
I^ÈRE NOTE DE RECHERCHE CIVILEX

LES CONSULTATIONS CITOYENNES
ET LES REFORMES
CONSTITUTIONNELLES



Raphaël KIES

CHAIRE DE RECHERCHE EN ÉTUDES PARLEMENTAIRES JANVIER 2015

Chaire de recherche en études parlementaires

Claude FRIESEISEN

Secrétariat Général de la Chambre des Députés du Luxembourg

23, rue du Marché-aux-Herbes

L-1728 Luxembourg

Téléphone : (00352) 466 966 – 206

Courriel : cfrieseisen@chd.lu

Site internet : <http://www.chd.lu>

Philippe POIRIER

Titulaire de la Chaire de recherche

Université du Luxembourg

162a, avenue de la Faïencerie

L-1511 Luxembourg

Téléphone : (00352) 46 66 44 6400

Télécopie : (00352) 46 66 44 6401

Courriel : demos@uni.lu

Site internet : <http://www.chaireparlementaire.eu>

Ce rapport a été réalisé pour la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Il ne reflète pas les points de vue de la Chambre des Députés et de ses membres. Toutes interprétations ou opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	9
Evaluation des consultations citoyennes	15
Introduction	15
Attentes	15
Information	16
Organisation et déroulement des débats	18
Utilité pour la campagne et satisfaction par rapport au processus	22
Sélection des participants.....	25
Introduction	25
Profil sociodémographique	26
Profil politique	28
Raisons pour participer aux consultations citoyennes	30
Position initiale sur questions référendaires	31
Limitation dans le temps des mandats ministériels.....	33
Introduction	33
Evolution des opinions	35
Analyse des arguments	36
Arguments favorables.....	37
Arguments contraires	39
Discussions autour des conditions	41
Conclusion	47
Financement des ministres des cultes	51
Introduction	51
Evolution des opinions	53
Analyse des arguments	56

Arguments favorables.....	57
Arguments contraires.....	59
Discussions	66
Conclusion	68
Droit de vote actif des résidents étrangers aux élections législatives.....	71
Introduction	71
Evolution des opinions	72
Analyse des arguments	76
Arguments favorables.....	76
Arguments contraires.....	79
Discussions autour des conditions	82
Conclusion	87
Extension du droit de vote actif à 16 ans.....	89
Introduction	89
Evolution des opinions	90
Analyse des arguments	92
Conclusion	95
Pour une campagne référendaire participative : Analyse comparée de cas de référence.....	97
Introduction	97
Convention constitutionnelle citoyenne en Islande	99
Fonctionnement	99
Conclusion.....	102
Convention constitutionnelle citoyenne en République d'Irlande	105
Fonctionnement.....	106
Conclusion.....	109
Citizens' Initiative Review en Oregon	111
Fonctionnement	113
Conclusion.....	117
Forums citoyens au Luxembourg : Comment les organiser et les valoriser au mieux ?.....	118

Introduction 118

Propositions 119

Annexes 124

Page | 5

Annexe I : Informations sur les questions référendaires..... 124

Extension du droit de vote : Droit de vote des jeunes à partir de 16 ans - Droit de vote des étrangers aux élections législatives..... 124

