temps cela posera de sérieux problèmes de dépendances à la société ?

**Henri Etienne (?) :** Justement à ce propos, j'ai participé à une étude sur les démences, alors là on peut sérieusement se poser la question lorsque, à partir d'un certain âge, il faut accepter qu'il y a quand même une forte baisse et une confrontation effectivement de démence, enfin les spécialistes peuvent déjà appeler d'abord état pré-démence et puis franchement état démence et on est obligé de voir, à partir d'un certain âge, combien la courbe augmente. Il se pose la question « est-ce qu'on ne peut pas, à ce moment, dire : écoutez, à votre âge, vous devez passer un test si vous êtes encore à même d'avoir la capacité intellectuelle nécessaire pour voter ». Bon ça va très loin, mais là nous approchons quand même des dangers d'un état non démocratique.

**Henri Etienne :** Je me suis peut-être mal exprimé. Je suis de l'avis que le droit de voter doit correspondre aux responsabilités à l'égard de l'Etat qui sont exprimées par la majorité pénale. Si l'âge de la responsabilité pénale est de 18 ans, l'âge de la responsabilité politique doit être le même. Il ne peut être inférieur. Aucun des arguments avancés n'est une justification pour dissocier l'âge pour le droit de vote de celui de la responsabilité pénale.

**Jean Hamilius (?) :** Une remarque très terre à terre quant à la question « pourquoi on a en limite le droit de vote à ceux qui en expriment le désir ? ». Je crois que le gouvernement, en sachant qu'une majorité des Luxembourgeois était probablement contre, ils ont introduit cette limitation dans l'espoir quand même qu'il y ait peut-être une majorité pour l'âge de 16 ans. La même remarque s'applique d'ailleurs pour le vote des étrangers. Là aussi le gouvernement, je crois, se rend compte que la plupart des Luxembourgeois ne sont pas très heureux de cette initiative, alors ils ont introduit cette double condition de dix ans de domiciliation et avoir pris part à un vote et donc montrer leur intérêt.

**Jean-Paul Harpes :** Je voulais poser une question, disons, d'un type tout différent. Tout à l'heure, on s'est posé la question si, à l'égard des jeunes de 16 ans, on se demande s'ils seraient capables de vraiment voter d'une manière suffisamment, disons, reposant, disons, sur une capacité d'en juger et la question se posait également à l'égard des personnes âgées, mais là il faudrait ajouter, bien entendu, la question qui serait dangereuse pour l'ensemble des personnes qui ont le droit de vote, c'est-à-dire également celle d'un âge moyen, est-ce qu'à leur égard ne se pose pas la même question ? Est-ce qu'ils sont vraiment capables d'exprimer leur vote d'une manière suffisamment légitimable ? Cette question est bien entendu difficile et dangereuse. Ils diraient que pour ne pas aboutir à cette question-là, il ne faudrait pas non plus les poser à l'égard des personnes âgées et pas même à l'égard des jeunes de 16 ans car si on s'aventurait sur la voie, qu'elle ne pourrait certainement pas prendre que j'ai évoquée maintenant, disons, on risquerait de se perdre complètement.

**Stefano D'Agostino :** Je voulais juste revenir brièvement sur ce que M. Heuschling avait dit par rapport au fait que le fait d'accorder le droit de vote aux jeunes de 16 ans reviendrait en gros à accorder, enfin ouvrir la voie à des votes des futurs politiciens. Enfin, c'était juste un constat que vous aviez fait, ce n'est pas ce que vous pensez. Je voulais juste dire que dans la configuration actuelle des choses, malheureusement, cela risque d'être le cas. Je m'explique en avançant une petite anecdote : moi, personnellement, j'ai commencé à m'intéresser aux faits politiques quand j'avais quatorze ans en regardant un bon soir Rai Uno, j'ai vu M. Berlusconi se chamailler avec son collègue socialiste et c'est à ce moment-là que j'ai saisi vraiment l'intérêt de la question parce que je voyais clairement qu'il y avait deux tendances qui s'opposaient. Il y avait une tendance un peu plus collectiviste, sociale et l'autre tendance un peu plus patriotique. Enfin, c'est ce qu'on sent quand on est jeune, on sent directement des tendances un peu plus superficielles, mais on les sent. Et on les sent seulement si cela saute à l'œil, s'il y a une qualité de débat, c'est le point que je voulais dire. En fait, les médias ont un rôle très important dans le fait d'afficher des débats qui soient contradictoires pour que les jeunes puissent les saisir et d'un autre côté, ce ne sont pas seulement les médias mais aussi notre culture du dialogue à nous qui est très importante. On a un gros problème au Luxembourg, c'est qu'on est dans un régime politique plutôt de type consensuel et que donc, dans les discussions politiques, souvent il est difficile de cerner vraiment les différences, à moins qu'on mette autour de la table Déi Lénk et l'ADR, mais sinon c'est vraiment compliqué de saisir qu'est-ce qui caractérise chaque parti politique. Et là, je pense qu'il

y a quand même un peu d'évolution à faire pour faire mieux ressortir les diverses tendances au sein de la société, ce qui, comme je le répète, pour les jeunes c'est très important parce que ce sont les premières choses qui sautent à l'œil, cela permet d'avoir un premier pas vers le fait politique.

**André Prüm :** Nous sommes obligés de clôturer cette première session. Mais je ne voudrais pas le faire sans donner la parole à M<sup>me</sup> Wieclawski pour réagir sur les dernières interventions.

**Julie Wieclawski :** Je voudrais juste encore une fois vite réagir sur le fait de la qualité du vote des jeunes. En fait, la qualité du vote est bonne dès que le jeune vote en fonction de ses propres intérêts, parce que le droit de vote est un droit personnel. Donc, à mon avis, beaucoup de jeunes qui s'intéressent éventuellement à la politique de l'éducation nationale, des bourses d'étudiants ou encore au chômage, sont quand même aptes à faire un choix politique représentant au mieux leurs propres intérêts. De plus, je trouve qu'à ce stade commence la responsabilité des partis politiques qui doivent eux également s'intéresser aux intérêts des jeunes et les prendre au sérieux. Si tous les partis politiques savaient se rendre plus attractifs pour les jeunes, il n'en résulterait pas de votes exotiques tels qu'éventuellement le vote de la Piratepartei. Si les autres partis amélioreront un peu leur stratégie de communication face aux jeunes, je suis sûre que les votes vont se répartir un peu plus entre les partis.



Discussion à la suite de la communication de M. Michel Dormal sur  
« La limitation de la durée continue des mandats ministériels à dix ans »

**Patrick Kinsch :** Ce n'est pas pour dire mon opinion parce que je n'en ai pas pour l'instant, mais c'est pour vous inviter quand même à préciser un point. Vous présumez qu'un ministre, qui atteint les dix ans, serait censé se retirer de la vie politique tout court, c'est ce qui est sous-jacent à votre discours. Vous envisagez qu'il passe dans le secteur privé, devienne riche, comme Bill Clinton ou comme certains hommes politiques luxembourgeois. Mais ce n'est pas là sans doute, dans l'esprit des promoteurs, le but. Le but serait plutôt que l'homme politique devienne *parlementaire* pendant cinq ans. Est-ce que cela ne conduirait pas à un renforcement de la qualité du parlement à travers l'assomption d'un mandat de député par des hommes politiques excellents ? Par exemple, M. Juncker aurait parfaitement pu devenir Premier Ministre, mais après avoir, pendant cinq ans, rempli un mandat de député lors duquel il aurait montré sans doute ses capacités parce que, que l'on soit pour ou contre la politique de M. Juncker, c'est un homme politique de qualité. Cet aspect n'a pas été pris en considération par vous, me semble-t-il.

**Michel Dormal :** Ich antworte kurz auf Deutsch, dann geht es schneller. Ja, darauf bin ich jetzt nicht eingegangen auf die Frage : „was passiert eigentlich danach ?“. Das habe ich jetzt aus Zeitgründen weggelassen. Das ist sicher auch eine sehr interessante Frage innerhalb dieser Fünfjahresfrist : wo werden die Politiker, sagen wir, wir können etwas despektierlich sein, wo werden sie geparkt, oder etwas weniger despektierlich, was für andere verantwortungsvolle Aufgaben, um sich zu beweisen, werden sie übernehmen ? Das weiß man nicht, das waren jetzt erstmals Thesen, die ich aufgestellt habe. Ich will nicht sagen, dass es das einzige wirkliche Szenario ist. Vielleicht wird es dazu kommen, dass der Parlamentarismus gestärkt wird, weil so viele ehemalige Regierungsmitglieder dann Parlamentarier werden. Man kann daran auch zweifeln. Herr Juncker schien mir jetzt auch, zum Beispiel, nicht sehr motiviert zu sein dann seine politische Karriere als Parlamentarier zu beenden. Aber gut, da kann man jetzt nur spekulieren. Ich will das gar nicht ausschließen, dass das auch positive Effekte haben könnte wenn die dann zurückkehren ins Parlament. Eine rein psychologische Spekulation wäre allerdings, dass das viele als eine Abwertung, einen Rückschritt sehen würden und vielleicht eher nach anderen Aufgaben suchen würden. Aber das ist jetzt unbegründete psychologische Spekulation meinerseits.

**Intervenant :** So, Sie haben den Punkt gemacht, Konservativismus ist im Endeffekt nicht so schlecht, weil die Idee hinter dieser neuen Bestimmung ist, dass man möchte insgesamt in die Richtung einer mehr liberalen Gemeinschaft gehen. Aber das ist auch nicht schlecht von sich selbst, nicht wahr ? Also, es ist, wie die Amerikaner sagen, ein „constitutional moment“ wo die Luxemburger – ich bin selber nicht Luxemburger – sagen „wir gehen in die Richtung einer mehr liberalen Gesellschaft“. Als solches, das ist auch nicht schlecht.

**Michel Dormal :** Nein, das ist nicht schlecht. Mein Punkt war nur der zu sagen, über Politikinhalt und Politikergebnisse kann man immer streiten. Legitimation kann, für mich persönlich, nur auf der Input-Seite erzeugt werden, nicht auf der Output-Seite. Man kann nicht ob etwas gut oder schlecht ist daran messen, ob es ein bestimmtes Ergebnis erzeugt oder nicht. Man ist sich schon mal gar nicht einig, was überhaupt die Probleme sind, geschweige denn ob das Problem jetzt gut gelöst worden ist oder nicht. Das war eigentlich nur mein Punkt. Ich bin nicht gegen Erneuerungen, ich bin nicht gegen eine liberale Gesellschaft, ich weise nur darauf hin : Erneuerungen und Innovationen sind nicht als Selbstzweck etwas Besseres. Es ist völlig legitim darüber zu streiten : wollen wir Erneuerung oder wollen wir Konservierung ? Das ist eben Politik, dass man darüber streitet. Was wollen wir und dann muss man sich darüber ein Urteil bilden. Ich warne nur davor, Erneuerung gewissermaßen als Selbstzweck, als immer besser als den Stillstand, zu betrachten, weil man damit gewissermaßen dem Konservativismus *a priori* die Legitimation abspricht ein politischer Standpunkt zu sein, ihn *a priori* abwertet gegenüber der Erneuerung. Sind neue Ideen immer die besseren Ideen ? Das wird so ein bisschen suggeriert von den Befürwortern der Maßnahme. Damit bin ich mir nicht so sicher, ob neue Ideen immer bessere Ideen sind, also davon abgesehen, dass man sowieso immer darüber streiten muss ob eine Idee gut ist oder schlecht. Darüber wird man sowieso nie einen Konsens finden. Demokratie besteht eben darin, dass man streitet, dass die Dinge nicht *a priori* entschieden sind. Nur deswegen die Warnung, nicht von vornherein Konservativismus abzuwerten als einen illegitimen Standpunkt. Das muss dann jeder selbst wissen ob er Erneuerung möchte oder nicht.

**Henri Etienne :** A mon avis, nous sommes face à la liberté de désigner des candidats pour les partis. La liberté des électeurs est fondée sur la liberté de choix. Pour limiter ce choix, comme c'est le cas dans la règle des dix ans, il faut apporter la preuve d'un abus auquel conduit cette liberté. Ce n'est pas une question d'opportunité d'améliorer le système,

mais cette entorse à la liberté est d'une gravité totale. La société doit d'abord prouver les abus auxquels a conduit le maintien en fonction au-delà des dix ans. Merci.

**Michel Dormal :** Ja, ich gebe dem im Grundsatz Recht, dass da ein Spannungsverhältnis besteht zwischen den Grundsätzen allgemeiner, freier und gleicher Wahl, die in allen Demokratien so etabliert sind, und hier einer Einschränkung der Allgemeinheit, der Gleichheit und der Freiheit der Wahl durch die Mandatsdauerbegrenzung. Ich würde nicht kategorisch sagen, dass es deswegen illegitim ist. Es gibt ja Eingriffe in die diversen Wahlrechtsgrundsätze, die mehr oder weniger gut begründet sind, etwa in Deutschland, immer umstritten, die 5 % Hürde, auch ein Eingriff in die Chancengleichheit bei der Wahl, in gewisser Weise auch in die Wahlfreiheit. Auch in Luxemburg haben sie mit den Wahlbezirken sehr ungleiche Chancen, dass ihre Stimmen etwas ändern, also keine Erfolgswertgleichheit der Stimmen, wie es dann in der Wahlforschung heißt. Nun muss man abwägen. Wie wird das begründet, diese Maßnahme, und ist das Ziel so wichtig, dass man diesen Eingriff vornimmt? Da habe ich versucht zu argumentieren: Wenn man das über Output legitimiert, also dass das dann eine vermeintlich bessere, innovativere Politik bewirkt, das finde ich nicht überzeugend, um so einen schwerwiegenden Eingriff zu rechtfertigen. Wenn man es über Input legitimiert, müsste man drüber diskutieren. In dem Zusammenhang ist es dann schade, dass wir in Luxemburg nicht so etwas haben wie in Deutschland das Bundesverfassungsgericht, das zu solchen Fragen in der Regel sehr gründlich sich was überlegt und Stellung bezieht und das dann in der Regel auch entscheidet. Das Bundesverfassungsgericht hat in Deutschland eine ganze Reihe von Wahlrechtsbestimmungen gekippt, zum Teil aber auch bestätigt und das dann durch eine Abwägung der verschiedenen Wahlrechtsgrundsätze begründet. Das wäre spannend zu sehen was rauskommen würde wenn wir so etwas in Luxemburg hätten. Haben wir aber nicht, deswegen muss jetzt in Prinzip jeder Bürger selber diese Abwägung vornehmen, ob ihm wirkliche demokratische Mehrwerte dieser Reform es Wert sind in der Tat, wie Sie sagen, einen gewissen oder schwerwiegenden Eingriff in den Grundsatz der freien und gleichen Wählbarkeit vorzunehmen. Wie es vom juristischen Standpunkt aussieht, da müsste Luc etwas dazu sagen, wie Du das juristisch einschätzen würdest, ob das in der Tat ein schwerwiegender Eingriff in dem Grundsatz der allgemeinen freien gleichen Wahl wäre.

**Luc Heuschling :** En tant que juriste, je suis totalement d'accord avec votre analyse. Si la limitation est inscrite dans la loi électorale, il serait

possible à un juge ordinaire de soumettre la loi à la Cour constitutionnelle, en la critiquant du point de vue du critère de proportionnalité. En revanche, probablement, les partis de l'actuelle coalition vont vouloir insérer cette limitation dans la future Constitution, si le oui l'emporte. Dans ce cas, plus aucune critique juridique n'est possible.



Discussion à la suite de la communication de M. Luc Heuschling sur  
« Le droit de vote des étrangers »

**Mil Lorang :** Je voulais juste faire une remarque sur un sujet qui est quand même très présent dans le débat luxembourgeois actuellement, c'est celui du déficit démocratique. C'est un des sujets principaux que nous défendons, ceux qui sont pour le oui notamment. Il y a un écart grandissant entre la population globale et le nombre d'électeurs, et donc nous pensons que, à ce niveau-là, il se situe un déficit démocratique, mais il faut regarder cela par rapport à l'article 50 de la Constitution, c'est-à-dire que la Chambre des Députés, vous l'avez mentionné tout à l'heure, la Chambre des Députés représente le pays. Le pays est interprété depuis l'introduction du suffrage universel comme représentant toute la population. Et toute la population est prise en compte pour le calcul du nombre de députés. Donc, cela veut dire que les députés ne représentent pas seulement les électeurs, mais les députés représentent tout le pays, y compris donc les étrangers. Et donc voilà, nous pensons que c'est le problème principal de cette campagne pour la question numéro 2, c'est ce point-là qui est représenté par les députés et est-ce que tous les représentés ont le droit de voter pour leur représentant ? Je pense que c'est là le problème principal de cette campagne.

J'avais encore une petite remarque ou une question par rapport à vos projections éventuelles, droit de vote actif, passif, etc. Bon, premièrement, vous l'avez dit, en Nouvelle-Zélande, en Chili, en Uruguay, au Malawi, donc les pays qui ont accordé un droit de vote aux étrangers sous certaines conditions, ce droit de vote se limite au droit de vote actif. Et je voulais vous poser la question : « est-ce que ce serait choquant de dire, pour devenir législateur, il faut avoir le passeport comme on doit avoir le passeport pour devenir juge ? ». Est-ce que, là, il n'y aurait pas une logique que l'on pourrait défendre sur ce point-là ?

**Luc Heuschling :** Votre discours sur le déficit démocratique s'inscrit dans la troisième logique, celle que j'ai appelé la logique d'autonomie. Il va de soi, en effet, que si on adhère à la logique nationale, il n'y a pas, en l'état actuel, de déficit démocratique. C'est, bien au contraire, en donnant le droit de vote aux étrangers, que l'on crée un apartheid anti-démocratique à l'envers. Ce seraient, à terme, les Luxembourgeois qui seraient la minorité dominée par les étrangers. Donc, si on accepte la logique de l'autonomie, on souscrit à l'idée que ceux qui sont soumis à la loi doivent aussi en être les auteurs. Or, être l'auteur de la loi veut dire

faire la loi. Ne faire qu'élire ceux qui vont faire la loi, c'est déjà mettre de l'eau dans le vin. Nous acceptons la démocratie représentative parce que, de manière pragmatique, nous, citoyens, ne voulons pas toujours nous occuper de la politique et nous savons que, si nous le souhaitons, nous pouvons nous présenter à l'élection, avec des chances de succès variables. Dans la logique démocratique de l'autonomie, je ne vois pas comment, à l'intérieur de ce discours, l'on pourrait justifier la distinction entre un droit de vote actif, qui serait admis, et un droit de vote passif, qui serait refusé, sauf à mélanger, tout à coup, la logique de l'autonomie avec la logique nationale. C'est possible, bien sûr, dans les faits ; ce serait une solution pragmatique, mais, dans mon intervention, je voulais juste étudier la cohérence logique de certains arguments. Or, si on adhère à 100 % à l'idée d'autonomie, je ne vois pas comment on peut refuser le droit de vote passif.

**Laura Zuccoli** (Présidente de l'ASTI) : J'aurais une question par rapport au cas particulier qu'est le Luxembourg. Le Luxembourg a déjà donné des réponses politiques particulières étant un petit pays. Nous avons ainsi l'inscription d'office et l'obligation de vote. Avec l'argument de notre petite taille, nous avons aussi demandé une exception lors de l'ouverture du droit de vote communal aux étrangers ; ainsi le Luxembourg a eu dans le Traité de Maastricht une dérogation particulière due à cette logique d'exception. J'aimerais bien que vous reveniez là-dessus, car actuellement nous avons une situation particulière – 46 % de résidents sont des non-luxembourgeois et vivent dans notre pays. Est-ce qu'à cette situation particulière, ne faudrait-il pas aussi donner une réponse particulière en ouvrant la participation au vote législatif aux non-luxembourgeois ?

**Luc Heuschling :** Est-ce que le simple fait de la présence massive d'étrangers sur le territoire luxembourgeois appelle l'inclusion de ceux-ci dans le corps électoral ? Seulement si vous partez de votre présupposé conceptuel, à savoir que la démocratie s'identifie à la logique de l'autonomie. Si, en revanche, vous évaluez cette même réalité à la l'aune de la logique nationale, cette présence massive est, au contraire, un argument de plus de freiner des deux pieds face à toute tentative d'extension du droit de vote. Tout tient dans le concept normatif de démocratie. C'est pour cela que, dans les débats, les acteurs du « oui » et du « non » se parlent, mais en même temps leurs discours ne se rencontrent pas car chacun se situe dans un univers conceptuel propre. Ils ne sont pas d'accord sur le sens du mot « démocratie ».

**Intervenant :** Je voudrais parler un petit peu de l'égalité des électeurs parce que, effectivement, on élargit le nombre des électeurs. On essaye de faire venir les jeunes de 16 à 18 ans et puis on le demande aussi aux étrangers, enfin aux résidents, d'en faire autant et on a déjà remarqué qu'il y a une différence entre le vote actif et le vote passif. Il y a aussi une autre différence parce que ceux qu'on voudrait amener maintenant, on leur donne la faculté de le faire ou de ne pas le faire. Donc cela fait une grande différence avec les électeurs qui s'y trouvent. On fait le tout pour justement, comme on vient de le dire, contrecarrer ce déficit démocratique. Mais en fait, si on veut aussi faire de l'égalité, il faudrait dire aux électeurs traditionnels jusqu'à présent : « eh bien, vous aussi, vous n'avez plus l'obligation de voter, comme les autres », bien qu'on ait dit aux nouveaux « c'est facultatif, mais une fois que vous êtes inscrits, vous devez le faire ». Mais ce n'est pas la même chose, donc, à mon avis, il faudrait alors traiter tout le monde de la même façon et dire aux autres électeurs luxembourgeois jusqu'à présent : « eh bien maintenant, changement de paradigme. Jusqu'à présent, vous avez été obligés, mais les autres ne sont plus obligés, vous ne serez plus obligés. Vous, vous déclarez si vous voulez le faire. Alors, où en arrivera notre déficit démocratique parce que nous avons l'obligation de le faire ? Je sais que ce n'est pas 100 % des gens qui le font parce qu'on ne leur a pas adressé des amendes quand ils ne l'ont pas fait, mais à ce moment-là on arrivera, comme dans tous les autres pays, des 80 % ou 90 % qu'on a maintenant des électeurs qui donnent leur bulletin de vote, eh bien on va se retrouver à moins de 50 comme les autres. Et alors où est le déficit ? Qu'est-ce qu'on a fait pour le déficit démocratique ? On l'a agrandi, voilà.

**Luc Heuschling :** La logique de l'autonomie – « ceux qui sont soumis à la loi doivent avoir le droit de participer, directement ou indirectement, à la fabrication de la loi » – raisonne sur le droit de vote. Après, ce que l'individu en fait, s'il exerce ou non ce droit subjectif, c'est autre chose. Dire qu'il faut forcer (obliger) les citoyens à participer revient à changer de registre. Et à quoi, d'ailleurs, le citoyen devrait-il être obligé ? Quel est l'objet exact de l'obligation qu'on le appelle « l'obligation de vote » ? En vertu de la loi électorale luxembourgeoise, sauf à être autorisé à voter par correspondance ou avoir un motif d'abstention valable (âge, accident, etc.), l'électeur luxembourgeois est obligé de se déplacer au bureau de vote, d'y faire enregistrer sa venue et, enfin, de mettre un bout de papier dans l'urne. Ce bout de papier – le bulletin officiel de vote – pourrait, à la limite, rester toujours blanc. Le vote blanc est, en effet, autorisé en droit, même en cas d'obligation de vote. Les partis politiques n'en tireraient rien en termes

de siège ni de légitimité. Mais, au-delà de ce but officiel de l'obligation de vote qui sert seulement à augmenter le taux de participation, les partis politiques souhaitent bien sûr qu'une fois que l'électeur se trouve dans l'isoloir qu'il se dise : « tiens, puisque j'y suis, je vais voter et donner mes voix à l'un ou l'autre des candidats ».

**Jean Hamilius :** Je voudrais revenir à la fameuse question de l'identité nationale. La seule suggestion que je peux faire pour mieux la définir que vous avez essayé de le faire, c'est d'ajouter du *gekachte Kéis* à la *Bouneschlupp*. Je ne sais pas ce que c'est, l'identité nationale luxembourgeoise. Mais je constate, en regardant le monde, que beaucoup de gens croient qu'ils ont une identité nationale, les Français, les Allemands, les Italiens, les Américains... Allons plus loin dans l'histoire de l'Homme, je crois que, il y a des milliers d'années, il y avait des clans d'hommes qui se faisaient la guerre, alors qu'ils étaient, au point de vue ethnique, tout à fait égaux. Et probablement que cela revient même de nos ancêtres plus anciens qui chassaient en meute, c'est resté dans nos gènes, je le crains. Mais, c'est une réalité. Il faut partir de ce constat, même s'il est très difficile de définir le contenu d'une identité nationale. Et alors, je me pose la question de savoir qu'est-ce qui arrivera le jour où les Luxembourgeois n'auront plus d'identité nationale, alors que le reste des Européens auront toujours le sentiment, à tort ou à raison, d'avoir une identité nationale. Comment se sentiront nos arrière-petits-enfants qui ne seront pas français, ni allemand, ni belge et qui ne seront plus luxembourgeois non plus ? Plus près de nous, quel sera le traitement de ce pays de la part des autorités européennes où partout il y a des gens qui ont encore une identité nationale, même s'ils sont bons européens, et qui verront ici une identité qui n'a plus d'identité, une sorte de – j'aime bien cette expression – une sorte de société, d'association avec but lucratif parce que ce sera le seul intérêt qui réunira encore les hommes de ce pays. Et le problème, il y a l'euro-scepticisme, donc il y aura encore beaucoup de décennies avant que le sentiment national dans les autres pays aura disparu. Et lorsqu'il aura disparu, il y aura – il faut l'admettre, il faut le voir – une identité européenne et de nouveau se posera la question « mais quelle est l'identité européenne ? ». Et de nouveau la question se posera à partir de quel moment, à quel niveau de grandeur est-ce qu'il est encore possible d'avoir le sentiment d'appartenir à une nation ? Est-ce qu'un jour tous les hommes seront d'accord pour avoir la même identité ? Je crois que c'est une illusion. Et il faut, même si intellectuellement l'identité nationale cela ne tient pas debout, c'est psychologique. Oui, mais la psychologie est importante pour le bonheur des hommes. Alors, je me pose donc des



questions et pour tout vous dire, pour voter prochainement, il y a du pour, il y a du contre. Moi, je suis toujours encore en train de m'interroger et je ne sais pas comment je vais voter sur cette question.

**Luc Heuschling :** Je pense qu'on n'a pas seulement une identité politique. On peut être à la fois Luxembourgeois, Européen et être humain (citoyen du monde) parce qu'on associe différentes choses à chacune de ces facettes. Je vais donner un exemple très précis : lorsque vous êtes membre d'une communauté communale, vous devez, au titre de cette appartenance, payer des impôts communaux. Vous appartenez, en même temps, à la nation, à l'Etat luxembourgeois. Vous payez des impôts luxembourgeois. Un jour viendra où l'Europe aura également le droit de lever un impôt, et nous tous allons payer, en plus des impôts déjà existants, ce nouvel impôt européen. Cet exemple montre qu'il est possible d'appartenir à différentes communautés politiques. Chaque communauté nous donne quelque chose (telle protection, tel service, tel droit, etc.), et, en retour, on doit contribuer à l'existence de toutes. L'idée d'une identité unique, exclusive, peut, à mon avis, être située intellectuellement de manière très précise : elle trouve ses origines, ses ressorts, dans les conflits militaires. Lorsque vous appartenez à plusieurs communautés politiques et que celles-ci se trouvent en état de guerre entre elles (pensez au cas d'un citoyen des Etats-Unis, qui, en 1861, doit se décider entre sa loyauté vis-à-vis de son Etat d'origine du sud et sa loyauté à l'égard de la fédération des Etats-Unis), vous ne pouvez pas vous battre pour toutes les communautés. En cas de guerre, la construction de l'identité plurielle – un système qui fonctionne en matière de solidarité, en matière d'impôts, – explose ; il faut trancher, choisir *un* camp, sauf à fuir le conflit, et à devenir déserteur.

**Michel Dormal :** Identität ist ein sehr schwieriger Begriff, den man gar nicht klar definieren kann. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es sehr wichtig ist, glaube ich, zu unterscheiden zwischen persönlicher Identität und der Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft. Das sind zwei völlig verschiedene Dinge. Jeder hat natürlich ganz unterschiedliche familiäre Hintergründe, persönliche Biografien, biografische Identität ist eine individuelle Sache. Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft ist etwas ganz anderes. Da ist es eine *imagined community*, da geht es um Leute, die wir persönlich gar nicht alle kennen. Hier stellen wir uns unsere Identität gemeinsam vor, vermittelt über Dritte, seien es Medien, seien es gemeinsame Narrative, was auch immer, das vornweg. Ich wollte aber noch zwei, drei kurze Punkte ansprechen, die jetzt an der Diskussion schon aufgekommen sind. Das Erste was vorhin gesagt wurde :

„La Chambre des députés représente le pays“, das hört man jetzt natürlich als Argument immer wieder. „Le pays“ ist nicht die Nation, in der Tat. Als politisches Argument kann man das auch bringen. Politikwissenschaftlich, historisch, ist das ein bisschen schief ; weil dieser Satz in der Verfassung seit absolutistischen Zeiten da stand, schon in der Verfassung von 1856, und da hieß es eben „le pays“, weil das ist das, was die Engländer „the realm“ nennen. Das ist sozusagen die vage Gesamtheit der Untertanen und der Gebiete, der Territorien, die sie bevölkern und die dann eben repräsentiert werden, ohne dass damit, sicher nicht in der Verfassung von 1856, irgendwelche demokratische Mitspracherechte impliziert werden. Also man muss sich bewusst sein, dass wenn man das heute als Argument bringt, es eine sehr kreative Neuinterpretation dieses Verfassungsartikels ist gegenüber dem wie es lange Zeit interpretiert wurde. Das ist das eine. Das andere, zu dem Autonomieprinzip mit dem einige im Raum sympathisieren. Ich sympathisiere auch mit dem Autonomieprinzip. Ich möchte nur auf die Schwierigkeit hinweisen. Luc, du hast auf Rousseau und auf Kant verwiesen, da handelt man sich natürlich demokratietheoretische Probleme ein. Weil autonom, letztendlich im Sinne von Selbstgesetzgebung, von Selbstbestimmung, sind wir ja nicht. Entscheiden tut ja eine Mehrheit. Es sind nicht alle gleichermaßen autonom, die Minderheit oder die Opposition lebt ja nicht unter den selbstgegebenen Gesetzen, sie hatte nur die Möglichkeit an der Gesetzgebung teilzuhaben in einem komplexeren Prozess, aber sie muss sich letztendlich dem Gesetz fügen, das die Mehrheit im Parlament, die Mehrheit der Wähler abgestimmt hat. Auch im Referendum muss sich, wenn man es ernst nimmt, die Minderheit der Mehrheit fügen. Man muss also, glaube ich, dann schon sich die Mühe machen zu überlegen, unter welchen Bedingungen eine Mehrheitsentscheidung Legitimität beanspruchen kann ? Unter welchen Bedingungen kann eine Entscheidung von 54 % der Abstimmenden oder von 41 % der Abgeordneten im Parlament beanspruchen ? Unter welchen Bedingungen kann man erwarten, dass die Minderheit, die unterlegen ist in der Abstimmung, sich dem fügt, sich das als eigenen Willen zurechnet ? Da ist die Lösung von Rousseau jetzt nicht so überzeugend, der gesagt hat die Minderheit muss erkennen, dass sie sich geirrt hat, dass sie eben die *volonté générale* nicht erkannt hat. Das werden wir heute so nicht mehr sagen. So, wir überlegen : Unter welchen Bedingungen ist eine Mehrheitsentscheidung legitim ? Da werde ich Ihnen jetzt keine Antwort darauf geben. Aber es könnte schon sein, dass vor diesem Hintergrund die Frage der Dauerhaftigkeit eine gewisse Rolle spielt, dass man sagt : Damit eine Minderheit eine Mehrheitsentscheidung auch anerkennt, muss es so etwas geben wie ein Gefühl einer gemeinsamen längerfristigen Bindung. Ob

das jetzt national definiert wird oder anders, sei dahingestellt. Dritter ganz kurzer Punkt nur vielleicht an die Befürworter des Ausländerwahlrechts oder des Einwohnerwahlrechts, wie es dann ja immer heißt weil es semantisch korrekter wäre. Einwohnerwahlrecht ist, glaube ich, der falsche Begriff, weil ich persönlich wohne in Trier, ich arbeite in Trier, da dürfte ich nicht mehr wählen. Das fände ich schade. Im Moment darf ich noch in Luxemburg wählen auch ohne da zu wohnen. Wenn man den Begriff des Einwohnerwahlrechts streng konsequent interpretiert, dann dürften Luxemburger, die sich die Immobilienpreise in Luxemburg nicht mehr leisten können und deswegen ins grenznahe Ausland ziehen, nicht mehr mitwählen. Das wäre eine Frage, ob diese Konsequenz beabsichtigt ist oder wie damit umgegangen werden soll in der Logik des Einwohnerwahlrechts.

**Christiane Carpentier :** Est-ce qu'on sait combien il y a de personnes qui vivent depuis très très longtemps à l'étranger mais qui avaient des grands-parents ou arrière-grands-parents luxembourgeois et qui ont demandé à récupérer la nationalité luxembourgeoise ?

**Luc Heuschling :** J'imagine qu'il y a des chiffres, mais personnellement je ne les connais pas.

**Laura Zuccoli :** L'année passée en 2014, il y a eu 4.992 acquisitions de la nationalité, 1.785 personnes ont acquis la nationalité recouvrements, c'est-à-dire ce sont des personnes qui peuvent attester qu'ils avaient un ancêtre au 1<sup>er</sup> janvier 1900, ils obtiennent alors automatiquement la nationalité sans aucun critère de langue ni de résidence – donc de lien avec le Luxembourg.

**André Prüm :** Il est huit heures et il nous faut malheureusement clôturer ces débats passionnants. La question de la légitimité des droits que le référendum soumet à la consultation – vote des jeunes, vote des étrangers, cumuls de mandats – m'est apparu comme un fil conducteur de nos discussions ce soir. Un large consensus semble s'être dégagé que cette légitimité doit être appréciée a priori, comme un point d'entrée, et non au regard d'une projection du résultat politique auquel peut aboutir l'octroi ou le refus du droit. Pour reprendre l'expression de certains d'entre il s'agit d'apprécier une légitimité d'input et non d'output. Mais, comme l'a justement observé Jean Hamilius, même si l'on sait qu'il convient de s'abstraire des impacts d'une réponse positive ou négative sur les scrutins, le risque est grand que de nombreux électeurs se détermineront quand même en fonction d'un pronostic quant à ces impacts. Au-delà du déplacement

de la légitimité, un tel pronostic est particulièrement difficile puisqu'il suppose d'avoir une idée précise de l'évolution de la démographie de notre pays, des différentes classes d'âges, de la population étrangère. Il oblige en outre à pronostiquer les effets d'une synchronisation ou non de la mise en place d'un gouvernement par rapport aux élections parlementaires et de faire d'une certaine manière un pari sur le devenir de l'Europe, qui conditionnera le sort et le rôle que notre société sera prête à reconnaître à la grande majorité des étrangers qui sont d'origine européenne. Leur accorder le droit de vote n'est-ce pas en même temps se prononcer en faveur d'une Union européenne plus intégrée, plus fédérale ? Une telle impulsion ne peut que séduire les européens convaincus, parmi lesquels j'ose me compter. Et quid si le mouvement de repli national qui gagne de nombreux Etats membres prend plus d'ampleur ?

A chacun de nous de se forger maintenant ses convictions sur les questions du référendum, qui sont, comme l'ont montré à nouveau les débats de ce soir, loin d'être triviales. Il faut remercier nos conférenciers d'avoir alimenté nos réflexions par des arguments fins et essentiellement neutres.



Séance du 15 juin 2015

## LE MYTHE DE LA CROISSANCE : QUELQUES REPÈRES

---

par

**Luc Henzig**

---

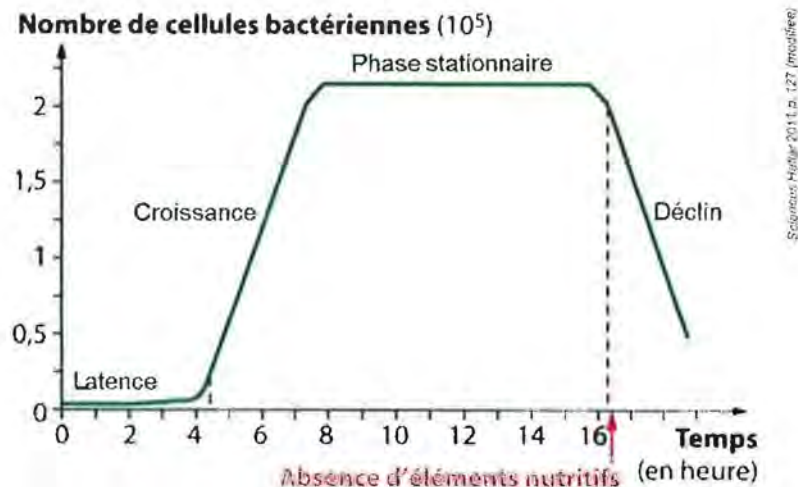
Luc Henzig est membre de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal depuis 2014.

Professionnellement, il a été réviseur d'entreprises et expert-comptable auprès d'une grande société de révision internationale. Aujourd'hui, il continue son implication dans la vie économique en tant que conseil économique auprès d'une multitude d'entreprises. Il est aussi le cofondateur de l'Association Nationale des Etudiants en Sciences Economiques et Commerciales et de l'Economist Club Luxembourg.



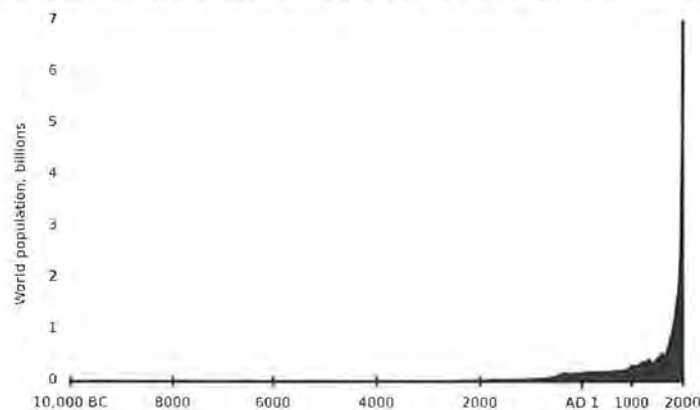
Tout organisme vivant connaît la croissance. Une graine est plantée, un arbre se développe, un enfant est conçu, naît et grandit, ... La notion de croissance implique qu'un corps peut croître indéfiniment. Or nous constatons que l'expansion infinie n'est pas possible. L'arbre, comme l'homme meurt.

Le cycle de croissance d'un ensemble vivant peut être simulé par la culture d'une bactérie en éprouvette :

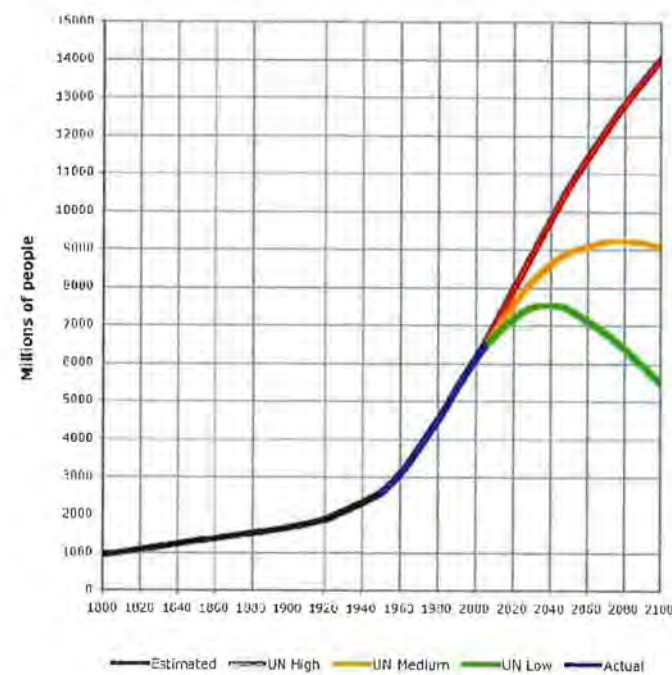


L'environnement dans lequel la bactérie se développe est limité et après une phase de croissance exponentielle, elle devient stationnaire pour finalement connaître le déclin et la mort suite à l'épuisement des ressources nutritives dans l'éprouvette.

Comparons cette courbe avec l'évolution de la population humaine :



Comment va évoluer la courbe dans le futur ?



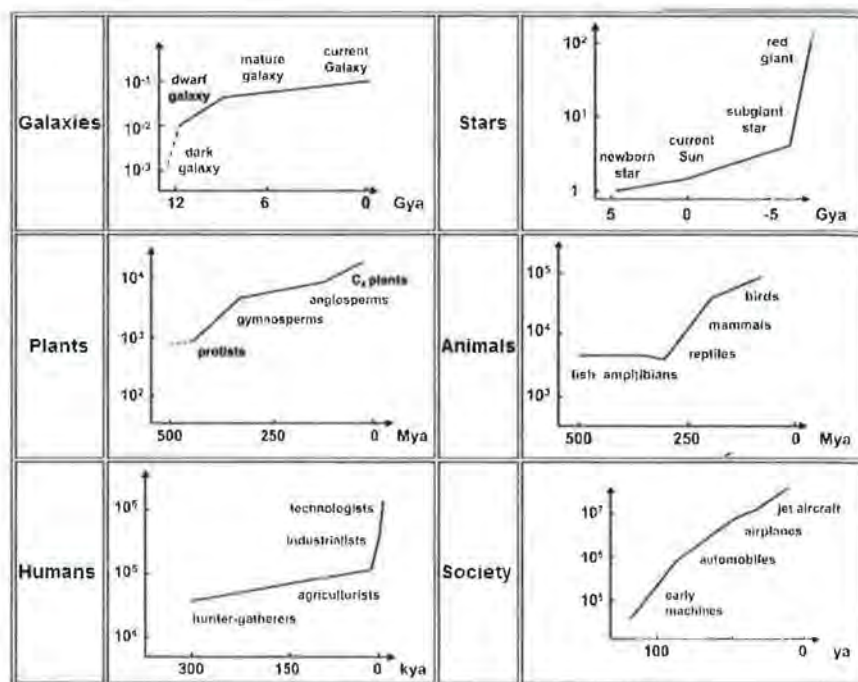
Dans le cas de la bactérie, la courbe de croissance est fonction des ressources nutritives à disposition. Pour l'humanité ce sont les ressources de la terre qui vont déterminer où on se situe actuellement sur la courbe de croissance.

Sont-elles limitées ? Ceci est une des facettes des discussions sur la croissance. Les sciences économiques se sont aussi penchées sur cet aspect.

Cette discussion a pris une tournure plus scientifique avec l'introduction dans la problématique de deux théorèmes de la thermodynamique :

- La terre est un milieu clos qui ne peut gagner ou perdre de l'énergie ou de matière.
- Tous les processus physiques augmentent l'entropie.



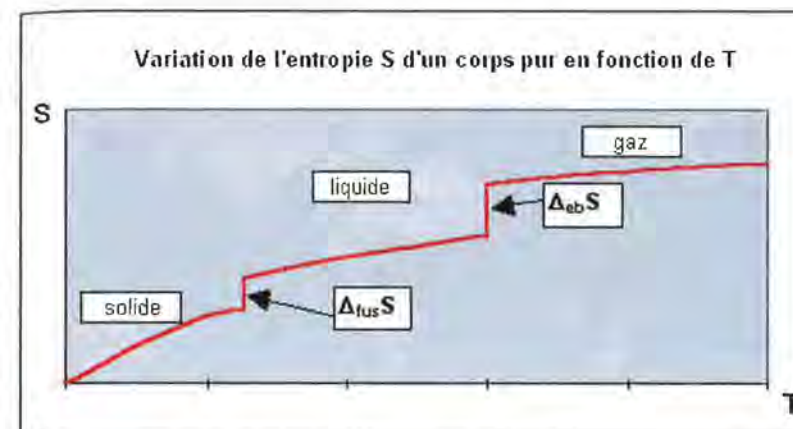


De ces deux énoncés découlent certaines conclusions qui infirment l'hypothèse de la possibilité d'une croissance infinie :

- En principe, un recyclage infini pour les matières premières minérales serait possible, mais ceci nécessiterait une quantité infinie d'énergie pour transformer les structures avec une grande entropie en des structures ordonnées.