Etat et cultes au Luxembourg..... 127

Limitation des mandats ministériels et cumul des mandats..... 131

Annexe II : Modalités de la consultation Civilex..... 134

Annexe III : Questionnaire Civilex - Phase 1 137

Annexe IV : Questionnaire Civilex - Phase 2..... 143

Annexe V: Oregon CIR Citizens' Statement on Measure 85 147

Majority Statement in Support of the Measure 147

Minority Statement in Opposition to the Measure 147

Key Findings..... 148

Additional Policy Considerations..... 148

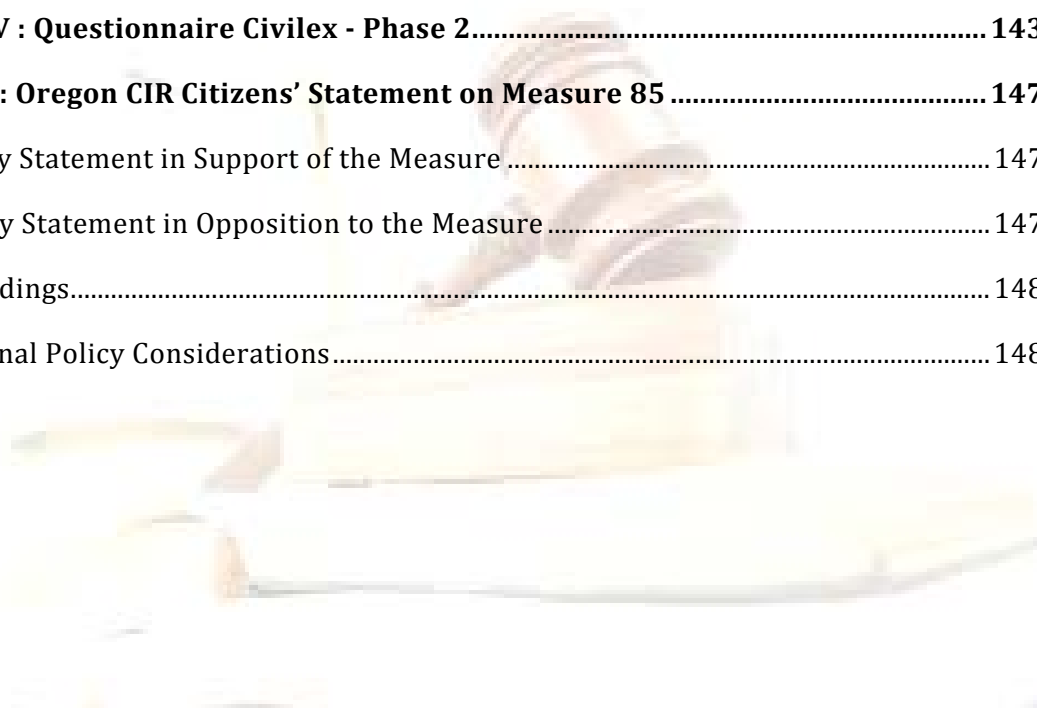


TABLE DES ILLUSTRATIONS

Page 6	Figure 1 Les attentes de la consultation citoyenne.....	16
	Figure 2 La pertinence des consultations citoyennes.....	17
	Figure 3 L'appréciation des consultations citoyennes	19
	Figure 4 L'appréciation de la dynamique des débats.....	20
	Figure 5 L'appréciation du déroulement des débats.....	21
	Figure 6 Les répercussions des consultations citoyennes	23
	Figure 7 : L'appréciation générale des consultation citoyennes	24
	Figure 8 Le profil sociodémographique des participants	27
	Figure 9 Le profil politique des participants	29
	Figure 10 Les raisons de la participation aux consultations citoyennes.....	30
	Figure 11 Les positions initiales sur les questions référendaires	31
	Figure 12 Les mandats ministériels devraient être limités à deux mandats successifs.....	35
	Figure 13 Les positions sur le conventionnement des cultes.....	53
	Figure 14 Les positions sur la separation des cultes de l'Etat.....	54
	Figure 15 L'Etat devrait passer des conventionnements avec.....	56
	Figure 16 L'identité luxembourgeoise en danger à cause des immigrés.....	73
	Figure 17 Les résidents étrangers devraient faire un effort pour apprendre le luxembourgeois	73
	Figure 18 Les résidents étrangers devraient, pouvoir être candidats aux élections législatives..	74
	Figure 19 Le droit de vote aux élections législatives devrait être étendu aux résidents étrangers	74
	Figure 20 Les propositions plus spécifiques sur le droit de vote des résidents étrangers	75
	Figure 21 Le droit de vote à toutes les élections devrait être étendu à partir de 16 ans.....	91

EQUIPE DE RECHERCHE

Page | 7



Philippe Poirier (1971), français, titulaire de la Chaire, coordinateur du programme de recherche sur la Gouvernance européenne à l'Université du Luxembourg, docteur en science politique de l'Université d'Ottawa et de l'Université de Rennes I, habilité à diriger des recherches, professeur de science politique associé au Collège des Bernardins et à l'Université Paris Sorbonne (Celsa), directeur de la [collection études parlementaires](#) aux éditions Larcier, conseiller auprès du Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe, délégué général de la Fondation européenne des sciences politiques, délégué général de l'Association de science politique du Luxembourg.



Patrick Dumont (1971), belge, docteur en science politique de l'Université de Genève, habilité à diriger des recherches, co-responsable du réseau international 'The Selection and Deselection of Political Elites', coéditeur de la collection [Routledge Research on Social and Political Elites](#), membre du comité de rédaction de la Revue internationale de politique comparée, trésorier de l'Association de science politique du Luxembourg. Chercheur invité au Center for the Study of Democracy, 2014-2015, University of California Irvine.



Raphael Kies (1973), luxembourgeois, docteur en science politique de l'Institut universitaire européen de Florence, chercheur en science politique, co-fondateur du E-Democracy Center de l'Université de Genève, membre du Réseau de démocratie électronique et du groupe de recherche ECPR sur Internet et politique, secrétaire de l'Association de science politique du Luxembourg. **Engagé le 1^{er} juillet 2012 jusqu'au 30 septembre 2014 comme collaborateur scientifique (Chaire- Chambre des Députés).**

Remerciements particuliers aux étudiants du master en Gouvernance européenne, stagiaires de la Chaire de recherche en études parlementaires

Page | 8

Étudiants	Mémoire de recherche-Master en Gouvernance européenne
Anne Beaumont, française	L'Union européenne, une démocratie représentative en crise ?
Fabiola Cavallini, luxembourgeoise et italienne	Les modes anciens et nouveaux d'interaction du Parlement luxembourgeois avec les Citoyens
Magda Teixeira Santos, luxembourgeoise et portugaise	Les modalités de la participation des étrangers au système politique luxembourgeois

La consultation citoyenne a été rendue possible grâce à la collaboration de la société LDL CONNECT, (www.ldlconnect.lu) et l'investissement de sa directrice Yasmina Belarbi et de son responsable d'études Marco Useldinger. Ainsi que la société 4motion (www.4motion.lu) qui a assuré la modération des différents groupes de discussion.

Remerciements particuliers aux élus et responsables politiques qui ont participé à la consultation citoyenne du 10 mai 2014. Les députés Claude Adam (Les Verts), Simone Beissel (Libéral) et Alex Bodry (Socialiste), l'ancien député, André Hoffmann (La Gauche) et Liana Miranda, l'ancienne secrétaire générale de l'ADR.

INTRODUCTION

CIVILEX est un projet de la Chaire de recherche en études parlementaires de la Chambre des Députés dans le cadre de la campagne référendaire portant sur la révision de la Constitution. La campagne se divisera en deux temps. Dans un premier temps les citoyens luxembourgeois seront invités à se prononcer de manière consultative le 7 Juin 2015 sur quatre questions référendaires ébauchées dans le programme de coalition gouvernementale publié début décembre 2013 et finalisées dans la proposition de Loi du 4 novembre 2014¹.

- Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums ?
- Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à 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 ?
- Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximum pendant laquelle, de façon continue, une personne peut faire partie du Gouvernement ?
- Approuvez-vous l'idée que l'Etat n'ait plus l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes reconnus ?

Dans un deuxième temps, les électeurs de citoyenneté luxembourgeoise devront se prononcer cette fois-ci de manière décisionnelle sur l'ensemble du projet de révision de la Constitution probablement à la fin de l'année 2016. Entre les deux référendums, les députés décideront quelles seront les questions à retenir dans le changement de la Constitution, en prenant en compte le résultat du premier vote. Pour ce faire, une majorité des deux tiers devra être atteinte.

¹ Chambre des Députés du Luxembourg, J-2014-O-0072 6738/00 Proposition de loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution 1) Texte de la proposition de loi 2) Exposé des motifs 3) Commentaire de l'article unique 4) Annexe, 18 novembre 2014.

Objectifs de CIVILEX

Page | 10

Le projet CIVILEX, réorienté en raison du processus de référendum constitutionnel arrêté par le Gouvernement du Luxembourg en décembre 2013², s'est fixé trois objectifs. Le premier est d'organiser et d'évaluer une consultation citoyenne portant sur les quatre enjeux référendaires avec un panel représentatif des citoyens résidents au Luxembourg. Celle-ci a été réalisée le samedi 10 mai 2014 par l'équipe de recherche de la Chaire dans les locaux de l'Université du Luxembourg. Le deuxième objectif est d'informer le Parlement sur l'état de l'opinion des citoyens sur les différents enjeux référendaires sur base de l'analyse des débats issus de cette consultation. Enfin, le troisième objectif est de présenter des pistes de réflexion et des propositions concrètes pour organiser et valoriser au mieux la mise en place de forums-citoyens dans le cadre de campagne référendaire. Cette dernière partie s'appuie sur les enseignements de la consultation réalisée au Luxembourg ainsi que sur trois cas d'études où les citoyens ont été pleinement impliqués dans le cadre de révision de la Constitution : les cas islandais, irlandais et de l'Etat de l'Oregon (aux Etats-Unis).

Une seconde note de recherche délivrée après le 1^{er} référendum aura pour objectif d'étudier les politiques et «best practices» de parlements transnationaux, nationaux et régionaux qui promeuvent au mieux l'accès à l'information et la participation des citoyens aux processus législatifs contemporains. Cette analyse centrée sur des Parlements brésilien, européen, nationaux et/ou régionaux à pouvoir législatif dits «référents» (Allemagne, Belgique, Canada, Estonie, Islande, Ecosse et France), conformément aux recommandations des organisations internationales dans le domaine de la coopération parlementaire (APF, COE, UPI, etc.), doit permettre de proposer un éventuel cadre d'action à la Chambre des Députés du Luxembourg pour renforcer sa légitimité, améliorer son travail législatif et renforcer son interaction avec tous les citoyens et résidents du Luxembourg.

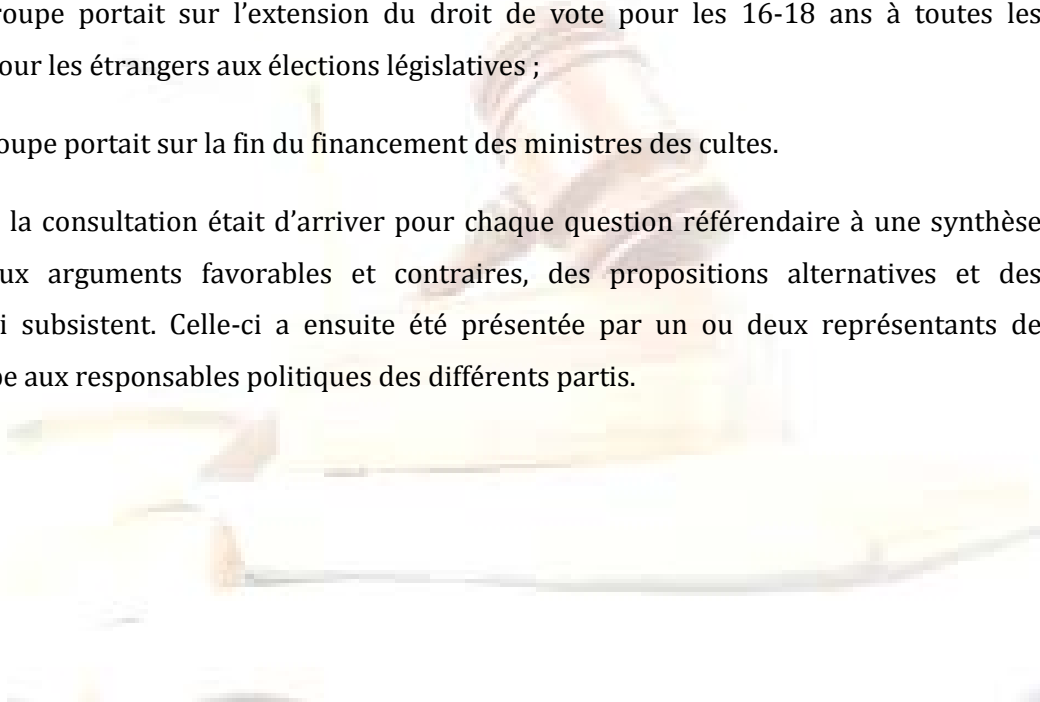
² Gouvernement du Luxembourg, Programme Gouvernemental, section renouveau démocratique, p6, <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>, 10 décembre 2013.

Organisation de la consultation citoyenne

La consultation citoyenne a été organisée par l'équipe de recherche de la Chaire en études parlementaires en s'inspirant de la méthode participative connue sous le nom de 21Century Town meeting³. La première étape a été de sélectionner aléatoirement un groupe représentatif de citoyens sur base de critères sociodémographiques. A la fin du processus 27 citoyens ont été sélectionnés par la société de sondage LDL CONNECT. Ensuite les citoyens sélectionnés ont reçu par email un document informatif élaboré par les stagiaires et l'équipe de la Chaire qui offrait pour chaque question référendaire des informations brèves et factuelles ainsi que le positionnement des partis politiques (voir annexe 1). Au moment de la consultation les participants ont été divisés en trois groupes de neuf personnes :

- Un groupe portait sur la limitation des mandats ministériels ;
- Un groupe portait sur l'extension du droit de vote pour les 16-18 ans à toutes les élections et pour les étrangers aux élections législatives ;
- Un groupe portait sur la fin du financement des ministres des cultes.

La finalité de la consultation était d'arriver pour chaque question référendaire à une synthèse des principaux arguments favorables et contraires, des propositions alternatives et des questions qui subsistent. Celle-ci a ensuite été présentée par un ou deux représentants de chaque groupe aux responsables politiques des différents partis.



³ Participedia, Methods, 21st Century Town Meeting, <http://participedia.net/en/methods/21st-century-town-meeting>. Voir aussi à ce sujet, Carolyn Lukensmeyer. "A Town Meeting for the Twenty-First Century" The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century. John Gastil (Editor), Peter Levine (Editor). June 2005.

Afin d'arriver à ce résultat la consultation a été subdivisée en différentes phases visant à promouvoir un échange d'opinion aussi inclusif et constructif que possible (voir annexe 2). Les débats étaient modérés par des facilitateurs professionnels de la société 4motions. Trois experts [Patrick Dumont, Philippe Poirier (Université du Luxembourg) et Sylvain Besch (Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales-Cefis)]⁴ étaient à disposition des citoyens pour répondre à leurs questions et pour les « aider » à mieux formuler leurs opinions, propositions et questions. Enfin les stagiaires de la Chaire prenaient des notes dans chaque groupe et aidaient à la bonne organisation de l'évènement.

Etat de l'opinion et potentielle évolution

L'analyse de la consultation citoyenne donne un éclairage nouveau sur l'état de l'opinion des citoyens sur les questions référendaires. Plus particulièrement elle permet de connaître :

- Le niveau de connaissance des citoyens sur les différents enjeux référendaires ;
- Le niveau de compréhension des libellés référendaires ;
- Leurs opinions initiales et l'intensité de celle-ci ;
- L'évolution de leurs opinions suite à la consultation ;
- L'identification des principaux arguments pour et contre ;
- L'identification des arguments susceptibles d'avoir fait changer d'opinion certains participants.