- Les ressources minérales combustibles, qui ont été utilisées dans un processus pour fournir de l'énergie et qui sont passées dans un état de grande entropie, ne peuvent être retransformées en un état de faible entropie et ainsi être reconverties en énergie librement utilisable. Avec la limite d'énergie librement utilisable, la limite pour le recyclage des matières minérales est donnée.

- La croissance continue de l'entropie, due aux processus de production d'énergie, signifie une pollution croissante de l'environnement.



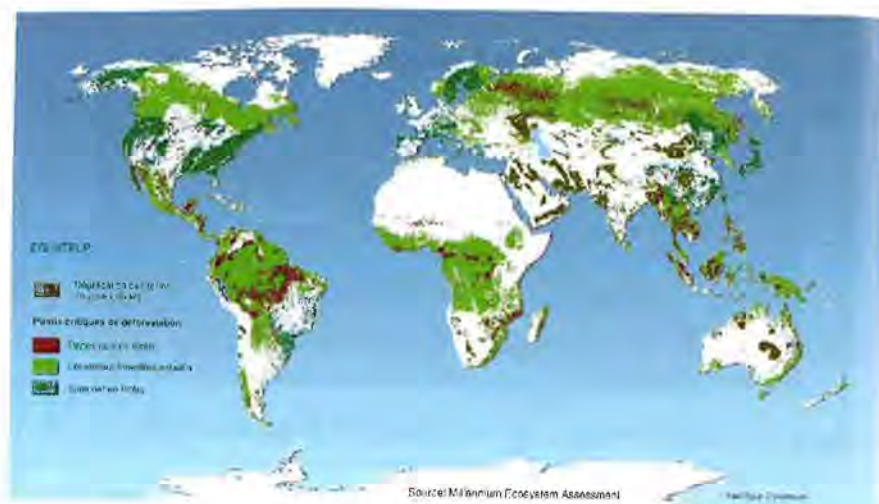
Ainsi les lois de la thermodynamique introduisent une limite naturelle à la croissance. Néanmoins, il n'est pas possible de déterminer le moment où cette limite est atteinte. Pour Wolfgang Stork, cette limite se trouve vraisemblablement loin avant l'épuisement des ressources minérales combustibles, car par l'augmentation des coûts, le taux d'exploitation net diminue et descendra un jour vers zéro.

Si – même en présence assurée de ressources minérales combustibles – aucun gain net d'énergie n'est plus possible, alors la limite naturelle de la croissance sera atteinte.

Les optimistes de la croissance réfutent ce raisonnement, car ils considèrent que la terre n'est pas un milieu clos. Confiant dans le progrès technique, ils estiment que l'homme sera un jour capable d'utiliser l'énergie extérieure à son milieu (par exemple : énergie solaire).

Mais d'autres effets néfastes sur l'environnement vont apparaître avec l'épuisement progressif de certaines ressources naturelles. Une de ces ressources sont les forêts. Même si le rythme de destruction s'est réduit à partir de 2000 à quelques 13 millions d'hectares (surface de la Grèce) par an dans le monde (dans les années '80 et '90 la destruction s'élevait à 16 millions d'hectares), le niveau reste néanmoins très élevé. Les répercussions sur l'équilibre écologique et climatique ne sont pas encore estimables, mais il est certain qu'aucun mécanisme de prix et/ou de substitution ne peut empêcher les effets du défrichement des forêts, fait soit pour les besoins de l'agriculture, de chauffage, soit pour des fins commerciales. Ainsi l'épuisement de ressources semblables met directement en cause l'avenir de l'humanité par ses effets externes sur notre biosphère.





Les critiques de la croissance n'utilisent guère l'argument d'une hypothétique limite absolue à la croissance au XXI<sup>e</sup> siècle pour fonder leur critique. Ils développent plutôt leurs thèses à partir de signes précurseurs, c'est-à-dire de faits qu'on peut déjà remarquer aujourd'hui et qui indiquent cette limite :

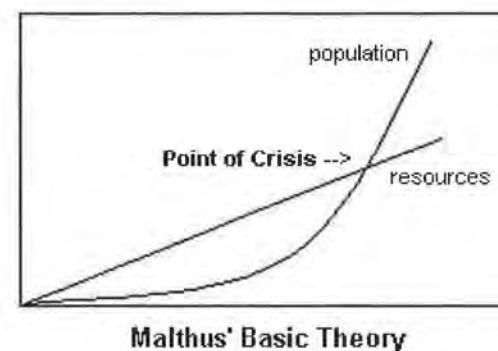
- raréfaction des matières premières et conséquences
- croissance de la pollution de notre environnement.

Mais nombre de critiques escamotent cette problématique et ainsi pour Ezra J. Mishan, par exemple, la critique de la croissance ne consiste pas à poser la question si la croissance économique continue est physiquement possible, mais si cette croissance est désirable.

## Évolution de la critique de la croissance : du malthusianisme vers le concept de l'économie durable

### 1. Premières critiques de la croissance formulées par Malthus

La première phase de la critique moderne de la croissance se trouve dans les travaux de Thomas Robert Malthus. Son « Essai sur le principe de population » constitue la base de sa pensée et il contient les fondements de ce qu'on appelle le malthusianisme. Malthus part du constat qu'il y a une asymétrie entre la croissance démographique et la croissance de production de ressources. Alors que la population augmente de manière géométrique (1 ; 2 ; 4 ; 8 ; 16 ; ...), les ressources n'augmentent que de façon arithmétique (1 ; 2 ; 3 ; 4 ; 5 ; ...). La vitesse de croissance de la population étant ainsi plus importante que celle des ressources amènerait, sans des effets contraires de guerre, d'épidémie ou d'autre événement pouvant réduire la population, une famine, qui pourrait durer jusqu'à ce que le niveau de population redescende en dessous des ressources disponibles.



Malthus propose alors plusieurs manières d'empêcher la population de croître afin de réguler la population. Les mesures qu'il propose pour permettre de réguler quelque peu la population sont drastiques dont entre autres : instaurer un impôt sur les naissances, offrir des occupations aux couples sans enfants ou encore et surtout arrêter toute aide sociale aux nécessiteux. La Chine est un des rares pays ayant introduit de telles mesures pour contrôler la croissance de sa population.

Aujourd'hui il est force de constater que Malthus s'est trompé dans les mathématiques car les moyens de subsistances se sont accrus beaucoup plus vite que la population. Il avait sous-estimé les implications



à long terme des changements technologiques et le ralentissement de la croissance de la population qu'on constate aujourd'hui. Même si le nombre de la population augmente encore globalement, le rythme de croissance mondial est aujourd'hui tombé à 1,2 % (La Banque Mondiale).

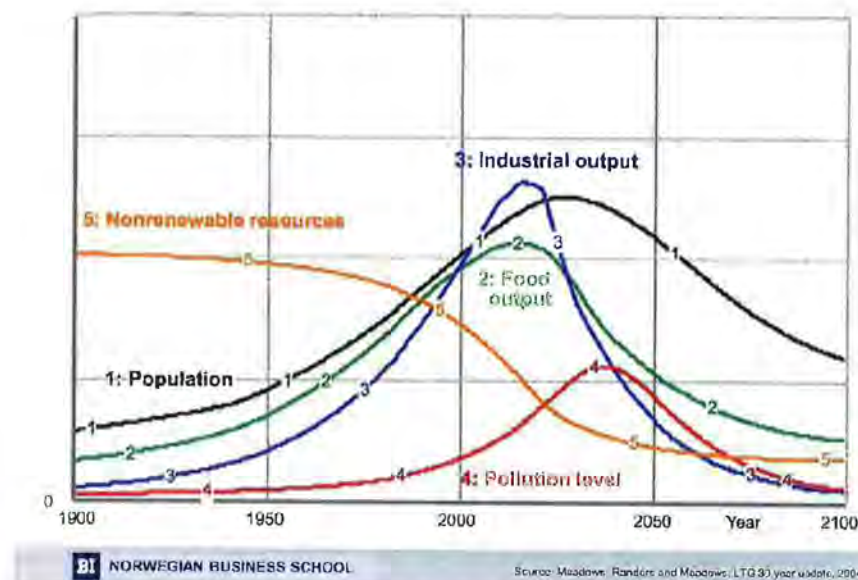
## 2. La critique de la croissance modélisée

Même si Malthus s'est trompé, il a quand-même intuitivement mis le doigt sur le problème des limites de la croissance. Dans les années '70, cette problématique revient sous forme différente à l'ordre du jour avec la publication du rapport « The Limits To Growth ». Ce rapport rédigé par Dennis Meadows, Donella Meadows, Jørgen Randers et William W. Behrens III, une équipe de chercheurs du Massachusetts Institute of Technology et commandité par le Club de Rome en 1970, repose sur un modèle informatique de type dynamique des systèmes appelé World3. Le rapport présente différents scénarios de développement possible en se basant sur des données statistiques et diverses hypothèses d'évolutions futures. Il est la première étude importante soulignant les dangers écologiques de la croissance économique et démographique que connaît le monde à cette époque et il lance la deuxième phase dans la discussion des limites de la croissance.

Aujourd'hui Jørgen Randers, un des collaborateurs des Meadows, dans l'étude « The Limits To Growth » continue à retravailler et interpréter les concepts développés dans les années '70. Sa dernière publication, « 2052 – A Global Forecast for the Next Forty Years » conclut que la limite de la croissance est bien réelle :

1. Notre planète est un monde fini (Les ressources vont s'épuiser d'ici 100 ans si la croissance continue) ;
2. Le dépassement des limites est probable (Les systèmes actuels de gouvernance sont susceptibles de permettre l'activité humaine de se développer au-delà des limites de la capacité de la planète) ;
3. Une fois en dépassement, la contraction physique est inévitable (Soit géré ou par les forces de la nature ou des marchés).

Ceci est représenté dans un des scénarios produit sur base des méthodologies développés dans le premier rapport sur les limites de la croissance.



Les hypothèses retenues sont les suivantes :

1. La population mondiale va atteindre son apogée en 2040 (dû à un taux de natalité, décroissant et un taux de mortalité qui augmente légèrement) ;
2. La croissance du Produit National Brut va se réduire (dû à une population vieillissante) ;
3. La consommation globale va atteindre son apogée en 2045 (dû aux investissements nécessaires pour réparer les dommages écologiques) ;
4. La consommation d'énergie va atteindre son apogée en 2040 (avec les sources d'énergie fossiles qui vont l'atteindre en 2030) ;
5. Les émissions de CO2 vont atteindre leur apogée en 2040 (lié à la consommation d'énergie) ;
6. La température va augmenter de 2 degrés en 2052 ;
7. La production de nourriture suffira à la demande mais pas aux besoins.



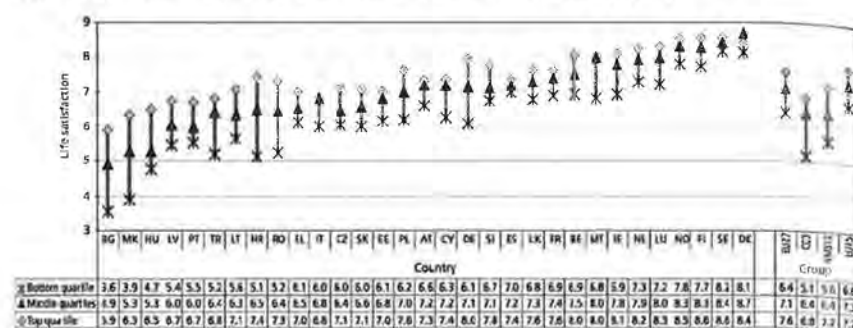








Figure 9: Life satisfaction, by income quartile, country and country group

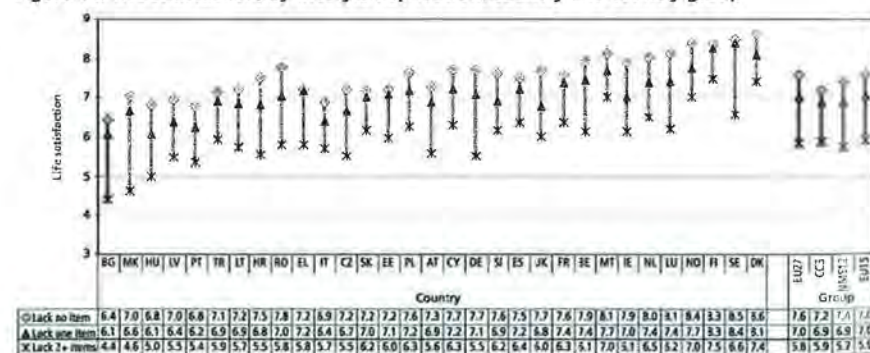


Note: Data weighted according to population. Average values on a 10-point scale.  
Source: EQIS 2007

Celui-ci laisse apparaître que des besoins de base existent et une fois ceux-ci adéquatement couverts, l'augmentation des revenus ne contribue plus guère au bien-être. D'un autre côté, cela montre aussi qu'une politique de croissance ou de redistribution ciblée peut faire du sens dans certains pays pour augmenter le bien-être. En tout cas, on constate qu'il y a des différences de perception en fonction du pays, de l'endroit, de l'âge, du sexe, du niveau de revenu,...

Ceci est confirmé par ce dernier graphique qui mesure l'augmentation du bien-être par rapport à la privation des personnes d'un ou de plusieurs besoins. Le moins les gens ont des besoins non satisfaits, le moins une augmentation de revenu a d'impact sur l'augmentation de leur bien-être.

Figure 10: Life satisfaction, by lifestyle deprivation, country and country group



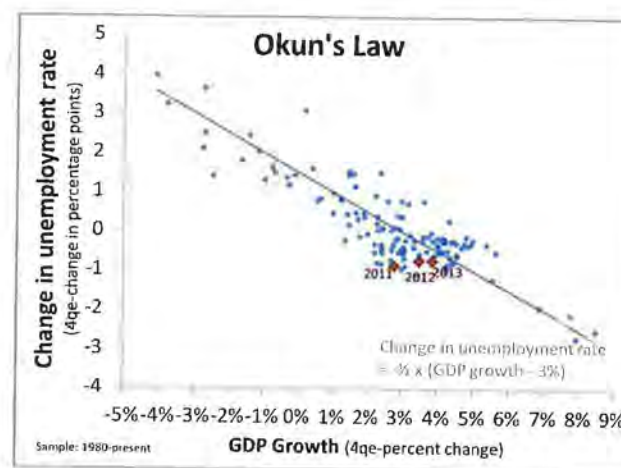
Notes: Data weighted according to population. Average values on a 10-point scale. Lifestyle deprivation is a count of the number of items (out of six) that the household could not afford if it wanted them: keeping the home adequately warm, taking an annual holiday, replacing worn-out furniture, having a meal with meat, chicken or fish every second day, buying new rather than second-hand clothes, and having friends or family for a meal or drink once a month. The figure shows the average life satisfaction for people lacking no item, those lacking one item and those lacking two or more items.  
Source: EQIS 2007

La difficulté de bien cerner la notion de bien-être ou de prospérité et d'en développer des politiques adéquates devient évidente dans ces analyses statistiques. Elle réside essentiellement dans la conceptualisation de ces notions et l'utilisation d'indicateurs économiques imparfaits.

### La croissance comme condition préalable à la solution du problème du chômage

Un des mythes propagés par une large partie des hommes politiques et économistes est que la croissance est une condition préalable à la solution du chômage. Les premiers à « désirer » une croissance économique continue sont les responsables politiques qui voient en elle un moyen de résoudre différents problèmes socio-économiques. Ainsi la croissance est considérée comme étant la condition préliminaire pour pouvoir combattre le chômage ou pour assurer une meilleure redistribution des richesses. Mais cette vision positive est de plus en plus mise en doute par les critiques de la croissance.

Communément, les économistes défendent l'hypothèse que croissance économique et population active (et par de même le chômage) sont étroitement liées. Cette hypothèse a pu être vérifiée empiriquement dans les années d'après-guerre pour les pays de l'OCDE. Appelée la loi d'Okun, proposée par Arthur Okun en 1962, elle décrit une relation linéaire empirique entre le taux de croissance du PIB et la variation du taux de chômage. En dessous d'un certain seuil de croissance, le chômage augmente ; au-dessus de ce seuil, il diminue, à élasticité constante.





Empiriquement, une contrainte apparaît : si on veut réduire le chômage, il faut une certaine croissance. Selon la loi d'Okun, en période de récession la production baisse plus que proportionnellement par rapport à l'emploi, tandis qu'en sortie de récession l'inverse s'opère. Pour Okun, à une baisse de 1 % du chômage correspond une hausse de la production de 3 % et inversement.

La loi d'Okun et les équations mathématiques qui en découlent, même si elles utilisent des données réelles, sont critiquables. Les éléments de critique portent entre autres sur certaines variables utilisées dans les calculs tels que le coefficient de productivité et le PIB. Autres éléments de critique sont l'absence dans le modèle de la notion d'inflation. Pour qu'il y ait réellement croissance, il faut que le PIB augmente plus que l'inflation.

Même si ce problème trouverait une solution, on peut se demander si les taux de croissance, qui sont une condition préliminaire au problème du chômage et qui permettraient de le résoudre, sont réalisables. Les keynésiens actuels ont pris conscience que les remèdes qui pouvaient être efficaces dans les années '30 pour lutter contre le chômage sont, aujourd'hui, d'une application délicate et aléatoire.

La croissance comme condition préalable à la solution du problème de la redistribution des richesses.

Un deuxième argument, qui communément fait que la croissance économique est considérée comme étant nécessaire, est la contribution qu'elle apporte à la résolution du problème social de la redistribution des richesses.

Les conséquences de la croissance sur la redistribution des richesses ont été particulièrement étudiées dans le cadre des pays en voie de développement et ceci depuis beaucoup d'années. Dans les années '50, les travaux de Simon Kuznets sur l'inégalité économique dans un pays en fonction de son niveau de développement ont débouché sur la courbe de Kuznets. La courbe de Kuznets se présente en U inversé : l'axe des ordonnées représente les inégalités ou le coefficient de Gini ; l'axe des abscisses représente le temps ou le revenu par tête. Ainsi les inégalités se réduiraient « mécaniquement » avec le développement économique. Une politique de croissance pourrait dès lors réduire automatiquement les inégalités.



Ceci est expliqué par le raisonnement qu'au début du développement économique il faut effectuer des investissements en capital (infrastructures, machines, ressources,...) pour générer de la croissance. Au départ, seulement une faible partie de la population, celle qui épargne et investit, tire profit de la croissance, créant des inégalités. Ce n'est que dans un second temps que les fruits de la croissance se diffusent aux autres secteurs de l'économie. En effet dans cette seconde étape, l'accroissement du capital humain prend le relais en tant que source de croissance. Les inégalités sociales tendent alors à diminuer.

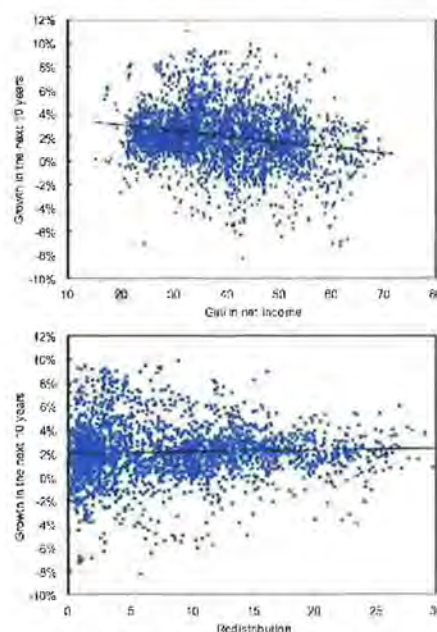
Dans une série d'analyses empiriques réalisées pour le compte du Fonds Monétaire International, Andrew Berg et ses coauteurs ont analysé les liens que les inégalités de revenu et la redistribution entretiennent avec la croissance. Pour séparer les effets propres à chaque variable, ils distinguent entre les « inégalités marchandes » (market inequality), qui correspondent aux inégalités dans la répartition primaire des revenus, et les « inégalités nettes » (net inequality), qui désignent les inégalités après redistribution.

Partant des observations statistiques des trente dernières années ils concluent que si effectivement les inégalités marchandes se sont accrues dans les pays de l'OCDE, elles se sont diminuées dans les pays en développement. L'écart entre les inégalités marchandes et les inégalités nettes est bien plus prononcé dans les pays développés, ce qui reflète le fait qu'ils disposent de plus importants systèmes fiscaux et redistributifs.



En outre, parmi les pays de l'OCDE, les pays avec les plus fortes inégalités marchandes tendent à davantage redistribuer : un accroissement donné des inégalités se traduit par une hausse à peu près équivalente de la redistribution, si bien qu'il n'y a globalement pas de corrélation entre les inégalités marchandes et les inégalités nettes. Les inégalités nettes ont cependant augmenté dans les pays développés car la redistribution n'a pas su totalement contenir l'essor des inégalités marchandes.

Figure 4. Growth, inequality, and redistribution



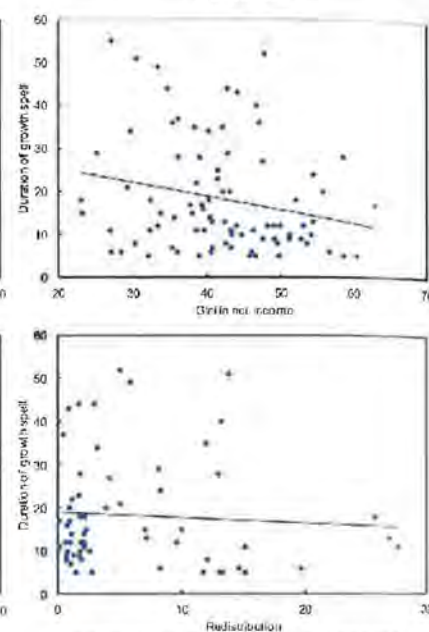
Source: Penn World Tables version 7.1, SWIID 3.1, and authors' calculations.  
Note: Simple correlations between growth in the next 10 years, and the average net income inequality and transfers for a sample.

Il s'avère de l'analyse des données empiriques recueillies par Andrew Berg et ses coauteurs qu'il y a une faible relation entre redistribution et croissance. D'une part, la redistribution n'a qu'un effet négatif faible sur la croissance. Au contraire la redistribution et la réduction des inégalités qui en résulte semblent être solidement liées à une croissance plus élevée et plus durable. Des redistributions très importantes pourraient avoir des effets négatifs directs sur la durée de la croissance, de telle sorte que l'effet global, y compris l'effet positif sur la croissance par le biais de la diminution des inégalités, est plus ou moins neutre pour la croissance : les signaux sont mitigés sur ce point.

D'autre part, leurs observations permettent de constater que les inégalités sont un déterminant robuste et puissant du rythme de la croissance à moyen terme et de la durée des périodes de croissance, même compte tenu du niveau des transferts redistributifs. Ce serait donc encore une erreur de mettre l'accent sur la croissance et de laisser les inégalités se résoudre d'elles-mêmes, ne serait-ce que parce que la croissance qui en résulterait pourrait être faible et intenable. Les inégalités et une croissance intenable pourraient être les deux facettes d'un même problème.

La conclusion est que la croissance économique n'est pas nécessaire ou n'est pas une condition nécessaire à la solution des problèmes de redistribution des richesses. Au contraire, une politique de redistribution adéquate pourrait soutenir la croissance économique durable. Néanmoins ceci est basé sur des observations empiriques. Comme pour d'autres modèles économiques, les constatations empiriques de corrélations importantes ne sont pas une assurance qu'on puisse en déduire des causalités. Néanmoins, une extrême prudence à propos de la redistribution et donc l'inaction n'est probablement pas appropriée dans de nombreux cas. En général, les redistributions faites par le passé par les gouvernements ne semblent pas avoir donné lieu à de mauvais résultats de croissance.

Figure 5. Duration of growth spells, inequality, and redistribution



Source: Penn World Tables version 7.1, SWIID 3.1, and authors' calculations.  
Note: Simple correlation between length of growth spells, and the average net income inequality and transfers during the spell. Spells that end in sample are included; minimum spell length is 5 years.



*Discussion après la conférence de Monsieur Luc Henzig  
du 15 juin 2015*

**André Prüm :** Un grand merci à notre confrère pour cet exposé plein d'idées. Les discussions sont ouvertes.

**Patrice Pieretti :** Si j'ai bien compris le sens de votre exposé, il est question de savoir si la croissance est nécessaire ? Cette question est-elle pertinente ? Je voudrais préciser de prime abord que la croissance est avant tout un processus endogène très complexe dont il s'agit de bien comprendre les déterminants fondamentaux. Les déterminants de base sont l'investissement matériel, l'investissement en capital humain et surtout l'innovation. Ces éléments ne sont cependant pas totalement exogènes, dans ce sens qu'ils dépendent à leur tour de comportements et de choix plus ou moins implicites. En conséquence, vouloir freiner voir éliminer toute croissance économique implique en autres un renoncement à l'investissement en général. Est-ce salubre pour la conjoncture économique ? Dans le même ordre d'idées, sommes-nous prêts à renoncer dans une large mesure à l'innovation et à la recherche ?

Une seconde remarque est la suivante. Il est vrai que le PIB est utilisé, certainement à tort comme indicateur de bien-être. Ce fait est très bien documenté dans la littérature scientifique. Cela n'implique cependant pas que le PIB soit une mesure exclusivement matérielle comme vous le suggérez dans votre présentation. En fait, le PIB contient d'abord une mesure de l'activité publique qui aboutit à une production de services contribuant au bien-être général. Ensuite, le PIB mesure la production de services privés. Le Luxembourg, dont 80 % de ses exportations sont des services (financiers et non financiers), est à ce propos un bel exemple.

Il est vrai que la production et la consommation entraînent toute une série de nuisances qui ne sont pas prises en compte dans le PIB et qui, pour des raisons comptables, peuvent même contribuer à enfler son importance. En cela, je rejoins un peu l'esprit du rapport du Club de Rome qui en l'occurrence ne fait pas du tout l'unanimité auprès des spécialistes académiques de la croissance économique. En fait, ce rapport qui n'est pas une production académique au sens strict est uniquement axé sur une vue mécanistique et biologique de la croissance économique et néglige complètement les mécanismes comportementaux et microéconomiques sous-jacents. Le phénomène d'innovation n'y est pas étudié de façon sérieuse. Pourtant, nous savons depuis les travaux précurseurs de Robert Solow, prix Nobel d'économie, que l'innovation est le déterminant durable

de la croissance économique. De plus, depuis les années 1980 il y a eu, à la suite des travaux innovateurs de Paul Romer, un foisonnement de réflexions nouvelles sur la croissance dite endogène qui analysent notamment le phénomène d'innovation en termes de choix économiques.

Dans le même ordre d'idées, je voudrais ajouter que la croissance, est une notion évolutive. Plus les sociétés évoluent plus elles produisent des services qui, en règle générale, sont peu consommateurs de matières premières. Cela ne signifie cependant pas que la croissance n'est pas consommatrice de matières premières et qu'elles n'engendrent pas des externalités négatives comme la pollution. Il est cependant important de comprendre qu'une fois que les agents économiques (dont nous faisons partie) prennent suffisamment conscience des effets néfastes de la croissance il y a des effets correcteurs qui se mettent marche. Ces effets peuvent résulter de l'action publique, mais aussi de mécanismes de marché. En effet, si les besoins de nouveaux types de biens, dont la production est peu consommatrice en ressources rares et qui sont à l'origine de faibles nuisances, sont solvables, on peut s'attendre à ce que cette nouvelle demande soit profitable à satisfaire. Ce phénomène peut être très puissant et n'est donc pas à négliger.

Finalement, mon message est qu'il faut nuancer le débat sur les effets néfastes de la croissance économique en intégrant dans l'analyse les capacités de réaction des économies marchandes. Je trouve donc exagéré et fallacieux de vouloir brosser un tableau pessimiste voire alarmiste de la réalité.

Je pourrais prolonger mon intervention, mais cela serait trop long.

**Le conférencier :** Non, non, on est là pour débattre donc il n'y a aucun problème.

Donc, pour répondre à votre première question « pour ou contre la croissance ? » : il faut répondre qu'il n'y a pas de pour ou contre la croissance, cela n'est pas la bonne question. On constate qu'il y a une croissance qui est inhérente à notre environnement. Ainsi tout organisme connaît la croissance et elle fait partie de notre vie de tous les jours. La seule chose qui pose problème avec la croissance, c'est quand on l'a instrumentalisé pour en faire une compétition entre pays, entre économies, etc. et une solution à tout problème socio-économique.

Si on retourne dans les années 50 ou 60, c'était le communisme contre les occidentaux et on se battait sur le PIB, ou le PNB, à l'époque pour montrer « nous, on est plus fort en croissance », etc. La croissance est poussée, en tous cas dans nos pays occidentaux, par la recherche. Si on ne faisait pas de recherche, par exemple, on ne trouverait pas de substituts à plein de choses, on ne va pas guérir la maladie, ... Donc c'est inné, je dirais,

dans les gènes, et depuis la renaissance l'homme structure effectivement cette curiosité d'aller toujours plus loin.

Et être pour ou contre la croissance, ce n'est pas arrêter la recherche, au contraire, ce qu'on veut simplement dire ici : une croissance purement matérielle comme les bactéries dans l'éprouvette n'est pas possible pour l'humanité. Les bactéries n'inventent rien, elles consomment seulement le sucre qui est à leur disposition. Une fois qu'il n'y a plus de sucre, elles vont mourir et s'éteindre. Nous, avec notre connaissance, avec notre génie, on peut effectivement prolonger notre survie dans un environnement avec des ressources limitées.

Néanmoins matériellement, à un certain moment, on sera contraint à arrêter de produire que pour produire. Aujourd'hui l'un des moteurs de l'économie, c'est la consommation des ménages. Je ne suis pas rentré dans les détails, mais si on regarde aujourd'hui le PIB, on peut le voir de différentes facettes. Il y a trois facettes comment on peut regarder le PIB et l'une est, la consommation des ménages. 60 % du PIB sont la consommation des ménages qui achètent des biens pour se nourrir, se vêtir, ... et, aujourd'hui, les mécanismes qui sont en place, où on veut relancer la croissance, passent pratiquement toujours par des investissements dans la machine productive qui va consommer de plus en plus de ressources et où on sait qu'on ne les aura pas à un certain moment. Et certaines ressources, comme je l'ai indiqué, ne sont pas renouvelables et ne vont pas être substituables.

Ce n'est sûrement pas moi qui est contre la croissance, non, ce n'est pas du tout cela. C'est simplement la prise de conscience qu'une pure croissance matérielle augmentant l'output des machines, des fabriques, etc. ne va pas fonctionner. Cela ne fonctionne pas. La même chose avec le PIB. J'ai donné l'exemple des soins. Pourquoi les soins ? Si Serge Allegrezza, directeur du Statec, était ici dans la salle, il dirait tous les services, surtout les services aux personnes, c'est un vrai dilemme au niveau de la mesure par le PIB, et cela est une partie aussi financée largement par le gouvernement. On constate une productivité réduite dans ce secteur, alors que c'est humainement un des secteurs d'activité les plus importants parce que en travaillant dans ce secteur en tant qu'infirmier ou infirmière, je contribue quelque chose de positif pour permettre aux gens de vivre mais économiquement, si je regarde comment ce secteur est perçu dans les statistiques nationales, on constate qu'il n'est pas du tout considéré à sa juste valeur et là se pose la question : est-ce que la valeur monétaire qu'on met dans le PIB, est-ce qu'on a mis le bon prix pour valoriser les soins médicaux ? Et là commence toute la discussion. Théoriquement, si on voulait probablement convenablement valoriser dans le PIB les soins

médicaux, on devrait mettre un chiffre beaucoup plus important. Si on mettait un chiffre beaucoup plus important, au niveau de la croissance, on montrerait des chiffres beaucoup plus intéressants, mais comme il n'y a pas les flux monétaires parce que personne ne peut payer le vrai prix, on ne le considère pas correctement dans le PIB.

Il y a des contradictions qui sont quand même très fortes dans la mesure du PIB et où on n'a pas encore trouvé la solution aujourd'hui. Le calcul du PIB évolue tous les jours, donc de plus en plus les statisticiens font maintenant des ajustements sur le PIB pour tenir compte de tous ces éléments immatériels. Ils font, par exemple, un calcul du PIB en heure de travail, pas monétisé, mais où ils peuvent introduire, par exemple, le travail d'une femme au foyer, elle passe autant d'heures à la maison qu'ils peuvent intégrer dans le PIB comme heures productives. Donc, il y a quand même une réflexion de fond où on a pris conscience que le PIB n'est pas nécessairement la bonne mesure. Le PIB nous donne 90 % de ce qu'il nous faut savoir aujourd'hui sur la production économique, mais sûrement pas 100 % de ce qu'on devrait savoir pour gérer le futur et donc il y a une évolution qui se fait. Cette évolution est contrôlée par l'OCDE. C'est l'OCDE qui dicte les règles comment, justement, calculer le PIB. Ce n'est pas nous, au Luxembourg, qui le définissons. Et pour des changements à ce niveau-là, cela prend énormément de temps, mais la prise de conscience de devoir évoluer dans la mesure de l'économie est là.

Pour les autres points, oui, c'est très matérialiste, mais bon, on doit manger chaque jour. On est aussi un être matériel, donc on n'en peut pas faire abstraction et dire on ne peut que penser au bien-être et être que services, être que pensé, non cela ne marche pas. Et si on n'a plus de ressources pour produire du pain on ne va plus aller très loin et on voit quand même très vite qu'il y a des limites dans ce qu'on peut tirer de la terre. Et comme j'ai dit, le seul argument qui est aujourd'hui un peu plus positif, c'est que, de plus en plus, les gens disent : « eh bien, oui, on a une vue peut-être très centrée sur la terre et si on arrive à aller sur la lune pour récupérer là des métaux, etc., si on arrive à capter convenablement l'énergie du soleil, on a une échappatoire avec notre technicité, avec notre génie et on arrive à rallonger notre survie sur le petit cailloux où on est actuellement dessus ». Donc, il y a quand même un espoir à avoir. Entretemps, il faut néanmoins être conscient qu'il y a des limites et qu'il ne faut pas trop essayer de tirer la couette vers nous et réaliser qu'on est dans un monde qu'on doit tous partager. Par exemple, si on veut continuer à rouler en voiture et qu'on considère que c'est un droit pour tout le monde, mais que tout le pétrole est pour nous dans les pays occidentaux, les Chinois, les Africains ne peuvent pas le faire. Ceci on ne peut pas l'accepter.



Donc, il y a quand même pas mal de réflexions qu'il faut faire dans cette problématique extrêmement difficile et je ne suis sûrement pas l'expert là-dedans. Regardez simplement les discussions qu'il y a aujourd'hui ou cette semaine sur les mesures pour éviter le réchauffement de la planète, etc. Il y a 258 mesures et ils se sont mis d'accord sur une de ces mesures. Si on ne fait rien, qu'est-ce qui va se passer ? Il faut quand même se poser la question ouvertement et, même si c'est dramatique, trouver la voie de sortie d'une manière ou d'une autre. Ce n'est pas jouer nécessairement la Cassandra, mais on ne peut pas non plus fermer les yeux et dire tout va bien se passer. Il faut trouver le juste milieu entre les deux.

**Pierre Ahlborn :** Moi, je veux bien laisser à chacun son thermomètre. Celui qui veut mesurer son bonheur, qu'il le mesure, celui qui veut mesurer l'accroissement de son bien matériel, qu'il le mesure. Mais tu as dit quelque chose dans ta conclusion qui me semble tout à fait pertinent, c'est qu'il faut des indicateurs où on puisse comparer. Or, j'ai l'impression que le PIB, qui est une mesure assez brute, n'est pas relativisé par rapport à la croissance de la population. Il est effectivement vrai qu'un pays comme l'Allemagne, avec une population en retrait, qui arrive à produire une croissance économique positive, c'est nettement plus puissant qu'un pays qui a une forte croissance économique comme les Etats-Unis. Les PIB ne sont pas comparables parce que la croissance de la population n'est pas la même. Donc c'est une des remarques que je voulais mettre dans l'arène. Deuxième remarque : c'est que le PIB est toujours pris à sa valeur telle qu'elle est dans un pays, alors qu'un PIB de x à Luxembourg sont x, une croissance de 7 % en Chine sur un petit PIB n'est certainement pas comparable à la croissance de 1 % dans un pays aussi évolué que le Luxembourg.

**Le conférencier :** Oui, mais la vraie question : est-ce que les Chinois sont plus heureux que les Luxembourgeois ou l'inverse ?

**Pierre Ahlborn :** Oui, mais ça, à chacun son thermomètre.

**Le conférencier :** Oui, mais il y a quand même aussi des statistiques qui circulent qui mesurent ces éléments. Je n'en ai pas montré aujourd'hui parce que cela aurait fait tout un exposé à part. Mais on constate que, dans beaucoup de pays où le PIB par personne n'est pas si élevé, les gens sont parfois beaucoup plus content que dans les pays où on a un PIB par tête important. Donc, il n'y a pas nécessairement une même perception et, comme tu le dis très bien, chacun a son thermomètre ; Si tu vis au Mexique ou en Inde, si tu habites dans un petit village, tu peux être tout à fait

content sans connaître l'automobile ou la télé ou autre confort matériel. Donc tout cela est très relatif et c'est pour cela que je suis de plus en plus convaincu qu'une politique commune, même dans un pays, n'est pas nécessairement la bonne. Si on voit en Inde, où j'étais récemment, d'un côté il y a une population qui va, dans vingt ans, probablement atterrir sur Mars avec une fusée et, de l'autre côté, ils brûlent encore leurs morts sur le Gange et qui est plus content des deux ? Je crois qu'il faut trouver un équilibre où les deux puissent vivre ensemble et qu'on n'impose pas nécessairement son point de vue l'un à l'autre pour essayer de globaliser, notre pensée, notre façon de vivre. C'est pour cela que, pour moi, la critique ici, même si je me suis concentré aujourd'hui sur des mesures un peu plus économiques, est quand même beaucoup plus fondamentale sur un choix de société dans laquelle on veut vivre ou ne pas vivre. Et je crois que cela est le vrai débat, la croissance, oui, c'est simplement parce si on allume la radio, on entend notre Premier Ministre – peu importe, celui qui est là actuellement ou le précédent – on entend son discours à la Nation, et on ne parle que de croissance qu'il faut augmenter pour résoudre nos problèmes, pour financer nos retraites, ... Le message est, il faut de la croissance, croissance, croissance. C'est le slogan qui est en permanence mis en avant. Or, on doit quand même se rendre compte que la croissance n'est pas réalisable à l'éternité, donc à un certain moment, il ne sera plus possible de croître et il faut trouver d'autres mécanismes. Les économistes travaillent là-dessus pour identifier ces autres mécanismes pour pouvoir vivre ensemble et perdurer sur la terre.

**André Prüm :** Les indicateurs de bien-être sont très difficile à mesurer et posent un sérieux problème méthodologique puisqu'ils font abstraction de différences culturelles dans la définition et la perception de l'état de bien-être. Ne pensez-vous pas qu'il serait plus réaliste dans ces conditions de se concentrer plutôt sur des situations de mal-être, en d'autres mots de pauvresse, ainsi que sur les dégradations de notre environnement de vie, qui me semblent plus faciles à apprécier dans la mesure où ils reposent sur des données plus tangibles ? Au surplus, une telle approche ne serait-elle pas plus utile aux objectifs du millénium et plus précisément aux ambitions d'éradication de la faim et de l'extrême pauvreté dans le monde ?

**Le conférencier :** Cela existe au niveau des Nations Unies. Il y a des mesures de ce type, mais c'est toujours la question : « est-ce que le verre est à moitié plein ou à moitié vide ? ». Donc, si on veut être plus positif, on a plutôt tendance à dire : « est-ce que tu es content ? » et on ne va pas

dire : « tu n'es pas content, sur quoi, etc. ? ». Donc je dirais que cela est dans l'approche psychologique mise en œuvre pour pouvoir identifier les choses. On essaie toujours de positiver les questions. Dans le référendum, on aurait dû le faire aussi, on aurait peut-être pas eu un grand non.

**Marco Wagener :** Je voudrais également poser une question quant à la relation entre justement le PIB, le bonheur, mais aussi le PIB et la redistribution, voire le chômage. D'abord pour le PIB-bonheur, j'ai discuté avec mon voisin Paul Zahlen du Statec justement et on a trouvé, en fait, une corrélation positive entre PIB et bonheur. Il y a quand même une très forte relation entre PIB et le bonheur ou les nouvelles mesures de richesse, donc les pays où les habitants sont satisfaits de leur vie, sont également généralement des pays qui ont un niveau de vie mesuré matériellement en PIB très élevé. Par exemple, si on songe aux pays scandinaves qui se classent souvent en premier dans les indicateurs de bonheur, ce sont également des pays assez riches. C'était ma première réflexion. Ensuite, je vous trouve également très pessimiste en ce qui concerne la redistribution. Il suffit de regarder ce qui s'est passé justement après la crise financière et économique de 2008 en Europe, surtout dans les pays du sud. Je suis sûr que, dans ces pays-là, ils auraient aimé avoir une croissance ou un regain de croissance beaucoup plus rapide pour justement lutter contre l'explosion du chômage qui s'est produite dans ces pays et également d'autres problèmes sociaux. Je suis persuadé que la Grèce aujourd'hui serait bien contente si elle avait un peu plus de croissance pour lutter contre le chômage des jeunes et résoudre ses problèmes. Vous avez dit s'il n'y a plus la croissance, les problèmes seront par la nature ou par le marché, et là je me suis quand même posé la question : est-ce qu'il n'y a pas d'action publique qui serait nécessaire dans ce cas-là ? Donc les gouvernements devraient tout de même intervenir pour redistribuer ou pour assurer la redistribution des biens de première nécessité ou les ressources naturelles dans ce cas. Merci.

**Le conférencier :** Eh bien, je défends partiellement la notion le PIB qui reste importante. Sa relation avec l'indice de bien-être est aujourd'hui encore très proche. Les deux sont basés plus ou moins sur les mêmes données et j'étais au STATEC pour discuter de cela avec Serge Allegrezza. La base est plus ou moins la même. La seule chose qu'on a ajouté, c'est un certain nombre d'autres indicateurs pour avoir une indication sur le bien-être. Et alors c'est normal que l'on ait une corrélation relativement importante parce qu'on part de la même base. Donc c'est pour cela que je dis, dans le futur, ce n'est peut-être plus cette base-là qui sera la référence

et c'est pour cela qu'il y a toutes ces réflexions qui sont aujourd'hui en cours où on veut vraiment dépasser la notion de PIB pour aller dans d'autres directions, dans d'autres mesures pour mesurer le bien-être. Et encore le bien-être, il faut encore le définir parce que, si on regarde dans la littérature, il n'y a pas bien-être et bien-être.

Pour la redistribution, la seule chose que je voulais dire c'était qu'il ne faut pas croire tel que décrit dans la courbe de Kuznets qu'automatiquement, en augmentant le PIB les inégalités disparaissent. Et je crois que la Grèce sera un très bon exemple, ce n'est pas la croissance qui va sauver la Grèce, sûrement pas. Oui, cela pourrait éventuellement leur faciliter la survie dans l'euro, mais là on est dans une discussion totalement différente. Et là, on ne parle même pas de croissance. Là, on parle simplement de survie parce qu'ils n'ont pas assez de production en interne pour survivre, donc on est tout à fait dans un autre problème.

Il y a eu beaucoup d'études qui ont été faites sur la redistribution et c'est à nouveau plutôt une question d'éthique qu'on a et comment on veut la faire. Ce qu'on a pu démontrer maintenant est qu'il n'y a pas de relation directe entre la volonté de redistribuer et une nuisance sur la croissance. Donc on peut faire une redistribution quand c'est nécessaire et d'une manière très importante sans que la croissance n'en souffre. C'est la conclusion qu'il faut tirer de toutes ces études. Avant on disait : « oui, on ne va pas faire de redistribution pour ne pas freiner la croissance ». Aujourd'hui, avec les statistiques qu'on a du Fond Monétaire International, on a pu démontrer : « non, faites la redistribution parce que la redistribution va vous créer un environnement beaucoup plus sain dans votre pays qui va supporter une croissance durable beaucoup plus soutenue que si vous ne faites pas de redistribution ». Donc, on peut entreprendre des actions de redistribution et ces actions ne sont pas conditionnées par une croissance, mais simplement par une volonté politique. Ainsi on parle d'innovation sociale qu'il faut faire pour trouver d'autres façons pour organiser cette redistribution.