⁴ The Selection of Ministers around the World. A Comparative Study, Routledge, 2013 (sous la direction de) Patrick Dumont et Keith Dowding. Puzzles of Government formation coalition theory and deviant cases, Rudy Andeweg, Lieven de Winter, Patrick Dumont (sous la direction de), Routledge, 2011. Démocratie(s), liberté(s) et religion(s), Philippe Poirier (sous la direction de), Editions Parole et Silence, 2014. Politics of Religion in Western Europe. Modernities in conflict ? Philippe Poirier, State and Religions in Luxembourg: A 'Reconciled' and 'Secularized' Democracy? In Foret François, Itçaina Xabier Routledge/ECPR Studies in European Political Science, October 2011. Voir les études du CEFIS, RED n°13 Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg et RED n°17 Les élections communales d'octobre 2011.

L'évaluation de l'état de l'opinion et de son éventuelle évolution se base sur l'analyse des questionnaires qui ont été distribués avant la consultation (questionnaire pré) et après la consultation (questionnaire post) (voir annexes 3 et 4). En posant les mêmes questions avant et après la consultation auprès d'un même échantillon de citoyens, ce type de recherche permet d'évaluer avec précision l'effet de la consultation sur l'opinion des citoyens. L'état de l'opinion et de son éventuelle évolution sont aussi analysés sur base des retranscriptions des discussions au sein des différents groupes de discussion. L'analyse a été rendue possible car toutes les discussions ont été filmées et enregistrées avec le consentement explicite des participants.

Organisations de forums-citoyens en vue de la campagne

Dans l'exposé des motifs de la proposition de Loi 4 novembre 2014 portant sur l'organisation du référendum national, il est clairement indiqué qu'en vue de la campagne il est essentiel « d'organiser des forums-citoyens » ainsi que « d'autres formes d'échange et de débat, notamment à travers les moyens de communication modernes.».

Le troisième objectif du rapport est précisément de voir comment le Parlement luxembourgeois pourrait organiser ces forums-citoyens afin qu'ils deviennent une source d'information et de réflexion utile au plus grand nombre d'électeurs. Nos propositions seront nourries des enseignements issus de la consultation citoyenne luxembourgeoise ainsi que de l'analyse d'autres cas d'études où les citoyens étaient directement impliqués dans le processus de révision constitutionnelle. Il s'agit du cas islandais et irlandais qui présentent des expériences toujours en cours de « conseils constitutionnels citoyens » et du cas de l'Etat de l'Oregon dont l'objectif est de mettre en place des forums-citoyens (appelé Citizens' initiative Review) afin qu'ils élaborent un document informatif qui sera inclus dans la brochure d'information électorale distribuée à tous les ménages (voir l'annexe 5). L'analyse de ces cas d'études est utile non seulement en vue de l'organisation de la campagne référendaire autour des quatre référendums consultatifs de juin 2015, mais aussi et surtout pour celle du référendum (à caractère contraignant) portant sur l'ensemble de la révision de Constitution en 2016, et en prévision d'étendre des formes de démocratie participative au-delà de la seule révision constitutionnelle, notamment dans des processus limités de co-législation.

Plan

Le rapport se divise en sept chapitres. Les deux premiers chapitres portent sur l'évaluation de la consultation en tant que procédure participative. Le premier chapitre analyse comment la consultation est perçue par les participants sur base des questionnaires qui leur ont été distribués. Le second chapitre s'intéresse à la sélection des participants afin d'évaluer si ceux-ci sont suffisamment représentatifs de la population résidente. Les quatre chapitres suivant (chapitres trois à six) portent sur les opinions exprimées pendant la consultation pour chaque question référendaire. On s'intéressera en particulier à l'intensité de l'opinion, à son éventuelle évolution et aux arguments avancés en faveur et contre la réforme constitutionnelle. Enfin dans le dernier chapitre (chapitre 7), seront élaborées une série de propositions concrètes pour introduire les forums-citoyens dans la campagne référendaires. Celles-ci s'inspirent, comme nous venons de le voir, de l'analyse des cas d'études islandais, irlandais et de l'Etat de l'Oregon.

Luxembourg, le 6 janvier 2015



INTRODUCTION

L'évaluation de la consultation se base sur une batterie de questions sur la manière dont les participants ont perçu et vécu la consultation (voir annexe 3). Ces questions ont porté sur la compétence et le niveau d'information des participants ; sur les règles de fonctionnement et le déroulement de la consultation ; sur le travail des experts et des modérateurs ; sur l'effet que la consultation a eu sur l'opinion des participants ; et sur l'utilité de celle-ci pour la campagne. L'ensemble de ces résultats répond à deux objectifs que s'est fixé le projet CIVILEX : 1) Ce type de consultation permet-il aux citoyens de s'informer et de débattre de manière approfondie sur les questions de réformes institutionnelles ? 2) Est-il souhaitable qu'une version améliorée de celle-ci soit répliquée pendant la campagne référendaire ?

ATTENTES

Avant de commencer la consultation nous avons demandé aux participants d'indiquer l'impact que celle-ci pourrait avoir aussi bien sur leur opinion et connaissance que sur la campagne. Cette analyse préliminaire est intéressante d'une part pour connaître les attentes et les motivations avec lesquelles les participants se sont engagés dans la consultation et, d'autre part, pour vérifier si après la consultation celles-ci ont été rencontrées voire dépassées. Sur une échelle allant de 1 (aucun impact) à 10 (beaucoup d'impact), les participants étaient en moyenne plutôt positifs quant à l'impact de la consultation sur leur point de vue (6.1) et sur leur connaissance (6.5) ainsi que sur la campagne référendaire (6.6). Ils étaient par contre moins convaincus que celle-ci aurait un impact sur les décideurs (5.6) et sur les médias (4.9). Plus loin, nous verrons qu'après avoir participé à la consultation, la perception de l'impact personnel, sur la campagne et ses acteurs est significativement plus élevée.

	Moyenne	Ecart type	Min	Max	PDR
Impact sur mon point de vue	6.1	2.3	1	10	2
Impact sur ma connaissance des enjeux référendaire	6.5	2.4	1	10	0
Impact sur les décideurs	5.6	2.6	1	10	2
Impact sur les médias	4.9	2.4	1	10	3
Impact sur la campagne référendaire	6.6	2.3	1	10	3
n=27					

FIGURE 1 LES ATTENTES DE LA CONSULTATION CITOYENNE

INFORMATION

Quelques semaines avant la consultation, tous les participants avaient reçu des documents informatifs en français sur les quatre questions référendaires (voir annexes). Ces documents étaient élaborés par l'équipe de recherche de la Chaire avec l'aide de plusieurs étudiants du master en gouvernance européenne de l'Université du Luxembourg, stagiaires à la Chambre des Députés. Ils avaient pour objectif d'offrir une information factuelle et objective sur la situation légale, la prise de position de chaque parti dans leur programme électoral et, quand c'était applicable, les coûts de la mesure et la présentation d'exemples où la proposition référendaire était appliquée. Conscients de l'effet contreproductif qu'aurait une trop grande masse d'information, les informations proposées pour chaque enjeu référendaire ne dépassaient pas deux pages.

Probablement grâce à cela, seulement 7.4% des participants ne les ont pas lues, alors que plus de la moitié les ont lues en entier (55.6%) et qu'un tiers (33.3%) déclarent les avoir lues en partie. Ceux qui avaient lu l'information avaient généralement une bonne opinion de celle-ci. Sur une échelle allant de 1 (pas de tout d'accord) à 10 (tout à fait d'accord), les participants indiquent qu'en moyenne l'information est compréhensible (7.8), qu'elle aborde les principaux enjeux de la consultation (7.8). Ils sont aussi en moyenne contraires avec l'affirmation que l'information n'est pas objective (3.8), c'est-à-dire qu'ils considèrent que l'information fournie est plutôt factuelle et neutre.

Bien que toujours positif, l'effet personnel de ces informations sur la participation et la compétence est moins marqué. La moyenne des réponses est de 6.8 pour l'affirmation que celles-ci vont les aider à avoir un débat constructif et de 5.8 sur l'effet de celles-ci sur la compétence personnelle. Ces résultats légèrement inférieurs démontrent que certains participants sont probablement conscients qu'il s'agit d'une information préliminaire, et qu'ils n'ont pas l'habitude de débattre en public de questions politiques. En d'autres termes, ce résultat suggère que, même si les informations sont perçues comme valables, elles ne constituent qu'un facteur parmi d'autres pour renforcer la compétence et l'aptitude à avoir un débat constructif.

	Moyenne	Ecart type	Min	Max	PDR
L'information était facilement compréhensible	7.8	1.8	4	10	4
Elle aborde les principaux enjeux référendaires	7.8	1.7	5	10	4
Elle va m'aider à avoir un débat constructif	6.8	2.4	1	10	4
Je me sens plus compétent après l'avoir lue	5.8	2.4	1	10	6
L'information n'est pas assez objective	3.6	2.2	1	8	7

n : 27

FIGURE 2 LA PERTINENCE DES CONSULTATIONS CITOYENNES

Cette différence entre la perception de la qualité de l'information et l'effet sur la compétence est d'ailleurs confirmée par les réponses qui nous ont été fournies dans les questionnaires suite à la consultation. Les répondants sont quasiment unanimes pour affirmer que l'« information fournie est suffisante »⁵ mais ils sont moins nombreux à estimer que « leur connaissance par rapport aux thématiques est suffisante pour participer aux débats » : un peu plus d'un répondant sur cinq (22%) se dit « plutôt pas d'accord », un peu plus d'un répondant sur deux (55.6%) se dit « plutôt d'accord » et seulement 14.8% se dit « tout à fait d'accord ».

⁵ A l'affirmation « l'information fournie était suffisante », 55.6% sont « tout à fait d'accord », 40.7 « plutôt d'accord » et 3.6 « ne savent pas » (n : 27).

Une leçon qui peut être retirée de ces résultats est que dans le cadre de nouvelles consultations, un effort de formation supplémentaire devrait être fait pour améliorer les compétences et capacités argumentatives des participants à de telles consultations. Nous y reviendrons dans la dernière section du rapport quand nous allons passer en revue les cas d'études de consultations citoyennes dans le cadre de procédures référendaires.

ORGANISATION ET DÉROULEMENT DES DÉBATS

La consultation s'est déroulée en plusieurs étapes afin de permettre aux participants d'arriver à une synthèse des principales opinions, questions et propositions sur les thématiques abordées (voir annexe 2). Nous avons voulu savoir si la procédure était bien comprise et si elle ne constituait pas un frein à leur engagement. Globalement il semblerait que ce ne fut pas le cas car seulement 18.5% des participants ont estimé que la consultation était trop complexe et 11.1% que les règles qui structuraient le débat étaient trop strictes.

Le seul problème que l'on retrouve d'ailleurs dans la plupart des études portant sur les consultations citoyennes, est que le temps à disposition était insuffisant.⁶ Cette impression est partagée par plus de la moitié des participants (59.2%). Cela s'explique par le fait que les organisateurs ont fait le choix de permettre à l'ensemble des participants de donner leur avis sur les quatre questions référendaires (dans la phase des tournantes), et aussi par le fait que les questions se sont révélées être beaucoup plus complexes que prévu pour les participants. Nous y reviendrons en détail dans l'analyse du contenu des débats.

⁶ Le problème du temps a été relevé par exemple dans les différentes consultations citoyennes au niveau européen. Voir à ce sujet Kies R. et Nanz P. (ed.), *Les nouvelles voix de l'Europe : Analyse des consultations citoyennes*, Bruxelles : Editions Larcier, http://editionslarcier.larciergroup.com/titres/129001_2/les-nouvelles-voix-de-l-europe.html, 2014.

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	PDR
La manière dont s'est déroulée la consultation était trop complexe	18.5	59.3	14.8	3.7	3.7
Les règles qui structuraient les discussions étaient trop strictes	51.9	37	11.1	0	0
Le temps à disposition pour discuter était adéquat	7.4	25.9	48.1	11.1	7.4
n=27					

FIGURE 3 L'APPRECIATION DES CONSULTATIONS CITOYENNES

Les questions portant sur le déroulement des débats, visent à déterminer sur base de critères délibératifs, si les participants ont estimé avoir eu un débat constructif et respectueux. Globalement ce fut le cas. Les participants étaient presque unanimes pour dire qu'ils ont pu « exprimer leurs opinion et arguments convenablement » (92.5%) et qu'ils avaient été écoutés par les autres participants (96.3%). Enfin la plupart d'entre eux (85.2%) ont estimé qu'ils avaient « les mêmes opportunités pour discuter ». Ces résultats confirment que les modérateurs étaient capables de gérer le débat de manière équilibré et aussi que les participants se sont engagés dans ce processus en étant disposés à écouter les arguments des autres. En dépit de cela, plus de la moitié (51.8%) ont estimé que certains participants dominaient les débats et 18.5% que les experts avaient trop d'influence sur les débats. Le phénomène de domination des débats, clairement observable dans les retranscriptions, n'a rien de surprenant ; en effet dans la plupart des discussions publiques on retrouve toujours une minorité de personnes qui s'expriment plus que d'autres et ce en dépit des efforts des modérateurs de donner les parole à tout le monde.