**Intervenant :** Je fais juste une constatation, je ne veux même pas de réponse. Alors, la première chose, il y a croissance et croissance. Tous les biens matériels ont une croissance limitée, petite ou grande. Sauf les biens immatériels, l'argent s'accroît avec une rapidité, avec une vitesse incroyable. Elle n'est pas contrôlable bien que la croissance matérielle, elle a toujours été contrôlée.

La deuxième constatation. Je suis très heureux de savoir maintenant que l'on peut mesurer le bien-être avec un thermomètre. Ça, c'est nouveau pour moi.



La troisième. Si vous voulez mesurer le bien-être, il n'y a qu'un seul moyen. On ne peut pas le mesurer parce qu'il est dans cette boîte.

**Intervenant :** Bon, si ce n'était pas une question, permettez-moi de poser une question. C'était sur la dimension historique à long terme de la notion de croissance. Si on regarde des statistiques qui sont établies sur la croissance économique des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, on constate que, pendant cette longue période il y avait très peu de croissance et que l'effet de la croissance, c'est un phénomène peut-être plus récent, un phénomène après-guerre. D'où la question de la normalité de la croissance, dans un sens économique comme moteur économique, comme indicateur d'une économie dynamique. Est-ce quelque chose de temporaire ou est-ce économique, peut-être aussi lié à des systèmes politiques parce qu'il y a eu de grands changements dans le même axe de temps ? Je pense que c'est une vraie question parce qu'on n'a pas beaucoup parlé de « qu'est-ce qu'on entend par croissance ? ». Est-ce aujourd'hui la normalité ou est-ce plutôt l'exception ?

**Le conférencier :** La croissance, elle a existé depuis toujours et si ce n'est que la croissance démographique qui a un effet direct sur la croissance économique : plus d'hommes on a, plus de travail on peut faire, le plus l'économie se développe. Mais la notion de PIB a permis de mesurer à partir des années 30, 20, la performance économique d'une manière plus ou moins standardisée. Si on regarde la croissance du PIB au Luxembourg, on croit que le Luxembourg a connu une croissance toujours foudroyante ; ce n'était pas du tout le cas. Les années 50, 60 ou voire même 70, on avait au Luxembourg une croissance inférieure à nos pays voisins, même avec une ARBED qui marchait très bien. Ce n'est que dans les dernières années où effectivement avec les banques, les fonds d'investissements,... qu'on a eu une très forte accélération de la croissance.

Donc, oui, il y a toujours eu de la croissance et le PIB est une mesure qui a été introduite parce qu'il faut un consensus entre différents pays pour pouvoir comparer les performances économiques, ce qui s'est fait dans les années 30, 40, avec l'introduction de la comptabilité des Etats qui n'existait pas vraiment avant. A partir de là, effectivement, on peut mesurer et comparer. Ainsi il devient possible de documenter la croissance, comme je viens de le dire par exemple au Luxembourg où, nous avons la perception que cela marchait très fort depuis toujours alors qu'en consultant les chiffres historiques on voit que ce n'était pas nécessairement le cas.

**Patrice Pieretti :** Un statisticien économique britannique nommé Angus Madison, décédé en 2010, a reconstitué des données sur de très longues périodes qui sont la référence mondiale dans les milieux académiques. L'auteur montre que la croissance économique par tête a été pratiquement inexistante depuis l'an 0 jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La croissance est donc un phénomène très récent qui a décollé depuis la révolution industrielle. Elle n'est donc pas un processus « normal » pour répondre à la question.

**Intervenant :** Je me pose tout simplement une question, on a parlé énormément d'économie, mais est-ce que la véritable question n'est pas de savoir si la croissance est un progrès, notamment pour l'être humain ? Je crois que vous avez abordé un petit peu la question à la fin de votre exposé en disant : « mais c'est un choix de société finalement ». Ce qui me fait peur aujourd'hui en entendant la radio il y a quelques jours, on parlait de tous ces robots qui vont remplacer les êtres humains, qui vont remplacer les services. On craignait déjà la machine qui remplaçait l'homme à l'ère industrielle. Aujourd'hui, on a cette machine, cette informatique qui remplace l'homme à l'ère des services. On a de plus en plus de chômeurs, on a de plus en plus de gens auxquels on dit : « mais vous avez des loisirs ». Encore faut-il qu'ils puissent se les offrir. Mais où va-t-on ? Est-ce que c'est vraiment ce que nous souhaitons ? Est-ce que la croissance est un facteur de progrès ? Personnellement, je ne pense pas. Je pense qu'effectivement on ne peut peut-être pas physiquement croire en une croissance illimitée, mais je ne suis même pas sûr que cela soit souhaitable. Et là, on rejoint aussi un autre concept qui est celui de déontologie.

**Le conférencier :** Tout à fait. Vous avez mis le doigt sur le vrai problème et ce qui devrait sortir de l'exposé, c'est effectivement la question : « est-ce qu'on veut cette croissance, oui ou non ? » et surtout la question la croissance matérielle, est-ce qu'elle fait du sens ? Et certains progrès techniques ou autres ne vont probablement pas faire de sens. C'est pour cela que je dis si on regarde en Inde ou au Mexique les gens, qui habitent dans les petits villages et qui ne sont que peu exposés à l'industrialisation ou au progrès technique, ils vivent leur petite vie. Est-ce que c'est très noble de vivre comme cela, du jour au lendemain avec la récolte qu'ils prennent de la terre ? C'est une question philosophique où je n'ai pas non plus la réponse. Comment juger si notre vie est meilleure que celle d'un fermier au Mexique ou en Inde ? C'est un choix de société et vous l'avez très bien dit, on est dans notre société, on doit survivre dans cette société et là il faut se poser les questions : est-ce que le modèle

dans lequel on est, est-ce qu'il est soutenable, est-ce qu'il est souhaitable, est-ce qu'il est désirable, est-ce qu'on arrive à survivre et devient-on de meilleurs hommes ? Donc, c'est cela les questions auxquelles notre société doit trouver des réponses.

**Henri Etienne :** Je voudrais revenir à Carlo Hemmer qui était notre président d'ailleurs et qui, pour la première fois, abordait le sujet dans une série d'articles du Lëtzeburger Land qui datent de 1976. Et alors Georges Als, après le premier article, avait annoncé une réponse. Il lui a fallu quand même plusieurs semaines pour donner la réponse suite à la série d'articles et, comme par hasard, on s'attendait à une forte attaque de Carlo Hemmer. Au contraire, Georges Als était plutôt d'accord avec lui, donc il n'y a pas eu de polémique.

Puisque j'ai la parole, la pensée fondamentale de Carlo Hemmer reste la bonne et elle donne l'indication pour une solution. Le principe de Carlo Hemmer est « sie rechnen falsch », c'est-à-dire que le PNB est calculé de manière mauvaise en ce sens que le coût ou le prix payé pour le PNB, tel que nous le calculons maintenant selon la convention, ne tient absolument pas compte des dégâts qu'il cause et qui permettent cette croissance entre guillemets, alors Carlo Hemmer, c'était l'air, les fleuves, enfin les arbres, tout ce qu'on veut, mais ce n'est pas comptabilisé. Alors, pour revenir à la dernière intervention, il est évident que, si on calcule justement, il faut aussi mettre dans le passif et dans le coût les dégâts que nous causons dans les populations. Il faut avoir le courage de le faire sinon le calcul reste faux. Merci.

**André Prüm :** Voilà une excellente conclusion à nos discussions. Au nom de notre section, il me reste à remercier vivement notre conférencier pour son exposé riche et stimulant.

Séance du 2 décembre 2015

## TRAVAIL FLEXIBLE ET ATYPIQUE

par

Jean-Luc Putz

Jean-Luc PUTZ est membre agrégé de la Section des Sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal depuis 2014.

Il a exercé dans un premier temps en qualité d'avocat au barreau de Luxembourg avant de rejoindre la magistrature. Il est auteur de plusieurs livres analysant le droit luxembourgeois, et focalisant en particulier sur le droit du travail et la propriété intellectuelle. Depuis 2005, il intervient à l'Université du Luxembourg.





## Table des matières

(1) Travail atypique .....	3
1.1. Origines .....	3
1.2. Risques et avantages .....	4
1.3. Situation au Luxembourg .....	7
(2) Flexibilité interne .....	8
2.1. Portée du contenu du contrat de travail .....	8
2.2. Poste de travail .....	10
2.3. Horaire de travail .....	11
2.4. Rémunération .....	12
2.5. Lieu de travail .....	12
2.6. Durée de travail .....	14
(3) Flexibilité externe .....	19
3.1. Flexibilité offerte par le contrat à durée indéterminée .....	19
3.2. Les contrats de travail précaires « classiques » .....	25
3.3. Le travail intermittent .....	32
3.4. Les relations de travail simplifiées .....	33
3.5. Les constructions contractuelles complexes .....	35
3.6. Nouvelles plateformes organisant le travail .....	42
(4) Pistes de réflexion pour l'avenir .....	45
4.1. Dérégulation du contrat de travail standard .....	45
4.2. Redéfinition du champ d'application du droit du travail .....	49
4.3. Mutualisation de certains aspects de la relation de travail .....	49
4.4. Donner un coût à la flexibilité .....	49
Bibliographie .....	53

L'entreprise est une entité vivante qui doit sans cesse s'adapter à la demande de ses clients, à l'évolution technologique et à l'environnement économique. Le droit du travail a pour mission d'établir un juste mais délicat équilibre entre d'un côté les besoins des entreprises et d'un autre côté la protection du statut des salariés. Cet équilibre se traduit par une flexibilité plus ou moins grande de la relation d'emploi.

Certains mécanismes sont conçus pour accorder davantage de flexibilité aux salariés, tel par exemple l'horaire mobile. Le droit du travail étant cependant essentiellement un droit contraignant pour l'employeur, la question de la flexibilité est à aborder principalement du point de vue patronal.

En effet, le noyau du droit du travail définit la relation d'emploi comme étant une relation rigide, caractérisée par la continuité du contrat et la constance des revenus, de la tâche et de la durée de travail ; toute flexibilité apportée peut donc être considérée comme étant du travail « atypique » (titre 1), flexibilité pouvant être interne au niveau des conditions de travail (titre 2) ou externe pour permettre à l'entreprise de moduler la main-d'œuvre (titre 3).

### (1) Travail atypique

Le concept du « travail atypique » s'est imposé dans la littérature, surtout en sociologie du travail ; il ne s'agit cependant pas d'un concept juridique, le Code du travail ne la mentionnant que dans un seul article<sup>1</sup>. Il n'existe pas de définition précise du travail atypique. La définition est plutôt négative, par démarcation d'une forme « typique » de travail à laquelle il est dérogé sur un ou plusieurs aspects. En adoptant une définition large, il s'agit donc de toute forme d'emploi qui remet en cause la façon typique, « normale » ou « traditionnelle » de travailler, notamment au niveau des modalités de travail (durée, horaire, lieu de travail), de la durée du contrat ou encore du statut légal. Cette définition est nécessairement évolutive.

#### 1.1. Origines

Après l'abolition de tous corps et privilèges par la Révolution française et l'introduction du Code civil prônant la liberté contractuelle absolue, tout encadrement du travail subordonné avait disparu. Ce n'est

<sup>1</sup> Art. L. 165-1 (1), 3<sup>e</sup> tiret C.T.

que la révolution industrielle, tardive au Luxembourg, qui fait naître progressivement une législation sociale, encadrant dans un premier temps les conditions de travail (durée de travail, protection de la santé, etc.) et plus tard le contrat de travail (délais de préavis, forme du contrat, etc.). La condition ouvrière restait par nature instable et non sécurisée, la plupart des ouvriers vivant au jour le jour, sans possibilité d'épargner, l'accès à la propriété immobilière étant souvent utopique. Si le contrat des employés est certes encadré dès 1919<sup>2</sup>, c'est cependant essentiellement au cours des « Trente Glorieuses » d'après-guerre que les salariés gagnent constamment en stabilité et en protection sociale, ce qui donnera lieu à une forme « typique » de contrat de travail qu'était le contrat à durée indéterminée à temps plein et avec un horaire plutôt stable.

Trois phénomènes marqueront l'évolution à partir de la moitié des années 70 et remettront en cause cette stabilité, à savoir : les chocs pétroliers qui impactent au Luxembourg sur la sidérurgie, l'ouverture des marchés sur le plan européen et mondial, ainsi que l'accélération de l'économie au rythme des changements technologiques. Pour la première fois depuis la guerre, le chômage fait son apparition et devient un phénomène structurel non résolu à ce jour. L'évolution économique devient incertaine et les entreprises hésitent à s'engager sur le long-terme envers leur main-d'œuvre.

Sur le plan du droit du travail, ces nouvelles contraintes se traduisent par une remise en cause du modèle traditionnel. D'un côté, la rigidité du droit du travail est accusée de favoriser le chômage. D'un autre côté, la flexibilisation est présentée comme étant indispensable dans un contexte de concurrence internationale. Les entreprises commencent ainsi à recourir à de nouvelles formes de contrats pour organiser leur main-d'œuvre, souvent favorisées par l'absence d'encadrement légal précis. La segmentation du marché du travail est amorcée.

### 1.2. Risques et avantages

Du point de vue patronal, le principal but est d'adapter le plus rapidement possible la main-d'œuvre aux besoins de l'entreprise, donc de ne rémunérer que le nombre d'heures dont l'entreprise a réellement besoin, tout en évitant les frais (heures supplémentaires, coûts d'une procédure de

licenciement). Un *turn-over* plus élevé peut cependant engendrer des coûts, sous forme de frais de recrutement et de formation. La flexibilité demandée aux salariés peut également avoir un impact négatif sur la motivation au travail et l'identification avec l'entreprise, donc sur la qualité du travail et le climat social. Les patrons qui se montrent trop innovateurs au niveau de l'organisation de leur relation de travail doivent également supporter les risques de l'insécurité juridique qui entoure certaines nouvelles formes de travail.

Du point de vue des salariés, certains arguments sont régulièrement avancés pour présenter la flexibilité sous une bonne lumière. Certaines formes de travail permettent en effet d'augmenter les revenus, d'éviter les désagréments et coûts liés aux trajets professionnels ou de faciliter l'association entre vie professionnelle et vie privée. Le revers de la médaille est cependant en général une plus grande précarité du statut social. La rémunération, souvent faible et variable, n'est pas garantie, ce qui restreint l'accès au crédit et donc également au logement. La durée de travail inférieure ou intermittente limite le parcours de cotisation auprès de la sécurité sociale et induit ainsi des risques de précarité, tant durant la période active qu'à l'âge de la retraite. L'employeur ayant peu d'intérêt à investir dans la formation de cette main-d'œuvre volatile, leur employabilité déjà faible est d'autant plus affectée. Au niveau de la sécurité au travail, les statistiques des pays étrangers montrent que certaines formes de travail atypiques augmentent le risque d'être victime d'un accident de travail : plus grande fatigue physique et psychique, changement fréquent de l'environnement de travail, formation moindre, pas d'intégration dans l'équipe permanente.

Tous ces risques de précarité remettent en cause l'équilibre social qu'a instauré le droit du travail. Cette législation asymétrique protège le salarié, partie supposée faible, et instaure une répartition des risques économiques entre employeur et salarié ; le salarié perçoit une rémunération fixe, que l'employeur doit continuer à payer malgré la volatilité de ses propres revenus. Mais les travailleurs précaires et atypiques participent davantage aux risques de l'activité économique sans pour autant participer davantage aux gains, puisque leur salaire est – au mieux – celui d'un salarié ordinaire.

La diversification des types de contrat conduit également à la segmentation du marché du travail. Le premier marché du travail offre des conditions de travail stables et de bonnes conditions de rémunération.

<sup>2</sup> Loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés.



Le second marché du travail se caractérise souvent par une rémunération faible et des conditions de travail difficiles. Cette situation serait plus facile à accepter si le passage par des contrats précaires, tels les contrats limités dans le temps, constituait une porte d'entrée vers le marché du travail primaire. Dans les faits toutefois, ces deux marchés du travail s'avèrent souvent cloisonnés et ceux qui ne décrochent pas de contrat fixe risquent de s'enliser dans la précarité. Les contrats précaires « créent dans le monde du travail une fracture entre les salariés permanents bénéficiant d'une certaine garantie de l'emploi et les salariés intérimaires privés de stabilité et d'espoir de progression professionnelle. L'éclatement de la collectivité de travail dans l'entreprise en constitue la conséquence »<sup>3</sup>. Des études menées à l'étranger concluent en ce sens ; « au Luxembourg, puisque la majeure partie des emplois sont en CDI, la segmentation du marché du travail se fait essentiellement en termes de rémunération et de qualification »<sup>4</sup>.

La ségrégation du marché du travail n'affecte pas de manière aléatoire toutes les catégories de la population, mais fragilise souvent les catégories qui sont déjà les plus démunies. Une majorité de travail atypique est demandée aux salariés avec un faible niveau de formation. Près de 80 % des travailleurs intérimaires sont des hommes<sup>5</sup> ; le même pourcentage affecte les femmes lorsqu'il s'agit de travail à temps partiel. Près de deux tiers des intérimaires sont des frontaliers<sup>6</sup>.

Même si les contrats précaires ne sont pas censés être des contrats à l'essai, il faut constater que « premier emploi rime avec emploi temporaire » et qu'un grand nombre de jeunes débutent leur carrière par des contrats temporaires, ce qui n'est cependant pas nécessairement caractéristique d'un abus, mais peut-être dû au fait qu'ils accèdent au marché du travail via des contrats de remplacement ou des mesures d'insertion<sup>7</sup>. En 2006, près de 18 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans et 33 % des 15 à 24 ans ont travaillé sous CDD, contre, à l'époque, 6 % de la population totale en

3 Projet de loi n° 3346 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre, Exposé des motifs, p. 2.

4 KRISTELL LEDUC et ANNE-SOPHIE GENEVOIS, Segmentation du marché du travail, le cas luxembourgeois, CEPS, Working Paper n° 2012-35, octobre 2012.

5 RIES Jean, SINNER Véronique, Regards sur le travail intérimaire, STATEC, janvier 2012.

6 CSL, Panorama Social 2015, p. 103.

7 RIES Jean, SCHOCKMEL Marco, Regards sur les transitions entre l'école et le premier emploi.

emploi, la précarité de l'emploi semblant ainsi plus accentuée lors des premières années suivant le système scolaire<sup>8</sup>.

La coexistence entre contrats stables et contrats atypiques est également un défi pour la paix sociale dans les entreprises. L'entreprise est organisée autour d'un noyau de salariés permanents, attachés à l'activité principale de l'entreprise et donc plus difficiles à remplacer, bénéficiant souvent de conditions de travail favorables découlant d'une convention collective ou des usages internes. Autour d'eux gravitent une panoplie de travailleurs, prestataires et sous-traitants, n'ayant pas le même statut ni la même rémunération, mais appelés à partager quotidiennement le même lieu de travail.

La conclusion de contrats atypiques affecte ainsi l'intérêt général et ne saurait être abandonnée au libre accord entre employeur et salarié. Si certaines clauses contractuelles sont purement et simplement interdites, d'autres sont encadrées par le législateur.

### 1.3. Situation au Luxembourg

Il n'existe que peu de publications qui s'intéressent au travail atypique au Luxembourg. En ce qui concerne les formes « classiques » de travaux atypiques, le Luxembourg reste en bonne position dans la moyenne européenne. Le taux de contrats à durée indéterminée (CDI) est élevé au Luxembourg. Au contraire, le travail à temps partiel est moins développé que dans d'autres pays – ce qui avait d'ailleurs incité le législateur à revoir la législation afin que l'offre de postes à temps partiel s'agrandisse. Les dernières données livrent l'image suivante :

	Luxembourg	Allemagne	France	Belgique	Moyenne EU (28)
Travail à temps partiel <sup>9</sup>	18,9 %	27,6 %	18,9 %	24,1 %	20,4 %
Contrats à durée limitée <sup>10</sup>	8,2 %	13 %	15,8 %	8,7 %	14 %

8 FRISING Armande, LANGERS Jean, REICHMANN Liliane, Les jeunes face au marché du travail, p. 261.

9 Données Eurostat pour 2014, Personnes ayant un emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total.

10 Données Eurostat pour 2014, Salariés ayant un contrat à durée limitée, en pourcentage du nombre total de salariés.

Dans l'étude sur les nouvelles formes d'emploi publiée en 2015 par la fondation EUROFOUND<sup>11</sup>, le Luxembourg se démarque de la plupart des autres pays par le fait qu'une seule forme « nouvelle » a été trouvée (le prêt temporaire de main-d'œuvre), tandis que dans certains pays de nombreuses formes nouvelles ont fait leur apparition. Le Luxembourg se montre dès lors assez peu innovateur et adopte une approche classique.

## (2) Flexibilité interne

Les conditions de travail convenues sur le plan collectif, essentiellement par voie de convention collective, sont très difficiles à changer. Même si la convention collective a été signée au niveau de l'entreprise (et non du secteur et de la branche), l'employeur ne pourra les modifier qu'en dénonçant la convention collective à l'arrivée de son terme et en se remettant à la table de négociation avec les syndicats.

La situation est toute autre pour les conditions de travail individuelles. D'un commun accord avec le salarié, il est toujours possible de modifier son contrat. L'employeur peut même, dans certaines limites, se passer de l'accord du salarié.

### 2.1. Portée du contenu du contrat de travail

#### 2.1.1. *Clauses de flexibilité*

Tout ce qui est écrit et signé dans le contrat de travail n'est pas nécessairement contractuel. Le Code du travail, en instaurant une procédure de modification du contrat ne s'appliquant qu'aux clauses « substantielles », admet implicitement que l'employeur peut modifier les clauses « non substantielles » sans avoir besoin de l'accord du salarié. Ce ne sont donc pas de véritables clauses contractuelles, puisqu'elles n'engagent aucunement l'employeur, mais n'ont qu'une simple valeur informative.

Flexibiliser les conditions de travail revient à les « décontractualiser ». N'étant plus fixés d'un commun accord, certains aspects de la relation de travail sont ainsi soumis au pouvoir de direction du chef d'entreprise, qui peut les modifier sur simple instruction unilatérale. Il relève de

<sup>11</sup> Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

l'interprétation du contrat de savoir si une certaine mention était censée être déterminante, donc contractuelle pour les parties ou non. La Cour de Cassation française semble exiger de plus en plus une contractualisation expresse ; elle a par exemple retenu que « la mention du lieu de travail dans le contrat de travail a valeur d'information à moins qu'il soit stipulé par une clause claire et précise que le salarié exécutera son travail exclusivement dans ce lieu »<sup>12</sup>. La jurisprudence luxembourgeoise est plus éparse et procède à une appréciation au cas par cas. Un contrat doit toujours s'interpréter en recherchant la « commune intention des parties » (Art. 1156 du Code civil). Dans certaines hypothèses, la réponse découle de la nature même du contrat ; il est évident que le lieu de travail d'un camionneur ou d'un maçon est variable. La réponse n'est cependant pas toujours aussi évidente et il est préférable que les parties expriment plus clairement leurs intentions. Une clause de contractualisation expresse est évidemment possible (« en raison des charges familiales du salarié, les parties conviennent que cet horaire ne peut être modifié que d'un commun accord »), mais en pratique le candidat à l'embauche fait rarement le poids pour la faire insérer dans son contrat. Les clauses de décontractualisation ou « clauses de flexibilité » sont également largement reconnues par la jurisprudence et très fréquentes en pratique (« l'horaire peut varier en fonction des besoins de l'entreprise »). Ces clauses, dont il sera également question dans les titres qui suivent, permettent à l'employeur de changer sur simple instruction de sa part les modalités d'exécution du contrat de travail.

#### 2.1.2. *Révision unilatérale du contrat de travail*

Même si une certaine clause est à considérer comme « substantielle », donc comme étant un véritable engagement contractuel à respecter par les deux parties, le Code du travail accorde à l'employeur la possibilité de les modifier unilatéralement (Art. L. 121-7 C.T. ; révision du contrat de travail). Cette-fois, il ne peut cependant se contenter d'une instruction unilatérale mais doit respecter une procédure étroitement inspirée de la procédure de licenciement et impliquant donc le recours à une lettre recommandée, le respect d'un préavis en fonction de l'ancienneté du salarié ainsi que, le cas échéant, la tenue d'un entretien préalable.

La Cour de Justice de l'Union<sup>13</sup> vient d'ajouter une autre contrainte

<sup>12</sup> Cour de Cassation française, ch. soc., 15 mars 2006, n° 02-46496.

<sup>13</sup> Arrêt Pujante Rivera, C-422/14, EU :C :2015 :743.



procédurale substantielle : si la modification est fondée sur un motif économique et que le nombre de salariés dépasse certains seuils, la procédure du licenciement collectif est à respecter ; l'employeur ne pourra donc notifier les modifications qu'après avoir négocié un plan social avec sa délégation du personnel et, le cas échéant, les syndicats signataires de la convention collective applicable (Art. L. 166-2 C.T.)

La principale contrainte imposée par la loi est cependant celle de fournir une justification et, sur demande du salarié, une motivation précise à cette modification contractuelle, motivation qui peut notamment être de nature économique, c'est-à-dire « fondée sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise » (Art. L. 124-5 (2) C.T.). Malgré les apparences, cette procédure est cependant essentiellement contraignante pour le salarié, qui devra accepter les modifications et n'a que peu de moyens pour les contester. La loi accorde pour seul moyen au salarié en désaccord avec le changement de son contrat, la possibilité de cesser son travail, acte qui sera requalifié en licenciement de la part de l'employeur et ouvre ainsi un recours devant le Tribunal du Travail. Au vu du risque que prend le salarié en abandonnant son travail pour s'engager dans une procédure à l'issue incertaine pour tenter d'obtenir, d'ici quelques mois ou années – et sans pouvoir prétendre aux indemnités de chômage – des dommages-intérêts souvent assez modestes, la plupart des salariés acceptent les modifications contractuelles en grinçant des dents.

### 2.1.3. Aspects soumis à la flexibilité

La nature de l'emploi occupé, l'horaire, la durée et le lieu de travail, tout comme le salaire sont des éléments qui sont censés être fixés par écrit entre employeur et salarié avant l'entrée en service (Art. L. 121-4 C.T.). Néanmoins, chacun de ces aspects est susceptible de faire l'objet d'une clause de flexibilité ou d'autres aménagements.

### 2.2. Poste de travail

Dans une décision célèbre surnommée « arrêt citron-banane », la Cour de Cassation française a dû statuer à propos d'une salariée agricole affectée à la récolte de citrons, qui a refusé une réaffectation à la récolte de bananes ; son licenciement a été validé<sup>14</sup>. La jurisprudence luxembourgeoise offre également de nombreuses illustrations de cas dans

<sup>14</sup> Cour de cassation française, chambre sociale, 10 mai 1999, n° 96-45673.

lesquels le salarié était en droit ou non de refuser la réaffectation. Il y a changement substantiel essentiellement si le nouveau poste implique des responsabilités moindres, telle la gérante d'un salon de coiffure rétrogradée dans une fonction de simple coiffeuse<sup>15</sup> ou un chef de rayon devenant simple vendeur<sup>16</sup>.

La plupart des contrats de travail contiennent une clause de flexibilité prévoyant la possibilité de réaffectation du salarié à un autre poste. Mais « une clause de flexibilité n'autorise nullement l'employeur à faire tout et n'importe quoi des fonctions de la salariée, de modifier ces fonctions comme bon lui semble et quand il le désire ; l'employeur reste toujours tenu de respecter la fonction pour laquelle la salariée a été engagée, son statut et ses qualités, quand bien même il entend y apporter des adaptations »<sup>17</sup>.

### 2.3. Horaire de travail

L'horaire de travail est censé être indiqué dans le contrat de travail. De nombreuses décisions considèrent toutefois que cette indication est simplement indicative. Par ailleurs, la plupart des contrats de travail contiennent des clauses de flexibilité, pleinement reconnues par la jurisprudence, autorisant l'employeur à procéder à un changement de l'horaire.

L'horaire de travail peut également être atypique, par exemple en tant que travail du soir, **travail nocturne** ou travail posté. Ici, l'atypicité ne découle pas seulement du fait que la plupart des salariés occupent un poste du jour, mais aussi du décalage de ce rythme de travail avec le rythme biologique du corps humain. S'y ajoute un risque de précarisation sociale en raison du déphasage avec les horaires des autres membres de la famille et de la vie en société. Cette forme de travail n'est pour autant ni interdite ni restreinte à des cas dûment justifiés et ne donne même pas nécessairement lieu à un salaire majoré<sup>18</sup> ; le droit du travail y répond essentiellement par une attention accrue aux risques engendrés pour la sécurité et la santé des travailleurs nocturnes.

<sup>15</sup> CSJ, 3<sup>e</sup>, 18 décembre 2012, 37774.

<sup>16</sup> CSJ, 27 juillet 2002, 25379.

<sup>17</sup> CSJ, 3<sup>e</sup>, 26 mai 2011, 35822.

<sup>18</sup> Une majoration de salaire minimale de 15 % n'est imposée qu'aux entreprises couvertes par une convention collective, Art. L. 162-12 (3) pt. 1 C.T.

## 2.4. Rémunération

La rémunération est un élément déterminant pour le salarié lors de la conclusion du contrat ; il s'agit par conséquent d'un élément contractuel substantiel qui n'est pas soumis au bon vouloir de l'employeur. Néanmoins, par la voie contractuelle, l'employeur a la possibilité de se ménager un important degré de flexibilité. Les seules limites inférieures qui s'imposent sont celles du salaire social minimum (Art. L. 221s. C.T.) et des grilles de salaire des conventions collectives. Au-delà, la flexibilité que l'employeur se réserve peut être totale, puisque la jurisprudence admet les clauses de libéralité stipulant que tout supplément de salaire, telles des primes, constitue une libéralité de la part de l'employeur<sup>19</sup>. Cette clause autorise l'employeur à décider s'il paye ou non la prime, et à en fixer le montant, sans qu'un paiement répété ne puisse devenir un droit acquis pour le salarié<sup>20</sup>. La flexibilité peut également se traduire par des primes liées aux résultats de l'entreprise ou du salarié individuel, notamment à travers des primes d'objectifs.

En recourant à la procédure de modification unilatérale du contrat, l'employeur a la possibilité de revoir à la baisse les salaires contractuellement fixés dans les contrats individuels. Si ce changement a été notifié en bonne et due forme, des protestations et contestations du salarié ne sont d'aucun effet, quelle que soit l'importance de cette modification. Ainsi par exemple dans une affaire dans laquelle l'employeur avait unilatéralement réduit le salaire de 50 %, la Cour a rappelé que le salarié n'a aucun moyen pour imposer le maintien de ses conditions antérieures et s'il veut attaquer la décision de l'employeur, il doit tirer les conséquences et démissionner : « Si le salarié reste auprès de son employeur après l'entrée en vigueur des modifications sans résilier immédiatement son contrat, il ne saurait imposer le maintien des conditions antérieures »<sup>21</sup>.

## 2.5. Lieu de travail

Le contrat de travail est censé renseigner le lieu où le travail s'exerce. Des mutations de très faible ampleur, telles des mutations au sein du même site sont de la compétence de l'employeur. Il a par exemple été décidé qu'une salariée travaillant comme aide-ménagère ne peut s'opposer à ce

19 Voir p.ex. CSJ, 8<sup>e</sup>, 10 juillet 2014, 39814 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 10 juillet 2014, 39489.

20 Voir p.ex. CSJ, 3<sup>e</sup>, 16 décembre 2010, 35224 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 24 avril 2014, 37948.

21 CSJ, 8<sup>e</sup>, 2 juillet 2009, 33326.

que son lieu de travail soit déplacé depuis le foyer au sous-sol, ce d'autant plus que l'employeur avait des motifs valables liés au bon fonctionnement de l'entreprise<sup>22</sup>.

De manière générale, la jurisprudence luxembourgeoise paraît reconnaître assez largement les clauses de flexibilité géographique<sup>23</sup>. Tel a par exemple été le cas dans une affaire de 2010 dans laquelle le contrat mentionnait que « suivant les besoins de l'entreprise, la salariée peut être occupée à divers endroits au Luxembourg » ; elle avait refusé sa réaffectation vers un autre centre exploité par l'employeur<sup>24</sup>. Son licenciement a été déclaré fondé, puisque la salariée était obligée de se soumettre à cet ordre de changement de poste.

A ce jour, la Cour d'appel ne semble pas encore avoir eu l'occasion de décider si elle suit ou non l'exemple de la jurisprudence française selon laquelle, même en présence d'une clause de mobilité expresse, le juge doit vérifier si la mise en œuvre de cette clause ne porte pas atteinte au droit du salarié à une vie personnelle et familiale, respectivement si cette atteinte est justifiée et proportionnée<sup>25</sup>.

Une forme de travail atypique de par le lieu où il s'exerce est le **télétravail**, défini – en somme – comme étant le travail effectué en dehors des locaux de l'employeur, plus particulièrement au domicile du salarié, en recourant aux technologies informatiques. Le travail à domicile est souvent présenté comme un moyen facilitant l'accord entre vie familiale et vie professionnelle ; il permet également d'éviter les risques, coûts et pertes de temps liés au déplacement professionnel. Mais le travail à distance crée aussi de nouveaux risques pour le salarié : ne partageant pas le quotidien de ses collègues de travail, il risque de se désolidariser de la vie de l'entreprise et de ne plus être intégré dans une structure hiérarchique claire. La mise en œuvre et la surveillance des règles de protection de la santé s'avère difficile pour l'employeur, surtout en ce qui concerne la durée et l'horaire de travail. Il faut également

22 CSJ, 26 juin 1997, 20010.

23 Voir p. ex. CSJ, 3 mars 1994, 14661 ; CSJ, 27 janvier 1994, 14125.

24 CSJ, 8<sup>e</sup>, 16 décembre 2010, 34808.

25 *Cour de cassation française*, ch. soc., 14 octobre 2008, n° 07-40523 : « Qu'en se déterminant ainsi, sans rechercher si, comme le soutenait M<sup>me</sup> X..., la mise en œuvre de la clause contractuelle ne portait pas une atteinte au droit de la salariée à une vie personnelle et familiale et si une telle atteinte pouvait être justifiée par la tâche à accomplir et était proportionnée au but recherché, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ».



éviter une ingérence patronale excessive au domicile privé du salarié et cantonner la surveillance électronique dont le télétravailleur peut faire l'objet. C'est à ces préoccupations que les partenaires sociaux ont tenté de trouver une réponse en signant un accord national qui a été déclaré d'obligation générale pour toutes les entreprises établies au Luxembourg<sup>26</sup>, et dont le contenu est fortement inspiré d'un accord-cadre négocié sur le plan européen.

Les statistiques montrent une nette progression du télétravail<sup>27</sup>. Néanmoins, il s'agit avant tout d'un télétravail ponctuel et informel, la plupart des concernés n'effectuant que quelques heures de travail à la maison, comme le font beaucoup de travailleurs intellectuels. Le télétravail formalisé, couvrant toute ou une partie essentielle de la durée de travail, reste marginal. Un obstacle potentiellement important au travail découle du fait qu'au Luxembourg, de nombreux salariés sont des frontaliers. Travailler de manière régulière à leur domicile risque d'avoir un impact en matière de sécurité sociale et de domicile fiscal, donc un effet négatif sur leur revenu disponible.

## 2.6. Durée de travail

La réduction de la durée légale de travail, c'est-à-dire l'introduction progressive de la journée de 8 heures, puis de la semaine de 40 heures, est un des principaux acquis sociaux. Si la limitation du nombre d'heures prestées par le salarié peut avoir un impact positif sur le taux de chômage, sa finalité originaire était cependant de garantir la sécurité et la santé du salarié. Il appartient avant tout à l'employeur de veiller sur le respect de la législation. Or, certaines formes atypiques de travail remettent en cause la notion même de « durée de travail ». Les moyens de télécommunication modernes assurent une accessibilité permanente (internet, smartphone, accès à distance aux fichiers du bureau). Le travail perd ainsi son cadre temporel et spatial. Il est partout et à tout moment, problème que nous venons déjà d'identifier au niveau du télétravail. Le cadre réglementaire existant est peu adapté à ces nouvelles formes de travail. En France, certains accords collectifs prévoient un droit à la déconnexion qui, pour

26 Règlement grand-ducal du 13 octobre 2006 portant déclaration d'obligation générale de la Convention relative au régime juridique du télétravail conclue entre les syndicats OGB-L et LCGB, d'une part et l'Union des Entreprises Luxembourgeoises, d'autre part.

27 Voir la Réponse de Monsieur Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire à la question parlementaire n° 1099 des honorables Députés Marc Spautz et Serge Wilmes.

l'employeur, peut impliquer de rendre l'accès à distance tout simplement impossible durant certaines périodes.

Avec le plan d'action national en faveur de l'emploi de 1998, le législateur luxembourgeois a introduit un certain degré de souplesse dans la durée de travail, avec l'objectif « de trouver un équilibre garantissant la protection des droits des travailleurs et introduisant une nécessaire flexibilité devant favoriser la compétitivité de nos entreprises »<sup>28</sup>. Deux mécanismes s'offrent à l'entreprise, à savoir le **plan d'organisation du travail** (POT) et l'horaire mobile (Art. L. 211-7 C.T.). Sans entrer dans les détails, soulignons que ces mécanismes permettent de travailler plus à certains moments et moins à d'autres sans que les heures prestées en plus certains jours ne deviennent pour autant des heures supplémentaires. L'entreprise peut donc adapter sa main-d'œuvre sans devoir payer de majorations de salaire. Pour protéger les intérêts du salarié, plusieurs restrictions s'appliquent toutefois. La première consiste à limiter le report des heures de travail dans le temps : au bout d'une certaine « période de référence », la moyenne des heures travaillées doit correspondre à la durée de travail normale de 40 heures ; si un dépassement est constaté en fin de période, il s'agit d'heures supplémentaires. Toute entreprise peut mettre en œuvre une période de référence de 4 semaines (ou 1 mois) ; par négociation avec les partenaires sociaux, voire autorisation ministérielle, il est possible d'étendre cette période de référence, le maximum étant de 12 mois. La seconde limite découle du fait que la durée de travail maximale de 10 heures par jour et de 48 heures par semaine ne doit jamais être dépassée. En troisième lieu, il faut garantir aux travailleurs un minimum de prévisibilité dans la planification du travail. Pour l'horaire mobile, la responsabilité de gérer ses heures et d'aboutir à la moyenne souhaitée repose essentiellement sur le salarié. Le plan d'organisation du travail par contre, établi par l'employeur sous le regard de la délégation du personnel, doit être établi et remis à l'avance aux salariés (en général sur une base mensuelle). Il ne pourra par la suite plus être modifié, sauf « événement imprévisible », notion que la loi définit restrictivement.

Ce régime, introduit en 1998, devait être provisoire et être revu après une phase de mise à l'épreuve. A ce jour, il a cependant été successivement prolongé. Actuellement, les partenaires sociaux sont assis autour de la table de négociation. S'il y a un accord sur le fait que la loi ne donne pas

28 Projet de loi n° 4459 (PAN 1998), Rapport de la Commission spéciale du 28 janvier 1999, p. 3.

satisfaction et doit être changée, les visions du patronat et des salariés sont cependant très éloignées quant au nouveau régime à mettre en place.

Au-delà de ces mécanismes, les **heures supplémentaires** peuvent conférer à l'entreprise une certaine souplesse au niveau des ressources humaines. En théorie, les heures supplémentaires sont censées rester exceptionnelles et elles sont en principe soumises à autorisation (Art. L. 211-22 et suivants C.T.). En pratique toutefois, de nombreuses heures sont prestées, la situation arrangeant tant l'employeur, qui peut finir le travail dans les délais, que les salariés, qui perçoivent un supplément de revenus, en principe sous forme d'une heure et demie de repos compensatoire, sinon sous forme d'un salaire majoré de 40 pourcent. Néanmoins, le nombre d'heures supplémentaires paraît être en baisse ; selon une étude de Paul REIFF<sup>29</sup>, les salariés prestaient en moyenne 44 heures supplémentaires par an en 2008, et ce chiffre ne s'élevait plus qu'à 31 heures en 2012.

Le Code mentionne également la possibilité d'inscrire les heures supplémentaires sur un **compte épargne-temps**. Un tel mécanisme de mise en compte du travail presté pourrait être à la fois dans l'intérêt de l'entreprise, qui gagne en flexibilité, que du salarié, qui peut se constituer une épargne en vue de concrétiser des projets personnels. Quelques conventions collectives ont réussi à mettre en place des comptes épargne-temps. Un mécanisme légal fait cependant toujours défaut. Un projet de loi avait été déposé puis retiré de l'accord unanime des partenaires sociaux, qui sont actuellement en train de discuter sur une proposition alternative. Un des points en discussion consiste à savoir si le temps travaillé doit être comptabilisé en heures ou en argent. Un autre problème qui devra être résolu est la manière dont l'épargne du salarié sera garantie en cas de changement d'employeur, voire en cas d'insolvabilité de l'entreprise.

Si la durée de travail ordinaire est de 40 heures par semaine, tant en droit qu'en pratique, une durée de travail régulière inférieure à ce seuil qualifie de **travail à temps partiel** et peut être considérée comme étant une forme atypique de travail, tant en raison de son statut légal dérogatoire qu'en raison de sa fréquence statistique (< 20 % des salariés). Tant que le travail à temps partiel n'était pas réglementé et que la loi ne fixait qu'une durée maximale de travail hebdomadaire, les parties pouvaient librement convenir d'une durée inférieure. Ce n'est qu'en 1993 que la loi venait

<sup>29</sup> REIFF Paul, *Regards sur la durée de travail*, p. 3.

réglementer cette forme de travail<sup>30</sup>. Déposé en janvier 1983, ce projet de loi avait mis plus de 10 ans à passer les rouages de la procédure parlementaire, du fait que les discussions à propos de ce texte important ont été animées et ont donné lieu à de multiples remaniements du projet initial<sup>31</sup>.

Le travail à temps partiel est censé être volontaire, et doit donc en principe résulter d'un accord entre employeur et salarié. « Volontaire » n'est cependant en pratique pas toujours synonyme de « choisi » ; seulement 73 % des salariés concernés le font par choix, et parmi ces derniers 61 % estiment effectivement maîtriser leur durée de travail sans devoir régulièrement travailler plus que ce qui a été convenu<sup>32</sup>. Une autre étude estime que la part du travail à temps partiel involontaire est d'environ 10 % au Luxembourg, et ainsi nettement inférieure à la moyenne européenne (24,4 %), et notamment à la France (30 %), à l'Allemagne (21,9 %) et à la Belgique (14,3 %) ; ce sont surtout l'assistance d'enfants, d'adultes incapables ou d'autres responsabilités familiales ou personnelles qui expliquent le choix du temps partiel<sup>33</sup>. Il y a également un fort déséquilibre entre sexes dans la mesure où le travail à temps partiel est un phénomène féminin à 80 pourcent.

Malgré le caractère volontaire, la jurisprudence admet qu'en recourant à la procédure de modification unilatérale du contrat, l'employeur peut décider de modifier la durée de travail hebdomadaire du salarié<sup>34</sup>, décision qui aura un effet important non seulement sur l'organisation quotidienne du salarié, mais aussi sur son revenu mensuel.

Or, celui qui choisit de travailler à temps partiel le fait en général soit parce qu'il a d'autres obligations professionnelles ou d'autres occupations de nature privée. Pour cette raison, le législateur de 1993 avait encadré très strictement le travail à temps partiel en limitant les possibilités de l'employeur de décider unilatéralement d'un changement d'horaire ou de durée. Ces restrictions ont été considérées comme obstacle au développement du travail à temps partiel. Afin d'encourager cette forme

<sup>30</sup> Loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel.

<sup>31</sup> Projet de loi n° 2671, Rapport de la Commission du Travail et de l'Emploi du 26 janvier 1993, p. 3.

<sup>32</sup> BLOND-HANTEN Carole, ETIENNE-ROBERT Fanny, LEJEALLE Blandine, *Choisi, subi, stable, précaire : le temps partiel se décline au pluriel*.

<sup>33</sup> ZAHLEN Paul, *Regards sur le travail à temps partiel* ; voir aussi LEJEALLE Blandine, *Evolution et place des femmes sur le marché du travail*.

<sup>34</sup> CSJ, 3<sup>e</sup>, 29 mars 2007, 30057 et 30400 ; CSJ, 13 janvier 2005, 29133.



de travail, le plan d'action national de 1998 a réintroduit une certaine souplesse en offrant aux entreprises la possibilité de mettre en place une période de référence de quatre semaines. Même à défaut de clause explicite, l'employeur pourra endéans cette période faire varier la durée de travail à raison de 20 % ; un salarié embauché à raison de 20 heures par semaine peut donc être obligé à travailler jusqu'à 24 heures durant certaines semaines. La loi autorise même des clauses moins favorables pour le salarié ; par exemple, une variation de 50 % applicable dans le secteur du nettoyage a reçu la bénédiction de la Cour d'appel<sup>35</sup>. Les contraintes n'en restent pas moins importantes pour l'entreprise, qui doit s'adonner au formalisme du POT et veiller à ce que la moyenne mensuelle de travail reste conforme à l'accord contractuel.

Une flexibilité nettement plus grande serait offerte par un contrat de **travail à la demande**. Dans un tel contrat, les parties ne conviennent d'aucune durée de travail fixe ou minimale. Le salarié est censé se tenir à disposition de son employeur et sera appelé à travailler en fonction des besoins de ce dernier ; sa rémunération se limite au travail effectivement presté. Par rapport au contrat de travail classique, un tel contrat paraît déséquilibré par manque de réciprocité ; le salarié est censé rester à disposition, mais l'employeur ne rémunère que le travail effectivement presté.

De tels contrats se développent fortement dans certains pays européens, comme le Royaume-Uni, qui compte plus d'un million de travailleurs sous contrat dit « zéro-heures » (*zero hour contract*), surtout dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, de l'éducation et des soins de santé<sup>36</sup>. Depuis 2015, cette forme de contrat est définie par la législation ; son encadrement légal reste cependant très libéral et seules les clauses d'exclusivité ont été interdites<sup>37</sup>. La législation sociale allemande ouvre également la possibilité de convenir que le nombre d'heures de travail à fournir dépendra des besoins patronaux (« *Arbeit auf Abruf* »)<sup>38</sup>.

35 CSJ, 3<sup>e</sup>, 6 décembre 2007, 31624.

36 Doug PYPER, Aliyah DAR, *Zero-hours contract*.

37 Small Business, Enterprise and Employment Act 2015 modifiant le "Employment Rights Act 1996", Art. 27A (1) : « In this section "zero hours contract" means a contract of employment or other worker's contract under which (a) the undertaking to do or perform work or services is an undertaking to do so conditionally on the employer making work or services available to the worker, and (b) there is no certainty that any such work or services will be made available to the worker ».

38 Art§ 12 Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG).

Au Luxembourg, ces formes de travail ne sont à notre avis pas permises. Nous venons d'exposer le cadre très restrictif et formaliste endéans lequel un certain degré de variation peut être imposé aux travailleurs à temps partiel ; une clause ne respectant pas ce cadre serait à déclarer nulle. Il n'est donc pas possible d'embaucher un salarié sans garantir un minimum d'heures à prester ; il est par ailleurs douteux si un salarié peut valablement être embauché en fixant une fourchette pour la durée de travail, par exemple entre 20 et 30 heures par semaine.

### (3) Flexibilité externe

Par opposition à la flexibilité interne, les mécanismes de flexibilité externe permettent à l'employeur de varier numériquement ses effectifs, afin de satisfaire les besoins de l'entreprise, que ce soit en volume de main-d'œuvre ou en compétences de ses salariés.

En vertu de l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales ». En pratique, une telle protection efficace n'existe cependant que pour les salariés sous contrat à durée indéterminée. La plupart des formes de contrat atypique étudiées dans ce titre ont précisément pour objectif d'éviter les contraintes liées à la procédure de licenciement. Avant de s'y intéresser, il importe toutefois d'analyser quelle flexibilité est offerte par le contrat ordinaire à durée indéterminée (CDI).

#### 3.1. Flexibilité offerte par le contrat à durée indéterminée

Le contrat à durée indéterminée est censé être un garant de stabilité pour le salarié. Néanmoins, tout contrat non limité dans le temps doit pouvoir être résilié par chacune des parties. Pour apprécier les contraintes auxquelles l'employeur est exposé pour résilier le contrat, il faut se pencher tant sur le régime du licenciement économique individuel que du licenciement collectif. Un autre mécanisme instauré par le Code pour externaliser passagèrement la main-d'œuvre est le « prêt temporaire de main-d'œuvre ».

Comparer différents ordres juridiques est difficile, puisqu'il ne suffit pas de comparer les textes légaux, mais qu'il faut également tenir compte de la jurisprudence et de la pratique. Conscient de cette limitation, ANTOINE HAAG a néanmoins tenté de procéder à une mesure de la flexibilité du

marché du travail en se servant d'un indicateur dit « LPE » (*Indicateur de législation protectrice de l'emploi*)<sup>39</sup>. Il conclut que le Luxembourg se situe parmi les pays de l'OCDE les plus protecteurs en matière de législation de l'emploi. Il note cependant que la hauteur de l'indicateur LPE pour le Luxembourg est avant tout due à la forte protection des emplois temporaires. La protection des emplois permanents ne se distinguerait pas beaucoup des autres pays. Or, le nombre d'emplois permanents sous CDI est très élevé au Luxembourg, de sorte que c'est cette législation qui gouverne la plupart des salariés.

### 3.1.1. Licenciement économique individuel

Au niveau de la **procédure**, le licenciement individuel impose dans les grandes entreprises la tenue d'un entretien préalable au licenciement. La résiliation du contrat est opérée par l'envoi d'une lettre de résiliation avec préavis, document qui se résume à quelques lignes. La plus forte contrainte formelle consiste dans l'obligation de l'employeur de fournir, sur demande du salarié, une motivation écrite au licenciement (Art. L. 124-5 C.T.). Cette motivation doit décrire de manière précise et exhaustive les considérations d'ordre économique ayant conduit l'employeur à rompre le contrat. S'il est vrai qu'en pratique un grand nombre d'affaires en justice sont perdues par l'employeur pour manque de précision de la motivation, il s'agit cependant souvent de décisions hâtives et mal réfléchies ou de petites structures n'ayant pas pris conseil. Si l'employeur veut ou doit réellement mettre en œuvre des changements conduisant à une baisse des effectifs, l'obligation de motivation ne paraît pas être un obstacle infranchissable.

D'un point de vue **financier**, outre les frais de conseil et autres, l'employeur sera avant tout redevable au salarié d'une indemnité de départ, due dès à partir d'une ancienneté de cinq ans (Art. L. 124-7 C.T.). Puisque la dispense durant la période de préavis est dans beaucoup d'entreprises incontournable, il faut également mettre en compte ces mois de salaire payés à perte. Une autre charge financière pouvant s'avérer importante consiste dans l'obligation de l'employeur à rembourser à l'Etat les indemnités de chômage payées au salarié lorsque celui-ci a été licencié abusivement. Ce risque n'existe cependant pas pour les frontaliers – représentant près d'un salarié sur deux – puisque les Etats étrangers ne peuvent réclamer un quelconque remboursement. Par ailleurs, la jurisprudence admet à

39 HAAG Antoine, *Mesure empirique de la flexibilité du marché du travail luxembourgeois*, p. 4 et suivantes.

l'employeur et au salarié de trouver un arrangement transactionnel à deux et de mettre par ce biais en échec le recours de l'Etat.

Sur le **fond**, l'employeur est obligé de disposer de motifs « réels et sérieux fondés sur les nécessités du fonctionnement de son entreprise », motifs dont il devra également établir la réalité en justice. Pour l'appréciation de ce qui est « nécessaire » pour son entreprise, les juges luxembourgeois laissent au chef d'entreprise une très large marge d'appréciation. Il ne relève pas du rôle du juge de se glisser dans la peau de l'entrepreneur et de critiquer ses choix stratégiques. Selon une formule devenue standard dans les jugements<sup>40</sup> :

*« Si le chef de l'entreprise est seul responsable du risque assumé par l'exploitation de l'entreprise, il bénéficie corrélativement du pouvoir de direction. Il décide donc seul de la politique économique de l'entreprise, de son organisation interne et des modalités techniques de son fonctionnement qu'il peut à tout moment aménager à son gré. Le juge ne saurait à aucun titre se substituer à lui dans l'appréciation de l'opportunité des mesures prises, quelles que soient les répercussions au regard de l'emploi. Le chef d'entreprise est dès lors admis à opérer les mesures de réorganisation et de restructuration qu'il estime opportunes et à procéder aux licenciements avec préavis fondés sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise qui en sont la suite, sauf à la personne licenciée d'établir que son congédiement est sans lien avec la mesure incriminée et ne constitue pour l'employeur qu'un prétexte pour se défaire de son salarié. »*

Pour apprécier les contraintes auxquelles un employeur luxembourgeois est soumis, il est utile de distinguer les points suivants :

(1) Le rôle du juge n'est pas d'apprécier l'opportunité de la décision prise par l'employeur<sup>41</sup>. Le salarié ne peut par exemple pas argumenter que l'employeur aurait eu d'autres moyens pour faire des économies, par exemple en supprimant des primes ou en licenciant un autre salarié<sup>42</sup>.

40 Voir p.ex. CSJ, 8<sup>e</sup>, 7 juin 2007, 31893 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 16 janvier 2014, 37951, 37951 et 37952 ; voir aussi CSJ, 3<sup>e</sup>, 23 octobre 2014, 40807 : « Ni le juge ne sont autorisés à se substituer à lui dans l'appréciation de l'opportunité des mesures prises, quelles que soient les conséquences au regard de l'emploi, sauf aux personnes licenciées de prouver qu'elles ont été victimes d'un abus de droit. ».

41 Voir aussi p.ex. CSJ, 8<sup>e</sup>, 29 juin 2006, 30030.

42 CSJ, 8<sup>e</sup>, 11 juillet 2013, 38187.



(2) Le salarié ne peut pas non plus pas critiquer la qualité de la gestion de l'employeur, si les difficultés économiques en résultant sont bien réelles : « Il n'appartient pas aux juridictions d'apprécier le comportement antérieur de l'employeur qui a éventuellement conduit aux difficultés économiques qu'il rencontre, mais de rechercher l'attitude adoptée par les responsables de la société pour y faire face »<sup>43</sup>.

(3) La jurisprudence majoritaire considère qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération la situation du groupe de sociétés dont l'employeur fait partie. Ainsi par exemple, « les bons résultats obtenus le cas échéant par le groupe dans son ensemble ne sont pas de nature à ébranler la justification de sa décision de supprimer l'activité qui n'a pas apporté les résultats qu'il en escomptait »<sup>44</sup>.

(4) Pour pouvoir prononcer un licenciement économique, l'employeur ne doit pas nécessairement se trouver dans une situation financière difficile. Même sans anticipation d'éventuels problèmes économiques futurs, l'employeur est en droit de prononcer un licenciement économique dans le but de rationaliser ou de restructurer son entreprise<sup>45</sup>.

(5) Lors du choix des salariés concrètement affectés par la réduction des effectifs (sélection sociale), l'employeur peut, selon la jurisprudence luxembourgeoise, apprécier librement quels salariés seront concernés et n'a pas à justifier sa décision<sup>46</sup>. Il incombe au salarié qui estime que le choix s'est porté abusivement sur sa personne de rapporter la preuve de cet abus<sup>47</sup>, ce qui aboutit rarement en pratique.

(6) Selon un courant jurisprudentiel qui paraît majoritaire, aucune disposition légale n'impose à l'employeur de reclasser la personne licenciée dans le cadre de son entreprise, ou s'il s'agit d'un groupe, dans une autre entreprise du groupe<sup>48</sup>. Il n'y a ni obligation de procéder à

43 CSJ, 8<sup>e</sup>, 16 mai 2013, 38347 ; voir aussi CSJ, 8<sup>e</sup>, 19 avril 2012, 36799.

44 CSJ, 8<sup>e</sup>, 22 mars 2012, 36225 et 37060.

45 CSJ, 8<sup>e</sup>, 21 juin 2012, 36909 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 21 juin 2007, 31331 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 23 octobre 2014, 39784.

46 CSJ, 21 décembre 2006, 31041 ; CSJ, 18 janvier 2007, 31061 CSJ, 27 novembre 2008, 32876, LJUS n° 99864650 ; CSJ, 11 décembre 2008, 33613, LJUS n° 99864645 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 18 novembre 2010, 31062 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 7 juin 2012, 37236 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 27 octobre 2011, 35913 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 6 mars 2014, 38545.

47 CSJ, 23 octobre 1997, 19418.

48 CSJ, 3<sup>e</sup>, 27 octobre 2011, 35913 ; dans le même sens : CSJ, 3<sup>e</sup>, 16 mai 2013, 37960.

une réorganisation interne pour éviter un licenciement<sup>49</sup> ni obligation de proposer au salarié un autre poste au sein de l'entreprise<sup>50</sup> ni obligation de vérifier les possibilités de réaffectation dans d'autres services<sup>51</sup>.

En chacun des six points précités, le droit luxembourgeois se distingue du droit français qui impose des contraintes nettement plus fortes aux entreprises qui souhaitent réorganiser ou réduire leurs effectifs. Au Grand-Duché, le contrôle judiciaire se limite à détecter les cas d'abus, c'est-à-dire essentiellement les cas dans lesquels le motif économique n'a été qu'un prétexte pour licencier le salarié, ainsi que les cas dans lesquels l'employeur prend une décision hâtive et irréfléchie.

En résumé, et surtout en procédant par comparaison avec d'autres pays tels que la France, le régime du licenciement économique individuel n'apparaît pas comme étant d'une rigueur particulière, qui serait de nature à empêcher les entreprises de s'adapter aux contraintes économiques.

### 3.1.2. Licenciement collectif

Le licenciement collectif (qui est par définition économique) est réglementé aux articles L. 166-1 et suivants du Code du travail. Une directive européenne de 1998 fixe un cadre minimal dans cette matière<sup>52</sup>. A en croire l'indicateur LPE, la législation luxembourgeoise relative au licenciement collectif serait particulièrement stricte. Une comparaison entre le texte national et le texte européen confirme que le Luxembourg a opté pour une transposition restrictive de la directive. Selon l'actuel article L. 166-1 (1) C.T., les seuils ne sont que de 7 salariés sur 30 jours ou de 15 salariés sur 90 jours ; ces seuils s'appliquent quelle que soit la taille de l'entité.

Dès que le seuil de licenciements envisagés est atteint, l'employeur doit procéder en temps utile à des négociations avec les représentants des salariés en vue de négocier un plan social. Les négociations doivent en premier lieu porter sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements ou d'en atténuer les conséquences par des mesures sociales

49 CSJ, 8<sup>e</sup>, 22 mars 2012, 34411.

50 CSJ, 8<sup>e</sup>, 15 février 2007, 30273 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 27 juin 2013, 38047 : « L'employeur n'est pas légalement obligé de proposer au salarié concerné par la suppression de son poste un autre poste de travail à l'intérieur de l'entreprise ».

51 CSJ, 3<sup>e</sup>, 7 avril 2011, 35680 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 14 juillet 2011, 35813.

52 Directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs.

d'accompagnement. Ce n'est que dans une seconde phase que les négociations pourront porter sur d'éventuelles mesures de compensation financières. Pendant toute la durée de la procédure de négociation, donc jusqu'à accord sur un plan social ou échec de la conciliation, l'employeur n'est pas en droit de licencier (Art. L. 166-2 (8) C.T.).

Ainsi, si le degré de flexibilité externe qu'offre le CDI en droit luxembourgeois est grande lorsqu'il s'agit de procéder à des licenciements économiques individuels, la situation change substantiellement dès lors que le régime des licenciements collectifs est applicable. Il n'est donc pas surprenant de constater que sur le terrain, certains entrepreneurs cherchent à organiser la réduction du personnel de manière à ne pas dépasser les seuils légaux.

### 3.1.3. Prêt temporaire de main-d'œuvre

La France a créé en 2013 la « mobilité volontaire sécurisée » dans les entreprises d'au moins 300 salariés ; il s'agit d'une période de suspension du contrat de travail pendant laquelle le salarié peut exercer une activité dans une autre entreprise en vue de développer ses compétences. En pratique – et c'est une des finalités de la loi – il reste souvent dans l'entreprise d'accueil. Il s'agit donc d'un mécanisme permettant une transition sécurisée entre deux emplois, conforme à l'esprit de la « flexicurité ».

Le Luxembourg ne connaît pas de mécanisme comparable. La mise à disposition temporaire de main-d'œuvre est en principe interdite (Art. L. 133-1 (1) C.T.). Si l'employeur peut évidemment faire travailler ses salariés pour ses clients, il lui est cependant interdit de les mettre à disposition de ces clients, en abandonnant tout ou partie de son autorité patronale à un tiers. La mise à disposition de salariés est une activité qui est en principe réservée aux entreprises de travail intérimaire dûment autorisées. Par ailleurs, dans le cadre très restrictif du « prêt temporaire de main-d'œuvre », les entreprises sont autorisées à « externaliser » temporairement une partie de leur effectif. L'étude menée par EUROFOUND a identifié ce prêt temporaire comme étant la seule forme nouvelle de travail atypique apparue au Luxembourg. Les cas d'ouverture du recours au prêt temporaire de main-d'œuvre sont énoncés à l'article L. 132-1 (1) :

- la menace de licenciement ou de sous-emploi ;
- l'exécution d'un travail occasionnel dans la mesure où l'entreprise utilisatrice n'est pas à même d'y répondre par l'embauche de personnel permanent ;

- les restructurations au sein d'un groupe d'entreprises ;
- dans le cadre d'un plan de maintien dans l'emploi homologué.

Il s'agit donc d'un mécanisme qui s'inscrit dans la politique de l'emploi. Pour les salariés, le principal intérêt consiste à ne pas perdre leur emploi. Leur carrière ne connaît pas d'interruption et ils gardent le même revenu. Ne passant pas par une période de chômage, leur employabilité est maintenue, voire même augmentée grâce à de nouvelles expériences professionnelles et de nouveaux contacts. Pour l'employeur par contre, la mise en œuvre de ce mécanisme pose de multiples difficultés. L'entreprise en difficultés sera peu encline à détacher ses meilleurs salariés ; elle court en tout cas le risque que ceux-ci se fassent débaucher. Entre entreprises du même secteur se posent également des difficultés au niveau de la confidentialité. Par ailleurs, il n'est pas aisé d'identifier une entreprise partenaire, puisqu'il n'existe pas de registre qui ferait coïncider l'offre et la demande ; des entreprises du même secteur risquent par ailleurs d'éprouver des difficultés financières en même temps. Les modalités quant à la durée de la mise à disposition, du financement et des conditions du retour du salarié doivent être négociées au cas par cas. Tout le mécanisme repose sur l'initiative de l'entrepreneur qui devra trouver des entreprises qui accepteraient de faire travailler temporairement ses salariés. Il n'est donc pas étonnant que les cas d'application concrets sont rares.

### 3.2. Les contrats de travail précaire « classiques »

Les contrats temporaires classiques sont le contrat à durée déterminée, ainsi que le travail intérimaire. Ils sont censés répondre au besoin patronal de disposer d'une main-d'œuvre flexible et peuvent ainsi remplir un rôle économique nécessaire et utile. Il peut cependant également exister des abus, ces formes de contrat servant à mettre en place une sorte de première période d'essai ou à éluder la protection contre le licenciement.

Les engagements temporaires ne correspondent que rarement à une demande du salarié. Parmi les critères identifiant « l'emploi idéal » pour les salariés, la sécurité de l'emploi reste un critère important, même s'il est mentionné moins souvent par exemple que le contenu intéressant, le niveau de responsabilité ou le « bon salaire »<sup>53</sup>. A noter que les salariés sous statut précaire sont peu syndiqués<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> FLEURY Charles, Le travail : une valeur en hausse et des attentes élevées, p. 7.

<sup>54</sup> Rapport travail et cohésion sociale 2011, Cahier économique n° 112, STATEC, p. 133.



L'encadrement juridique du travail précaire est relativement important au Luxembourg ; le recours à cette forme de contrat est dès lors plus restrictif que dans la plupart des pays de l'Union<sup>55</sup>. Selon le Panorama Social de 2015, « ce type d'emploi reste encore limité au Luxembourg, toujours sous les 10 % de salariés. L'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) reste donc la norme parmi les salariés résidents, avec une part équivalant à 93 % »<sup>56</sup>. Les auteurs notent cependant que le Luxembourg est en train de rattraper les autres pays européens, le travail flexible connaissant une forte augmentation.

### 3.2.1. Contrats à durée déterminée

La durée du contrat de travail n'était longtemps soumise à aucune restriction. Seul l'article 1780 du Code civil précisait qu'on ne peut engager ses services qu'à temps, cette disposition ayant pour objectif de prévenir le rétablissement des servitudes perpétuelles<sup>57</sup>. Une loi française de 1803 est venue limiter la durée maximale de l'engagement en ces termes : « L'engagement d'un ouvrier ne pourra excéder un an, à moins qu'il ne soit contremaître, conducteur des autres ouvriers, ou qu'il n'ait un traitement et des conditions stipulées par un acte exprès »<sup>58</sup>.

Longtemps, le contrat à durée déterminée était considéré comme étant la forme la plus stable et la plus souhaitable pour le salarié : l'employeur s'obligeait à garder le salarié, sauf faute grave, pendant une certaine durée, tandis qu'un contrat à durée indéterminée pouvait à tout moment être librement résilié moyennant un préavis d'usage de quelques jours. La situation s'est inversée avec la mise en place progressive d'une protection contre le licenciement, qui a fait en sorte que le contrat à durée indéterminée devenait la forme de contrat préférée. En 1971, le législateur confirme un principe élaboré par la jurisprudence, à savoir que « le non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée après plusieurs prorogations successives peut être assimilé à un licenciement »<sup>59</sup>.

55 HAAG Antoine, Mesure empirique de la flexibilité du marché du travail luxembourgeois.

56 CSL, Panorama Social 2015, p. 101.

57 SCHINTGEN Romain, Les rapports de travail dans l'histoire sociale, p. 801.

58 Art. 15 de la loi du 22 germinal an XI (12 avril 1803) relative aux manufactures, fabriques et ateliers.

59 Art. 22 de la loi du 7 juin 1937, telle que modifiée par la loi du 12 novembre 1971 portant réforme du règlement légal du louage de service des employés privés

La loi de 1989 sur le contrat de travail fait du CDI la règle et du CDD l'exception : « Le contrat de travail est conclu sans détermination de durée »<sup>60</sup>. Un des objectifs de cette loi a été d'assurer aux travailleurs sous contrat précaire ou atypique une protection sociale adéquate, tout en préservant aux entreprises la flexibilité de fonctionnement nécessaire pour rencontrer les fluctuations de l'activité économique<sup>61</sup>. Depuis 1989 et à ce jour, la loi précise que le CDD ne peut être conclu que « pour l'exécution d'une tâche précise et non durable ; il ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise » (Art. L. 122-1 (1) C.T.). Les cas les plus fréquents sont le remplacement d'un salarié temporairement absent (congé de maladie, congé de maternité, congé parental, etc.), l'emploi saisonnier (tourisme, agriculture, viticulture) et les tâches occasionnelles et ponctuelles. Pour concrétiser ces restrictions, la loi oblige les parties à inscrire au contrat de travail avec précision le motif du recours à un contrat précaire, donc les informations permettant de vérifier qu'il s'agit bien d'une tâche précise et non durable. La jurisprudence exige que l'objet du contrat soit défini avec une précision suffisante d'un côté pour qu'il puisse être vérifié que le recours au CDD était justifié et d'un autre côté pour qu'il soit clairement déterminable à quel moment le contrat se termine. La description de l'objet doit également faire apparaître le caractère précis et non durable de la tâche. En outre, le contrat à durée déterminée ne peut être renouvelé, donc prolongé qu'à deux reprises (Art. L. 122-5 (1) C.T.), et la durée totale ne peut excéder 24 mois (Art. L. 122-4 (1) C.T.).

Le Luxembourg a ainsi adopté une approche assez restrictive. En Allemagne, pour une durée initiale de 2 ans, il est possible de convenir d'un terme fixe sans devoir disposer d'un motif objectif (*Befristung ohne Sachgrund*<sup>62</sup>). Le recours à un CDD est même autorisé à titre d'essai, l'essai constituant en soi un motif objectif<sup>63</sup>. Par un décret du 22 août 2013, l'Italie autorise les partenaires sociaux à autoriser le recours aux contrats à durée déterminée sans devoir fournir une justification. La France a

60 Art. L. 121-2 C.T., ancien article 2 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

61 Projet de loi n° 3222, Rapport de la Commission du Travail, de la Sécurité Sociale, de la Santé et de la Famille du 20 avril 1989, p. 2.

62 § 14 (2) Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG) : « Die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist bis zur Dauer von zwei Jahren zulässig ».

63 § 14 (1) TzBfG : « Die Befristung eines Arbeitsvertrages ist zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Ein sachlicher Grund liegt insbesondere vor, wenn ... die Befristung zur Erprobung erfolgt ».

introduit diverses exceptions, notamment depuis 2006 le « CDD Senior », qui peut être proposé à certains chômeurs âgés de plus de 57 ans et dont la durée totale ne peut dépasser 36 mois (contre 18 mois pour un CDD ordinaire en France).

La législation luxembourgeoise n'a été assouplie que pour certaines catégories socioprofessionnelles bien définies. Des exceptions en matière de durée totale et de nombre de renouvellements avaient été introduites notamment pour les chargés de cours dans les lycées (jugées contraires au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi<sup>64</sup>), pour les enseignants-chercheurs à l'université (jugées conformes à la Constitution<sup>65</sup>) et pour les intermittents du spectacle (reconnues non-conformes au droit européen par le CJUE<sup>66</sup>).

Il n'y a, en matière de CDD, pas de sanctions pénales qui sont prévues ; la sanction civile encourue pour toute violation des règles sur le CDD – notamment le recours en dehors des cas prévus et le dépassement de la durée maximale – est la requalification du CDD en CDI (Art. L. 122-9 C.T.). Si cette sanction peut paraître utile sur le papier, son efficacité en pratique est cependant discutable. En théorie, la requalification aurait pour effet que le contrat continue à s'exécuter ; puisque la décision de justice constatant le non-respect de la loi n'intervient cependant qu'au mieux plusieurs mois après la fin effective de la relation de travail, cette solution n'est pas praticable. La requalification ne donne pas automatiquement droit au maintien du salaire<sup>67</sup>. Pour pouvoir prétendre à son salaire, il faut que le salarié se manifeste et reste à disposition de l'employeur<sup>68</sup>. Un simple courrier en ce sens paraît suffire, comme la Cour l'a retenu en 2012 dans une série de 5 décisions identiques<sup>69</sup>. De même, du fait qu'il y a requalification du contrat, il n'y a pas automatiquement eu licenciement. Seules quelques décisions reconnaissent un tel automatisme<sup>70</sup>, la jurisprudence majoritaire retient qu'il n'y a licenciement que si l'employeur a manifesté clairement

64 Cour const., 20 octobre 2006, n° 36.

65 Cour Constitutionnelle, 12 avril 2013, n° 97.

66 CJUE, *Commission c/ Luxembourg*, ECLI:EU:C:2015:128.

67 CSJ, 8<sup>e</sup>, 12 janvier 2012, 34648 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 12 janvier 2012, 34649.

68 CSJ, 8<sup>e</sup>, 17 mars 2011, 35617.

69 CSJ, 8<sup>e</sup>, 6 décembre 2012, 37237 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 6 décembre 2012, 37238 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 6 décembre 2012, 37239 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 6 décembre 2012, 37240 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 6 décembre 2012, 37241.

70 CSJ, 3<sup>e</sup>, 11 décembre 2008, 32836.

sa volonté de rompre le contrat. Même à supposer que le licenciement soit reconnu par le tribunal, il ne s'en suit pas automatiquement que celui-ci soit abusif et que le salarié soit indemnisé.

### 3.2.2. Travail intérimaire

Le travail intérimaire s'est développé au Luxembourg, comme dans la plupart des pays d'Europe, notamment en raison de la pénurie de main-d'œuvre dans la période de forte croissance des années 60<sup>71</sup>. La première entreprise de travail intérimaire s'est établie au Luxembourg en 1968<sup>72</sup>. Il faudra cependant attendre jusqu'en 1994 pour que cette forme de travail soit dotée d'un cadre juridique visant à protéger les intérimaires en leur accordant, autant que possible, les droits reconnus aux travailleurs permanents<sup>73</sup>.

Selon l'Observatoire de l'emploi, le travail intérimaire représente actuellement environ 1/5<sup>ème</sup> des mouvements (recrutements) observés, mais ne représente que 2 % parmi l'ensemble des salariés travaillant au Luxembourg<sup>74</sup>. Si les flux sont ainsi importants, le nombre d'heures prestées sous ce statut reste marginal. La durée moyenne des missions intérimaires est de 17 jours, avec de fortes variations entre les secteurs, allant du secteur financier (70 jours en moyenne), au secteur de l'hôtellerie et de la restauration et celui des arts et spectacles (3 jours en moyenne)<sup>75</sup>. Le travail intérimaire est le plus fréquent dans l'industrie et la construction, où il représente environ 5 % de l'emploi<sup>76</sup>. Il affiche de fortes variations saisonnières, avec des baisses prononcées en décembre et en été (congé collectif de la construction)<sup>77</sup>.

71 Projet de loi n° 3346 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre, Exposé des motifs, p. 1.

72 Projet de loi n° 3346 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre, Rapport de la Commission du Travail et de l'Emploi, 12.4.1994, p. 1 ; Projet de loi n° 3222, Rapport de la Commission du Travail, de la Sécurité Sociale, de la Santé et de la Famille du 20 avril 1989, p. 1.

73 Loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre.

74 RETEL/Observatoire de l'Emploi, Tableau de bord du marché de l'emploi n° 3, juin 2015.

75 GENEVOIS Anne-Sophie, Le travail intérimaire dans les entreprises implantées au Grand-Duché, p. 9.

76 RIES Jean, SINNER Véronique, Regards sur le travail intérimaire.

77 REIFF Paul, Regards sur l'impact de la situation familiale sur le degré d'occupation.



Le travail intérimaire recule en cas de conjoncture difficile ; les intérimaires sont donc les premiers à en faire les frais. Cette corrélation fait en sorte que le travail intérimaire peut servir d'indicateur pour l'évolution économique ; « Son effet dit "barométrique" en fait aussi un fort bon élément de prédiction de ces mêmes crises. On peut en effet avancer qu'une inflexion de l'intérim constitue le signe d'un ralentissement de l'activité économique en général »<sup>78</sup>. Ainsi, le nombre de fins d'emploi observés durant la période de crise (2009 et 2010) n'a pas substantiellement augmenté par rapport à la situation antérieure, ce qui peut s'expliquer notamment par une baisse substantielle (25 %) de l'emploi intérimaire pendant la même période de crise<sup>79</sup>.

Etant donné que le but du législateur est d'éviter que les travailleurs ne s'enlisent dans la précarité, l'intérimaire ne peut être empêché d'être embauché auprès de l'entreprise utilisatrice et doit même être explicitement informé de ce droit par une mention au contrat ; sont nulles les clauses par lesquelles l'intérimaire s'engagerait à ne pas être débauché (Art. L. 131-6 (1) al. 4 C.T.), ainsi que celles par lesquelles l'entreprise utilisatrice se verrait interdire une telle embauche (Art. L. 131-4 (3) C.T.). Cette mesure est censée faciliter le passage entre marché de travail primaire et secondaire ; son impact pratique n'a cependant pas encore fait l'objet d'une étude.

Le non-respect des règles sur le travail intérimaire est sanctionné tant au civil qu'au pénal. L'article L. 134-3 C.T. prévoit une amende pour diverses infractions en matière de travail intérimaire. Nos recherches n'ont cependant révélé aucune condamnation intervenue sur cette base.

78 CLEMENT Franz, La situation du travail intérimaire.

79 BROSIUS Jacques, L'impact de la crise économique sur l'emploi au Luxembourg, p. 2 : « Contrairement à toute attente, les fins d'emploi en 2009 et 2010 n'ont pas été proportionnellement plus importantes qu'en 2007, année de référence d'avant crise. Le comportement des salariés, des employeurs et du gouvernement peut être avancé pour expliquer cette situation a priori quelque peu surprenante » ; *ibidem*, p. 8 : « Quatre éléments explicatifs permettent de mieux comprendre ce constat a priori surprenant : la baisse de l'emploi intérimaire, la baisse du nombre de changements d'emploi, le renforcement du soutien aux entreprises à travers le dispositif du chômage partiel et certains éléments liés aux politiques des ressources humaines mises en œuvre par les entreprises (...) depuis le début de la crise, l'emploi intérimaire a connu une baisse de 25 %. (...) Or une telle baisse des salariés intérimaires entraîne mécaniquement une baisse du nombre total de séparations étant donné le poids que représente l'intérim dans les chiffres des fins de contrats au cours d'une année : avant la crise les fins de contrats d'intérimaires représentent 25 % de l'ensemble des fins de contrat, alors qu'ils ne représentent que 3 % de l'emploi salarié total ».

Sur le plan civil, l'article L. 131-8 (3) C.T. prévoit une requalification en contrat à durée indéterminée, mais uniquement pour certaines violations spécifiques de la législation, restriction qui a été confirmée par la jurisprudence dans de multiples décisions<sup>80</sup>. Les cas concrets dans lesquels une telle requalification a été prononcée sont rares<sup>81</sup>.

Citons l'exemple d'une décision de 2007 dans laquelle un intérimaire avait demandé la requalification de son contrat ; il avait réussi à démontrer qu'il a enchaîné sur 2 ans en tout 50 contrats de mission, toujours pour la même entreprise, et toujours pour une activité de Pontier. La Cour d'Appel a analysé le dossier, mais est arrivée à la conclusion que, s'il y avait des règles légales qui ont été violées, il ne s'agissait cependant pas de celles qui étaient susceptibles d'entraîner une requalification du contrat<sup>82</sup>. Dans une affaire plus récente de 2014, la Cour a reconnu que « depuis le 2 janvier 2007 jusqu'au 9 janvier 2009, la société X. a conclu de façon quasi continue des contrats de mission avec S., ces contrats ayant toujours eu pour objet de le mettre à disposition de la société Y, en qualité de chauffeur livreur ». La Cour a constaté qu'itérativement la période de carence du tiers temps n'a pas été respectée ; à aucun moment, des contrats se succédant immédiatement n'ont cependant dépassé la durée de 12 mois, de sorte que la demande de requalification a été rejetée<sup>83</sup>.

Dans une autre affaire<sup>84</sup>, il était établi que l'intérimaire avait été à disposition de la même entreprise utilisatrice de manière quasi-continue sur plus de 12 mois ; la requalification a néanmoins été refusée parce que les contrats avaient été conclus avec deux entreprises de travail intérimaire différentes.

Nos recherches ont montré que les cas précités ne sont pas exceptionnels et isolés, mais que dans la majorité des affaires portées devant les juridictions, la demande de requalification n'aboutit pas. Si dans les affaires précitées, la lettre de la loi semble avoir été respectée, il faut cependant s'interroger si son esprit l'a été.

80 CSJ, 3<sup>e</sup>, 11 octobre 2012, 37187 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 29 novembre 2012, 35983 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 16 février 2012, 36749 ; CSJ, ordonnance, 27 avril 2006.

81 Voir par exemple CSJ, 8<sup>e</sup>, 10 mai 2007, 31042 ; il s'agissait du cas d'un salarié occupé après un CDD en tant qu'intermédiaire sans respecter la période de carence. Il a été retenu que par requalification, il y a un CDI entre l'intérimaire et son entreprise utilisatrice, mais qu'il appartenait toujours à l'ex-intérimaire de rapporter la preuve d'un licenciement.

82 CSJ, 3<sup>e</sup>, 10 mai 2007, 30950.

83 CSJ, 8<sup>e</sup>, 13 février 2014, 38846.

84 CSJ, ordonnance, 27 avril 2006.

Le même constat peu réconfortant d'une différence entre le principe inscrit dans la loi et la réalité sur le terrain doit être fait à propos du principe d'égalité des salaires : en résumé, un intérimaire est censé toucher la même rémunération qu'un salarié permanent de même qualification ou de qualification équivalente (Art. L. 131-13 (1) C.T.). Nos tribunaux confirment certes que ce principe d'égalité est très large et couvre l'ensemble des rémunérations de toute nature<sup>85</sup>. Mais certaines décisions ont imposé des restrictions. Ainsi par exemple, lorsqu'une prime est payable à un certain moment de l'année, l'intérimaire ne peut y prétendre s'il ne travaille pas à ce moment<sup>86</sup>. En particulier, une prime unique prévue dans une convention collective n'est payable à l'intérimaire que s'il est présent dans l'entreprise au jour du paiement de la prime<sup>87</sup>. Il est également difficile d'obtenir les informations relatives aux conditions de rémunération et de travail des salariés permanents. Il peut aussi s'avérer difficile de trouver une personne à qui se comparer. Ici encore, peu de recours en justice aboutissent à un résultat tangible.

### 3.3. Le travail intermittent

Le droit du travail luxembourgeois ne connaît pas de contrat de travail intermittent, tel qu'il vient d'être légalisé notamment en France<sup>88</sup>. La possibilité de conclure un contrat de travail qui ne court que par intervalles ou sur une période spécifique de l'année n'est prévue que pour les contrats saisonniers (agriculture, viticulture et tourisme<sup>89</sup>).

De manière générale, l'employeur ne peut imposer au salarié ni de prendre son congé annuel à une date déterminée (sauf hypothèse des congés

85 CSJ, 3<sup>e</sup>, 11 octobre 2012, 37187 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 16 février 2012, 36749 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 9 juin 2011, 35901 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 12 décembre 2013, 38684 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 12 décembre 2013, 37685.

86 CSJ, 8<sup>e</sup>, 8 mars 2012, 36504 ; CSJ, 8<sup>e</sup>, 9 juin 2011, 35901.

87 CSJ, 3<sup>e</sup>, 14 mars 2013, 38706 ; CSJ, 3<sup>e</sup>, 2 mai 2013, 36926.

88 Le droit français a ouvert aux partenaires sociaux la possibilité de créer des contrats intermittents : « Dans les entreprises pour lesquelles une convention ou un accord collectif de travail étendu ou une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement le prévoit, des contrats de travail intermittent peuvent être conclus afin de pourvoir les emplois permanents, définis par cette convention ou cet accord, qui par nature comportent une alternance de périodes travaillées et de périodes non travaillées » ; Art. L. 3123-31 du Code du Travail français.

89 Voir en détail le règlement grand-ducal du 11 juillet 1989 portant application des dispositions des articles 5, 8, 34 et 41 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

collectifs) ni a fortiori le contraindre à prendre un congé sans solde<sup>90</sup>. Est-il par contre possible de convenir d'un commun accord que sur certaines périodes de l'année, le contrat ne s'exécute pas (ce qui revient à un congé sans solde) ? Nos Cours et tribunaux ont à quelques reprises eu à connaître de contrats de nature intermittente que les parties ont conclus.

Dans une affaire jugée en 2011, le contrat de travail signé par les parties prévoyait que « l'ouvrière accepte les congés sans solde pendant la fermeture de l'école »<sup>91</sup>. Il a été décidé que cette clause n'était pas valable, ce d'autant plus qu'elle aurait comme « effet pervers » que le salarié est désaffilié durant ce congé et n'est pas couvert par la sécurité sociale. La Cour a nié l'existence d'un contrat pour « travail intermittent » en droit luxembourgeois. Dans un arrêt de 2014, la Cour a maintenu sa position et a déclaré nulle et de nul effet la clause qui impose un congé sans solde durant les vacances scolaires<sup>92</sup>. Dans une autre affaire de 2010<sup>93</sup>, la Cour s'est penchée sur une autre forme de travail intermittent : le salarié avait été embauché suivant « contrat de louage de services à durée indéterminée pour travail intermittent de porteur de journaux remplaçant » à raison d'un minimum de 100 heures par an. Pour les juges, un tel contrat n'a pas de base légale.

### 3.4. Les relations de travail simplifiées

Certains de nos pays voisins ont instauré des formes de contrat assouplies pour des tâches mineures ou des travaux limités. Une des préoccupations était de légaliser des formes de travail qui relevaient souvent de l'économie informelle. Pour inciter les employeurs à officialiser la situation, un cadre réglementaire simplifié (et donc nécessairement moins protecteur) a été constitué. En effet, selon les recommandations de l'Organisation Internationale du Travail : « Les Membres devraient adopter une législation nationale ou d'autres mesures et réexaminer et appliquer la législation ou les mesures en place afin de s'assurer que toutes les catégories de travailleurs et d'unités économiques sont couvertes et

90 CSJ, 3<sup>e</sup>, 17 novembre 2011, 37004 : « La société employeuse qui impose partant à son salarié un mois de congé non payé se met dans l'illégalité et viole le contrat de travail qui doit être exécuté de bonne foi ».

91 CSJ, 3<sup>e</sup>, 27 janvier 2011, 34516.

92 CSJ, 3<sup>e</sup>, 24 avril 2014, 39509.

93 CSJ, 3<sup>e</sup>, 10 juin 2010, 34261.



protégées de manière appropriée »<sup>94</sup>. Ces contrats peuvent aussi avoir pour objectif de procurer un accès au marché du travail à des personnes marginalisées, qui autrement en resteraient écartées.

Sur le plan mondial, il est estimé que la moitié de la force de travail se trouve dans l'économie informelle. Au Luxembourg, ce chiffre est évalué à 8,2 % par certains<sup>95</sup>. FRANZ CLEMENT note qu'il n'existe pas de données fiables pour le Luxembourg, mais que si on admet que la moyenne européenne relative à l'importance du travail clandestin (7 % à 15 % du PIB) est transposable, cela revient à une fourchette entre 15.000 et 42.000 emplois<sup>96</sup>.

Une simplification pourrait se faire tout d'abord au niveau du droit du travail. Au Luxembourg, il n'existe en principe pas de régime spécifique d'un « mini-contrat ». Quelle que soit la nature du travail ou l'ampleur du travail, la législation protectrice s'applique dans son entièreté. La seule exception est l'emploi d'élèves et d'étudiants durant les vacances scolaires, forme de contrat « atypique » introduite en 1982<sup>97</sup> et se caractérisant notamment par sa limitation dans le temps, par un niveau de rémunération inférieur au salaire social minimum et par une affiliation seulement partielle à la sécurité sociale.

Au niveau de la sécurité sociale, certains pays ont pris des mesures de simplification. L'Allemagne connaît le concept, critiqué par certains, de la « *Geringfügige Beschäftigung* » (*Minijob*) se définissant essentiellement par une durée brève et un revenu mensuel inférieur à 450 euro. Ces travailleurs ne sont pas soumis aux cotisations pour les prestations de chômage et la maladie et peuvent être dispensés des cotisations pour la retraite ; en matière fiscale, ils peuvent opter pour un impôt forfaitaire. Le Code de la Sécurité sociale luxembourgeoise ne prévoit pas de telles exceptions, hormis quelques cas très spécifiques<sup>98</sup>.

94 Point III.9 de la Recommandation OIT n° 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

95 Estimated size of the shadow economy and undeclared work in the EU, Shadow economy and undeclared work.

96 CLEMENT Franz, Le travail non déclaré au Luxembourg.

97 Loi du 22 juillet 1982 concernant l'occupation d'élèves et d'étudiants pendant les vacances scolaires.

98 Art. 4 et 179 du Code de la Sécurité Sociale.

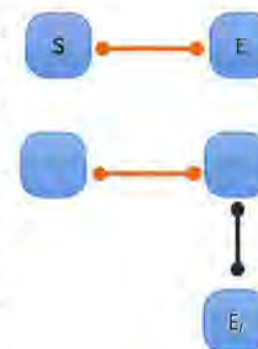
Une conclusion simplifiée des contrats peut également avoir pour effet d'officialiser une partie des emplois non-déclarés. C'est dans cette optique que le droit français réglemente le « chèque emploi-service universel ». Il permet aux particuliers d'embaucher des personnes pour des activités de « services à la personne » (garde d'enfants, jardinage, travaux ménagers, etc.). Les organismes de sécurité sociale procèdent à la déclaration, au calcul des cotisations sociales et à l'établissement d'un bulletin de paie. En Belgique, les « titres-services » instaurent un mécanisme comparable. D'un montant fixe d'actuellement 9 euros de l'heure, ce titre peut être utilisé pour divers service d'aide à domicile de nature ménagère, tels que le nettoyage, la lessive, le repassage ou la préparation de repas.