Cela ne doit pas nécessairement être interprété de manière négative dans la mesure où elle reflète le fait que les personnes sont différemment disposées à parler en public, et qu'elles sont plus ou moins intéressées ou informées sur les questions débattues. Ce qui est cependant important est que ces personnes ne se sentent pas empêchées de s'exprimer si elles ont une opinion originale à exprimer. Ceci ne semble pas avoir été le cas. Par ailleurs les modérateurs ont veillé à faire des tours de table sur chaque thématique afin de s'assurer que tous les participants se soient exprimés sur celles-ci au moins une fois.

Quant aux experts, il est vrai que pour deux thématiques (limitation de l'extension des mandats ministériels et le financement des ministres des cultes) ils étaient très présents. Mais dans la plupart des cas ils n'ont fait que répondre à des questions qui leur étaient directement posées par les citoyens et les modérateurs.

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	PDR
Durant les discussions tous les participants avaient les mêmes opportunités pour discuter	3.7	7.4	18.5	66.7	3.7
Les autres participants à la consultation m'ont écouté	0	0	55.6	40.7	3.7
J'ai pu exprimer mes opinions et arguments convenablement	0	7.4	48.1	44.4	0
Certains participants ont dominé les débats	7.4	40.7	40.7	11.1	0
Les experts avaient trop d'influence sur l'ensemble de la consultation	33.3	48.1	14.8	3.7	0

n=27

FIGURE 4 L'APPRECIATION DE LA DYMANIQUE DES DÉBATS

En se focalisant maintenant sur la fréquence (sur une échelle allant de « jamais » à « souvent »), plusieurs questions ont porté sur l'évaluation de la qualité délibérative de la consultation. L'analyse confirme que les participants pouvaient exprimer librement leur opinion (100%) et que le modérateur a su donner à chacun la possibilité de parler (96.3%). Elle confirme aussi que les personnes étaient à l'écoute ce qui a permis d'avoir une véritable interaction (88.9%). Par contre ils sont moins nombreux à dire qu'ils ont introduit un nouveau sujet de discussion (70.4%, dont 66.7% « parfois »). Ce résultat, en réalité supérieur à ce que l'on a observé dans les retranscriptions, reflète le phénomène de domination des débats que l'on vient d'évoquer. Probablement le problème majeur du point de vue délibératif est que presque la moitié des participants (48.1%) a hésité au moins une fois pendant la consultation à exprimer des opinions qui différaient du point de vue général du groupe.

C'est un résultat étonnant dans la mesure où cette crainte ne s'est pas ressentie pendant les débats qui souvent faisaient la part belle aux opinions contraires ou divergentes. Une recherche approfondie sera nécessaire pour comprendre ce résultat afin de s'assurer que dans les prochaines consultations les citoyens seront plus aptes à affirmer leurs opinions même si celles-ci ne vont pas dans le sens du groupe. Enfin notons que pour une personne sur trois (33%), le bilinguisme (français/luxembourgeois) pratiqués dans les différentes tables représentait parfois un problème. Bien que le modérateur, avec l'aide des experts et des secrétaires, ait assuré une traduction afin de permettre aux participants de s'exprimer dans la langue de leur choix, il y a eu parfois quelques inévitables difficultés de compréhension. En particulier, ceux qui voulaient s'exprimer en luxembourgeois étaient plus en difficulté car l'environnement était majoritairement francophone.

	Jamais	Rarement	Parfois	Souvent	PDR
On pouvait librement exprimer une opinion différente dans le groupe	0	0	7.4	92.6	0
Le modérateur a réussi à donner à chacun la possibilité de parler	0	3.7	3.7	92.6	0
Il y a eu une véritable interaction : les participants répondaient aux contributions des autres participants	0	0	33.3	55.6	11.1
J'ai introduit un ou plusieurs sujets de discussion	0	14.8	66.7	3.7	14.8
J'ai hésité à exprimer des opinions qui différaient du point de vue général du groupe	51.9	29.6	18.5	0	0
La langue de discussion était un problème	66.7	11.1	22.2	0	0
n=27					

FIGURE 5 L'APPRECIATION DU DÉROULEMENT DES DÉBATS

UTILITÉ POUR LA CAMPAGNE ET SATISFACTION PAR RAPPORT AU PROCESSUS

Nous avons voulu savoir si la procédure consultative peut s'avérer utile pour les responsables politiques dans leur conduite de la campagne et pour les électeurs afin d'approfondir leur opinion. Globalement les réponses étaient très positives, et dépassait de loin les attentes initiales des participants.

Ils sont quasiment unanimes pour dire qu'ils sont mieux informés (88.8%) et que la consultation devrait permettre aux électeurs de voter de manière plus informée (88.8%). Une très grande majorité (88.8%) considère également que les représentants politiques peuvent en bénéficier, mais ils sont par contre une minorité (22.2%) à estimer qu'elle va influencer le travail des décideurs politiques. Les citoyens font donc une claire distinction des effets potentiels de la consultation sur la classe politique. De leur point de vue, les représentants pourraient l'utiliser comme source d'information précieuse pour jauger le niveau de connaissance, l'intensité des opinions et l'effet que certains arguments sur les opinions des électeurs, mais il est très improbable qu'elle leur fasse changer d'opinions. Etant que la discipline de parti risque de s'imposer pour la plupart des partis politiques pendant la campagne référendaire, une telle analyse est probablement exacte du moins concernant les prises de position publiques de la plupart des responsables politiques.

Vu les avis largement positifs quant au fonctionnement et l'utilité des consultations, il est logique que quasiment tous souhaitent que de telles consultations soient répétées pendant la campagne (92.6%). On leur a également demandé s'il serait souhaitable que les opinions qu'ils ont exprimées pendant la consultation fassent l'objet d'un document informatif officiel qui serait distribué à tous les ménages pendant la campagne. Cette proposition, sur laquelle nous allons revenir dans la dernière partie de ce rapport, s'inspire des *Citizens' initiative Review* mis en place dans l'Etat de Oregon (Etats-Unis) depuis 2010. Celle-ci permet à 24 citoyens choisis aléatoirement de débattre pendant une semaine afin d'élaborer un document informatif contenant les principaux arguments pour et contre une question référendaire. Celui-ci est ensuite inclus dans le « guide de l'électeur » qui est distribué à tous les ménages.

L'objectif étant celui de faire bénéficier l'ensemble de l'électorat des principaux résultats issus des consultations. Bien que cette proposition n'ait été abordée à aucun moment pendant la consultation, une claire majorité (70.3%) est favorable à suivre l'exemple de l'Oregon alors que seulement 11.1% est contraire. Il faut aussi noter que presque deux participants sur dix (18.5%) n'avaient pas d'opinion sur la question ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils n'ont pas eu l'occasion d'y réfléchir et peut-être aussi qu'ils n'ont tout simplement pas compris quel en est l'objectif et comment concrètement il serait réalisé. Nous y reviendrons de manière plus approfondie à la fin du rapport lorsque nous passerons en revue des exemples de conduite de campagne référendaire pouvant servir d'inspiration pour le Luxembourg.

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	PDR
J'estime être mieux informé suite à cette journée de consultation	0	7.4	40.7	48.1	3.7
Ce type de consultation permet aux électeurs de voter de manière plus informée	3.7	0	48.1	40.7	7.4
La consultation va influencer le travail des décideurs politiques	11.1	25.9	14.8	7.4	3.7
Les représentants politiques peuvent bénéficier des apports de ces discussions	0	0	59.3	29.6	11.1
Ce type de consultation devrait être répété pendant la campagne référendaire	0	0	59.3	33.3	7.4
Les opinions exprimées dans ce type de consultation devraient être incluses dans un document informatif officiel distribué à tous les ménages (par ex. pendant la campagne)	3.7	7.4	37	33.3	18.5
n=27					

FIGURE 6 LES RÉPERCUSSIONS DES CONSULTATIONS CITOYENNES

Vu les avis positifs quant au fonctionnement et l'impact potentiel de la consultation il n'est pas étonnant que l'ensemble des participants (97.3%) se sont dits globalement satisfaits de son fonctionnement et que la plupart d'entre eux (77.7%) participeraient à nouveau.

	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	PDR
Je suis globalement satisfait de la manière dont s'est déroulée la consultation	0	59.3	37	3.7
Je participerais à nouveau à ce type de consultation	3.7	37	40.7	18.5
n=27				

FIGURE 7 : L'APPRECIATION GENERALE DES CONSULTATIONS CITOYENNES



SÉLECTION DES PARTICIPANTS

INTRODUCTION

L'objectif de la sélection était d'avoir un groupe d'au minimum 30 personnes qui soit représentatif de la diversité de la population luxembourgeoise ainsi que de la diversité des opinions par rapport aux questions référendaires. A cette fin 35 personnes ont été sélectionnées grâce à un échantillonnage aléatoire stratifié. Nous avons travaillé avec la société de sondage LDL CONNECT à qui nous lui avons demandé de sélectionner les participants sur base des critères suivants :

- 1) Age : le groupe devait être représentatifs des différentes catégories d'âge de la population et au moins deux personnes de la catégorie 16-18 ans devaient être sélectionnées afin que leur opinion soit représentée dans le cadre de la consultation autour de l'extension du droit de vote actif à 16 ans ;
- 2) Sexe : l'objectif était d'avoir une représentation égalitaires des deux sexes (50% chacun) ;
- 3) Education : les différents niveaux d'éducation devaient être représentés ;
- 4) Nationalité : Il fallait avoir environ la moitié de nationaux et d'étrangers ;
- 5) Opinion sur les enjeux référendaires : les opinions initiales sur les questions référendaires devaient être divisées idéalement à part égale. Par la suite, vu la difficulté à atteindre cet objectif, nous avons demandé d'avoir au moins un tiers des participants qui avaient une opinion différente sur chaque thématique référendaire.

Etant donné que la consultation durait un jour entier (de 9h à 18h) pendant un samedi, nous étions conscients que le recrutement allait probablement poser des difficultés pour certaines catégories de la population, en particulier les mères d'enfants en bas âge, et les personnes les moins éduquées. Nous comptions néanmoins sur trois facteurs qui auraient dû motiver le plus grand nombre à participer. Premièrement la thématique de la consultation est intéressante et importante. Il ne s'agit pas, comme c'est souvent le cas, d'une invitation à un *focus group* pour évaluer le potentiel commercial d'un nouveau produit, mais bien d'une consultation qui fait appel à la raison politique des citoyens sur des enjeux qui concerne le Bien commun. Deuxièmement, l'importance politique de l'expérience. Les potentiels participants ont été informés lorsqu'ils ont été abordés pour la première fois par la société de sondage que des représentants politiques de premier plan viendraient assister à la présentation des conclusions de la consultation et que la procédure de consultation qu'ils testaient pour la première fois serait probablement réitérée pendant la campagne référendaires. Enfin, le troisième facteur est qu'ils recevraient une rétribution (40 euros) ou bien un panier cadeau de la même valeur à la fin de la consultation en guise de remerciement/dédommagement.

En dépit de cela, nous avons dû faire face à une vague de désistement qui dépassait de loin nos attentes. Sur les 35 personnes sélectionnées huit se sont désistées à la dernière minute ou ne sont pas présentées le jour de la consultation. Ceci a évidemment nui à l'équilibre de l'échantillon et nous a obligés à réorganiser les tables le jour même en urgence.

PROFIL SOCIODÉMOGRAPHIQUE

Il y a avait une bonne distribution concernant l'âge, mais une claire sous-représentation des femmes qui ne représentait qu'un tiers de l'échantillon (37%) contre 63% pour les hommes. Comme nous l'avions suspecté, ces dernières étaient beaucoup plus difficiles à recruter que les hommes, particulièrement dans la catégorie d'âge où les enfants sont généralement à la maison (de 25- 49 ans). Par ailleurs ce sont parmi elles et les personnes de nationalité luxembourgeoise qu'ont eu lieu le plus de désistement de dernière minute.