Au Luxembourg, il n'existe pas de système comparable. Le « chèque-service » n'a du chèque que le nom ; en réalité, il s'agit d'une aide de l'Etat et des communes au bénéfice des enfants âgés de moins de 13 ans. Pour le surplus, le Luxembourg ne dispose pas d'un système de chèque à proprement parler. Néanmoins, le Centre Commun de la Sécurité Sociale propose une affiliation simplifiée des personnes occupées dans le ménage et procède notamment au calcul des cotisations et impôts à payer par l'employeur. Rappelons de même que du côté patronal et à concurrence d'un certain seuil, les frais de domesticité et frais de garde d'enfant sont déductibles des impôts sur le revenu. Les salariés peuvent à leur tour opter pour une imposition forfaitaire à hauteur de 10 %.

### 3.5. Les constructions contractuelles complexes

Classiquement, la relation de travail se noue entre un employeur et un salarié, ce qui permet d'identifier clairement les acteurs et de répartir les droits et obligations.

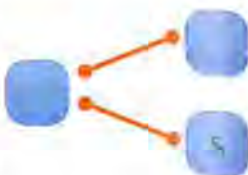
(1) Avec le travail intérimaire, cette relation s'est vue adjoindre un troisième acteur ; la relation n'est cependant pas réellement triangulaire, dans la mesure où il n'existe pas de lien contractuel entre le salarié et l'entreprise utilisatrice. Le travail intérimaire fait intervenir trois personnes : le salarié intérimaire (S), l'entreprise de travail intérimaire (E) et l'entreprise utilisatrice (U). Il donne lieu à la conclusion de deux contrats : un « contrat de mise à disposition » doit être signé





entre l'entreprise utilisatrice et l'entreprise de travail intérimaire, au plus tard dans les 3 jours ouvrables de la mise à disposition. Il s'agit d'un contrat de nature commerciale qui relève de la compétence du Tribunal d'Arrondissement. Entre l'entreprise de travail intérimaire et le salarié intérimaire doit être conclu un « contrat de mission » endéans les 2 jours ouvrables à partir de la mise à disposition. Il s'agit d'un véritable contrat de travail, qui relève de la compétence du Tribunal du Travail. Aucun lien contractuel n'unit l'utilisateur et l'intérimaire.

**(2) Cumul d'emplois.** Un salarié qui cumule les emplois peut avoir plusieurs employeurs, mais dans ce cas il s'agit de relations juridiques distinctes portant sur des emplois séparés. Il y a tout d'abord la situation, moins exceptionnelle, dans laquelle le salarié cumule plusieurs emplois à temps partiel, telle une femme de ménage qui travaille dans différents foyers. Il se peut cependant aussi qu'une personne travaillant à temps plein souhaite – par choix personnel ou par nécessité – de s'engager dans une seconde relation de travail.



Depuis 1970 et à ce jour (Art. L. 211-4 al. 1 C.T.), le Code du travail définit la durée de travail réglementée comme étant celle pendant laquelle le salarié est « à la disposition de son ou de ses employeurs, s'il en a plusieurs ». L'intention du législateur, en proposant cette définition, était claire : « en cas de cumul d'emplois l'ouvrier restera soumis pour ce qui concerne la durée journalière et hebdomadaire du travail aux normes légales et contractuelles régissant la durée de travail, ce qui indirectement pose évidemment le grave problème du "travail noir" »<sup>99</sup>. Constatant qu'une trop forte restriction peut effectivement pousser les travailleurs à chercher leur second emploi dans l'économie informelle, le législateur est revenu sur sa position. L'article L. 213-1 C.T., introduit en 1982<sup>100</sup>, prévoit ainsi que le salarié cumulant son emploi salarié avec un ou plusieurs autres emplois salariés est obligé de notifier à l'Inspection du Travail et des Mines les emplois occupés lorsque sa durée normale de travail excède quarante heures par semaine du fait de ce cumul. L'inobservation de cette obligation est même sanctionnée d'une amende<sup>101</sup> (Art. L. 213-2 (1) C.T.).

<sup>99</sup> Projet de loi n° 1450, Rapport de la Commission des affaires sociales, p. 648.

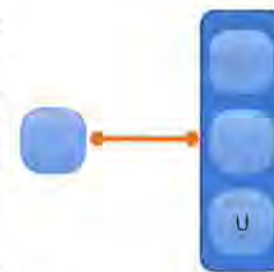
<sup>100</sup> Loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie.

<sup>101</sup> Projet de loi n° 2576, Rapport de la Commission spéciale, p. 19.

Le cumul d'emplois excédant 40 heures est donc soumis à déclaration, mais entièrement licite.

Quoique légal, un tel cumul d'emplois n'en est pas moins atypique au Luxembourg. En effet, le nombre de personnes ayant un « deuxième job » reste légèrement inférieur au taux observé dans les pays voisins, mais est en nette croissance<sup>102</sup>. En 2013, seulement 3 % de la population occupée cumulait deux emplois ; le Luxembourg fait ainsi partie des pays où cette situation est plutôt inhabituelle<sup>103</sup>.

**(3) Cumul d'employeurs pour une même relation de travail.** La France<sup>104</sup> connaît depuis 1985 les « groupements d'employeurs (GE) ». En Belgique, un cadre légal a été introduit en 2000. Les conditions sont relativement restrictives, et le nombre de salariés sous ce régime reste limité. Le droit français connaît également les « entreprises de travail à temps partagé » (ETTP) ; il s'agit des entreprises où « l'activité exclusive (...) est de mettre à disposition d'entreprises utilisatrices du personnel qualifié qu'elles ne peuvent recruter elles-mêmes en raison de leur taille ou de leurs moyens »<sup>105</sup>.



Ces institutions reviennent en quelque sorte à mettre en place une entreprise de travail intérimaire « privée », les salariés étant seulement mis à disposition des adhérents. Il n'est pas prévu en droit luxembourgeois que pour une même relation de travail, le salarié puisse avoir plusieurs employeurs. Des structures par lesquelles plusieurs employeurs peuvent se partager un même salarié (*employee sharing* ; *labour pooling*) n'ont pas encore été légalement consacrées. Le gouvernement souhaite cependant introduire cette forme d'emploi<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> ZAHLEN Paul, Regards sur le travail « atypique » des résidents, p. 1.

<sup>103</sup> CSL, Panorama Social 2015, p. 107.

<sup>104</sup> Voir à ce propos notamment, EVERAERE Christophe, Les emplois atypiques, p. 84 et suivantes.

<sup>105</sup> Art. L. 1252-2 du Code du Travail français.

<sup>106</sup> Programme gouvernemental (2013) : « Le Gouvernement étudiera la création d'un cadre permettant la mise en place de groupements d'employeurs. Ils ont pour but l'embauche de personnes mises à la disposition des entreprises membres du groupement. Les entreprises membres se partagent les temps de travail et les coûts inhérents à la mise au travail ».



Néanmoins, en pratique, il ne peut être exclu que deux employeurs signent pour un même contrat de travail. Ce cas s'était présenté notamment à propos d'un cabinet d'avocat qui avait recruté une secrétaire, qui travaillait indistinctement pour compte de deux avocats. La Cour a adopté la position la plus favorable pour le salarié : « le salarié peut réclamer aux deux employeurs le paiement intégral de ses salaires et (...) le licenciement opéré par l'un vaut à l'égard de l'autre et que le salarié peut, à supposer qu'il s'agisse d'un licenciement abusif, réclamer dédommagement du préjudice subi contre les deux employeurs »<sup>107</sup>. Plusieurs employeurs liés par un même contrat envers un salarié sont ainsi solidairement engagés envers lui. Le salarié peut demander à l'égard de chacun d'eux le montant intégral, sans devoir ventiler sa demande<sup>108</sup>.

Longtemps, le cumul d'un emploi salarié et d'une activité artisanale était impossible, du fait que la qualité de salarié empêchait l'obtention d'une autorisation d'établissement<sup>109</sup>. Cette disposition est assouplie par le PAN 1998, qui prévoit la possibilité d'obtenir une autorisation ministérielle pour l'exercice d'un métier secondaire, et ce dans le souci de développer l'esprit d'entrepreneuriat dans une optique de relance économique<sup>110</sup>.

#### (4) Plusieurs salariés pour un contrat.

La situation inverse, dans laquelle plusieurs salariés formeraient un groupe pour se mettre à disposition de l'employeur, se conçoit aussi. Un même travail serait exécuté par un groupe de salariés sous forme de « job sharing ». Le « job sharing » au sens classique existe bien entendu au Luxembourg, de nombreux postes étant partagés entre deux salariés à



<sup>107</sup> CSJ, 8<sup>e</sup>, 11 octobre 2012, 37447.

<sup>108</sup> CSJ, 8<sup>e</sup>, 6 mars 2014, 37570.

<sup>109</sup> Art. 14 de la loi du 2 juin 1962 déterminant les conditions d'accès et d'exercice de certaines professions ainsi que celles de la constitution et de la gestion d'entreprise : « L'autorisation est refusée respectivement aux porteurs du brevet de maîtrise, aux porteurs d'un certificat équivalent ou d'un certificat de qualification professionnelle, ... s'ils sont salariés à titre principal. Des exceptions pourront être consenties, pour des raisons impérieuses, la Chambre des Métiers entendue en son avis » ; Art. 15 de la loi du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales : « L'autorisation est refusée à un artisan s'il reste salarié à titre principal dans une autre entreprise. ... L'autorisation ministérielle perd sa validité trois mois à partir du moment où l'artisan indépendant accepte un emploi salarié dans une autre entreprise ».

<sup>110</sup> Projet de loi n° 4459 (PAN 1998), Rapport de la Commission spéciale du 28 janvier 1999, p. 32.

mi-temps, par exemple un poste de secrétariat ou de réceptionniste. Dans ce cas, il existe cependant deux relations de travail bien distinctes.

Plus atypique serait la situation dans laquelle un seul contrat est conclu avec un ensemble de salariés. Dans ce cas, ils percevraient une rémunération groupée, à partager entre eux, et seraient également en groupe responsables envers l'employeur du bon accomplissement du travail. Les droits allemands et autrichiens reconnaissent du moins partiellement cette construction sous le nom de « *Gruppenarbeitsverhältnis* ». Un exemple cité par la doctrine est l'embauche d'un couple en tant que concierges et gardiens d'immeubles (*Hausmeisterehepaar*) ; le contrat ne peut en principe être résilié qu'envers les deux salariés. Même des groupes de salariés dans la construction ou le nettoyage (*Maurer- oder Putzkolonnen*) peuvent conclure de tels contrats.

Notre législation du travail semble hostile à un tel montage. La relation de travail doit être conclue individuellement pour chaque salarié. D'un point de vue formel, la relation de travail doit être documentée moyennant un contrat écrit pour chaque salarié individuellement (L. 121-4 (1) al. 1 C.T.). Chaque salarié est aussi individuellement responsable envers l'employeur, et inversement. Toute autre construction s'analyserait éventuellement en sous-traitance.

#### (5) Contrats de travail en cascade.

Les droits allemands et autrichiens connaissent cette construction sous le nom de « *mittelbares Arbeitsverhältnis* » ou « *gestuftes Arbeitsverhältnis* » : « Ein mittelbares Arbeitsverhältnis ist dann gegeben, wenn ein Arbeitnehmer von einem Mittelsmann (Zwischenmeister), der seinerseits selbst Arbeitnehmer eines Dritten (Unternehmers) ist, beschäftigt wird, wobei jedoch die Arbeit mit Wissen des Unternehmers für diesen unmittelbar geleistet wird »<sup>111</sup>.



La législation luxembourgeoise y semble hostile. La prestation de travail est censée être une prestation personnelle de la part du salarié<sup>112</sup> ;

<sup>111</sup> BAG, 09.04.1957 – 3 AZR 435/54 ; *ibidem* : « Der Unternehmer kann als sogenannter mittelbarer Arbeitgeber vom Arbeitnehmer nur dann in Anspruch genommen werden, wenn dieser gegenüber dem Mittelsmann selbst nicht zu seinem Recht kommt. Das gilt vor allem für eine ordentliche Kündigung, die der Mittelsmann aus einem Grunde, der in der Person des Arbeitnehmers liegt, ausgesprochen hat ».

<sup>112</sup> Voir p.ex. CSJ, 14 janvier 1999, 21267 ; CSJ, cassation, 9 mai 1974, n° 206.



ce principe découle notamment du caractère *intuitu personae* du contrat de travail. Le salarié n'est pas censé substituer un tiers, ni avoir recours à l'aide d'un tiers pour assurer la tâche qui lui est impartie. En d'autres termes, il ne peut pas « sous-traiter » son travail. Si néanmoins un contrat prévoit que le « salarié » est en droit d'embaucher d'autres salariés pour remplir ses obligations, deux conclusions sont possibles : soit la clause est nulle<sup>113</sup>, soit le premier salarié est en réalité un prestataire indépendant et le contrat est à requalifier<sup>114</sup>. Tout dépend donc des autres clauses et modalités d'exécution du contrat.

**(6) Le portage salarial<sup>115</sup>.** Le portage salarial est apparu en France au milieu des années 80 ; il est essentiellement né de la difficulté des cadres au chômage de retrouver un emploi stable<sup>116</sup>. Les cadres sont très peu représentés parmi les intérimaires ; il leur fallait donc trouver un autre mode d'organisation. Le portage peut être vu comme une nouvelle forme de relation contractuelle triangulaire qui présente la spécificité que c'est le travailleur qui est à la recherche d'un client et qui est à l'origine de la mise en relation.



Le mécanisme fait intervenir un salarié porté ( $S_p$ ), une entreprise de portage ( $E_p$ ) qui a la qualité d'employeur, ainsi qu'un client (C), c'est-à-dire une entreprise utilisatrice à laquelle le salarié est mis à disposition. Il a été consacré dans le Code du Travail français en 2008<sup>117</sup>. L'entreprise de portage salarial se finance en prélevant un certain pourcentage du

113 Voir p.ex. CSJ, 6 novembre 2003, 26971 ; CSJ 24 mai 2007, 31536.

114 Voir p.ex. CSJ, 10 février 1994, 14537 ; CSJ, 20 octobre 1994 ; CSJ, 22 avril 2010, 34342.

115 Le portage salarial peut être défini comme suit : « Le principe du portage salarial dispose que le salarié porté propose ses services à des entreprises clientes et négocie les modalités de ses interventions et que le salarié porté choisit une société de portage qui, d'une part signe un contrat avec le salarié porté et d'autre part signe un contrat avec l'entreprise cliente et enfin la société de portage rétrocède au « porté », sous la forme d'un salaire, l'ensemble des honoraires facturés à l'entreprise cliente, déduction faite des charges sociales salariales et patronales et des frais de gestion » ; CSJ, 14 mai 2013, 263/13.

116 EVERAERE Christophe, Les emplois atypiques, p. 98.

117 Art. L. 1251-64 du Code du Travail français : « Le portage salarial est un ensemble de relations contractuelles organisées entre une entreprise de portage, une personne portée et des entreprises clientes comportant pour la personne portée le régime du salariat et la rémunération de sa prestation chez le client par l'entreprise de portage. Il garantit les droits de la personne portée sur son apport de clientèle ».

chiffre d'affaires. Le but essentiel de l'opération est de pouvoir choisir ses « clients », tout en bénéficiant du statut social de salarié, notamment en matière de couverture sociale, de cotisations de retraite et d'accès aux indemnités de chômage ; en fait, il s'agit de faux salariés, alors qu'une relation indépendante est présentée comme une relation de travail.

Au Luxembourg, le portage salarial n'est pas explicitement réglementé par la loi, ce qui soulève la question de sa légalité. Une entreprise s'était aventurée à mettre en place un tel système au Grand-Duché. Fière de son idée, la société avait présenté son activité lors d'une émission diffusée sur la chaîne ARTE, ce qui a cependant déplu à l'Inspection du Travail. Une enquête a été initiée conjointement avec l'Administration des Douanes. Les enquêteurs ont conclu que l'activité de la société « consistait à recruter du personnel, domicilié pour la majorité à l'étranger, et à l'affecter par la suite auprès de clients, également principalement localisés à l'étranger, afin d'y réaliser des missions de durée variable » ; aucun des 16 salariés ne travaillait au siège de la société. Il a encore été constaté que les salariés cherchaient eux-mêmes leurs missions de travail, négociaient les conditions, puis concluaient un contrat de travail avec la structure litigieuse pour exécuter ces missions auprès d'une société utilisatrice. Le Parquet a initié des poursuites pénales contre le dirigeant. Ce dernier a fait plaider que son activité qualifierait de « portage salarial » et que faute d'interdiction expresse, cette activité devrait être considérée comme étant licite.

Le Tribunal, confirmé par la Cour<sup>118</sup>, avait retenu que cette activité constituait une mise à disposition illégale de main-d'œuvre, sanctionnée par les articles L. 133-1 et L. 134-3 du Code du Travail. Tant la société que le dirigeant ont été condamnés à des amendes.

118 TA Lux., corr., 10 juillet 2012, n° 2494, confirmé sur ce point en appel par CSJ, 14 mai 2013, 263/13, pourvoi en cassation rejeté par CSJ, cassation, 13 mars 2014, n° 14/2014, n° 3284 du registre ; « Au Luxembourg, le Code du Travail n'a pas réglé le portage salarial et les seules hypothèses de mise à disposition de salariés admises en droit du travail luxembourgeois sont le travail intérimaire prévu aux articles L.131-1 à L.131-21 du Code du Travail, le prêt temporaire de main d'œuvre réglementé aux articles L.132-1 à L.132-4 du même code et le détachement de salariés prévu au titre IV du Code du Travail. Par contre, l'article L.133-1 du Code du Travail interdit l'activité exercée par un employeur, en dehors de celles précitées, qui consiste à mettre des salariés engagés dans le cadre d'un contrat de travail à la disposition de tiers qui utilisent ces salariés et qui exercent sur ceux-ci une part de l'autorité administrative et hiérarchique réservée normalement à l'employeur ».



### 3.6. Nouvelles plateformes organisant le travail

Si les nouvelles technologies ont changé la manière dont le travail est exercé, ils ouvrent également de nouvelles possibilités pour l'organiser. Cette évolution n'est probablement qu'à ses débuts. Procéder à une analyse juridique de ces phénomènes en droit luxembourgeois risque de donner fort peu de sens : tout d'abord, ces plateformes semblent encore peu répandues au Luxembourg ; selon l'étude EUROFOUND, le Luxembourg ne figure pas parmi les pays dans lesquels cette forme de travail est en train de se développer<sup>119</sup>. Par ailleurs, notre législation ne fournit aucune réponse concrète ; enfin, le droit social luxembourgeois n'aurait vocation à s'appliquer que pour autant que la prestation de travail est localisée au Luxembourg.

Nous nous contenterons par la suite de présenter les nouvelles plateformes sur Internet permettant d'organiser le travail (*platform work*) et où se rencontrent de façon inédite la demande et l'offre de travail. Elles ont en commun de se passer d'intermédiaire et de ne plus recourir aux concepts classiques d'employeur et de salarié. Ce faisant, elles posent un défi non seulement pour l'application du droit du travail, mais également au niveau de la sécurité sociale et de la fiscalité. Insaisissables, inlocalisables et peu documentées, ces relations risquent d'échapper aux autorités et de fragiliser ainsi les assises financières de l'Etat social. Le concept traditionnel d'un personnel fixe au service de l'entreprise disparaît.

Les technologies de l'information, et en tout premier lieu Internet, ont pour principal impact que les coûts de transaction tendent vers zéro. Tout peut ainsi être atomisé, sans qu'il faille prendre égard au fait que chaque transaction n'a qu'une valeur économique minimale ; qu'il s'agisse de la délivrance à la demande de services volatiles (p.ex. le *streaming*), du paiement de petites sommes (*micropayment*), de l'octroi de petits crédits (*microcredit*), tout peut être *micro*, y compris la prestation de travail en tant que *microjob*. Seul le volume généré est déterminant et rend ces démarches réalisables voire rentables, volume qui découle du fait que l'offre s'adresse à l'ensemble des Internauts, la *crowd*, pour devenir le *crowdworking* (ou *crowdssourcing*)<sup>120</sup>. Il s'agit de l'idée de l'économie de partage ou économie collaborative dans laquelle chacun travaille pour tous,

119 Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, p. 108.

120 Par association des notions d'« outsourcing » dans la « crowd ».

le groupe de travailleurs s'auto-structurant par des moyens technologiques, et cela sans qu'il y ait besoin d'employeurs. L'environnement de travail est par ailleurs standardisé et ne nécessite pas de phase d'adaptation pour le travailleur qui change d'« employeur ».

(1) Une première forme de travail consiste dans la **collaboration en ligne** en vue de réaliser un projet commun (l'exemple-type étant Wikipédia). Cette forme de travail est particulièrement adaptée pour le développement de logiciels informatiques, tant au niveau du codage qu'au niveau des essais et du débogage (*crowdtesting*). Il peut aussi s'agir de projets culturels ou scientifiques organisés en ligne. Tant que l'intention bénévole est bien réelle, elle risque peu d'entrer en conflit avec le droit social. Les problématiques soulevées relèvent plutôt du droit de la propriété intellectuelle lorsqu'il s'agit de décider qui sera titulaire et pourra tirer profit de l'œuvre collective.

(2) Une autre forme d'organisation du travail est proposée par les **bourses d'échange de service entre particuliers** (systèmes d'échanges locaux, *online time-exchange system*). Des sites variés et divers (p.ex. YakaSaider.fr) proposent d'échanger des services entre particuliers, prenant le relais de la traditionnelle entraide entre amis et voisins. Le droit du travail exclut effectivement de son champ d'application « une activité isolée exercée pour compte d'autrui n'excédant pas le cadre de l'entraide usuelle entre proches parents, amis ou voisins » (Art. L. 571-3 C.T.). Sauf que, dans sa nouvelle mouture, l'entraide fait s'entraider des personnes qui ne se connaissent pas, et ce par l'intermédiaire d'un système de points et de notations. Il existe également des sites qui permettent aux entreprises de « s'entraider » pour faire des économies. Les limites de l'entraide classique sont ainsi vite franchies et la législation sociale et fiscale devrait reprendre ses droits.

(3) Les **bourses de micro-travaux** affichent clairement leur caractère commercial : il s'agit de fournir des services rémunérés. On sort de l'idée idéalisante du « travail collaboratif » et de l'économie du partage pour entrer dans une logique de concurrence très cruelle car intense, anonyme et parfois même mondiale. Deux types sont à distinguer.

- pour les services matériels, la plateforme a pour but de faire coïncider au mieux l'offre et la demande, en se servant de la géolocalisation. L'exemple le plus emblématique est probablement l'entreprise Uber dont l'activité consiste, selon les uns, à fournir des applications de mise en contact d'utilisateurs avec des conducteurs susceptibles de

les transporter et, selon d'autres, à fournir des services de taxi. Cette plateforme a donné lieu à certains litiges dans nos pays voisins, notamment en matière de droit social.

- pour les services intellectuels, la localisation est sans incidence. Il peut s'agir de travaux, tels que la traduction de textes, la classification d'images, la transcription de documents numérisés, la vérification de factures, etc., qui sont susceptibles d'être effectués à tout point du globe. Des sites spécialisés offrent aux entreprises d'externaliser dans la *crowd* ce type de travail. L'exemple le plus emblématique est probablement *Amazon Mechanical Turk* (AMT ; [www.mturk.com](http://www.mturk.com)), les travailleurs étant dénommés « Turkers ». Mais il existe de nombreux autres sites comme par exemple *ClickWorker*, qui se vante de tenir à disposition plus de 700.000 « freelance qualifiés » et dont le slogan résume les désirs cachés de nombreux employeurs (ou « donneurs d'ordre ») : « Your virtual workforce. On demand. Worldwide »<sup>121</sup>.

Le travail est subdivisé en petites tâches et offert en ligne. Pour les travailleurs, cette forme de travail peut présenter l'avantage d'une plus grande indépendance et flexibilité. Il peut aussi s'agir d'un moyen pour compléter ses revenus. Pour l'entrepreneur, elle offre un moyen pour faire réaliser des travaux de manière rapide. Les travailleurs doivent être très disponibles ; seuls les plus disponibles se verront attribuer le travail. Un travail non exécuté ou mal exécuté peut sans délai être attribué à autrui. Le travailleur perd ainsi le peu de pouvoir qu'il avait du fait que l'employeur avait besoin de lui (ce qui, au final, est le fondement même du droit de grève). Le choix des travailleurs est facilité, notamment par un système de notation (*rating*), système qui s'applique cependant également aux entrepreneurs.

Ces plateformes soulèvent de multiples interrogations. L'encadrement juridique de cette forme de travail est rendu difficile du fait que l'identité de l'employeur et du travailleur change sans cesse. Un même travail mis en ligne par un « employeur » peut être réalisé par une multitude de travailleurs. Inversement, une personne travaillant régulièrement plusieurs heures sur de telles plateformes peut réaliser un travail pour une multitude de donneurs d'ordre.

<sup>121</sup> Ce slogan apparaît uniquement sur les pages dédiées aux entrepreneurs, non sur celles d'adressant aux travailleurs.

Le rattachement à une législation nationale peut poser problème, le lieu du travail pouvant être variable, voire même indéterminable. Une issue consisterait à considérer la plateforme non comme simple intermédiaire, mais comme réel « donneur d'ordre » ou employeur, qui récolte des commandes de ses clients pour les faire ensuite exécuter par ses travailleurs et en tirer une marge. C'est en effet dans une certaine mesure la plateforme qui met en place le peu de structure de travail qu'il y a, qui attribue le travail et qui aide à surveiller et à contrôler le travail. Elle se comporte donc, du moins en partie, comme un véritable employeur. Pour des services matériels, tels que la plateforme Uber, la question a été sérieusement débattue de savoir si c'est Uber qui est l'employeur (dictant les tarifs, le chemin à prendre, la musique à mettre dans la voiture, les habits à porter, etc.). Par ailleurs, sont-ils réellement indépendants, ces travailleurs qui peuvent refuser tout travail, alors que les systèmes de notation ou d'évaluation en ligne se basent sur leur disponibilité ?

On peut en outre supposer que ces travaux ne donnent pas systématiquement lieu à une déclaration fiscale et au paiement de cotisations sociales. Pour les salariés concernés, il en découle une précarité au niveau de l'assurance sociale, au moment même du travail comme à l'âge de la retraite. Par ailleurs, les revenus qui en sont tirés sont généralement modestes. Pour AMT, 25 % des tâches sont rémunérées à 0,01 USD et 90 % à moins de 0,10 USD. Pour la Plateforme allemande *Clickworker*, il est estimé que 30 heures de travail peuvent rapporter entre 200 et 400 euros<sup>122</sup>.

Vu que la concurrence est mondiale, les salaires risquent de rester bas pour un certain temps. Dans le contexte luxembourgeois, cette forme de travail est donc nettement moins attractive que dans d'autres pays.

#### (4) Pistes de réflexion pour l'avenir

##### 4.1. Dérégulation du contrat de travail standard

Faut-il amorcer la dérégulation de la législation sociale, au niveau de la protection contre le licenciement ou encore au niveau de la durée de travail ? Le premier effet serait de faire gagner les entreprises en flexibilité interne et externe avec le risque pour les salariés de voir leur situation

<sup>122</sup> Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 115.



précarisée. D'un autre côté, on peut espérer une plus grande égalité parmi la population active : égalité tout d'abord entre ce qui est actuellement scindé en marché primaire et secondaire, mais égalité aussi entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en trouvent pas, par la création d'emplois pour tous. Une voie à suivre pourrait être celle de la « flexicurité ».

Le travail atypique serait-il donc un problème « fait maison » ? En dérégulant le CDI, le législateur diminuerait l'attrait de recourir aux formes précaires et à certaines formes atypiques de travail. On pourrait ainsi argumenter que l'existence même de contrats atypiques ne peut s'expliquer que par le fait que le contrat « par défaut », donc le CDI selon notre législation, n'offre pas la flexibilité requise ou souhaitée. Le fait de mettre tout le monde à la même enseigne pourrait aboutir à plus d'égalité et éviterait de créer un double marché d'emploi, relativement cloisonné. De même, la distinction au sein des entreprises entre le personnel « régulier » et tout le personnel temporaire et secondaire gravitant autour et ne bénéficiant pas des mêmes conditions d'emploi se réduirait. Cette thèse peut cependant être contredite par le constat que dans les pays où le marché du travail est peu réglementé, tels les Etats-Unis, la problématique du travail atypique (« *nonstandard work* », « *substandard work* ») est également discutée.

Un des arguments les plus fréquemment avancés en faveur d'une dérégulation de la législation sociale est la promesse de favoriser les embauches. Mais créer un nouvel emploi ou réduire les chiffres du chômage peuvent-ils être une finalité en soi ? Le but premier de toute intervention législative doit être de protéger les citoyens contre le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Or, d'un côté, ce but peut être atteint par des moyens autres qu'une mise au travail. D'un autre côté, la mise au travail ne résout pas nécessairement le problème (phénomène dit des « *working poor* »). Peut-on sacrifier d'autres valeurs, comme la dignité au travail, la protection de la santé physique et psychique, la vie privée, culturelle et familiale, sur l'autel du « plein emploi » ? De même, certaines mesures de mise au travail, et notamment les emplois subventionnés, ont un coût supérieur à la valeur économique du travail qui est fourni. Par ailleurs, le marché du travail ne sera jamais un marché entièrement libéralisé. Il restera toujours moins concurrentiel que celui des biens de consommation par exemple, puisqu'on ne change pas d'emploi comme de lessive. L'élasticité de la main-d'œuvre n'est pas absolue, ni quant à la mobilité, ni quant aux compétences, ni quant au niveau de rémunération exigé.

En outre, le lien entre une dérégulation du droit du travail et la création d'emplois n'est pas évident. La fondation EUROFOUND, dans son étude sur les nouvelles formes d'emploi, arrive à la conclusion que celles-ci permettent à certaines catégories sociales d'accéder au marché du travail, mais que globalement l'impact sur la création d'emplois est limité<sup>123</sup>. La dérégulation du droit du travail risque ainsi d'avoir pour seul effet un effet de substitution : des postes stables sous CDI seraient dorénavant occupés par des formes plus précaires d'emploi, sans cependant qu'un nouveau poste ne soit créé.

La question mérite toutefois d'être posée si – dans un contexte de concurrence internationale et au vu de l'exiguïté du territoire du Grand-Duché – la rigueur de la législation sociale peut avoir un impact sur l'endroit où les emplois se créent. La question est d'autant plus importante pour le Luxembourg qu'une part importante de son économie a été construite sur base du savoir-faire et de capitaux étrangers, que ce soit au moment de la montée de la sidérurgie (capitaux et savoir-faire essentiellement allemands) ou lors du développement de la place financière. Les investisseurs risqueront de se tourner vers d'autres pays si la législation sociale manque de souplesse.

Il n'est donc pas surprenant de voir cet argument resurgir à chaque fois qu'il est question d'un renforcement du statut social. Lors du projet d'encadrer le recours au CDD, le Conseil d'Etat a exprimé les craintes suivantes :

*« Nous ne vivons pas en case clos. Plus qu'un autre pays, le Luxembourg est tributaire des lois du marché qu'aucune niche protégée, qu'aucune clientèle captive n'arrive à tempérer. A l'horizon 1993, lors de l'achèvement du Marché Commun, il devra rester compétitif, s'il veut survivre. En d'autres termes, il devra veiller à ce que ni l'ordre public social, ni l'ordre public fiscal imposés aux entreprises ne les désavantagent trop vis-à-vis de leurs concurrents étrangers »*<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, p. 2 : « Those forms that seem most likely to be beneficial to the labour market are employee sharing, job sharing and interim management, while casual work is likely to be the most disadvantageous. All of the new employment forms have the potential to aid labour market integration of specific groups of workers, but their job creation potential is rather limited ».

<sup>124</sup> Projet de loi n° 3222 sur le contrat de travail, Avis du Conseil d'Etat du 28 février 1989, p. 2.

Or, lors du choix d'implantation d'une entreprise, un grand nombre de facteurs entrent en ligne de compte. Le cadre réglementaire est certes important, mais il couvre un domaine très vaste, depuis le droit fiscal, en passant par le droit d'établissement (autorisations d'établissement, établissements classés (« *commodo-incommodo* »), le droit des sociétés, le droit de l'urbanisme et de l'environnement, etc. ; le droit du travail n'est ainsi qu'un facteur parmi d'autres, et son impact ne doit être surestimé.

Pour l'instant, le marché du travail luxembourgeois est toujours créateur d'emplois. On ne peut évidemment dire avec certitude combien d'emplois auraient été créés si la législation sociale avait été plus souple. Mais en tout cas, elle ne paraît pas être rigide au point de dissuader les investissements étrangers ; pour le moins peut-on conclure que cette rigueur est compensée par d'autres avantages offerts par la juridiction luxembourgeoise.

Une dérégulation du droit du travail ne paraît pas être à l'ordre du jour au Luxembourg, malgré les multiples initiatives européennes soutenant le concept de « flexicurité », censé redynamiser le marché de l'emploi dans l'intérêt commun des entreprises et du salarié. Les principes directeurs de la flexicurité sont les suivants :

- une faible protection contre le licenciement,
- un système généreux d'indemnisation du chômage,
- des politiques actives du marché du travail.

Si les objectifs sont clairs, le chemin pour y parvenir l'est beaucoup moins. Chacun y voit un peu ce qu'il veut. On ne s'étonnera pas de constater que le patronat met l'accent sur la flexibilité et les salariés sur la sécurité. Si on y voit une plus grande facilité de licenciement pour les entreprises et des indemnités de chômage plus longues et importantes pour les salariés licenciés, il s'agit d'une solution qui arrangera forcément les entreprises et qui hypothéquera le budget public. FRANZ CLEMENT note en 2009 qu'il n'y a pas de véritable débat sur la flexicurité au Luxembourg, et ne retrace que quelques prises de position isolées<sup>125</sup>. Il est par ailleurs difficile de savoir quelles réformes législatives vont dans le sens de la « flexicurité » et lesquelles non.

125 CLEMENT Franz, La « flexicurité » : définitions et application au Luxembourg.

## 4.2. Redéfinition du champ d'application du droit du travail

Le droit du travail est conçu historiquement pour la production industrielle ; les premières lois sociales ne s'appliquaient d'ailleurs que dans l'industrie lourde. Cette forme de travail se caractérise par un lieu déterminé et un temps de travail clairement identifiable. Il n'est pas étonnant que dans ce monde régi par la discipline et rythmé par l'horloge, la « subordination » se soit cristallisée comme critère déterminant pour caractériser l'« ouvrier », puis le « salarié ». Intégré dans un processus clairement défini et soumis en permanence à l'autorité patronale, le salarié devait être mis à l'abri d'éventuels abus de cette autorité, afin de protéger sa santé et sa sécurité et de lui garantir un revenu décent.

A ce jour, l'application ou la non-application du droit du travail pivote autour de la seule notion de « subordination ». S'il y a subordination, il y a contrat de travail et le Code du Travail s'applique ; s'il n'y a pas de subordination, cette législation ne s'applique pas. Les autres critères, comme l'intégration du travailleur dans une structure ou sa dépendance économique n'ont pas leur place dans la jurisprudence luxembourgeoise.

On peut cependant s'interroger si cette approche se justifie encore aujourd'hui, surtout au regard des formes nouvelles de travail. La notion de « subordination » classique est remise en cause par de multiples facteurs :

- Le travail à distance, notamment grâce aux technologies nouvelles, peut conduire pour certains salariés à une « super-subordination », l'employeur pouvant contrôler et surveiller chaque pas et geste à la seconde près. Pour d'autres salariés, ces mêmes technologies comportent un assouplissement de la subordination, puisqu'ils peuvent faire leur travail à tout moment, à partir de n'importe quel endroit.
- Le travail manuel perd en importance par rapport au travail intellectuel. Or, le travail intellectuel est tout d'abord plus difficile à quantifier, la durée de travail n'étant pas exclusivement déterminante. Par ailleurs, la subordination est très limitée, voire même contre-productive. L'employeur embauche des travailleurs de l'esprit pour qu'ils soient créatifs et apportent de nouvelles idées et solutions, et non pour qu'ils exécutent des ordres et instructions de la hiérarchie. Pour les cadres supérieurs, les banquiers, les professions libérales (médecins, avocats) et autres professions intellectuelles, la jurisprudence s'est vue obligée de « diluer » le concept de subordination.



On observe également que parmi les plus faibles revenus et les travaux plus simples, de plus en plus de personnes se voient privées du statut protecteur du droit du travail, garanti par les mécanismes étudiés dans les titres qui précèdent. Ceux qui occupent des postes élevés par contre cherchent souvent à entrer dans le statut de salarié pour obtenir une protection dont ils n'ont pas nécessairement besoin d'un point de vue financier. Mais le droit du travail s'applique indistinctement, quel que soit le niveau de revenus. Relevons à simple titre d'exemple un arrêt de 2015, qui a déclaré abusif le licenciement avec effet immédiat d'un « Equity Partner » auprès d'un grand cabinet d'experts comptables. Tenant compte d'un droit à un « profit-share » qu'il a ainsi perdu, la Cour a évalué sa perte annuelle de revenus à 920.000 euros et a accordé une indemnisation sur 18 mois, soit un montant de 1.380.000 euros<sup>126</sup>, complété par 25.000 euros à titre de préjudice moral<sup>127</sup>.

Il n'existe pas d'application partielle des règles du Code du travail ou de statut assimilé au salarié en droit luxembourgeois. Le juge, une autorité administrative ou une institution de sécurité sociale, confronté à un cas litigieux, devra dès lors trancher et opter pour un des deux statuts.

Pourtant, cette situation juridique est-elle encore en phase avec la réalité économique ? N'existe-t-il pas, en fait, des travailleurs qui, sans être indépendants, ne peuvent pas non plus être qualifiés de véritables salariés.

La Commission européenne a considéré que « La distinction binaire traditionnelle entre "salarié" et "travailleur indépendant" n'est plus le reflet fidèle de la réalité économique et sociale du travail »<sup>128</sup>. Il existe des personnes ne disposant pas de la liberté nécessaire qui permettrait de les exclure de toute protection par le droit social (notamment la sécurité et la santé), mais leur relative indépendance ne justifie pas non plus l'application de l'ensemble des dispositions rigides et exigeantes du droit du travail.

Certains pays européens ont introduit des statuts intermédiaires, conduisant à une application partielle du droit du travail. Les autorités luxembourgeoises s'y sont cependant toujours refusées. Plutôt que

126 La Cour en a déduit la somme de 28.021 euros que le salarié licencié avait touchée durant cette période à titre de revenu de substitution.

127 CSJ, 3 décembre 2015, 38355.

128 Livre Vert « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle », COM (2006) 708 final, page 11.

d'assouplir la frontière entre travail indépendant et travail salarié, « le Gouvernement luxembourgeois est fermement d'avis qu'il faut introduire respectivement raffermir les lignes de démarcation entre droit du travail et autres formes de contrats. Ainsi, le Gouvernement luxembourgeois est-il précisément d'avis qu'il ne faut pas accepter de zone grise, en tant que troisième zone entre notamment droit du travail et droit commercial. Ou bien un individu rentre dans les conditions d'application du droit du travail (lien de subordination) et il faut lui appliquer la législation protectrice du travail, ou bien, il est réellement, et non pas artificiellement, indépendant. Le Gouvernement luxembourgeois trouve très artificielle l'introduction de la notion de travail économiquement dépendant qui ne serait ni du travail salarié ni du travail indépendant. Ainsi, le Gouvernement luxembourgeois n'acceptera par exemple jamais qu'il y ait des maçons indépendants sur un chantier. C'est un détournement du droit auquel il faut remédier »<sup>129</sup>. Rien ne permet d'admettre que cette position puisse évoluer dans un avenir proche.

#### 4.3. Mutualisation de certains aspects de la relation de travail

Mutualiser certaines obligations et devoirs de l'employeur consiste à les externaliser vers un organisme indépendant, l'employeur n'en assumant plus que la charge financière. La mutualisation a pour avantage d'en enlever la responsabilité à l'employeur ; sa contribution est purement financière. Le risque que certains employeurs se soustraient à leurs obligations est ainsi réduit, l'organisme de mutualisation ayant un poids nettement plus grand pour forcer la main à l'employeur que ne l'aurait un salarié individuel. De cette manière, la mutualisation garantit leurs droits même aux salariés les plus précaires et fragilisés. De même, une bonne gestion financière permet de parer les impayés de la part des employeurs, ce risque étant assumé collectivement et non pas par les seuls salariés de l'entreprise en difficultés.

La mutualisation a déjà été réalisée depuis longtemps dans le domaine de la sécurité sociale et de la médecine du travail. Elle est en cours de progression en ce qui concerne la formation professionnelle. Dans le secteur du bâtiment, les partenaires sociaux sont convenus d'une obligation patronale de contribuer au financement d'un organisme de formation, ce qui a conduit à la constitution – sous forme de société

129 Discours du ministre du Travail et de l'Emploi François Biltgen à l'occasion de la 91<sup>e</sup> Conférence internationale du travail du 19 juin 2003 ; [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/autres\\_membres/2003/06/20030619biltgen/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2003/06/20030619biltgen/index.html).

anonyme – de l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment S.A. La convention collective des intérimaires prévoit également une cotisation patronale obligatoire en vue de financer un fonds sectoriel de formation. Récemment, un accord a été trouvé et déclaré d'obligation générale pour les autres métiers artisanaux gravitant autour de la construction, tels que les électriciens, chauffagistes, carreleurs, charpentiers, etc.<sup>130</sup>. L'accord instaure les organes nécessaires pour regrouper les initiatives existantes dans un concept cohérent et structuré ; le financement est assuré par les entreprises qui doivent s'acquitter d'une cotisation fixée à 0,5 % de la masse salariale.

Pour d'autres domaines, la possibilité d'une mutualisation mériterait réflexion. Elle devra être sérieusement envisagée pour les comptes épargne-temps. Ce compte représentera le fruit du travail de nombreuses heures complémentaires et supplémentaires prestées par le salarié sans avoir encore reçu de contrepartie. Il importe donc de prévoir des mécanismes non seulement pour garantir les salariés contre l'insolvabilité de l'employeur, mais également pour s'assurer que les salariés peuvent profiter du temps épargné au moment qu'ils choisissent, sans que l'employeur ne puisse indéfiniment le reporter.

A notre connaissance, il n'a jamais été envisagé au Luxembourg de mutualiser le droit au congé. Pourtant, de tels systèmes existent à l'étranger, notamment en Allemagne sous forme de « *Urlaubskassen* ». Cette approche permettrait de garantir, surtout pour les travailleurs les plus précaires, l'exercice effectif du droit au congé, au-delà des coupures contractuelles.

#### 4.4. Donner un coût à la flexibilité

La plupart des contrats atypiques augmentent l'insécurité et la précarité du salarié, mais contiennent peu d'avantages pour le compenser ; l'équilibre classique entre salarié et employeur est ainsi rompu par une répartition inégale des risques et avantages. Une solution pourrait donc consister à rendre le travail atypique plus onéreux. Une telle démarche présenterait un double avantage : tout d'abord, le salarié serait indemnisé pour la pénibilité de sa situation et la précarité de son statut, qui se traduit souvent par des périodes sans revenus. Par ailleurs l'employeur serait

<sup>130</sup> Règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> novembre 2015 portant déclaration d'obligation générale de l'accord interprofessionnel en matière de formation continue sectorielle conclu entre la Fédération des Artisans, d'une part, et les syndicats OGB-L et LCGB d'autre part.

désincité à recourir abusivement à ces formes de contrats. Devant calculer ses coûts, il réfléchira par deux fois s'il ne préfère pas avoir recours à un salarié ordinaire pour exécuter la tâche. Mis à part pour les heures supplémentaires, donnant lieu à une majoration, le droit luxembourgeois ne propose pas de tel mécanisme.

Dans nos pays voisins, des solutions plus ambitieuses ont été mises en place. La France connaît un double mécanisme rendant le recours au CDD plus onéreux pour l'entreprise. Tout d'abord, le taux de cotisation à l'assurance-chômage est normalement de 2,40 % pour le salarié et l'employeur, mais est majoré pour ce dernier pour certains contrats à durée déterminée<sup>131</sup>. Par ailleurs, le salarié dont le CDD prend fin peut prétendre à une « prime de précarité » de 10 %.

#### Bibliographie

- BROSIUS Jacques. *L'impact de la crise économique sur l'emploi au Luxembourg*. Les cahiers du CEPS/Instead, Population & emploi, Cahier n° 2011-08, mars 2011.
- Chambre des Salariés. *Panorama Social 2015*. Dialogue n°1, avril 2015.
- CLEMENT Franz. *La situation du travail intérimaire luxembourgeois en temps de crise*. Les cahiers transfrontaliers d'EURES, Luxembourg n° 1/2012.
- CLEMENT Franz. *La « flexicurité » : définitions et application au Luxembourg*. Les cahiers du CEPS/Instead, Gouvernance & Emploi, mars 2009.
- CLEMENT Franz, MAAS Roland. *Le travail non déclaré au Luxembourg*. Les cahiers du CEPS/Instead, Gouvernance & Emploi n°1, novembre 2007.
- EVERAERE Christophe. *Les emplois atypiques, Quelles réponses au besoin de flexicurité ?* Editions Liaisons, 2014.
- FLEURY Charles. *Le travail : une valeur en hausse et des attentes élevées*. Les cahiers du CEPS/Instead, Population & Emploi, Cahier n° 2010-21, Octobre 2010.

<sup>131</sup> Les majorations sont de + 0,5 % pour une durée < 3 mois ; + 1,5 % < à 4 mois, + 3 % durée < 1 mois.



FRISING Armande, LANGERS Jean, REICHMANN Liliane. *Les jeunes face au marché du travail*, Bulletin du Statec n° 7-2007

GENEVOIS Anne-Sophie. *Le travail intérimaire dans les entreprises implantées au Grand-Duché*. Les cahiers du CEPS/Instead, population & emploi, Cahier n° 2013-06, octobre 2013

HAAG Antoine. *Mesure empirique de la flexibilité du marché du travail luxembourgeois*. Les cahiers du CEPS/Instead, Population & Emploi, Cahier n° 2010-28, décembre 2010

LEDUC Kristell, GENEVOIS Anne-Sophie. *Segmentation du marché du travail, le cas luxembourgeois*. CEPS, Working Paper n° 2012-35, octobre 2012

LEJEALLE Blandine. *Evolution et place des femmes sur le marché du travail*. CEPS/Instead, Population & Emploi, février 2008

PYPER Doug, DAR Aliyah. *Zero-hours contract*. Briefing Paper n° 6553, 2 September 2015, House of Commons Library

REIFF Paul. *Regards sur la durée de travail*. STATEC, Regards n° 23, novembre 2014

REIFF Paul. *Regards sur l'impact de la situation familiale sur le degré d'occupation*. STATEC, Regards n° 5/2012, mars 2012

RIES Jean, SCHOCKMEL Marco. *Regards sur les transitions entre l'école et le premier emploi*. STATEC, Regards n° 13/2010, novembre 2010

RIES Jean, SINER Veronique. *Regards sur le travail intérimaire*. STATEC, Regards n° 3/2012, janvier 2012

SCHINTGEN Romain. *Les rapports de travail dans l'histoire sociale. in : Mémorial 1989, La société luxembourgeoise de 1839 à 1989, Les publications mosellanes*

ZAHLEN Paul. *Regards sur le travail « atypique » des résidents*. STATEC, Regards n° 16-2010, novembre 2010

ZAHLEN Paul. *Regards sur le travail à temps partiel*. STATEC, Regards n° 9/2010 et 9/2013

### Discussion après la conférence de Monsieur Jean-Luc Putz du 2 décembre 2015

**André Prüm :** Au nom de notre section je vous remercie vivement pour votre riche et passionnant exposé. Pour lancer le débat, je voudrais rebondir sur l'une de vos dernières observations, à savoir qu'un plus haut degré de flexibilité dans les relations de travail et plus particulièrement le recours à des contrats précaires devrait aboutir à certaines formes de compensation en faveur des travailleurs. Traditionnellement celles-ci sont fournies par l'employeur sous forme de suppléments de rémunération ou d'autres avantages. Pour encourager l'emploi, ne pourrait-on pas envisager que l'Etat intervienne à son tour pour offrir aux employeurs une plus grande marge de manœuvre sans mettre l'intégralité du coût de la flexibilité à leur charge ? Il s'agirait, d'une forme de mutualisation de l'effort supporté par la collectivité.

Pour le Luxembourg, une réflexion en ce sens pourrait s'avérer intéressante, en particulier, pour favoriser l'emploi de frontaliers dont notre économie a crucialement besoin. Vous avez évoqué à cet égard le télétravail tout en nous avertissant qu'il soulève de nombreuses questions, d'ordre fiscal et social, pour les résidents étrangers. Il semblerait que ce développent des projets qui proposent une solution alternative au télétravail à domicile et qui consistent à permettre à des travailleurs frontaliers de venir travailler dans des bureaux situés au bord des frontières du Grand-Duché, mais sur notre territoire. L'intérêt serait d'éviter à ces travailleurs de devoir rejoindre la ville du Luxembourg, dont les voies d'accès sont totalement saturées aux heures de pointe, tout en évitant le risque d'être considérés comme travaillant dans leur Etat de résidence. Avez-vous eu vent de telles initiatives ? Pensez-vous qu'il faudrait éventuellement les encourager au titre d'une plus grande flexibilité pour l'exécution d'une relation de travail ?

**Le conférencier :** Vous évoquez la possibilité d'une intervention de l'Etat. Je trouve qu'au Luxembourg les partenaires sociaux trouvent toujours un accord parce qu'au final c'est l'Etat qui paye. C'est généralement comme cela que se font les accords tripartites, on finit par créer une nouvelle dépense publique. L'Etat fait déjà énormément de choses, par exemple le chômage, c'est cela qui assure aussi l'intermittence du marché du travail et le Luxembourg est l'un des rares pays où le chômage est financé par le contribuable et pas par des cotisations sociales comme en France. Il faut aussi responsabiliser les acteurs. Je sais qu'on ne veut rien mettre à charge des employeurs et rien enlever aux salariés non plus, mais doit-on tout miser sur l'Etat et les fonds publics ? Pour l'instant, les finances semblent

encore aller bien au Luxembourg, mais il y aura peut-être une période où cela ne sera plus le cas et je pense que construire tout un système sur un financement de l'Etat n'est pas une bonne solution. L'Etat organise aussi la formation professionnelle, il y a beaucoup d'initiatives de la réinsertion professionnelle, le paiement du chômage intermittent pour notamment dans le spectacle, il y a quand même beaucoup de mesures pour aider les travailleurs précaires, mais je pense que ce serait aussi nécessaire de responsabiliser les acteurs et pas toujours de voir s'il reste quelque part de l'argent à distribuer.

Quant au deuxième aspect, je n'en ai pas entendu parler mais s'il faut créer sur les axes d'autoroutes des centres, des bureaux amovibles, des drive-in, cela n'enlève pas le problème parce qu'on ne peut pas porter l'enfant avec soi, on n'est pas chez soi, on doit quand même se mettre dans le bouchon, peut-être un peu moins, mais je ne suis pas sûr que ce soit une forme innovatrice du télétravail. Je pense aussi qu'il n'y a pas de solution à cela, aucun autre Etat ne va accepter une dérogation à la situation actuelle.

**Jean Hoss :** Vous avez parlé de la mutualisation, c'est vrai, mais il y a d'autres possibilités de mutualisation. Par exemple en Italie, les ouvriers sont constitués en mutuelle, donc c'est la mutuelle qui contracte, qui fait un contrat d'entreprise avec le fabriquant. La mutuelle des ouvriers loue aussi les locaux chez le même entrepreneur, les locaux ne doivent pas être mélangés et il faut qu'il y ait une sortie vers le dehors et un accès à une allée publique. Cela est une façon d'éliminer le contrat de travail tout court. Ce ne sont plus que des mutualistes qui travaillent. Il n'y a pas de problème de convention collective, il n'y a pas de problème de distribution des revenus puisque ce sont ceux qui contribuent au succès de la mutualité qui se partagent les bénéfices nets. Cela a connu une grande vogue en Italie pour se soustraire aux contraintes du droit du travail, tout en permettant un excellent climat de travail.

**Le conférencier :** Oui, on peut dire que c'est en fait une soustraction, on externalise, on prend les salariés, on les met dans une autre structure et c'est cette structure qui sera alors l'employeur et qui aura les problèmes financiers et autres. Moi, se dit l'entrepreneur, je ne l'ai plus, mais il y a quand même quelque part quelqu'un qui devra assumer le rôle d'employeur ou on dit que c'est un groupement d'indépendants, mais comment expliquer que sur le chantier il y a dix maçons indépendants. Et on pourrait imaginer une forme de travail où un groupe de salariés promet des résultats à l'employeur. Mais pour l'instant cela n'existe pas au Luxembourg et je ne suis pas sûr que ce soit une très bonne idée. Cela

a existé à l'époque dans la sidérurgie où il y avait des groupes de cinq, six personnes et le but était de sortir autant de minerai par jour et ils se répartissaient comme ils voulaient ensuite le salaire. Et en fait ce sont des microentreprises, c'est l'externalisation en toutes petites entreprises, mais le problème n'est pas résolu. Il est peut-être même augmenté.

**Jean Hoss :** Si vous le permettez, j'ai une deuxième observation. Un orchestre suscite des centaines de problèmes de droit du travail. D'abord, on ne peut pas les faire jouer toujours ensemble. Il y a des gens qui accomplissent leur temps de travail en pantoufles à la maison. On a huit cors à l'orchestre, mais on n'a besoin que de deux cors. Les arrangements doivent être faits en conséquence. Un orchestre qui a quatre-vingt-dix musiciens n'a pas suffisamment de musiciens pour le grand répertoire de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il faut donc engager par contrats individuels, ce qui se fait grâce à un très bon concours des autorités sociales qui acceptent des engagements pour un orchestre, pour une pièce, pour les répétitions, pour la représentation finale. Il y a aussi les remplaçants. Ceux qui ont accompli un temps de travail doivent être remplacés. Dans le monde du spectacle, les artistes sont surtout sollicités le dimanche ou le soir. Si les gens applaudissent trop longtemps, il y a des heures supplémentaires qui s'accumulent. Voilà donc un exemple vivant de tous les problèmes qu'on peut aussi trouver avec les intermittents. Il y a bien des musiciens qui maîtrisent plusieurs instruments. Mais il y a aussi des instruments exotiques qui n'ont pas de titulaires dans un orchestre où des spécialistes à l'extrême peuvent se compter sur les doigts de la main sur tout le continent européen.

**Le conférencier :** Bien sûr, mais chaque secteur trouve ses raisons pourquoi lui il aurait droit à une dérogation. C'est toujours le grand problème, chaque secteur aimerait bénéficier d'assouplissements. Pour le spectacle, il y a quand même beaucoup de dérogations, mais la Cour de justice de l'Union vient d'invalidier la législation luxembourgeoise qui permettait les CDD à l'infini pour les intermittents du spectacle. Donc, la loi va être plus rigide. On risque de tomber dans la fausse indépendance, mais il y a en réalité une très nette dépendance. Artistiquement, on est certes indépendant, mais on est quand même censé être là à une heure déterminée et faire exactement...

**Jean Hoss :** Jouer une pièce qu'on n'a pas choisie, sous une direction qu'on n'a peut-être pas voulue, à un endroit et à une heure qu'on n'a pas sélectionnés. Rien que des contraintes.



**Le conférencier :** Dès qu'on sort du cadre bénévole, cela devient très difficile en matière de droit du travail, surtout que j'imagine que, financièrement, on n'a pas non plus le choix de dire : *« j'embauche tout le monde à quarante heures par semaine et je finance tout le monde s'il est là ou pas »*. Je n'ai pas la solution toute faite pour votre orchestre.

**Fanny Etienne-Robert :** Bonjour, je suis chargée d'études au LISER. J'ai juste une question par rapport au deuxième emploi. Vous dites que cela se développe beaucoup, et que cela concerne aujourd'hui 3 % des salariés. Est-ce que cela ne pose pas des questions juridiques au niveau de la durée du travail ? C'est la liberté du salarié, nous sommes d'accord, mais, au final, il va travailler peut-être quarante heures plus un contrat de vingt heures...

**Le conférencier :** Moi, mais cela vaut ce que cela vaut, j'analyse le code du travail dans le sens que quarante heures, c'est par rapport à un employeur parce qu'il y a un article qui dit : *« si on travaille plus de quarante heures par cumul d'emplois, il faut informer l'ITM »*, ce qui veut dire à mon avis qu'on a le droit de le faire.

**Fanny Etienne-Robert :** D'accord, il n'y a aucun souci ?

**Le conférencier :** Pour l'accord de l'ITM ? Ce qu'elle donne, je ne sais pas...

**Fanny Etienne-Robert :** Donc finalement s'il y a un salarié qui...

**Le conférencier :** Il faut déjà s'interroger comment un patron sait ce que fait l'autre, c'est très dur aussi de détecter les abus. Comment voulez-vous savoir que votre salarié, le soir, il va encore travailler ailleurs.

**Fanny Etienne-Robert :** Oui mais je pense que l'employeur principal n'est pas au courant en fait, administrativement parlant, le deuxième, le sera via la fiche d'impôts, en principe, non ? Donc il n'y a aucune obligation d'informer finalement l'employeur de son deuxième emploi. Vis-à-vis de l'employeur, ce n'est pas la même chose d'embaucher quelqu'un qui travaille quarante heures plus vingt heures...

**Le conférencier :** Ah oui, il n'y a pas d'obligation formellement inscrite d'informer son employeur d'un second emploi, mais une telle

clause en matière de droit du travail, ce serait valable. On ne peut pas l'interdire. Les banques ont tendance de faire des clauses qui interdisent de prendre un autre emploi, mais une obligation d'informer l'employeur, je pense que c'est une clause qui serait valable. L'interdire, c'est plus délicat. Mais dire au salarié : *« tu travailles pour moi et que pour moi »*, cela me paraît plus difficile.

**Fanny Etienne-Robert :** Mais cela paraît juste un peu paradoxal parce que finalement c'est un salarié qui va peut-être ne pas avoir ses quarante-huit heures de repos le week-end et qui, finalement, ne sera également pas soumis au Code du travail. C'est un salarié « indépendant » en fait.

**Le conférencier :** Toute cette législation est construite autour d'un salarié, un employeur, qui travaille à temps plein et ne fait rien d'autre après, donc c'est vrai que ce n'est pas prévu, il n'aura pas ses quarante-huit heures de repos. Il les aura chez chaque patron individuellement, ce qui ne l'aidera pas. Enfin, il l'a choisi, même s'il le fait souvent par contrainte économique aussi.

**Sabrina Bodson :** J'ai une question. Je m'appelle Sabrina Bodson, je suis avocat chez Allen & Overy. On a parlé tout à l'heure de l'*employee sharing*, donc d'abord un seul salarié avec plusieurs employeurs, et vous avez dit, je cite : *« cela pose des problèmes inouïs »*. Et ma question est : sur le marché, il existe énormément de groupes de sociétés qui sont établis à Luxembourg, avec plusieurs entités à Luxembourg qui appartiennent au même groupe et qui sont juste constituées comme cela par exemple pour des raisons réglementaires. C'est très fréquent pour les banques étrangères qui s'installent à Luxembourg pour les fonds d'investissements...

**Le conférencier :** Oui, si c'est le même groupe de sociétés, cela pourrait...

**Sabrina Bodson :** Et donc ma question est : si ce type de contrat semble poser des problèmes inouïs, alors que les contrats de travail à temps partiel me semblent être plutôt une fiction pour adresser ce genre de situation, qu'est-ce que vous proposez ?

**Le conférencier :** C'est le gouvernement qui va nous faire un superbe projet de loi, je pense, sur cela. C'est vrai que dans le cas où c'est

un groupe de sociétés avec une direction commune et uniforme, cela risque de poser moins de problèmes parce que c'est un seul employeur de fait, c'est juste que c'est différentes structures. Mais si les employeurs sont plus disparates, là cela devient plus compliqué. Dès qu'il y a deux entreprises qui essaient de se partager le salarié, cela devient conflictuel. Mais je suis d'accord, il y a aussi par exemple deux avocats ou deux médecins qui veulent embaucher une secrétaire, un cas aussi qui n'est actuellement pas couvert par la législation et qui pourrait être utile, ... ou un couple qui embauche une femme de ménage, en principe, a deux employeurs aussi. C'est donc une situation assez fréquente, mais qui pose des problèmes par exemple quand l'un des médecins accapare toujours la secrétaire ou quand l'un ne veut plus payer. Cela pose beaucoup de problèmes entre les deux. De toute façon, plus on est d'acteurs dans une relation, plus il y a des points de friction.

**Pierre Elvinger :** Par rapport aux groupes de sociétés, je crois que c'est pratique courante de procéder ainsi et, personnellement, je suis d'avis que cela devrait passer. Mais bon, je n'ai jamais été en charge d'une affaire judiciaire sur le sujet et je n'ai pas connaissance de l'existence d'une procédure judiciaire ayant été toisée par les juridictions de droit du travail, une telle procédure étant rare au sein d'un groupe.

J'avais une question par rapport au compte d'épargne temps. Est-ce que dans le contexte de la mise en place d'une mutualité, on cotiserait pour les congés ? Est-ce que cette solution a été abordée dans les discussions entre les partenaires sociaux alors que le compte épargne temps existe, mais de façon limitée parce qu'il y a toujours le problème comment évaluer le congé. Ce serait certainement une bonne solution de l'instaurer de façon générale et de permettre aux gens de partir plus tôt en retraite. Est-ce que vous êtes au courant de telles discussions pour aborder une solution à ce sujet ?

**Le conférencier :** Je ne sais pas plus que vous. Je sais qu'il y a eu un projet de loi qui a été retiré et qu'on nous a promis un nouveau projet de loi, mais je ne sais pas exactement quand. Certaines conventions collectives, les banques, par exemple, ont trouvé un système. Le problème, c'est quand il part le salarié ou quand il y a une faillite, toutes les heures qu'il a mises sur son compte épargne temps, elles doivent être garanties d'une manière ou d'une autre, on ne peut pas dire : « bon, c'est parti ». C'est le grand problème, mais cela va encore créer des organismes, encore des formalités, encore des coûts, forcément. Qui dit intervention d'un tiers, dit surplus administratif...

**Intervenant :** La situation existe toujours. Aujourd'hui, il y a une vraie tornade de mutuelles. Le problème réside dans la valorisation. Laquelle ?

**Pierre Elvinger :** Mais ce n'est plus le problème de l'employeur. Il faut trouver une solution négociée qui ne pourra être trouvée que par la mise en place d'une mutualité.

**Jean-Jacques Rommes :** Jean-Jacques Rommes de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises. Je peux dire où on en est sur le Compte-épargne-temps. Le projet de loi a été retiré après qu'il ait été critiqué unanimement par tout le monde. Le ministre voulait en rediscuter à nouveau avec les partenaires sociaux qui lui ont dit, il y a trois semaines à peu près, qu'ils préféreraient discuter cela entre eux et sans lui. Rendez-vous est pris entre les partenaires sociaux pour janvier. Ils feront cela à huis-clos et vous n'allez rien en entendre pendant longtemps jusqu'à ce qu'ils soient arrivés à une conclusion. Alors, quels sont les points en discussion ? Tout d'abord, on ne parle pas du tout de mutualisation. On reste dans le cadre de la relation classique employé - salarié que vous avez décrit comme étant à la base dans notre droit du travail. On ne parlera sans doute pas non plus des problèmes de changement d'employeur et de portage de ce type de congé. Ce qui va évidemment poser le plus grand problème, cela vient d'être évoqué, c'est la valorisation. Dans le projet de loi, il était bien question de valoriser le congé non pris en temps, ce qui pose un gros problème parce que, comme vous le savez, le temps serait indexé, voire revalorisé par je ne sais quels automatismes prévus au contrat de travail. Par contre, nous avons le modèle allemand où le compte est alimenté non pas en temps mais en argent. Mais cela n'a pas encore été discuté. La seule discussion jusqu'à présent a eu lieu dans le cadre du Conseil économique et social. Il y existe un avis sur le compte épargne temps qui, lui, valorise le congé épargné en temps, ce qui ferait donc que sa valeur change avec les années. Voilà où on en est : à la case départ, si je puis dire. Mais on va prendre un nouveau départ en janvier.

**Le conférencier :** D'accord, ce ne sera donc pas pour demain.

**Jean-Jacques Rommes :** Je n'ai pas l'impression, non.

**Le conférencier :** Mais peut-être qu'on peut aussi limiter la durée du report, ce qui limite le problème aussi, mais bon, ça c'est toujours une question de compromis.



**Jean-Jacques Rommes :** Un premier problème majeur, c'est qu'il existe des comptes épargne-temps qui fonctionnent très bien. Mais notamment nous, les employeurs, ne voulons pas que ces modèles soient établis comme les seuls modèles qui puissent exister. Parce que si certains modèles ont pu être établis qui sont extrêmement généreux, on ne doit pas dire que tous les comptes épargnes temps à l'avenir doivent avoir cette même générosité. Sinon, il risque fort de n'y en avoir pas d'autres que ceux qui sont là aujourd'hui. Et l'autre problème, c'est qu'il faut ne pas faire une loi qui ne permette plus à ceux qui existent actuellement d'exister à l'avenir. Il ne faut pas détruire les comptes épargnes-temps qui fonctionnent.

**Le conférencier :** Une loi purement supplétive donc juste ce qui est là par défaut, d'autres des dérogations conventionnelles...

**Jean-Jacques Rommes :** Il faut tout de même qu'il y ait un attrait des deux côtés pour faire fonctionner un compte épargne-temps. Pour l'employeur, il faut l'attrait pour en établir un. Et pour le salarié, il faut un attrait pour qu'il l'alimente. Bref, il faut qu'il y ait des incitants sinon cela ne va pas se faire. Si la loi est à côté de la pratique, alors il n'y aura pas de pratique.

**Le conférencier :** C'est très bien d'être informé, mais c'est un problème en droit du travail que ... voilà, si tout se fait à huis-clos, tout à coup on découvre un projet de loi dans une version quasiment finale qui ne change plus beaucoup et ce qui s'est discuté avant. Soit on est dans le cercle des informés, soit on ne l'est pas. Mais c'est comme cela. Cela a toujours fonctionné comme cela.

**Jean-Jacques Rommes :** Je vous assure que si on invitait les juges à la table, cela ne faciliterait pas encore les choses...

**Le conférencier :** Ah non, non. Nous, on trouve les problèmes après.

**Louis Berns :** Les comptes épargne-temps qui existent actuellement n'ont pas encore été mis à l'épreuve devant un tribunal. A voir le résultat qui en résulterait...

**Le conférencier :** Oui, mais ça ... Non, je n'ai pas connaissance d'une quelconque décision sur cela. Et je n'ai pas de propositions plus innovantes à vous faire. Y-a-t-il d'autres questions ?

**Marco Wagener :** Merci beaucoup pour votre exposé. Vous avez parlé de cette perméabilité des frontières entre la vie professionnelle et la vie privée. Mon nom est Marco Wagener, je viens de la Chambre des salariés et notre Chambre a construit avec l'Université de Luxembourg un indicateur sur le bien-être, la qualité du travail, le « *Quality of work index* ». Il ressort de cet indicateur que cette perméabilité est source de stress, de problèmes de santé auprès des travailleurs qui ne peuvent plus faire la part de la vie privée et de la vie professionnelle. Est-ce que, en tant que juriste, vous voyez la possibilité de légiférer en cette matière, donc de limiter dans un certain sens, ce que font, je crois, certaines grandes entreprises, le temps pendant lequel un salarié peut être à la disponibilité de l'employeur par voie de moyens électroniques ?...

**Le conférencier :** Le droit à la déconnection.

**Marco Wagener :** Oui, voilà.

**Le conférencier :** Pour aboutir à quelque chose, il faut carrément effacer l'e-mail. Il y a des entreprises qui l'effacent, où on reçoit la réponse, votre e-mail est effacé parce que sinon le problème est juste reporté, sinon c'est lundi matin que se pose le problème. Mais oui, il y a des conventions collectives françaises qui prévoient le droit à la déconnection, mais après est-ce que c'est encore à la mode ? Déconnecter un jeune, c'est presque le tuer. Cela fait partie de leur normalité. Le bien-être, oui ... Je trouve que le Luxembourg n'est pas très avancé en matière de législation de bien-être au travail. Il y a d'autres pays qui font mieux, mais peut-être que l'on ne se donne pas les moyens. Enfin, il y a des entreprises qui ont la responsabilité, mais d'un point de vue encadrement juridique, c'est quand même assez limité. Et puis, il y a toujours aussi ce sentiment d'être important, chaque e-mail confirme que j'existe. Et c'est un problème, voilà, si on reçoit cent cinquante e-mails par jour et on en envoie cent soixante, il ne faut pas s'en plaindre, c'est normal qu'on en reçoive autant. C'est toujours le problème des e-mails. Mais bon, je pense que ce sera discuté encore davantage à l'avenir et que ... Une législation sur cela va être très difficile, surtout que c'est tellement évolutif et que la législation met tellement de temps que, une fois qu'on aura légiféré, ce sera déjà dépassé, il y aura autre chose.

**André Prüm :** Les riches débats qu'ont suscité votre conférence démontrent l'importance du sujet. Je voudrais vous remercier à nouveau en notre nom à tous pour votre conférence. Mes remerciements également

pour tous ceux qui nous ont rejoint ce soir et nous ont permis de nourrir les échanges stimulants que nous venons d'avoir.

Avant de clore définitivement la séance, permettez-moi de vous donner deux informations. Tout d'abord, nous venons de publier un ouvrage en hommage à notre regretté secrétaire général Georges Als qui rassemble toutes ses contributions à la tribune de notre section de l'Institut Grand-Ducal, dont certaines n'avaient pas encore été publiées. Il comporte aussi trois préfaces qui donnent un aperçu de la riche personnalité de Georges Als.

Notre prochaine conférence aura lieu le 23 février. Nous aurons l'honneur d'entendre M. John Scheid, historien d'origine luxembourgeoise et professeur au Collège de France. Sa conférence portera sur « *La gouvernance dans la Rome antique* », la période sur laquelle se concentrent ses recherches. Il nous éclairera sur les leçons que nous pouvons encore tirer aujourd'hui de cette époque, spécialement pour la construction de l'Union européenne.

## II. ADMINISTRATION DE LA SECTION



## Administration de la Section

### Présidents de la Section

Alphonse Huss	1967 – 1978
Carlo Hemmer	1978 – 1983
Edmond Wagner	1983 – 2004
André Elvinger	2004 – 2014
André Prüm	2014 –

### Secrétaires Généraux

Georges Als	1998 – 2014
André Elvinger	2014 –

### Conseil d'administration de la Section

Prüm André	Président
Elvinger André	Secrétaire général
Kinsch Patrick	Trésorier
Ahlborn Henri	Membre
Harpes Jean-Paul	Membre
Kremer Paul	Membre
Urbé Robert	Membre

### **III. TABLEAU DES MEMBRES**



**Tableau des Membres (2016)**  
(entre parenthèses : année de l'élection)

*Membres effectifs*

NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DROIT ECO PHIL
<b>AHLBORN Henri</b> (1978) Maréchal de la Cour hon. Tél. : 33 02 85 Fax : 33 09 33 Courriel : henri.ahlbarn@pt.lu	58, rue Belle-Vue L-7214 Bereldange	E
<b>BAUSCH Julie-Suzanne</b> Professeur GSM : 621 17 34 28 Courriel : julie-suzanne.bausch@education.lu	56, rue des Aubépines L-1145 Luxembourg	P
<b>CAMPAGNA Norbert</b> (1995) Professeur Tél. : 0033/3/82 216 139 Courriel : norbertcampagna@hotmail.com	3, allée des Marronniers F-54560 Serrouville	P
<b>EHRET Jean</b> (2014) Directeur Luxembourg School of Religion & Society GSM : 621 273 531 Bureau : 43 60 51 327 Courriel : jean.ehret@cathol.lu	25, rue Sigismond L-2537 Luxembourg	P
<b>ELVINGER André</b> (1978) Avocat Tél. : 24 13 90 ou bur. 44 66 440 Fax : 47 15 06 ou bur. 44 40 02 Courriel : andreelvinger@ehp.lu	174, av. de la Faïencerie L-1511 Luxembourg	D
<b>ELVINGER Marc</b> (1991) Avocat Tél. : 45 24 17 - Fax : 44 22 55 Courriel : marcelvinger@ehp.lu	22, rue des Franciscaines L-1539 Luxembourg	D
<b>ENTRINGER Henri</b> (1989) Directeur hon. de la C.E. Tél. : 44 51 19	31, rue Albert 1 <sup>er</sup> L-1117 Luxembourg	E
<b>ETIENNE Henri</b> (1985) Directeur hon. de la C.E. Tél. et Fax : 40 57 15 Courriel : hetienne@pt.lu	4, rue P. de Coubertin L-1358 Luxembourg	D

NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DROIT ECO PHIL
<b>FRIEDEN Luc</b> (1993) Ancien Ministre Tél. : 47 10 55-1 - Fax : 22 59 22 Courriel : lfrieden@chd.lu	23, In der Grof L-5322 Contern	D
<b>GÉRARD Edmond</b> (1988) Président de chambre à la Cour d'Appel Tél. : 44 28 39 ou bur. 47 59 81 363 Fax : 45 34 12 Courriel : m.e.gerard@pt.lu	24, rue Alphonse Munchen L-2172 Luxembourg	D
<b>GERKRATH Jörg</b> (2015) Professeur en droit européen Université du Luxembourg Tél. : 46 66 44 63 47 Courriel : jorg.gerkrath@uni.lu	Flurweg 8 D-54441 Temmels	D
<b>GOEDERT Georges</b> (1985) Professeur hon. à l'Athénée et au C.U. Tél. : 44 48 72 - Fax : 44 43 98 Courriel : geogoe@pt.lu	40, rue Schrobilgen L-2526 Luxembourg	P
<b>GOEDERT Henri</b> (1979) Docteur en droit Tél. : 44 83 86 Courriel : goedejeh@pt.lu	62, rue Charlemagne L-1328 Luxembourg	D
<b>GRULMS Fernand</b> (2014) Professeur associé Luxembourg School of Finance Tél. : 691 919 710 Courriel : fernandgrulms@gmail.com	2, rue Nic Flener L-8228 Mamer	E
<b>HARLES Guy</b> (1985) Avocat Tél. : 621 163 043 ou bur. 40 78 78-204 Fax : 40 78 04-641 Courriel : guy.harles@arendt-medernach.com	9, rue J.B. Fresez L-1542 Luxembourg	D (E)
<b>HARPES Jean-Paul</b> (1968) Professeur hon. au C.U. Tél. : 44 55 57 - Fax : 45 74 01 Courriel : jean-paul.harpes@education.lu	119, Val des Bons Malades L-2121 Kirchberg	P
<b>HAUSEMER Hubert</b> Professeur hon. Tél. et Fax : 51 09 39 Courriel : hubert.hausemer@education.lu	31, rue de Peppange L-3270 Bettembourg	P
<b>HENZIG Luc</b> (2014) Economiste Tél. : 621 30 63 66 Courriel : henzig@pt.lu	11, rue du village L-3311 Abweiler	E

NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DROIT	ECO	PHILO
<b>HEUSCHLING Luc</b> (2014) Professeur de droit constitutionnel, Université du Luxembourg Tél. : 277 665 49 Courriel : luc.heuschling@uni.lu	45, rue Théodore Eberhard L-1451 Luxembourg	D		
<b>HOSS Jean</b> (1979) Avocat Tél. : 45 43 30 Bureau : 44 66 440 – Fax : 44 22 55 Courriel : jeanboss@ehp.lu	4, rue Pierre d'Aspelt L-1142 Luxembourg	D		
<b>KINSCH Patrick</b> (1991) Avocat Tél. : 26 26 73 Fax : 26 26 73 73 Courriel : patrick.kinsch@wka.lu	9, rue Jean Bertels L-1230 Luxembourg	D		
<b>KREMER Paul</b> (1985) Professeur au C.U. Tél. + Fax : 22 90 65 Courriel : p.a.kremer@web.de	12, rue de l'Avenir L-1147 Luxembourg		P	
<b>LOESCH Jacques</b> (1979) Avocat Tél. : 44 52 18 ou prof. 26 08-1 Fax : 26 08-88 88 Courriel : jacques.loesch@linklaters.com	9, rue des Foyers L-1537 Luxembourg	D		
<b>MERSCH Yves</b> (2010) Membre du Directoire de la Banque Centrale européenne Tél. : +49 69 1344 7191 Fax : +49 69 1344 7183 Courriel : office.mersch@ecb.europa.eu	Kaiserstr. 29 D-60311 Frankfurt/Main	D (E)		
<b>MOLITOR Roger</b> (2014) Conseiller d'Etat honoraire Tél. : 44 31 20 – Fax : 45 88 30 Courriel : romolito@pt.lu	31, rue Schafsstrachen L-2510 Luxembourg		E	
<b>MOUSEL Paul</b> (1985) Avocat, Chargé de cours à l'Université du Luxembourg Tél. : 31 70 76 ou bur. 40 78 78-217 Fax : 40 78 04-667 Courriel : paul.mousel@arendt-medernach.com	13, rue de Dippach L-8055 Bertrange	D		

NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DROIT	ECO	PHILO
<b>NEUEN Jacques</b> (1979) Juriste Tél. : 44 52 50 GSM : 691 46 73 05 Fax : 25 41 79 Courriel : jacques@neuen.lu	35, allée Pierre de Mansfeld L-2118 Clausen	D		
<b>PRUM André</b> (2002) Professeur de droit Tél. : 44 72 72 Courriel : andre.prum@uni.lu	41, allée Saint-Hubert L-8138 Bridel	D		
<b>RAVARANI Georges</b> (2002) Président de la Cour administrative Tél. : 43 14 58 ou bur. 42 105-7869 Fax : 42 105-7872 Courriel : georges.ravarani@ja.etat.lu	24, rue Funck-Brentano L-1544 Luxembourg	D		
<b>ROMMES Jean-Jacques</b> Directeur de l'ABBL Tél. : 46 36 60-1 Fax : 46 09 21 Courriel : rommes@abbl.lu	P.O. Box 13 L-2010 Luxembourg	D		
<b>SCHMIT Roger</b> (1988) Professeur Tél. : 72 98 84 Courriel : roger.schmit@education.lu	4, rue des Bénédictins L-6414 Echternach			P
<b>SIWECK Jean-Lou</b> (2006) Lic. en journalisme Tél. : 26 33 06 67 Bureau : 478-8116 Courriel : jean-lou@siweck.com	28, rue Josy Welter L-7256 Walferdange		E	
<b>SPELLER Jules</b> Professeur hon. Tél. : 46 11 74	71, av. Pasteur L-2311 Luxembourg			P
<b>SPIELMANN Dean</b> (2002) Juge à la Cour des droits de l'homme Tél. : 00 33-3-88 41 30 54 Fax : 00 33-3-88 41 27 30 Courriel : dean.spielmann@echr.coe.int	2, rue Wimpfeling F-67000 Strasbourg	D		
<b>STEICHEN Alain</b> (2000) Avocat – Prof. à l'Uni Lux Tél. : 26025-1 – Fax : 26025-999 Courriel : asteichen@bsp.lu	2, rue Peternelchen Immeuble C2 L-2370 Howald	D		



NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DROIT	ECO	PHILO
<b>THEIS Robert</b> Professeur émérite à l'Université du Luxembourg Tél. + Fax : 31 63 93 Courriel : robert.theis@education.lu	4, rue de la Liberté L-8020 Strassen			P
<b>THELEN Carlo</b> (2009) Chef Dépt. Econ. Chambre de Commerce Tél. bureau : 42 39 39 – 351 Courriel : carlo.thelen@ce.lu	6, rue Engelhardt L-1464 Luxembourg		E	
<b>THEWES Marc</b> (2014) Avocat Tél. : 22 66 22-1 – Fax : 22 55 66 Courriel : marc.thewes@thewes-reuter.lu	B.P. 55 L-2010 Luxembourg		D	
<b>TRAUSCH Gérard</b> (2000) Professeur hon. Tél. : 22 33 13 Courriel : getra@pt.lu	15, rue Fr. Clément L-1345 Luxembourg			E
<b>URBÉ Robert</b> (2009) Porte-parole Caritas Luxembourg Tél. : 40 21 31-230 – Fax : 40 21 31-209 Courriel : robert.urbe@caritas.lu	p.a. Caritas 29, rue Michel Welter L-2730 Luxembourg			E
<b>WAGENER Marco</b> (2006) Conseiller à la Chambre des Salariés Tél. : 621 249 802 Bureau : 27 494 – Fax : 27 494 Courriel : marwag@aol.com	Benediktinerstr. 10 D-54292 Trier			E
<b>WEBER Raymond</b> (2007) Tél. : 23 69 75 20 GSM : 691 79 75 20 Courriel : rayweber@pt.lu	20, rue Jos Sonnen L-5403 Bech-Kleinmacher			
<b>WEITZEL Luc</b> (1993) Référéndaire Cour Justice C.E. Tél. : 22 30 35 ou prof. 43 03 22 53 Fax : 46 30 41 ou prof. 43 03 31 82 Courriel : weitzell@pt.lu	36, rue J.B. Fresez L-1542 Luxembourg			D
<b>WIRTGEN Georges</b> (1979) Dir. hon. de l'ISERP Vice-Prés. de la Section de linguistique Tél. : 22 85 36 – Fax : 22 21 39 Courriel : georges.wirtgen@ci.rech.lu	14, rue Soupert L-2541 Luxembourg			P
<b>WIWENES Georges</b> (2002) Premier avocat général Tél. : 47 59 81-331	62, avenue du Bois L-1250 Luxembourg		D	

NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DROIT	ECO	PHILO
<b>WURTH Michel</b> (1985) Dirigeant d'entreprise Tél. : 47 11 41 ou bur. 4792-2166 Fax : 4792-2695 Courriel : wurth@pt.lu michel.wurth@arcelormittal.com	43, rue d'Itzig L-5231 Sandweiler			E
<b>ZAHLEN Paul</b> (2014) Conseiller économique au STATEC Tél. : 42 20 87 Bureau : 2478 4384 Courriel : paul.zahlen@gmail.com ou paul.zahlen@statec.etat.lu				E

*Membres agrégés*

NOM ET PROFESSION	ADRESSE PRIVÉE	DRONT	Eco	Phil.
<b>OMES Elisabeth</b> (2014) Avocat à la Cour Tél. : 44 66 44 0 Courriel : elisabethomes@ehp.lu	2, Place Winston Churchill L-1340 Luxembourg	D		
<b>PUTZ Jean</b> (2014) Magistrat GSM : 621 30 45 46 Courriel : putz@jeanluc.lu	34, rue N.S. Pierret L-2335 Luxembourg	D		

*Membres correspondants*

<b>GEORGES Alain</b> (2013) Juriste	72A, rue des Eglantiers L-1457 Luxembourg Tél. : 26 44 10 01 Courriel : ageorges@pt.lu
<b>GREISCH Jean, Abbé</b> (1988) Prof. émérite à la Faculté de Philosophie Institut Catholique de Paris Chaire Guardini de philosophie de la religion Université Humboldt Berlin	Unter den Linden 6 D-10099 Berlin Tél. : 0049 030 2093 2946 Fax : 0049 030 2093 2107 Courriel : Greisch@wanadoo.fr
<b>HAMILIUS Jean</b> (2013) Ancien Ministre	10, Eicherfeld L-1462 Luxembourg Tél. : 43 21 19 Fax : 42 63 65 Courriel : jeha@pt.lu
<b>HELLMANN Rainer</b> (1968) Dr rer. pol.-journaliste et économiste	61, avenue Baron d'Huart B-1150 Bruxelles Tél. : 00322-7790922 Fax : 00322-7632924 Courriel : Rainer.Hellmann@brutele.be
<b>LALIVE d'EPINAY Pierre</b> (1990) Professeur hon. à la Faculté de Droit de Genève Etude : Lalive Avocats Dom : 13, rue des Sources CH-1205 Genève	35, rue de la Mairie CH-1211 Genève 6 Tél. : 0041-22-319 87 00 Fax : 0041-22-319 87 60 Courriel : info@lalive.ch
<b>SITTER-LIVER Beat</b> (1998) Prof. Dr Dr h.c. (Lausanne) Université de Fribourg Dép. de philosophie	Altenbergstraße, 98 CH-3013 Bern Tél. : 0041-31-3313243 Fax : 0041-31-3313241 Courriel : beat@sitter-liver.ch
<b>TOMUSCHAT Christian</b> (1985) Prof. Dr., Humboldt-Universität, Berlin Juristische Fakultät Dr h.c. (Univ. Zurich 2004)	Odilostrasse 25A D-13467 Berlin Tél. : 0049-30-405 414 86 Fax : 00 49-30-405 414 88 Courriel : Chris.Tomuschat@gmx.de
<b>VAX Louis</b> (1985) Professeur émérite à l'Université de Nancy	1, rue du Pressoir F-54850 Méréville Tél. : 0033-3-83 47 28 31



- WALINE Jean** (1985)  
 Professeur émérité à la Faculté de Droit  
 Université R. Schuman, Strasbourg  
 Président de l'Institut Int. des Droits de  
 l'Homme – René Cassin  
 4, avenue de l'Europe  
 F-67000 Strasbourg Cedex  
 Tél. : 0033-3-88 35 39 79  
 Fax : 0033-3-88 25 18 33  
 Courriel : jean.waline@laposte.net
- WELCH Cyril** (2012)  
 Prof. hon. à la Mount Alison Univ. Canada  
 Tél. : 36 05 82  
 Courriel : c.welch@mta.ca
- ZIGRAND Jean-Pierre** (2014)  
 Professeur  
 Tél. bureau : 0044 20-78523543  
 GSM : 0044 7960589815  
 Courriel : j.p.zigrand@lse.ac.uk

[9]

[10]

*Membres d'honneur*

## NOM ET PROFESSION

## ADRESSE PRIVÉE

## DROIT ECO PHILO

**FLESCH Colette** (1979)  
 Bourgmestre honoraire  
 de la Ville de Luxembourg  
 Anc. Vice-Prés. du Gouvernement

11A, bd Prince Henri  
 L-1724 Luxembourg  
 Tél. : 47 39 10 – Fax : 46 39 15  
 Courriel : coflesch@pt.lu

E

**JUNCKER Jean-Claude**  
 Président de la Commission européenne  
 Commission européenne

Rue de la Loi / Wetstraat 200  
 B-1049 Bruxelles  
 Courriel : President.Juncker@ec.europa.eu

**LESOURNE Jacques** (1988)  
 Professeur hon. au Conservatoire  
 National des Arts & Métiers  
 Dépt. Économie et Gestion

52, rue de Vaugirard  
 F-75006 Paris  
 Tél. : 0033-1-43 25 66 05  
 Fax : 0033-1-56 24 47 98

E

**MART Marcel** (2009)  
 Ancien Ministre  
 Ancien président de  
 la Cour des Comptes Européennes  
 Maréchal de la Cour hon.

9, rue des Champs  
 L-1323 Luxembourg  
 Tél. : 49 51 21  
 GSM : 621 15 61 21  
 Fax : 40 92 11  
 Courriel : limart@pt.lu

**SANTER Jacques** (2009)  
 Ministre d'Etat hon.  
 Ancien président  
 de la Commission Européenne

33, boulevard Roosevelt  
 L-2450 Luxembourg  
 Tél. : 2478-8155  
 Fax : 2643-0999  
 Courriel : jacques.santer@me.etat.lu

*Membres décédés (année du décès)**Membres effectifs*

ALS Georges (2014)	PRUSSEN Jules (1975)
ARENDT Ernest (2003)	RASQUIN Gérard (2012)
DELVAUX Bernard (1972)	RAU Fernand (1994)
FABER Georges (1993)	RIES Adrien (1991)
HEIDERSCHIED Robert (1996)	SCHAAACK Robert (2010)
HEMMER Carlo (1988)	SCHABER Gaston (2010)
HIPPERT Paul (2010)	SCHILTZ Louis (2006)
HUSS Alphonse (1993)	SCHROEDER Paul (1999)
KAUFFMAN Joseph (1988)	SCHULLER Guy (2014)
KAYSER Armand	SCHWALL-LACROIX Annette (2013)
KONZ Fred (1980)	SIMON Armand (1996)
LIESCH Léon (1985)	STOFFELS Jules (2012)
MAUL Roger (1987)	THIRY Roger (2000)
MISCHO Jean (2016)	WAGNER Edmond (2004)
MORES Edouard (2008)	WEBER Paul (Abbé) (1988)
MUHLEN Ernest (2014)	WEITZEL Albert (2010)
OLINGER Jean (1999)	WURTH Marcel (1972)
PESCATORE Pierre (2010)	ZAHLEN Jean-Pierre (1986)

*Membres correspondants*

CALOT Gérard, Directeur hon. de l'INED (2001)  
 JAANS Pierre, Economiste, ancien Directeur Général  
 de l'Institut Monétaire Luxembourgeois (2015)  
 MERGEN Armand, Prof. hon. de criminologie (1999)  
 THOLL Gérard, Dozent, Bonn

*Membres d'honneur*

ANDERS Jérôme (1983)	MAJERUS Pierre (1998)
BECH Joseph (1975)	MULLER Jean-Pierre (Rév.-P.)
BIERMANN Pierre (1981)	RECKINGER Marcel
BIEVER Tony (1990)	REDING Marcel (1993)
BONN Alex (2008)	RODENBOURG Eugène (1975)
CALMES Albert (1967)	SAUVEPLANNE Jean Georges

FOOG Joseph (1998)	SCHAUS Lambert (1975)
FREDERICQ Louis (Baron) (1981)	SOLUS Henri (1981)
GANSCHOF von der MEERSCH	VERLOREN VAN THEMAAT
Walter (1993) Pieter (2004)	
GOERENS François (1992)	WAGNER Camille
HAMMES Ch.-Léon (1967)	WEBER Paul (1975)
KRIEPS Robert (1991)	WEHRER Albert (1967)
JESCHEK Hans-Heirich (2009)	WELTER Félix (1991)
LEGROS Robert (mai 2004)	WERNER Pierre (2002)
LEVASSEUR Georges (2003)	WILWERTZ Paul (1979)
LOESCH Alfred (1982)	



## **IV. SYSTÈME DES PUBLICATIONS**

1967-2016

- A. Actes de la Section (annuels)
- B. Cahiers (N° 1-13)
- C. Ouvrages spéciaux
- D. Communications individuelles
- E. Conférences publiques
- F. Éloges funèbres

Les publications peuvent être commandées par courriel envoyé à [smp-secret@igd.lu](mailto:smp-secret@igd.lu)

### Le système des publications

#### Présentation

La Section publie essentiellement le résultat de ses travaux, c'est-à-dire les conférences ou « communications » présentées et discutées lors de ses réunions internes, exceptionnellement des conférences publiques, ou encore des ouvrages spéciaux préparés par ses membres.

Les communications font l'objet de volumes, annuels depuis 2000, appelés « **Actes** ». Entre 1979 et 1999 on avait jugé plus expédient de publier les communications individuelles, système auquel on a par la suite renoncé, en raison de l'accumulation d'un grand nombre de fascicules peu maniables et de leur publication souvent tardive ! Pour combler le « trou » de vingt ans il a été décidé en 2005 de réunir les communications de cette période en trois volumes s'intercalant entre les volumes III et IV des Actes et pour cela appelés IIIA, IIIB et IIIC ; ces volumes n'ont pu être édités qu'à un faible tirage, pour des raisons de coût. Dans ces trois volumes (comme d'ailleurs dans les autres volumes ainsi que dans les « Cahiers »), les communications ont été présentées selon l'ordre alphabétique des auteurs, la date de la communication étant toutefois indiquée entre parenthèses. On pourrait se demander pourquoi les Actes de la période 1979-1997 tiennent en seulement trois volumes. La réponse est triple. D'abord ces trois volumes contiennent chacun 11 communications alors que les volumes suivants n'en contiennent en moyenne que 7. En outre, cette période a vu publier 10 « Cahiers ».

Les Actes ne réunissent toutefois pas l'intégralité des travaux. La série des « **Cahiers** » groupe des communications de plusieurs auteurs sur un même thème, comme p.ex. le suicide, la réforme de la constitution, la liberté de la presse, l'union monétaire, l'euthanasie, etc.

Une troisième série comprend les « **Ouvrages spéciaux** », l'un contenant les œuvres complètes de Jules Prussen, l'autre l'ensemble des communications faites par Edmond Wagner et par Georges Als à notre tribune. Ces ouvrages comportent également deux ouvrages de Henri Entringer édités par la Section.



Récemment, le conseil d'administration de la Section a décidé de proposer à nos membres la remise de communications individuelles sur des sujets qui intéressent notre Section dans l'une ou l'autre de ses trois branches, publications qui pourront soit paraître dans nos Actes, soit séparément, auquel cas elle rejoindrait, mais individuellement, la liste de nos Cahiers.

Enfin, pour faciliter les recherches, il a paru utile de reproduire la liste des **quelque 250 communications** selon l'ordre alphabétique des auteurs.

### A. Actes de la section

Les Actes, qui paraissent chaque année en avril, reproduisent les textes des communications présentées.

#### Actes : Vol. I 1968-69 128 p.

Séance académique du 24 octobre 1967

Als G. : Fondements juridiques de la statistique (12.3.1968)

Bonn A. : Considérations sur la fonction législative du Conseil d'Etat (10.12.1968)

Muhlen E. : Possibilités et limites d'une politique des revenus (29.3.1968)

Muhlen E. : L'Union douanière dans la théorie économique (16.7.1968)

Pescatore P. : La protection des droits de l'homme dans l'intégration européenne (29.10.1968)  
publié dans « Cahiers de droit européen »

Prussen J. : Fatalisme et logique (25.11.1968)

#### Actes : Vol. II 1971-73 186 p.

Avortement : v. Cahier N°1

Journées du 12.4 et 3.5.1972

Arendt E. : Origine et portée de l'art. 23 al. 4 de la Constitution (réforme des études supérieures) (15.3.1973)

Calmes C. : Fondement historique de l'art. 23 al. 4 (*id.*)

Elvinger A. : Obligation convertible et emprunt subordonné (27.2.1973)

Kauffman J. : Les données actuelles de la politique fiscale (23.3.1971)

Schaack R. : Réflexions sur la politique sociale (15.11.1971)

Stoffels J. : Régulation de la population et démographie (10.7.1972)

#### Actes : Vol. III 1974-77 paru en 1979 274 p.

Le suicide : v. Cahier N°2

Journées du 2.6 - 20.11 et 2.12.1975

Als G. : Evolution économique et chômage intellectuel (24.4.1974)

Als G. : L.-A. Quételet, savant universel et père de la statistique moderne (27.12.1974)

Als G. : Adam Smith, père de l'économie politique (4.6.1976)

Hemmer C. : Economie et écologie (27.1.1976)

Goedert G. : Nietzsche - son aspiration à un idéal surhumain (16.5.1977)

Harpes J.P. : A l'occasion du 250<sup>e</sup> anniversaire de la naissance de Kant (6.11.1974)

- Harpes J.P. : Adam Smith philosophe : Sympathie et éthique (4.6.1976)  
 Kunitzky N. : Indexation des revenus : système généralisé ou mesure d'urgence ? (3.12.1976)  
 Peccci A. : Quels horizons pour l'humanité ? Les alternatives du futur selon le Club de Rome (4.2.1977)  
 Stoffels J. : Economie énergétique et intégration européenne (24.2.1976)

**Actes : Vol. IIIA 1978-1984 (1<sup>er</sup> sem.) (édité en 2005)**

Table alphabétique des auteurs (*date de la communication*)

- Batiffol H. : La jurisprudence, source de droit (16.5.1979)  
 Biermann P. : Nagakal : Schlangenstab und Schlangenzauber (22.5.1980)  
 Elvinger A. : Tendances actuelles du droit de la concurrence (15.10.1979)  
 Harpes J.-P. : Wittgenstein : Philosophie et langage (8.12.1978)  
 Heiderscheid A. : Particularités de la presse luxembourgeoise (7.7.1978)  
 Huss A. : Louis Marchand, écrivain luxembourgeois polyvalent (1983)  
 Kremer P. : La conception du langage d'après Foucauld (8.4.1981)  
 Kremer P. : Hegels Kritik der moralischen Weltanschauung (25.10.1983)  
 Ries A. : Le Zollverein à rebours ? (12.5.1979)  
 Stoffels J. : La mutation nécessaire des PME luxembourgeoises (20.3.1984)  
 Wagner N. : L'évolution du droit de la responsabilité civile (1.12.1980)

**Actes : Vol. IIIB 1985 (2<sup>e</sup> sem.) - 1990 (1<sup>er</sup> sem.) (2005)**

Table alphabétique des auteurs (*date de la communication*)

- Ahlborn H. : Luxembourg - Ses défis en l'an 2000 (25.1.1988)  
 Arendt E. : Aspects nouveaux de la responsabilité de la puissance publique (6.11.1989)  
 Goedert G. : Schopenhauers Willensmetaphysik und Mitleidsethik (24.10.1988)  
 Harpes J.-P. : La méthode dialectique de Marx à l'époque de la genèse du « Capital » (4.12.1984)  
 Hausemer H. : La philosophie personnaliste de Karol Wojtyla (3.6.1985)  
 Hausemer H. : Qu'est-ce qu'une personne ? La contribution du personnalisme d'Emmanuel Mounier (1905-1950) (14.5.1990)

- Kremer P. : Das gute Gewissen und das Böse (22.10.1984)  
 Lesourne J. : L'économie européenne dans un monde d'incertitudes (9.3.1988)  
 Ries A. : L'agriculture lux. à l'ore du xxi<sup>e</sup> siècle (30.6.1986)  
 Ries A. : J'ai prié pour vous à Compostelle (1988)  
 Stoffels J. : Approvisionnement énergétique de l'Europe et coopération est-ouest (7.7.1986)  
 Thill A. : La lutte contre la pauvreté (21.11.1988)

**Actes : Vol. IIIC 1990 (2<sup>e</sup> sem.) - 1997 (2005)**

- Berlinger R. : Der Traum des Sokrates (28.6.1990)  
 Campagna N. : Darf ein liberaler Staat die Pornographie verbieten ? (23.10.1995)  
 Campagna N. : Démocratie, libéralisme et république (16.1.1997)  
 Elvinger A. : Le secret professionnel dans l'actualité (24.10.1990)  
 Entringer H. : Présence de ressortissants luxembourgeois à la Commission européenne (1994)  
 Harpes J.-P. : Il faudra, tout de même, une université à Luxembourg (20.1.1992)  
 Kremer P. : Seelenwanderung und Ich-Analyse (10.5.1996)  
 Neuen J. : Mediapolis ou Themis au pays des merveilles (16.1.1991)  
 Olinger J. : Réflexions à propos des dépenses fiscales (11.6.1991)  
 Ries A. : Mobilité - Staatsbeamtestaat - Eis Sprooch(en) (14.11.1990)

**Actes : Vol. IV 1998-99 264 p.**

- Als G. : Dans l'intimité de Brigitte Bardot (17.3.1998)  
 Campagna N. : Montesquieu, le libéralisme et la religion (5.5.1998)  
 Campagna N. : Justice et parité (3.3.1999)  
 Kremer P. : Hello Dolly (à propos du clonage) (30.11.1998)  
 Sitter-Liver B. : « Würde der Kreatur » - Ein Grenzbegriff (15.6.1998)  
 Stoffels J. : Le social, entrave au progrès économique ? (24.3.1999)  
 Wagner E. : Science et responsabilité (1.10.1998)  
 Wagner E. : Problèmes éthiques du clonage (30.11.1998)

**Actes : Vol.V 2000 296 p.**

- Campagna N. : Les limites morales de la souveraineté nationale  
 Goedert G. : Nietzsche, philosophe « inactuel »  
 Pescatore P. : Lecture critique de l'encyclique « Fides et Ratio »  
 Schuller G. : L'économie de très petit espace face à la globalisation  
 Vax L. : Les daimons de Ronsard et les diables de Bodin



**Actes : Vol. VI 2002 264 p.**

- Als G. : Le duel Churchill-Hitler en été 1940  
 Bauler A. : Souveraineté nationale et développement économique : le cas du Luxembourg  
 Campagna N. : Defensor iuris : Der Jurist Carl Schmitt und der Krieg  
 Campagna N. : La société libérale et Léviathan  
 Trausch G. : Développement socio-économique du Luxembourg et structures scolaires  
 Trausch G. : La triple ouverture économique, démographique et socioculturelle du Luxembourg  
 Trausch G. : L'immigration au Luxembourg : quelques réflexions

**Actes : Vol. VII 2003 308 p.**

- Garapon A. : La justice pénale internationale  
 Pescatore P. : La philosophie du droit au tournant du millénaire  
 Schuller G. : Economie et bonheur  
 Trausch G. : Les 400 ans de l'Athénée de Luxembourg

**Actes : Vol. VIII 2004 340 p.**

- Campagna N. : La confiance comme problème de la philosophie politique  
 Elvinger A. : Droit fiscal et confiance  
 Entringer H. : Confiance et management  
 Goedert H. : La chute du gouvernement de la Fontaine en novembre 1848  
 Hausemer H. : Confiance et religion  
 Schuller G. : Economie et confiance  
 Trausch G. : Démographie, famille, société et confiance au Luxembourg  
 Wagner E. : Science et confiance

**Actes : Vol. IX 2005 360 p.**

- Campagna N. : Immanuel Kant et la morale sexuelle (26.10.2004)  
 Elvinger A. : Le Juge à l'école ou : Der Richter und sein D(H)enker (28.9.2004)  
     *Annexes :* Le débat dans la presse  
                   Interventions des membres  
 Greisch J. : « Horrorreligiosus » : l'âpre goût de l'absolu et le problème de la tolérance (14.12.2004)  
 Mischo J. : Le projet d'une Constitution pour l'Europe (1.2.2005)

- Pescatore P. : La séparation des pouvoirs et l'office du juge, de Montesquieu à Portalis (23.11.2004)  
 Speller J. : Pour comprendre le procès de Galilée (1633) (17.2.2004)  
 Trausch G. : Création d'une fonction publique moderne au Luxembourg (15.3.2005)

**Actes : Vol. X 2007 314 p.**

- Als G. : La révolution sexuelle et ses problèmes  
     Où va la Sibérie ?  
 Harpes J.-P. : Les comités d'éthique : Fonctionnement et objet  
 Hausemer H. : Teilhard de Chardin : Foi et Science  
 Kremer P. : La fin de l'homme  
 Mischo J. : Les paramètres d'une solution du conflit israélo-palestinien  
 Schuller G. : La réémergence de la Chine  
 Tarrach R. : En attendant Belval  
 Entringer H. : L'Université du Luxembourg : Analyse critique

**Actes : Vol. XI 2008 354 p.**

- Campagna N. : D'un prétendu droit du coupable à la sanction pénale  
 Hausemer H. : Athéisme et problème du mal  
 Ravarani G. : Quel(s) juge(s) voulons-nous ?  
 Sitter Liver B. : Albert Schweitzer : Bioethik im Rahmen einer umfassenden Seinsethik  
 Steichen A. : La légitimité des droits de succession  
 Steiwer J. : La démocratie en question  
 Wagener M. : La fin du travail  
 Weber R. : La coopération au développement : enjeux, perspectives et politiques

**Actes : Vol. XII 2009 296 p.**

- Eeckhout C. : La Bible et l'archéologie  
 Elvinger M. : De la difficulté à amener ceux qui font les lois à les respecter  
 Frieden L. : Le rôle de l'Etat luxembourgeois au XXI<sup>e</sup> siècle  
 Kinsch P. : Probabilité et certitude dans la preuve en justice  
 Theis R. : Religion im Denken der deutschen Aufklärung  
**Colloque :** Soins Palliatifs & euthanasie cf. infra Cahier N°13a

**Actes : Vol. XIII 2010 460 p.**

- Eeckhout C. : Les textes de Qumrân au bord de la Mer Morte  
 Loesch J. : Quels avocats avons-nous ?  
 Mischo J. : La candidature de la Turquie et la question des limites de l'Union Européenne  
 Prum A. et Ergec R. : La liberté académique et ses problèmes  
 Rommes J.-J. : Finance et éthique  
 Siweck J.-L. : Le défi énergétique vu du Luxembourg  
 Spielmann D. : La Cour européenne des droits de l'Homme et la marge d'appréciation nationale

**Table ronde :** Population luxembourgeoise, nationalité, intégration, langue cf. infra Cahier N°14

**Actes : Vol. XIV 2011 384 p.**

- Campagna N. : L'éthique de la sexualité à la recherche de son principe  
 Feyder N. : L'intervention des N.U. au Congo  
 Cloos J. : Y a-t-il une gouvernance européenne ?  
 Goedert G. : Schopenhauer : Vorstufen der Willensverneinung  
 Hausemer H. : Lessings Ringparabel aus Nathan der Weise : ein praktikables Modell für den Religionsfrieden ?

**Table ronde :** Révision de la constitution : où en sommes-nous ? cf. infra Cahier N°15

**Actes : Vol. XV 2012 336 p.**

- Bausch J.-S. : Zeitgemässe/unzeitgemässe Betrachtungen – réflexions sur Nietzsche et notre époque  
 Campagna N. : L'Islam, les Lumières et la démocratie  
 Elvinger A. : Le triomphe du droit et des droits fondamentaux : l'affaire KB  
 Harpes J.-P. : L'anthropologie structurale de Claude Lévi-Strauss  
 Juncker J.-C. : La gouvernance économique dans la zone Euro  
 Thelen C. : Recherche et innovation – un état des lieux

**Actes : Vol. XVI 2013 328 p.**

- Als G. : Sacrifier l'avenir pour préserver le présent ?  
 Les impasses des finances publiques  
 Elsen Ch. : Les accords de Schengen : Bilan et perspectives  
 Elvinger A. : Historique et évolution du droit d'auteur au Luxembourg, avec application aux travaux de l'Institut

Hollerich J.-C.

- Mgr : Le Japon ; une expérience vécue  
 Jaans P. : L'association monétaire entre le Luxembourg et la Belgique (Contribution libre)  
 Prum A. : Les ambitions et défis de la faculté de droit, d'économie et de finance  
 Tarrach R. : Une université haut de gamme au Luxembourg : écueils, défis, stratégies

**Actes : Vol. XVII 2014 368 p.**

- Neuen J. : Le Rire et le Droit / Le Droit et le Rire  
 Welch C. : What counts as evidence ?  
 Ehret J. : Comment et à quel prix est-il possible de « dire vrai » pour un chrétien ?, « Je suis le chemin, la vérité et la vie » (Jn 14,6)

**Table Ronde :** La place financière de Luxembourg – défis et perspectives

**Actes : Vol. XVIII 2015 250 p.**

- Mersch Y. : Architecture institutionnelle de la zone euro : lacunes, réformes et défis  
 Molitor R. : Quelques réflexions sur la politique fiscale du Luxembourg. Les possibilités et les limites de cette politique dans le contexte économique, financier et social actuel  
 Zigrand J.-P. : Cinquante Nuances de Risque Systémique

**Actes : Vol. XIX 2016 344 p.**

- Harpes J.-P. : L'étonnant parcours intellectuel de Jürgen Habermas. De la proximité au marxisme à une vigoureuse défense philosophique et sociologique aux multiples facettes de la démocratie.  
 Heuschling L. : De la démocratie au Luxembourg, étudiée à travers le prisme de la nature juridique du référendum de l'art. 51 ° 7 Const.  
 Conférence-débat sur le référendum du 7 juin 2015 :  
 - Wieclawski J. : L'abaissement de la majorité électorale à 16 ans.  
 - Heuschling L. : Le droit de vote des étrangers.  
 - Dormal M. : La limitation de la durée continue des mandats ministériels.  
 Henzig L. : Le mythe de la croissance. La croissance est-elle nécessaire et peut-elle être illimitée ?  
 Putz J.-L. : Relations d'emploi atypiques. Les réponses du droit du travail luxembourgeois aux formes d'emploi flexibles et précaires.



**B. Cahiers** (ordre chronologique)

Les « Cahiers » rassemblent les communications de plusieurs membres sur un même sujet. Dans chaque Cahier les communications ont été présentées dans l'ordre alphabétique des auteurs, pour la facilité des recherches.

**N° 1 La libéralisation de l'avortement** 1973

Tiré à part du vol. II (pp. 45-108)

- Heiderscheid A. : Doctrine de l'Eglise et réflexions sociologiques  
 Liesch L. : Législation comparée  
 Prussen J. : L'avortement est-il immoral ?  
 Dr Pundel P. : L'aspect médical  
 Pescatore P. : Notes de réflexion sur le problème de la « libéralisation »  
 Débat : Abbé P. Weber – E. Arendt – A. Heiderscheid –  
 E. Muhlen – L. Liesch

**N° 2 Le suicide** 1979

Tiré à part du vol. III (pp. 55-135)

- Huss A. (président) : Paroles introductives  
 Als G. : Le suicide au Luxembourg. Analyse statistique  
 Konz F. : Le suicide dans le droit et la pratique des assurances  
 Dr Muller G. : Suicides et tentatives de suicide  
 Wagner E. : Recherche d'une définition.  
 Aspects philosophiques et moraux

**N° 3 Les étrangers et leur insertion à la collectivité luxbg. (116 p.)** 1980

- Als G. : Les étrangers au Luxembourg : aspects économiques et démographiques  
 Kunitzki N. : Les étrangers et leur intégration au corps social  
 Olinger J. : Le statut fiscal des étrangers  
 Ries A. : Les étrangers dans l'agriculture luxembourgeoise  
 Ruppert Ch. : Sécurité sociale des travailleurs migrants  
 Wirtgen G. : Performances scolaires des élèves étrangers et luxembourgeois  
 Hemmer C. : Conclusions  
 (président)

**N° 4 Presse écrite et télécommunications (134 p.)** 1983

- Hemmer C. (président) : Introduction  
 Heiderscheid A. : L'imprimerie, la presse et l'électronique  
 Neuen J. : L'évolution de la radiodiffusion au Luxembourg  
 Ries A. : L'économie de la presse écrite au Luxembourg

**N° 5 La liberté de la presse dans la loi luxembourgeoise (180 p.)** 1985

- Bonn A. : L'abus de la liberté de la presse  
 Heiderscheid A. : Considérations historiques sur la loi actuelle  
 Hemmer C. : La notion de la liberté de la presse  
 Huss A. : Observations particulières sur la chronique judiciaire  
 Kunitzki N. : Problèmes, insuffisances, perspectives d'avenir  
 Liesch L. : Liberté d'expression et droits de l'homme  
 Mergen A. : Les aspects criminologiques du problème  
 Ries A. : Un journaliste a-t-il le droit d'inventer des nouvelles ?  
 Thiry R. : Problèmes de la responsabilité et des prescriptions

**N° 6 Enseignement public et éducation morale (92 p.)** 1987

- Wagner E. (président) : Introduction  
 Flesch C. : L'article 48 de la loi du 10 mai 1968  
 Hausemer H. : Pour une éducation morale à l'école publique  
 Kremer P. et  
 Schneider J.-Cl. : Pour une éducation morale autonome à l'école  
 Stoffels J. : L'enseignement économique et la morale du bien  
 Thiry R. : L'enseignement moral et les objections qu'il peut rencontrer  
 Vax L. : Pour la neutralité de l'enseignement à l'égard des problèmes de morale  
 Wagner E. : L'éducation de l'homme, personne morale  
 Weber P. (abbé) : Le droit des parents et l'obligation de l'Etat concernant une formation morale dans les écoles publiques

**N° 7 Commémoration Descartes (40 p.)**

1988

- Kremer P. : Adieu René !  
 Harpes J.-P. : ...et pourtant  
 Wagner E. : Connaissance et évidence

**N° 8 Réflexions sur la réforme de la constitution (132 p.)**

1988

- Arendt E. : Le clair-obscur de l'art. 50 de la constitution  
 Arendt E. : Origine et portée de l'art. 23 al.4 de la constitution  
 Bonn A. : Faut-il procéder à une réforme globale de la constitution ?  
 Elvinger A. : La constitution et le droit au juge impartial  
 Hemmer C. : Intervention sur la communication de M. Huss  
 Huss A. : L'accentuation des dispositions visant le referendum  
 Kauffmann J. : Observations sur les communications de MM. Elvinger, Pescatore et Thiry  
 Ries A. : Enseignements à tirer de certaines constitutions étrangères  
 Thiry R. : Droit de grève et liberté de travailler  
 Waline J. : Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois  
 Weitzel A. : La constitution et les droits fondamentaux

**N° 9 Le marché unique de 1993 et ses répercussions sur le Luxembourg**  
Volume I (100 p.) 1989

- Wagner E. (président) : Introduction  
 Braun F. : Le grand marché de 1992 au service du dév. écon. de l'Europe  
 Cloos J. : Den eur. Eenheidsmaartwi de Ministerrot e gesäit  
 Etienne H. : Propriété industrielle et intellectuelle dans le marché unique  
 Goergen R. : L'action de la Communauté en matière fiscale  
 Schaack R. : Considérations sur la dimension sociale de l'Acte unique  
 Stoffels J. : L'approv. énergétique au sein du marché unique européen

**Volume II (66 p.)**

1990

- Etienne H. : Le marché unique et la fiscalité  
 Mousel P. et Harles G. : La physionomie du droit lux. dans un marché unique  
 Ries A. : 1992 oder 1991 ?  
 Stoffels J. : Harmonisation de la fiscalité indirecte

**N° 10 Mobilité et flexibilité dans l'économie lux. (40 p.)**

1992

- Wagner E. (président) : Introduction  
 Heiderscheid A. : Un cas précis : L'Imprimerie Saint-Paul  
 Neuen J. : Le secteur audiovisuel (case study)  
 Stoffels J. : Observations théoriques et pratiques concernant la mobilité et la flexibilité des systèmes économiques

**N° 11 Le traité de Maastricht et la constitution (57 p.)**

1993

- Wagner E. (président) : Introduction  
 Document de travail de M<sup>e</sup> E. Arendt  
 Observations de MM. A. Bonn, L. Frieden et de M<sup>me</sup> C. Flesch  
 Etienne H. : Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Luxembourg  
 Schaack R. : *id.*

**N° 12 La problématique de l'Union monétaire européenne (136 p.)**

1997

- Wagner E. (président) : Introduction  
 Als G. : L'union économique et monétaire  
 Etienne H. : Monnaie commune et souveraineté nationale  
 Flesch C. : La monnaie unique dans l'opinion publique  
 Hippert P. : L'entreprise face à l'union monétaire  
 Mersch Y. : Le point de vue gouvernemental sur l'union monétaire  
 Schoder J.-P. : Le Lux. peut-il adhérer à l'U.M. en l'absence de la Belgique ?  
 Stoffels J. : Monnaie neutre ou monnaie active ?  
 VerLoren van Themaat P. : L'union monétaire dans la perspective d'une structure institutionnelle néoclassique  
 Werner P. : Les perplexités institutionnelles de l'union européenne  
 Weyland J. : Le débat sur l'UEM



**N° 13 Faut-il dépénaliser l'euthanasie ? (82 p.)****2007**

Rapports d'experts sur la situation légale en Allemagne, Belgique, France et aux Pays-Bas et textes législatifs

**N° 13a Colloque : Euthanasie et soins palliatifs (91 p.)****2009**

in : Actes Volume XII

- Harpes J-P. : Euthanasie et soins palliatifs  
Une tentative de synthèse critique des communications et des débats
- Campagna N. : Alice au pays des confusions  
Quelques clarifications concernant l'euthanasie
- Thill B. (Dr) : Les soins palliatifs et la malade en fin de vie
- Hausemer H. : Soins palliatifs et fin de vie  
Cinq thèses philosophiques
- Etienne H. : Euthanasie et sédation terminale
- Kremer P. : L'autonomie de l'homme et l'euthanasie
- Kinsch P. : Soins palliatifs et euthanasie :  
Approche juridique

**Discussion**

- Als G. : Euthanasie et soins palliatifs : quelques interrogations à propos du débat moral en cours

**N° 14 Table ronde : Population luxembourgeoise : nationalité, intégration, langue (126 p.) 2010**

in : Actes Volume XIII

- Thelen C. : Aspects économiques : une société en mouvement, une plus value pour notre économie
- Wagener M. : L'immigration et le monde du travail
- Urbé R. : Intégration et cohésion sociale
- Elvinger A. : La nationalité luxembourgeoise après la loi du 23 octobre 2008
- Als N. : Langue luxembourgeoise et cohésion du pays : les défis de l'enseignement
- Mischo J. : La langue, facteur de cohésion ou d'exclusion

**Discussion****N° 15 Table ronde : Révision de la constitution : où en sommes-nous ? (112 p.)****2011**

in : Actes Volume XIV

Introduction par le président de la Section

Introduction par la présidente de la table ronde (Colette Flesch)

- Meyers P-H. : La proposition de révision : cheminement historique, objectifs et portée générale
- Gerkrath J. : La révision dans le contexte international
- Harpes J-P. : Le chapitre 2 de la révision dans une optique philosophique
- Schmit P. : Les aspects institutionnels de la révision : revalorisation du gouvernement et du parlement
- Elvinger M. : Le rôle du chef de l'Etat dans la révision

**Discussion**

Conclusion de la présidente

**N° 16 Table ronde : La place financière de Luxembourg – défis et perspectives (152 p.)****2014**

in : Actes Volume XVII

Accueil par le président de la Section et présentation des intervenants

- Georges A. : Introduction – Des places financières en général : De la « Grosse aventure » aux plates-formes électroniques
- Guill J. : Erosion de l'« avantage souverain » : dernier exemple : centralisation européenne de la surveillance des banques
- Grulms F. : L'importance du Rating du Luxembourg
- Bock G. : Le défi fiscal et budgétaire
- Elvinger A. : L'augmentation en quantité et qualité de l'infrastructure professionnelle de la place financière
- Urbé R. : Regards sur la formation
- Georges A. : « Outsourcing » : L'externalisation (ou sous-traitance) comme catalyseur du développement
- Prüm A. : Influence de l'environnement juridique sur les activités de la place financière
- Urbé R. : Le rôle des banques, privé, public, social ? Corporate governance, pour qui et par qui ?
- Elvinger M. : L'éthique de la place (philanthropie, microfinance, impact financing, crowdfunding)

- Frieden L. : Allocution présentant ses vues sur les défis et les perspectives de la place financière, à la lumière de son expérience en tant que Ministre des Finances au cours de la législature écoulée
- Gulms F. : Les banques devant l'échange automatique de renseignement
- Elvinger A. : Les fonds d'investissement : explosion des avoirs en gestion, défis et opportunité de nouveaux marchés

#### Discussion

Essai de conclusion par le président

### C. Ouvrages spéciaux

1. Georges ALS : Essais sur quelques économistes 100 p. 1987
2. Œuvres complètes de Jules Prussen (réunies par Jean-Paul Harpes)
  - Vol. I Essais et conférences (Introduction par Hubert Hausemer, Claudine Schabo, R. Koch) 240 p. 1985
  - Vol. II Apologie du solipsisme 406 p. 1986
  - Vol. III Cours de théorie de la connaissance et de métaphysique 366 p. 1992
3. Henri ENTRINGER : Art contemporain et société postmoderne 190 p. 2004
4. Edmond WAGNER : In memoriam. Communications présentées à la Section 350 p. 2005  
Préfaces de G. Als et N. Campagna
5. Henri ENTRINGER : Les défis de l'Université de Luxembourg 280 p. 2010  
Préface de Rolf Tarrach, Recteur de l'U. du Luxembourg
6. Georges ALS : Hommage à Georges Als : Communications de Georges Als à l'Institut Grand-Ducal de 1968 à 2013 2015



**D. Communications des membres et invités <sup>1</sup> (246)**

(ordre alphabétique et chronologique)

(entre parenthèses : nombre de communications)

<b>AHLBORN Henri (2)</b>		
Luxembourg, ses défis en l'an 2000	in : Vol. IIIB	
<i>In memoriam</i> : Ernest Mühlen	in : Vol. XVIII	2013
<b>ALS Georges † (14)</b>		
Fondements juridiques de la statistique	in : Vol. I	1970
Le chômage intellectuel	in : Vol. III	1979
Quételet, savant universel et père de la statistique moderne	in : Vol. III	"
et : Essais		
Le suicide au Luxembourg	in : Vol. III	"
Adam Smith, père de l'économie politique	in : Essais	1976
Les étrangers au Luxembourg	in : Cahier N°3	1981
Karl Marx et le socialisme scientifique	in : Essais	1983
Optimisme et pessimisme dans l'histoire de la pensée économique	in : Essais	1986
L'union économique et monétaire	in : Cahier N°12	1997
Dans l'intimité de Brigitte Bardot	in : Vol. IV	1994
Le duel Churchill-Hitler de 1940	in : Vol. VI	2002
Edmond Wagner (1931-2004)	in : Ouvrage	2005
Spécial n°5		
La révolution sexuelle en Amérique (2003)	in : Vol. X	2007
Où va la Sibérie ?	in : Vol. X	2007
Euthanasie et soins palliatifs : quelques interrogations	in : Vol. XII	2009
Observations sur : La sexualité à la recherche de son principe	in : Vol. XIV	2011
Sacrifier l'avenir pour préserver le présent ? les impasses de nos finances publiques	in : Vol. XVI	2013
<b>ALS Nicolas (1)</b>		
Langue luxembourgeoise et cohésion du pays : défis de l'enseignement	in : Vol. XIII	2010
<b>ARENDT Ernest † (4)</b>		
Origine et portée de l'art. 23 al. 4 de la Constitution		
Considérations à propos de la réforme des études supérieures	in : Cahier N° 8	
	in : Vol. II	

<sup>1</sup> Les communications sont en règle générale reproduites dans les ouvrages sub A, B, C ci-dessus.

Le clair-obscur de l'art. 50 de la Constitution	in : Cahier N° 8	1985
Aspects nouveaux de la responsabilité de la puissance publique	in : Vol. IIIB	1990
<b>BATIFFOL Henri (1)</b>		
Conférence publique du 16.5.1979 : La jurisprudence, source de droit	in : Vol. IIIA	1979
<b>BAULER André (1)</b>		
Souveraineté nationale et développement écon. : le cas du Luxembourg (1815-1999)	in : Vol. VI	2001
Livre : Les fruits de la souveraineté nationale Caisse Centrale Raiffeisen (332 p.)		2002
<b>BAUSCH Julie-Suzanne (1)</b>		
Réflexions sur Nietzsche et notre époque	in : Vol. XV	2012
<b>BERLINGER Rudolf Prof. Dr. (1)</b>		
Der Traum des Sokrates. Metaphysische Variationen zur Tonkunst	in : Vol. IIIC	1991
<b>BIERMANN Pierre † (1)</b>		
Nagakal : Schlangenstab und Schlangenzauber im antiken Vorderen Orient	in : Vol. IIIA	1981
<b>BOCK Georges (1)</b>		
v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière de Luxembourg – défis et perspectives – Le défi fiscal et budgétaire	in : Vol. XVII	2014
<b>BONN Alex † (3)</b>		
Considérations sur la fonction législative du Conseil d'État	in : Vol. I	1970
Faut-il procéder à une réforme globale de la Constitution ?	in : Cahier N° 8	1982
L'abus de la liberté de la presse	in : Cahier N° 5	1985
<b>BRAUN Fernand (1)</b>		
Le marché de 1993 au service du développement économique en Europe	in : Cahier N° 9	1989
<b>CALMES Christian † (1)</b>		
Le fondement historique de l'art. 23 al. 4 de la Constitution	in : Vol. II	1973

## CALOT Gérard † (1)

Conférence publique du 5 décembre 1995 :  
Évolution démographique en Europe.  
Tendances actuelles et réponses politiques

non publié

## CAMPAGNA Norbert (14)

Darf ein liberaler Staat  
die Pornographie verbieten ? in : Vol. IIIC 1996  
Démocratie, libéralisme et république in : Vol. IIIC 1998  
Montesquieu, le libéralisme et la religion in : Vol. IV 1999  
Une parité hommes-femmes est-elle plus  
juste qu'une disparité ? in : Vol. IV 1999  
Limites morales de la souveraineté nat. in : Vol. V 2000  
Carl Schmitt : le juriste et la guerre in : Vol. VI 2002  
Thomas Hobbes et la société libérale in : Vol. VI " "  
Confiance et philosophie politique in : Vol. VIII 2004  
Emmanuel Kant et la morale sexuelle in : Vol. IX 2005  
Le rapport entre science et métaphysique  
dans la pensée d'Edmond Wagner in : Ouvrage spécial N°5  
Tocqueville : Religion et droit  
D'un prétendu droit du coupable  
à la sanction pénale in : Vol. XI 2008  
Quelques clarifications concernant l'euthanasie in : Vol. XII 2009  
L'éthique de la sexualité à la recherche  
de son principe in : Vol. XIV 2011  
L'Islam, les lumières et la démocratie in : Vol. XV 2012

## CLOOS Jim (2)

Den europäeschen Eenheitsmaat  
wéi de Ministerrot e gesäit in : Cahier N°9 1989  
Y a-t-il une gouvernance européenne ? in : Vol. XIV 2011

## DORMAL Michel (1)

La limitation de la durée continue  
des mandats ministériels in : Vol. XIX 2016

## EECKHOUT Père Christian (2)

La Bible et l'archéologie in : Vol. XII 2009  
Les textes de Qumrân in : Vol. XIII 2010

## EHRET Jean (1)

Comment et à quel prix est-il possible de  
« dire vrai » pour un chrétien ? « Je suis le chemin,  
la vérité et la vie » (Jn 14,6) in : Vol. XVII 2014

## ELSEN Charles (1)

Les accords de Schengen : Bilan et perspectives in : Vol. XVI 2013

## ELVINGER André (11)

L'obligation convertible et l'emprunt  
subordonné in : Vol. II 1973  
Tendances actuelles du droit  
de la concurrence in : Vol. IIIA 1980  
La Constitution et le droit au juge impartial in : Cahier N° 8 1980  
Le secret professionnel dans l'actualité 1991  
Droit fiscal et confiance in : Vol. VIII 2004  
Le Juge à l'école ou : Der Richter und  
sem D(H)enker in : Vol. IX 2005  
La nationalité luxembourgeoise après  
la loi du 23.10.2008 in : Vol. XIII (table ronde)  
Le triomphe du droit et des droits  
fondamentaux : l'affaire KB in : Vol. XV 2012  
Historique et évolution du droit d'auteur  
à Luxembourg in : Vol. XVI 2013  
v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives  
– L'augmentation en quantité et qualité de l'infrastructure  
professionnelle de la place financière  
– Les fonds d'investissement :  
**explosion des avoirs en gestion, défis et  
opportunité de nouveaux marchés** in : Vol. XVII 2014  
Hommage à Georges Als in : Vol. XVIII 2015  
*In memoriam* : Guy Schuller in : Vol. XVIII 2015  
*In memoriam* : Pierre Jaans in : Vol. XVIII 2015

## ELVINGER Marc (3)

De la difficulté à amener ceux qui font  
les lois à les respecter in : Vol. XII 2009  
v. Cahier n°15 : Table ronde sur la révision  
de la constitution in : Vol. XIV 2011  
v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives  
– L'éthique de la place (philanthropie, microfinance,  
*impact financing, crowdfunding*) in : Vol. XVII 2014



## ENTRINGER Henri (3) + 3 livres

- Présence de ressortissants luxembourgeois  
à la Commission Européenne in : Vol. IIIC 1994
- La présence européenne à Luxembourg  
p.m. (Éd. des Cahiers lux., 238 p.) 1997
- Le principe de confiance dans la théorie et  
la pratique du management in : Vol. VIII 2004
- Observations sur « Économie politique et  
confiance » de Guy Schuller in : Vol. VIII "
- p.m. Art contemporain et société postmoderne Livre 2004
- Les défis de l'Université du Luxembourg  
Spéciaux n°6 in : Ouvrages 2010

## ERGEC v. PRUM

## ETIENNE Henri (4)

- La propriété industrielle et intellectuelle  
dans le cadre du Marché unique in : Cahier N° 9 1989
- Le Marché unique et la fiscalité in : Cahier N° 9 1990
- Monnaie commune et souveraineté nationale in : Cahier N° 12 1997
- Euthanasie et sédation terminale in : Vol. XII 2009

## FEYDER Nadine (1)

- L'intervention des N.U. au Congo in : Vol. XIV 2011

## FLESCH Colette (3)

- L'article 48 de la loi du 10 mai 1968  
portant réforme de l'enseignement secondaire in : Cahier N° 6 1987
- La monnaie unique dans l'opinion publ. in : Cahier N° 12 1997
- v. Cahier n°15 : Table ronde sur la révision de la  
Constitution : où en sommes-nous ? in : Vol. XIV 2011

## FRIEDEN Luc (2)

- Le rôle de l'Etat luxembourgeois  
au XXI<sup>e</sup> siècle in : Vol. XII 2009
- v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives
- Allocution présentant ses vues sur les défis et  
les perspectives de la place financière, à la lumière  
de son expérience en tant que Ministre des Finances  
au cours de la législature écoulée in : Vol. XVII 2014

## GARAPON Antoine (1)

- La justice pénale internationale in : Vol. VII 2003

## GEORGES Alain (1)

- v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives
- Introduction – Des places financières en général :  
De la « Grosse Aventure » aux plates-formes électroniques
- « Outsourcing » : L'externalisation (ou sous-traitance)  
comme catalyseur du développement in : Vol. XVII 2014

## GERKRATH Jörg (1)

- v. Cahier n°15 : Table ronde sur la révision  
de la constitution in : Vol. XIV 2011

## GOEDERT Georges (4)

- Nietzsche : son aspiration à un idéal  
surhumain in : Vol. III 1979
- Schopenhauers Willensmetaphysik u.  
Mitleidsethik in : Vol. IIIB 1989
- Nietzsche philosophe « inactuel » in : Vol. V 2000
- Schopenhauer : Vorstufen  
der Willensverneinung in : Vol. XIV 2011

## GOEDERT Henri (1)

- La chute du gouv. de la Fontaine en 1848 in : Vol. VIII 2004

## GOERGEN Robert (1)

- L'action de la Communauté en matière fiscale in : Cahier N° 9 1989

## GREISCH Jean (1)

- Horror religiosus : l'âpre goût de l'absolu  
et le problème de la tolérance in : Vol. IX 2005

## GRULMS Fernand (1)

- v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives
- L'importance du *Rating* du Luxembourg
- Les banques devant l'échange automatique  
de renseignement in : Vol. XVII 2014

## GUILL Jean (1)

- v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives
- Érosion de l'« avantage souverain » :  
dernier exemple : centralisation européenne  
de la surveillance des banques in : Vol. XVII 2014

## HARLES v. MOUSEL (1)

## HARPES Jean-Paul (13)

250 <sup>e</sup> anniversaire de la naissance de Kant	in : Vol. III	1979
A. Smith philosophe : Sympathie et éthique	in : Vol. III	"
Wittgenstein : Philosophie et langage	in : Vol. IIIA	1980
p.m. : Édition des œuvres de J. Prussen		1985-86
La méthode dialectique de Marx à l'époque de la genèse du Capital	in : Vol. IIIB	1986
R. Descartes : ... et pourtant ...	in : Cahier N° 7	1988
Il faudra, tout de même, une université à Luxembourg	in : Vol. IIIC	1992
Les comités d'éthique	in : Vol. X	2007
Introduction au Colloque sur l'euthanasie v. Cahier n° 15 : Table ronde sur la révision de la constitution	in : Vol. XII	2009
L'anthropologie structurale de Claude Lévi-Strauss	in : Vol. XIV	2011
Hommage à Georges Als	in : Vol. XV	2012
L'étonnant parcours intellectuel de Jürgen Habermas. De la proximité au marxisme à une vigoureuse défense philosophique et sociologique aux multiples facettes de la démocratie	in : Vol. XVIII	2015
	in : Vol. XIX	2016

## HAUSEMER Hubert (8)

La philosophie personnaliste de Karol Wojtyła	in : Vol. IIIB	1986
Pour une éducation morale à l'école publique	in : Cahier N° 6	1987
Qu'est-ce qu'une personne ?		
E. Mounier 1905-1950	in : Vol. IIIC	1994
Religion et confiance	in : Vol. VIII	2004
Science et foi chez Teilhard de Chardin	in : Vol. X	2007
Athéisme et problème du mal	in : Vol. XI	2008
Soins palliatifs et fin de vie : 5 thèses	in : Vol. XII	2009
Lessings Ringparabel : ein praktikables Modell für Religionsfrieden ?	in : Vol. XIV	2011

## HEIDERSCHIED André (5)

Avortement : Doctrine de l'Église	in : Vol. II	1973
Particularités de la presse luxembourgeoise	in : Vol. IIIA	1980
Considérations hist. sur la loi de la presse	in : Cahier N° 5	1985
Mobilité et flexibilité : le cas de l'Imprimerie Saint-Paul	in : Cahier N° 10	1992
L'imprimerie, la presse et l'électronique	in : Cahier N° 4	1993

## HEMMER Carlo † (3)

Économie et écologie	in : Vol. III	1979
Insertion des étrangers : Conclusions du prés.	in : Cahier N° 3	1981
La notion de liberté de la presse	in : Cahier N° 5	1985

## HENZIG Luc (1)

Le mythe de la croissance. La croissance est-elle nécessaire et peut-elle être illimitée ?	in : Vol. XIX	2016
--	---------------	------

## HEUSCHLING Luc (2)

De la démocratie au Luxembourg, étudiée à travers le prisme de la nature juridique du référendum de l'art. 51 ° 7 Const.	in : Vol. XIX	2016
Le droit de vote des étrangers	in : Vol. XIX	2016

## HIPPERT Paul † (1)

L'entreprise face à l'Union monétaire	in : Cahier N° 12	1997
---------------------------------------	-------------------	------

## HOLLERICH Jean-Claude Mgr. (1)

Le Japon : une expérience vécue	in : Vol. XVI	2013
---------------------------------	---------------	------

## HUSS Alphonse † (1)

Le suicide. Introduction	in : Vol. III	1979
Louis Marchand, Écrivain luxembourgeois	in : Vol. IIIA	1983
Observations sur la chronique (judiciaire)	in : Cahier N° 5	1985
L'accentuation des dispositions constitutionnelles visant le référendum	in : Cahier N° 8	1988

## JAANS Pierre † (1)

L'association monétaire entre le Luxembourg et la Belgique	in : Vol. XVI	2013
--	---------------	------

## JUNCKER Jean-Claude (1)

La gouvernance économique dans la zone Euro	in : Vol. XV	2012
---	--------------	------

## KAUFFMAN Joseph † (1)

Les données actuelles de la politique fiscale	in : Vol. II	1973
---	--------------	------

## KIEFFER Robert (1)

L'avenir de nos pensions	in : Vol. XVI	2013
--------------------------	---------------	------

## KINSCH Patrick (2)

Probabilité et certitude dans la preuve en justice	in : Vol. XII	2009
Soins palliatifs et euthanasie : approche juridique	in : Vol. XII	2009



- KONZ Fred † (1)  
Le suicide dans le droit des assurances in : Vol. III 1979
- KREMER Paul (9)  
La conception du langage d'après Foucault in : Vol. IIIA 1981  
Hegels Kritik der moralischen Weltanschauung in : Vol. IIIA 1983  
Pour une éducation morale autonome à l'école (avec J.Cl. Schneider) in : Cahier N° 6 1987  
Das gute Gewissen und das Böse in : Vol. IIIB 1984  
Adieu René ! (Descartes) n : Cahier N° 7 1988  
Seelenwanderung und Ich-Analyse in : Vol. IIIC 1996  
Hello Dolly in : Vol. IV 1999  
La fin de l'homme in : Vol. X 2007  
L'autonomie de l'homme et l'euthanasie in : Vol. XII 2009
- KUNITZKI Norbert von † (3)  
L'indexation des revenus : système généralisé ou mesure d'urgence in : Vol. III 1979  
Les étrangers et leur insertion au corps social luxembourgeois in : Cahier N° 3 1981  
La liberté de la presse dans la loi lux. in : Cahier N° 5 1985
- LESOURNE Jacques  
Conférence publique du 9 mars 1988 (20<sup>e</sup> anniversaire de la Section)  
L'économie européenne dans un monde d'incertitudes in : Vol. IIIB 1988
- LIESCH Léon † (2)  
Libéralisation de l'avortement ? in : Vol. II 1973  
Liberté d'expression en société démocratique et droits de l'homme in : Cahier N° 5 1985
- LOESCH Jacques (1)  
Quels avocats avons-nous ? in : Vol. XIII 2010
- MART Marcel (1)  
Hommage à Georges Als in : Vol. XVIII 2015
- MERGEN Armand † (1)  
Liberté de la presse : aspects criminologiques in : Cahier N° 5 1985
- MERSCH Yves (1)  
Le point de vue gouvernemental sur l'Union monétaire in : Cahier N° 12 1997  
Architecture institutionnelle de la zone euro : lacunes, réformes et défis in : Vol. XVIII 2015

- MEYERS Paul-Henri (1)  
v. Cahier n° 15 : Table ronde sur la révision de la constitution in : Vol. XIV 2011
- MISCHO Jean † (4)  
Le projet d'une constitution pour l'Europe in : Vol. IX 2005  
Paramètres d'une solution du conflit israélo-palestinien in : Vol. X 2007  
La candidature de la Turquie et la question des limites de l'Union européenne in : Vol. XIII 2010  
Langue luxembourgeoise : facteur de cohésion et d'exclusion in : Vol. XIII (table-ronde)
- MOUSEL Paul et HARLES Guy (1)  
Droit luxembourgeois et marché unique in : Cahier N° 9 1990
- MOLITOR Roger  
Quelques réflexions sur la politique fiscale du Luxembourg. Les possibilités et les limites de cette politique dans le contexte économique, financier et social actuel in : Vol. XVIII 2015
- MUHLEN Ernest † (3)  
Possibilités et limites d'une politique de revenus au Luxembourg in : Vol. I 1970  
L'union douanière dans la théorie écon. in : Vol. I "  
La conversion d'une économie planifiée en économie de marché. Théorie et réalités 1998
- MULLER Georges Dr † (1)  
Suicide et tentative de suicide in : Vol. III 1979
- NEUEN Jacques (4)  
L'évolution de la radiodiffusion au G.-D. in : Cahier N° 4 1983  
Médiapolis ou Thémis au pays des merveilles in : Vol. IIIC 1991  
Mobilité et flexibilité : Secteur audiovisuel in : Cahier N° 10 1992  
Le Rire et le Droit / Le Droit et le Rire in : Vol. XVII 2014
- OLINGER Jean † (2)  
Le statut fiscal des étrangers in : Cahier N° 3 1981  
Réflexions à propos des dépenses fiscales 1991
- PECCEI Aurelio (Fondateur du Club de Rome) †  
Résumé de la conférence publique du 14.2.1977  
Quels horizons pour l'humanité ? Les alternatives du futur selon le Club de Rome in : Vol. III 1979

## PESCATORE Pierre † (6)

- La protection des droits de l'homme dans  
l'intégration européenne in : Vol. I 1970
- Note de réflexion sur l'avortement in : Vol. II 1973

À la recherche d'un partage des rôles entre le  
niveau communautaire et le niveau national :  
le principe de subsidiarité peut-il aider à la  
délimitation des compétences ? 1997

Lecture critique de l'encyclique  
« Fides et ratio » in : Vol. V 2000

La philosophie du droit au tournant du  
millénaire : Problèmes, essais de solution in : Vol. VII 2003

La séparation des pouvoirs et l'office du juge,  
de Montesquieu à Portalis in : Vol. IX 2005

## PRUM André et ERGEC Rusen (2)

- La liberté académique et ses problèmes in : Vol. XIII 2010
- Les ambitions et défis de la Faculté de droit,  
d'économie et de finance in : Vol. XVI 2013

v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives  
– Influence de l'environnement juridique sur  
les activités de la place financière in : Vol. XVII 2014

## PRUSSEN Jules † (2)

- Fatalisme et logique in : Vol. I 1970
- L'avortement est-il immoral ? in : Vol. II 1973
- (v. ég. C : Ouvrages spéciaux)

## PUNDEL Paul, Dr. † (1)

- L'aspect médical de l'avortement in : Vol. II 1973

## PUTZ Jean-Luc (1)

- Relations d'emploi atypiques. Les réponses  
du droit du travail luxembourgeois aux formes  
d'emploi flexibles et précaires. in : Vol. XIX 2016

## RAVARANI Georges (1)

- Quel(s) juge(s) voulons-nous ? in : Vol. XI 2008

## RIES Adrien † (9)

- Le Zollvereinrebour in : Vol. IIIA 1979
- Les étrangers dans l'agriculture lux. in : Cahier N° 3 1981
- L'économie de la presse écrite au Luxbg in : Cahier N° 4 1983

Case study : un journaliste a-t-il le droit  
d'inventer des nouvelles ? in : Cahier N° 5 1985

L'agriculture lux. à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle in : Vol. IIIB 1986

\*'ai prié pour vous à Compostelle in : Vol. IIIB 1988

Marché unique : 1992 ou 1991 ? in : Cahier N° 9 1990

Enseignements à tirer de certaines constitutions  
étrangères lors de la révision de la  
constitution lux. 1988, 1992 ou 1991 ? in : Cahier N° 8 1990

Mobilité a Flexibilité an der Lëtzebuerger  
Ekonomie – De Staatsbeamtstaat –  
Eis Sprooch(en) in : Vol. IIIC 1990

## ROMMES Jean-Jacques (1)

Finance et éthique in : Vol. XIII 2010

## RUPPERT Charles (1)

Sécurité sociale des travailleurs migrants in : Cahier N° 3 1981

## SCHAACK Robert † (2)

- Réflexions sur la politique sociale in : Vol. II 1973
- Dimension sociale de l'Acte unique in : Cahier N° 9 1989

## SCHMIT Paul (1)

v. Cahier n°15 : Table ronde sur la révision  
de la constitution in : Vol. XIV 2011

## SCHNEIDER Jean Claude

v. KREMER Paul

## SCHODER Jean-Pierre (1)

Le Luxembourg peut-il adhérer à l'Union  
monétaire eur. en l'absence de la Belgique ? in : Cahier N° 12 1997

## SCHULLER Guy † (5)

- Les relations économiques extérieures de l'U.E. 1997
- L'économie de très petit espace face à la  
globalisation in : Vol. V 2000
- Économie et bonheur in : Vol. VII 2003
- Économie politique et confiance in : Vol. VIII 2004
- La réémergence de la Chine in : Vol. X 2007

## SITTER-LIVER Beat (2)

- Würde der Kreatur – Ein Grenzbegriff in : Vol. IV 1999
- Albert Schweitzer : Bioethik in : Vol. XI 2008



- SIWECK Jean-Lou (1)  
Le défi énergétique vu du Luxembourg in : Vol. XIII 2010
- SPELLER Jules (1)  
Pour comprendre le procès de Galilée (1633) in : Vol. IX 2005
- SPIELMANN Dean (1)  
La Cour européenne des droits de l'Homme  
et la marge d'appréciation nationale in : Vol. XIII 2010
- STEICHEN Alain (2)  
La légitimité des droits de succession in : Vol. XI 2008  
v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives in : Vol. XVII 2014
- STEIWER Jacques (1)  
La démocratie en question in : Vol. XI 2008
- STOFFELS Jules † (10)  
La régulation de la population et le  
problème démographique in : Vol. II 1973  
L'économie énergétique et l'intégration eur. in : Vol. III 1973  
La mutation nécessaire des petites et  
moyennes entreprises luxembourgeoises in : Vol. IIIA 1984  
Renforcer l'approvisionnement  
énergétique par la coopération est-ouest in : Vol. IIIB 1986  
L'enseignement économique et la morale  
du bien in : Cahier N° 6 1987  
Approvisionnement énergétique au sein  
du Marché unique « européen » in : Cahier N° 9 1989  
Traité de Rome, Acte unique et  
harmonisation de la fiscalité indirecte in : Cahier N° 9 1990  
Mobilité et flexibilité : observations théor. in : Cahier N° 10 1992  
Monnaie neutre ou monnaie active ? (UME) in : Cahier N° 12 1997  
Le social, une entrave au progrès économique ? in : Vol. IV 1999
- THEIS Robert (1)  
Religion im Denken der deutschen Aufklärung in : Vol. XII 2009
- THELEN Carlo (2)  
Société en mouvement, une plus-value  
pour l'économie in : Vol. XIII 2010  
Recherche et innovation – un état des lieux in : Vol. XV 2012

- THILL André (1)  
La lutte contre la pauvreté in : Vol. IIIB 1988
- THILL Bernard Dr. (1)  
Les soins palliatifs et le malade en fin de vie in : Vol. XII 2009
- THIRY Roger † (3)  
L'enseignement moral et les objections  
qu'il peut rencontrer in : Cahier N° 6 1987  
Les prescriptions en matière de  
délits de presse in : Cahier N° 5 1985  
Droit de grève et liberté de travailler in : Cahier N° 8 1988
- TARRACH Rolf (2)  
En attendant Belval in : Vol. X 2007  
Une université haut de gamme au Luxembourg :  
écueils, défis, stratégies in : Vol. XVI 2013
- TRAUSCH Gérard (6)  
Relations entre le développement et les  
structures scolaires in : Vol. VI 2002  
La triple ouverture du Luxembourg in : Vol. VI "  
L'immigration au Luxembourg : réflexions in : Vol. VI "  
Les 400 ans de l'Athénée de Luxembourg in : Vol. VII 2003  
Démographie, famille et confiance au  
Luxembourg in : Vol. VIII 2004  
Création d'une fonction publique moderne in : Vol. IX 2005
- URBÉ Robert (2)  
Intégration et cohésion sociale in : Vol. XIII 2010  
v. Cahier n°16 : Table ronde sur la place financière  
de Luxembourg – défis et perspectives  
– Regards sur la formation  
– Le rôle des banques, privé, public, social ?  
Corporate governance, pour qui et par qui ? in : Vol. XVII 2014
- VAX Louis (2)  
Pour la neutralité de l'enseignement à  
l'égard des problèmes de morale in : Cahier N° 6 1987  
Daimons de Ronsard et diables de Bodin in : Vol. V 2000
- VERLOREN van THEMAAT Pieter † (1)  
L'union monétaire dans la perspective  
d'une structure institutionnelle néoclassique in : Cahier N° 12 1997

- WAGENER Marco (2)  
 La fin du travail in : Vol. XI 2008  
 L'immigration et le monde du travail in : Vol. XIII (table ron(lg))
- WAGNER Edmond † (v. Ouvrage spécial N° 5) (15)  
 Le suicide – Aspects philosophiques et moraux 1979  
 Théories biologiques et théories cognitives 1980  
 La théorie évolutionniste de la connaissance 1984  
 Le roseau pensant dans l'univers en évolution 1984  
 L'éducation de l'homme, personne morale en vertu de sa constitution cérébrale 1987  
 Science et responsabilité en biologie 1987  
 Connaissance et évidence in : Cahier N° 7 1988  
 La procréation artificielle : aspects juridiques et éthiques 1991  
 Humanisme et pensée scientifique 1994  
 L'école face aux multiples chocs des valeurs dans la société actuelle 1995  
 L'Union économique et monétaire européenne 1997  
 Génotechnologie, identité personnelle et intégrité physique  
 Problèmes éthiques du clonage in : Vol. IV 1999  
 Science (physique, chimie, biologie, médecine, applications) et responsabilité in : Vol. IV "  
 p.m. Introductions aux volumes collectifs  
 L'origine et l'avenir de l'univers in : Vol. VI 2002  
 Science et confiance in : Vol. VIII 2004
- WAGNER Numa (1)  
 Évolution du droit de la responsabilité civile in : Vol. IIIA 1980
- WALINE Jean  
 Conférence publique du 5.2.1987 :  
 Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois in : Cahier N° 8 1988
- WEBER Paul † (1)  
 Droit des parents et obligation de l'État conc. une formation morale dans les écoles publiques in : Cahier N° 6 1987
- WEBER Raymond (1)  
 La coopération au développement in : Vol. XI 2008

- WEITZEL Albert † (1)  
 La Constitution et les droits fondamentaux in : Cahier N° 8 1988
- WELCH Cyril (1)  
 What counts as evidence ? in : Vol. XVII 2014
- WERNER Pierre † (1)  
 Les perplexités institutionnelles de l'Union européenne in : Cahier N° 12 1997
- WEYLAND Joseph (1)  
 Le débat sur l'UEM in : Cahier N° 12 1997
- WIECLAWSKI Julie (1)  
 L'abaissement de la majorité électorale à 16 ans in : Vol. XIX 2016
- WIRTGEN Georges (1)  
 Performances scolaires des élèves étrangers et luxembourgeois in : Cahier N° 3 1981
- ZIGRAND Jean-Pierre  
 Cinquante Nuances de Risque Systémique in : Vol. XVIII 2015



### E. Conférences publiques par des personnalités étrangères organisées par la Section

Date	Conférences	Circonstances (Sujet : v. liste ci-dessus)
14.2.1977	Aurelio PECCEI	Fondateur du Club de Rome Conférence honorée de la présence du Grand-Duc et de la Grande-Duchesse Quels horizons pour l'humanité ?
16.5.1979	Henri BATIFFOL	Professeur de droit réputé La jurisprudence, source de droit
4.2.1985	Gérard CALOT	Auteur du rapport Calot sur la démographie du Luxembourg (1978) Evolution démographique en Europe et réponses politiques
5.2.1987	Jean WALINE	Sujet d'actualité : Projet de création d'une Cour constitutionnelle Le contrôle international de la constitutionnalité des lois
9.3.1988	Jacques LESOURNE	20 <sup>e</sup> anniversaire de la Section L'économie européenne dans un monde d'incertitude

### F. Éloges funèbres

de	par	in : Actes
Als Georges	A. Elvinger, M. Mart et J.P. Harpes	XVIII
Anders Jérôme	G. Als	IV
Arendt Ernest	G. Als	VII
Bonn Alex	A. Elvinger	XII
Calot Gérard	G. Als	VI
Delvaux Bernard	A. Huss	II
Faber Georges	E. Wagner	IV
Goerens François	G. Als	IV
Heiderscheid Robert	A. Elvinger	IV
Hemmer Carlo	E. Wagner	IV
Hippert Paul	H. Ahlborn	XIV
Huss Alphonse	E. Wagner	IV

Jaans Pierre	A. Elvinger	XVIII
Jeschek Hans-Heinrich	A. Elvinger	XIII
Kauffmann Joseph	E. Wagner	IV
Kriepps Robert	E. Wagner	IV
Levasseur Georges	G. Als	IX
Legros Robert	F. Rigaux	X
Liesch Léon	G. Als	IV
Maul Roger	G. Als	IV
Mergen Armand	G. Als	IV
Mores Edouard	J-P Harpes	XII
Mühlen Ernest	H. Ahlborn	XVIII
Olinger Jean	G. Als	V
Pescatore Pierre	A. Elvinger	XIV
Pierre Jaans	A. Elvinger	XVIII
Prussen Jules	A. Huss et E. Wagner	III
Rasquin Gérard	J. Loesch	XVI
Rau Fernand	G. Als	IV
Reding Marcel	G. Als	IV
Ries Adrien	E. Wagner	IV
Schaack Robert	H. Etienne	XIV
Schaber Gaston	J.P. Harpes	XIV
Schiltz Louis	A. Elvinger	X
Schroeder Paul	E. Wagner	V
Schuller Guy	A. Elvinger	XVIII
Schwall-Lacroix Annette	A. Elvinger	XVI
Simon Armand	G. Als	IV
Stoffels Jules	G. Als	XVI
Thiry Roger	A. Elvinger	V
Thorn Gaston	A. Elvinger	XI
VerLoren van Themaat Pieter	G. Als	IX
Wagner Edmond	G. Als (H. Ahlborn,	IX
H. Entringer)		
Weitzel Albert	G. Ravarani	XIV
Welter Felix	E. Wagner	IV
Werner Pierre	E. Wagner	VII
Wurth Marcel	A. Huss	II
Zahlen Jean-Pierre	E. Wagner	IV

**V. LÉGISLATION  
CONCERNANT LA SECTION  
DES SCIENCES MORALES  
ET POLITIQUES**



**RÈGLEMENT MINISTÉRIEL DU 23 NOVEMBRE 1966  
PORTANT CRÉATION D'UNE SECTION  
DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES  
DE L'INSTITUT GRAND-DUCAL**

Le Ministre d'Etat, Président du Gouvernement,  
Le Ministre des Affaires culturelles,

Vu le règlement organique de l'Institut Grand-Ducal, approuvé par arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868, et notamment l'art. 3, al.2, de ce règlement ;

Sur l'avis favorable de la Section historique, de la Section des Sciences médicales, de la Section des Sciences naturelles, de la Section de linguistique, de folklore et de toponymie et de la Section des arts et des lettres de l'Institut ;

Arrêtent :

**Art. 1<sup>er</sup>.** Il est créé une sixième section de l'Institut Grand-Ducal, sous la dénomination de « Section des sciences morales et politiques ».

**Art. 2.** Le règlement organique de la section, annexé au présent règlement ministériel, est approuvé.

**Art. 3.** Le présent règlement ministériel sera publié au Mémorial.  
Luxembourg, le 23 novembre 1966

Le Ministre d'Etat,  
Président du Gouvernement,  
Pierre WERNER  
Le Ministre des Affaires culturelles  
Pierre GRÉGOIRE

## ANNEXE

**Règlement Organique de la Section des Sciences  
MORALES ET POLITIQUES de l'Institut Grand-Ducal**

avec modification approuvées par l'assemblée générale prorogée  
du 10 novembre 2009<sup>1</sup>

**Chapitre 1<sup>er</sup> – But et activité de la section**

**Art. 1<sup>er</sup>.** La section a pour but de cultiver l'étude des sciences morales et politiques et de favoriser leur diffusion.

Par sciences morales et politiques, au sens du présent règlement, il y a lieu d'entendre, notamment, la philosophie, les sciences sociales, politiques et économiques, ainsi que la science juridique.

La section groupe des personnes qui, par la valeur de leurs travaux scientifiques, méritent d'être réunies en un collège représentatif des branches du savoir définies ci-dessus.

**Art. 2.** La section accomplit sa mission par tous les moyens qu'elle juge appropriés et, en particulier, par

- des réunions de travail ;
- la participation à des réunions internationales d'étude ;
- l'organisation de cours et de conférences publiques ;
- l'édition de publications.

Les travaux de la section font l'objet d'une publication annuelle.

La section peut prendre toute disposition, le cas échéant en coopération avec les autres sections de l'Institut grand-ducal et les institutions poursuivant des buts similaires, en vue de faciliter le travail scientifique de ses membres, notamment par la constitution d'une documentation et d'une bibliothèque.

La section conseille le Gouvernement dans le domaine de la compétence définie ci-dessus. Elle donne son avis sur les questions scientifiques qui lui sont soumises ; elle peut prendre l'initiative d'adresser des rapports et des vœux au Gouvernement, aux institutions et aux établissements publics.

<sup>1</sup> et par lettre de Madame la Ministre de la Culture du 6 octobre 2010.

**Chapitre 2 – Composition de la section**

**Art. 3.** La section comprend des membres effectifs, des membres correspondants, des membres agrégés et des membres d'honneur.

Le nombre des membres effectifs est limité à cinquante ; il ne pourra être excédé qu'en vertu d'une délibération prise et approuvée conformément à l'article 23 du présent règlement.

Les membres effectifs participent, de plein droit, à toutes les activités et délibérations de la section. Les autres membres y prennent part sur invitation et, en ce qui concerne les délibérations, avec voix consultative.

**Art. 4.** Pour être admis comme membre d'une des catégories déterminées par l'art. 3 il faut être proposé par deux membres effectifs. Toute proposition doit être présentée par écrit et adressée au président de la Section, accompagnée d'une notice exposant les mérites scientifiques du candidat et d'un relevé de ses publications. Le président soumet la candidature au conseil d'administration qui peut demander les informations supplémentaires qu'il juge utiles.

Sur avis positif du conseil d'administration, la demande d'admission est soumise au vote lors d'une réunion des membres effectifs de la section. Si l'avis du conseil d'administration est négatif, il est communiqué, avec ses motifs, à ceux qui ont proposé le nouveau membre, et s'ils le demandent, la candidature sera soumise à la réunion des membres effectifs. Pour être élu, le candidat doit réunir les deux tiers des suffrages des membres présents ou représentés. L'élection se fait au scrutin secret.

Le conseil d'administration veille à assurer un équilibre entre les différentes branches du savoir représentées au sein de la section conformément à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du présent règlement.

**Art. 5.** Les membres correspondants sont désignés en règle générale parmi les personnalités résidant à l'étranger, les membres agrégés parmi les personnalités susceptibles d'être admises ultérieurement en qualité de membres effectifs.

**Art. 6.** L'exclusion de la section peut être prononcée pour un fait grave, en vertu d'une décision prise à la majorité des deux tiers des membres effectifs.



**Art. 7.** Le membre effectif ou agrégé qui, pendant une année entière, n'a pas pris part, sans motif légitime, aux travaux de la section, est censé renoncer à sa qualité de membre.

### Chapitre 3 – Administration de la section

**Art. 8.** La section est administrée par un conseil d'administration composé de trois membres au moins dont le président, élus par l'assemblée générale des membres effectifs de la section, pour des mandats de cinq ans ;

Dans la mesure du possible les branches visées à l'article 2 seront représentées au conseil d'administration.

Le conseil d'administration peut désigner en son sein un vice-président. Il désigne un secrétaire général et un trésorier.

Le conseil d'administration ne peut délibérer valablement que si la majorité de ses membres est réunie.

**Art. 9.** Le président gère les intérêts de la section, convoque et préside les assemblées et les réunions de la section, et veille à l'application du règlement.

En cas d'empêchement, le président est remplacé par le vice-président ou le secrétaire général.

**Art. 10.** Le secrétaire général est chargé des écritures et de la correspondance concernant la section. Il a en outre le soin de la documentation, de la bibliothèque et des archives.

**Art. 11.** Le trésorier de la section est chargé des recettes et des dépenses de la section. Tous les ans il rend compte de sa gestion.

**Art. 12.** Les actes, écritures et correspondances de la section sont signés par le président, le secrétaire général ou le trésorier, selon leurs attributions.

**Art. 13.** Le conseil d'administration pourra, d'après les besoins de la section, fixer une cotisation annuelle à payer par les membres effectifs et par les membres agrégés.

**Art. 14.** Au début de chaque année, la section adresse au Gouvernement son rapport d'activité pour l'année écoulée, son programme de travail pour l'année en cours, ainsi que le compte des recettes et des dépenses de l'année écoulée et le budget de l'année en cours.

**Art. 15.** Les recettes de la section sont constituées notamment : 1° par les subsides du Gouvernement ; 2° par la vente des publications ; 3° par les dons de particuliers ; 4° s'il y a lieu, par les cotisations des membres.

**Art. 16.** Les membres qui se déplacent pour remplir une mission dans l'intérêt de la section peuvent obtenir le remboursement de leurs dépenses.

**Art. 17.** Les dépenses extraordinaires excédant les ressources de la section font l'objet d'une proposition spéciale et motivée à soumettre au Gouvernement.

### Chapitre 4 – Réunions et délibérations de la section

**Art. 18.** Il sera tenu chaque année au cours du premier semestre une assemblée générale des membres effectifs. Le conseil d'administration en fixe le jour et l'heure.

**Art. 19.** Après la lecture du procès-verbal de l'assemblée générale précédente, le secrétaire général de la section donne sommairement connaissance de la correspondance et le trésorier rend compte de la gestion des fonds.

Le secrétaire général peut transmettre un extrait du procès-verbal à la presse, aux fins de publication.

**Art. 20.** Le président de la section fait convoquer des assemblées générales extraordinaires toutes les fois qu'il le juge nécessaire et, en tout cas, à la demande motivée d'au moins cinq membres effectifs.

**Art. 21.** Les rapports et les mémoires des membres ou des personnalités invitées sont présentés et discutés en séance, ou, si le conseil d'administration en décide ainsi, sont adressés aux membres. Les auteurs des mémoires ont droit à la livraison gratuite de vingt-cinq imprimés de leur travail.

**Art. 22.** L'assemblée générale délibère à la majorité des membres effectifs présents ou représentés, sous réserve des dispositions spéciales du présent règlement. Procuration ne peut être donnée qu'à un autre membre et seulement par écrit.

Les membres votent à haute voix, sauf dans les cas où le présent règlement en dispose autrement et lorsque le scrutin secret est soit proposé par le président, soit demandé par trois membres au moins.

#### Chapitre 5 – Dispositions finales

**Art. 23.** Le présent règlement ne pourra être modifié que par la délibération d'une assemblée générale de la section, pour laquelle la majorité des deux tiers des membres effectifs doit être présente ou représentée, sous réserve de l'approbation par le Gouvernement. La modification sera publiée au Mémorial.

Si l'assemblée a été convoquée sans que les deux tiers des membres effectifs soient présents ou représentés, elle pourra, après une nouvelle convocation, prendre une résolution sur les objets mis à l'ordre du jour à la majorité des membres présents ou représentés, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

**Art. 24.** En cas de dissolution, le patrimoine de la section est acquis à l'Etat.

**Art. 25.** Il y a lieu d'entendre, dans le présent règlement, par l'expression « le Gouvernement », le Ministre ayant dans ses attributions les affaires culturelles.

## VI. ORGANISATION DE L'INSTITUT GRAND-DUCAL

Introduction – Sites Internet

1. Législation
2. Organisation de l'Institut grand-ducal
3. Adresses et administration des sections



## INTRODUCTION

L'Institut Grand-Ducal fut créé par Arrêté royal Grand-Ducal du 24 octobre 1868. Il comprenait alors les trois sections des sciences historiques, des sciences naturelles, physiques et mathématiques et des sciences médicales. S'y ajoutèrent au <sup>xx</sup>e siècle la section de linguistique, de folklore et de toponymie et celle des arts et des lettres. La 6<sup>e</sup> section, celle des sciences morales et politiques, fut créée par règlement ministériel du 23 novembre 1966. Elle est donc la plus jeune partie d'un organisme intellectuel et culturel auquel la Maison Grand-Ducale a accordé son patronage dès sa création.

C'est par modestie que les départements de l'Institut sont appelés « sections » et non pas « académies », comme tel est le cas à l'étranger.

Toutes les sections se sont signalées par une remarquable présence intellectuelle dans leur domaine et se sont efforcées de fournir des contributions de qualité. Certes, comme l'a souligné M. Alphonse Huss, premier président de notre section, dans son **allocution inaugurale du 24 octobre 1967**, *« nous n'entendons pas hisser nos modestes efforts à la hauteur qui est marquée, à l'étranger, par des compagnies de grand prestige et dont les membres, en style élevé, sont parfois taxés d'immortalité. Mais, si le Grand-Duché ne sait guère mettre sur pied, dans les différents domaines du savoir humain, des institutions pouvant se mesurer avec celles des grands pays, du moins se reconnaît-il le droit et s'imposera-t-il même le devoir de consacrer à des réalisations, dans ces mêmes domaines, des forces et moyens en proportion avec son importance territoriale et démographique »*.

## SITES INTERNET

L'Institut Grand-Ducal dispose d'un site internet sous l'adresse [www.igd.lu](http://www.igd.lu) qui outre une présentation générale contient des liens vers les sites de ses six sections.

L'adresse internet directe du site internet de la section des sciences morales et politiques est : [www.igd-smp.lu](http://www.igd-smp.lu)

Le lecteur y trouvera le sommaire des Actes, des Cahiers et des ouvrages spéciaux publiés par la section ainsi que des informations sur ses activités futures et son organisation.

Le site est en cours de refonte et une solution pour publier le texte intégral des publications sur internet est à l'étude.

## 1. LÉGISLATION

**p.m. ARRETE ROYAL GRAND-DUCAL DU 24 OCTOBRE 1868,  
PORTANT APPROBATION DU REGLEMENT POUR  
L'INSTITUT ROYAL GRAND-DUCAL DE LUXEMBOURG**

Nous, GUILLAUME III, par la grâce de Dieu, Roi des Pays-Bas, Prince d'Orange-Nassau, Grand-Duc de Luxembourg, etc., etc. ;

Vu le règlement organique proposé par la société des anciens monuments, par la société des sciences naturelles et par celle des sciences médicales, pour l'Institut royal grand-ducal de Luxembourg ;

Sur le rapport de Notre Directeur-général des finances et vu la délibération du Gouvernement réuni en conseil ;

Avons arrêté et arrêtons :

**Art.1<sup>er</sup>**

Le règlement susmentionné, tel qu'il est annexé au présent arrêté, est approuvé.

**Art.2**

Notre Directeur-général des finances est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Luxembourg, le 24 octobre 1868.

Pour le Roi Grand-Duc :

Son Lieutenant-Représentant

dans le Grand-Duché,

HENRI,

PRINCE DES PAYS-BAS.

Pour le Prince :

Le Directeur-général des finances,  
de COLNET-D'HUART

Le Secrétaire,  
G. d'OLIMART

**INSTITUT ROYAL GRAND-DUCAL DE LUXEMBOURG  
REGLEMENT ORGANIQUE (24.10.1868)**

**1. Composition et but de l'Institut****Art.1<sup>er</sup>**

Il est établi à Luxembourg une société ayant pour but de cultiver les sciences, les lettres et les beaux-arts.

Cette société prend le nom d'Institut royal grand-ducal, et se compose actuellement des trois sociétés déjà existantes : de la société archéologique, de la société des sciences naturelles et de celle des sciences médicales.

Pour mieux atteindre le but que ces trois sociétés ont poursuivi jusqu'à ce jour, chacune dans sa spécialité, celles-ci sont réunies en une seule. Cette réunion met les sociétaires à même d'agir de concert, de se prêter un appui mutuel et de soigner davantage les intérêts communs à tous. Elle a en outre l'avantage de faciliter au public l'accès des collections.

**Art.2**

Sa Majesté le Roi Grand-Duc est Protecteur de l'Institut.

Son Altesse Royale le Prince Lieutenant-Représentant de Sa Majesté dans le Grand-Duché en est Président d'honneur.

En cette qualité Son Altesse Royale dirige Elle-même les opérations de l'association toutes les fois qu'Elle assiste à une de ses réunions.

**Art.3**

L'Institut est divisé, pour le moment, en trois sections. Ces sections correspondent aux susdites sociétés et se nomment respectivement : Section des sciences historiques, Section des sciences naturelles et mathématiques et Section des sciences médicales.

Le Gouvernement royal grand-ducal, d'accord avec la Société, se réserve d'ajouter une ou plusieurs sections à celles ci-dessus énumérées.



**Art.4**

L'Institut se compose de trois catégories de membres : de membres effectifs, de membres correspondants ou agrégés et de membres honoraires.

Ces membres sont nommés par les sections conformément aux règlements spéciaux de ces dernières.

Le nombre des membres n'est pas limité, sauf les cas prévus par les règlements particuliers.

Tout membre effectif nouvellement élu paie, en entrant dans sa section, un droit d'admission dont le minimum est fixé à dix francs, et dans la suite une cotisation annuelle de cinq francs au moins.

Le sociétaire qui est membre de deux ou de plusieurs sections, paie la contribution entière de la section pour laquelle il opte et la moitié seulement de la cotisation des autres sections dont il fait partie.

**Art.5**

Chaque membre effectif d'une section a le droit d'assister aux séances des autres sections, sans toutefois y avoir voix délibérative.

**Art.6**

Chaque section a son administration, son budget et ses publications séparées.

**Art.7**

Il n'y a d'autres dépenses communes à effectuer que celles autorisées par l'assemblée générale. Dans ces dépenses, chaque section ne supporte qu'une part proportionnelle au subside qui lui est accordé sur la caisse de l'Etat.

**2. Administration et Personnel****Art.8**

L'Institut a un président et un secrétaire général. Il est administré par les présidents des sections, assistés du secrétaire général.

**Art.9**

Le président de l'Institut et le secrétaire général sont en exercice pendant un an, et entrent en fonctions immédiatement après la séance publique du mois d'octobre, dont il est question à l'art. 16.

**Art. 10**

Les fonctions de président annuel de l'Institut sont remplies tour-à-tour par les présidents des différentes sections, d'après l'ancienneté de leur fondation.

Il en est de même des fonctions de secrétaire général, qui sont exercées annuellement par le secrétaire de la section dont le président est en même temps président de l'Institut.

**Art. 11**

Le président gère les intérêts communs, ordonnance les dépenses, convoque et préside l'assemblée générale.

**Art. 12**

Le secrétaire général est chargé des écritures concernant l'Institut, de la correspondance générale, de la conservation des archives et de la comptabilité commune.

Dans les séances plénières, le secrétaire général peut se faire assister par les secrétaires sectionnaires comme secrétaires adjoints.

**Art. 13**

En cas d'empêchement, le président annuel est remplacé par celui des présidents de section qui doit lui succéder comme président de l'Institut.

Lorsque le secrétaire général est empêché d'exercer ses fonctions, elles sont remplies par celui des secrétaires sectionnaires qui doit lui succéder en sa dite qualité.

### 3. Séances et Délibérations

#### Art. 14

Le Président convoque l'assemblée générale ordinaire et extraordinaire.

Il la convoque aussi souvent qu'il le juge nécessaire ou que les bureaux sectionnaires le demandent.

#### Art. 15

Le secrétaire général rédige les procès-verbaux, et en donne lecture ; il rend compte de la gestion des fonds, signale les faits nouveaux et communique aux sections les pièces ou les articles dont la connaissance peut les intéresser.

Après chaque séance générale, le secrétaire peut transmettre un extrait du procès-verbal à un ou plusieurs journaux. Lorsque l'assemblée le demande, il en publie un bulletin spécial.

#### Art. 16

Les membres de l'Institut se réunissent en séance ordinaire, chaque année le dernier mardi du mois d'octobre à cinq heures du soir. Si ce mardi tombe la veille de la Toussaint, la séance ordinaire aura lieu le lundi qui précède cette fête.

La séance ordinaire est publique.

L'ordre à observer dans les séances est fixé par le règlement.

#### Art. 17

Nul mémoire, rapport, discours et nulle communication quelconque ne peut faire l'objet d'une lecture ou discussion publique, et aucune expérience ne peut être faite sans approbation préalable du bureau de la section respective.

#### Art. 18

Les décisions de l'Institut sont prises par la totalité des sections réunies en assemblée générale.

Ces sections adoptent ou rejettent, à la majorité des suffrages, les propositions qui leur sont soumises.

### 4. Bibliothèques et Musées

#### Art. 19

Les bibliothèques et les collections des trois sections de l'Institut sont conservées dans un bâtiment fourni aux frais de l'Etat.

Bien que distinctes, elles sont réunies pour autant que possible dans un local commun, qui servira également aux séances de l'Institut et à celles des sections.

Elles sont confiées à la garde des conservateurs et secrétaires des sections respectives.

#### Art. 20

En cas de nomination d'un bibliothécaire conservateur, les fonctions de cet employé seront déterminées dans le règlement spécial.

### 5. Publications

#### Art. 21

Les sections font, chacune indépendamment des autres, publier leurs travaux. Elles font mutuellement l'échange de leurs publications.

### 6. Dispositions transitoires

#### Art. 22

Si des changements ou des ajoutes au présent règlement organique sont jugés nécessaires, ils sont débattus en assemblée générale et votés à la majorité des voix.

Si l'assemblée générale les approuve, elle les soumet à la sanction du Gouvernement.



**Art. 23**

Chaque section introduira dans son règlement spécial les modifications nécessaires pour l'adapter au présent règlement organique.

Appartient à l'arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868.

Le Secrétaire pour les affaires du Grand-Duché  
G. d'OLIMART

**Législation relative aux sections**

(p.m. à chaque arrêté est annexé un règlement d'ordre intérieur)

**Section de linguistique**

Arrêté ministériel du 26 novembre 1935 portant création d'une Section de linguistique, de folklore et de toponymie de l'Institut Grand-Ducal (Mém. 1935, p. 1182).

**Section des Arts et Lettres**

Règlement ministériel du 5 janvier 1962 portant création d'une Section des Arts et des Lettres de l'Institut Grand-Ducal (Mém.A 1962, p. 98).

**Section des sciences morales et politiques**

Règlement ministériel du 23 novembre 1966 portant création d'une Section des sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal (Mém. A 1966, p. 1114).

## 2. ORGANISATION DE L'INSTITUT GRAND-DUCAL

Après des débuts prometteurs durant les années qui ont suivi la création de l'Institut Grand-Ducal en 1868, les dispositions du règlement organique concernant la tenue annuelle d'une assemblée générale ordinaire et la désignation du président et du secrétaire général de l'Institut Grand-Ducal ont été oubliées. Ce n'est que sur l'initiative de la Section des sciences morales et politiques que, depuis quelques années, ces assemblées générales ont à nouveau été tenues et l'élection des présidents et secrétaires généraux a été reprise. Aussi l'assemblée générale tenue en octobre 2011 a-t-elle élu à la présidence de l'Institut M. Paul Dostert et à celle de secrétaire général de l'Institut M. Guy Thewes. L'assemblée générale tenue en octobre 2012 a élu à la présidence de l'Institut Grand-Ducal M. Pierre Seck (président de la Section des sciences naturelles, physiques et mathématiques) et à celle de secrétaire général M. Paul Heuschling, et l'assemblée générale tenue en octobre 2013 a élu à la présidence de l'Institut Grand-Ducal le Dr. Mario Dicato (président de la Section médicale) et à celle de secrétaire général le Dr. Marc Keipes.

Depuis l'assemblée générale du 30 juin 2014, la présidence et le secrétariat sont assumés par les président et secrétaire de la Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique, et se présentent comme suit :

Président de l'Institut Grand-Ducal : Jean Ensich  
Secrétaire général : Alexandre Ecker

Un inventaire des structures et activités des six sections a pu être dressé, sur base d'un questionnaire conçu par Jean-Paul Harpes ; la synthèse des réponses a été publiée au volume XV des Actes (pages 286-312).

Ainsi qu'il résulte de ce qui précède, une collaboration réelle a été établie entre les six sections depuis 2011, avec élection d'un président et d'un secrétaire général de l'Institut, sur base du règlement organique de 1868. Mais le besoin s'est fait sentir d'adapter ce règlement aux données actuelles, moyennant des amendements qui font l'objet de l'avant-projet de loi concernant l'Institut Grand-Ducal et portant abrogation du règlement organique de l'Institut Royal Grand-Ducal de Luxembourg du 24 octobre 1868 (version juillet 2013, voir Actes XVII, p. 349 ss.). Cet avant-projet se trouve soumis aux pouvoirs publics pour approbation.

## 3. ADRESSES ET ADMINISTRATION DES SECTIONS

Créé voilà plus d'un siècle – en 1868 – l'Institut vit encore dans le provisoire. Seule la section de linguistique possède un siège, avec secrétariat et bibliothèque, au 2a rue Kalchesbruck, L-1852 Luxembourg – la section des sciences naturelles y disposant également d'un bureau. Plusieurs sections ont leur siège administratif, voire leur bibliothèque ou leurs archives, au domicile du président ou du secrétaire. Ainsi s'explique la liste d'adresses ci-après.

### 1. Section historique

Président : M. Paul Dostert,  
18, rue Schrobilgen, L-2526 Luxembourg  
Courriel : paul.dostert@cnr.etat.lu  
Secrétaire : M. Guy Thewes  
Musée d'Histoire de la Ville de Luxembourg  
14, rue du St-Esprit, L-2090 Luxembourg  
Courriel : g.thewes@musee-hist.lu

### 2. Section des sciences naturelles, physiques et mathématiques

Président : M. Pierre Seck,  
162a, avenue de la Faïencerie, L-1511 Luxembourg  
Courriel : pierre.seck@uni.lu  
Secrétaire : M. Laurent Pfister,  
162a, avenue de la Faïencerie, L-1511 Luxembourg  
Courriel : laurent.pfister@lippmann.lu

### 3. Section des sciences médicales

Président : Dr. Mario Dicato,  
Centre Hospitalier de Luxembourg  
4, rue Barblé, L-1210 Luxembourg  
Secrétaire : Dr. Marc Keipes,  
Clinique Ste-Zithe, L-2763 Luxembourg

### 4. Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique

Siège : 2a, rue Kalchesbruck, L-1852 Luxembourg  
Président : M. Jean Ensich  
Secrétaire : M. Alexandre Ecker  
Courriel : sekretariat@igd-leo.lu  
Tél. : 247-88640



**5. Section des arts et des lettres**

Président : M. Lucien Kayser,  
11, rue Lemire, L-1927 Luxembourg  
Courriel : lucien.kayser@gmail.com  
Secrétaire : M. Claude Mangen,  
30, Cité Pierre Strauss, L-9357 Bettendorf  
Courriel : cmangen@100komma7.lu

**6. Section des sciences morales et politiques**

Président : M. André Prüm  
41, allée Saint-Hubert, L-8138 Bridel  
Courriel : andre.prum@uni.lu  
Secrétaire  
général : M. André Elvinger  
174, avenue de la Faïencerie, L-1511 Luxembourg  
Courriel : andreelvinger@ehp.lu