Profil sociodémographique des participants (en %)

Genre	Age		Niveau études	
Homme	63	16-24	22.2	
Femme	37	25-34	22.2	Niveau bac + 48.1
Nationalité		35-49	18.5	Niveau bac 29.6
Luxembourgeois	40.7	50-64	25.9	Niveau bac - 14.8
Etrangers	55.6	65 et+	11.1	
Double	3.7			
n=27				

FIGURE 8 LE PROFIL SOCIODÉMOGRAPHIQUE DES PARTICIPANTS

A cause de cela il y avait une légère surreprésentation des étrangers avec 55.7%, tandis que les Luxembourgeois n'étaient que 40.7% et une participante avait la double nationalité. Ceci a influencé comme on le verra la représentation des opinions sur la question du droit de vote actif des étrangers (voir infra). Parmi les étrangers, la diversité de la population résidente au Luxembourg était bien représentée avec cinq français, cinq portugais, deux belges, un lituanien, un américain, et un marocain. Par ailleurs notons que bon nombre de Luxembourgeois étaient d'origine étrangère. Pour ce qui est du niveau d'éducation, le plus grand nombre des participants avait un niveau d'étude supérieur au baccalauréat (48,1%), phénomène normal dans ce type de consultation. Ceci étant dit, la compagnie de sondage a su attirer un nombre satisfaisant de participants du niveau bac (29,6%) et d'un niveau inférieur au baccalauréat (14.8%). Dans la mesure où la différence dans le niveau de participation n'était pas liée au niveau d'éducation, cela a permis d'avoir des échanges enrichissants entre des personnes issues de différentes strates socio-économiques et culturelles, ce qui généralement n'advient pas spontanément.

PROFIL POLITIQUE

Les participants sont globalement assez intéressés à la politique. Sur une échelle de 1 (pas du tout intéressé) à 10 (très intéressé), la moyenne des participants est de 6.7. Avec un écart type⁷ assez faible de 1.9, indiquant qu'ils sont tous assez rapprochés à cette moyenne. Notons aussi qu'il n'y a pas de participants qui ne sont pas du tout intéressés à la politique, la réponse la plus basse étant 3. Ceci confirme que ce type de consultation concerne des personnes qui ont un minimum d'intérêt pour la politique. Parmi les participants, deux sont membres d'un parti, cinq d'un syndicat, six d'un groupe d'intérêt et 12 d'un groupe de loisir. Le fait que seulement deux membres soient membres d'un parti politique indique que nous avons su attirer un public qui s'intéresse à la politique, mais qui n'est pas actif politiquement. Du point de vue idéologique, ils ont tendance à se concentrer au milieu de l'échelle allant de 1 (extrême gauche) à 10 (extrême droite), avec un score moyen de 5.1 et un écart type de seulement 1.6, ce qui signifie que les participants sont en moyenne proche de cette valeur. C'est d'ailleurs un positionnement plutôt classique que l'on retrouve de manière constante dans les études électorales commanditées par la Chambre des Députés depuis 2004.⁸



⁷ L'écart-type sert à mesurer la dispersion, ou l'étalement, d'un ensemble de valeurs autour de leur moyenne. Plus l'écart-type est faible, plus la population est homogène.

⁸ Pour les élections de 2004 voir : Dumont, P., Kies, R., Fehlen, F. et P Poirier (sous la direction de), 2006, *Les élections législatives et européennes de 2004 au Grand-Duché de Luxembourg*, Service Central des Imprimés de l'Etat. Pour les élections de 2009 voir : Dumont, P., Kies, R., Spreitzer, A., Bozinis, M. and P. Poirier (sous la direction de), 2010, *Analyse des élections au Luxembourg de Juin 2009*, Service Central des Imprimés de l'Etat. Rapports accessibles sur le site de la Chambre des Députés : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/Publications>.

	Moyenne	Ecart type	Min	Max	PDR
Intérêt pour la politique	6.7	1.9	3	10	0
Placement échelle gauche-droite	5.1	1.6	2	10	1
Confiance dans la Démocratie	7	2.7	1	10	0
Confiance dans le Parlement	6.4	2.3	1	10	1
Confiance dans le Gouvernement	6	2.3	1	9	0
Confiance dans les Partis	5.4	2.2	1	8	1
Confiance dans les médias	4.7	2.6	1	9	1

n=27

FIGURE 9 LE PROFIL POLITIQUE DES PARTICIPANTS

Pour ce qui est de la confiance dans la démocratie et ses institutions, les réponses sont plus dispersées par rapport à la moyenne (l'écart type variant de 2.2 à 2.7), ce qui signifie les opinions tendent à diverger d'avantage. En moyenne cependant les participants sont confiants dans la démocratie avec un score de 7. Parmi les participants seulement 11.1% ne sont pas du tout confiants (cumul score de 1 à 3) alors que deux tiers (63%) sont très confiants (cumul score de 8 à 10). En d'autres termes, les participants croient aux bienfaits de la démocratie, ce qui est indirectement ne peut être qu'une bonne chose pour le bon déroulement de la consultation. Ils sont par contre moins confiants par rapports aux institutions qui sont censées l'incarner. La confiance est encore assez élevée pour le Parlement (6.4) mais décroît fortement pour le Gouvernement (6) et pour les partis politiques (5.4). Enfin notons que la confiance est très basse par rapport aux médias (4.7), ce qui est assez surprenant. Un quart des participants (26.9%) se dit très méfiant (cumul score de 1 à 3) alors que seulement 11.1% se dit très confiant par rapport à ceux-ci (cumul score de 8 à 10). Cette plus grande méfiance des citoyens vis-à-vis des institutions démocratiques se reflètent dans la réponse apportée à la question de savoir « si les citoyens sont suffisamment entendus par les représentants politiques ». Presque la moitié considère (48.1%) que ce n'est pas le cas, alors que seulement 22.2% est d'accord avec cette affirmation. Cela démontre que la plupart d'entre eux estiment que le pouvoir politique doit faire d'avantage d'effort pour être à l'écoute des citoyens, ce qui peut expliquer pourquoi ils ont été quasiment unanimes pour saluer cette première consultation autour des questions référendaires.

RAISONS POUR PARTICIPER AUX CONSULTATIONS CITOYENNES

Page | 30

La principale raison de participer était pour neuf participants sur dix (88.9%) l'intérêt par rapport à la consultation elle-même, au point que plus d'un tiers (37%) disent participer car ils trouvent la méthode intéressante. Seulement ensuite vient le souhait d'apprendre d'avantage sur les questions référendaires (63%) et celui d'exprimer son opinion sur celles-ci (55.6%). Il est probable que le souhait de s'informer et de s'exprimer d'avantage sur les questions référendaires va s'accroître à l'approche du vote. La possibilité de passer une journée à socialiser et rencontrer de nouvelles personnes entre aussi en compte pour presque trois personnes sur dix (29.6%), ce qui n'est pas négligeable. Peu nombreux sont ceux qui sont venus avec l'idée de pouvoir influencer les décideurs (18.5%), ce qui d'ailleurs n'était pas l'objectif central de la consultation. Enfin, seulement un participant a indiqué qu'il est venu aussi pour bénéficier du chèque cadeau à la fin de la consultation, ce qui tend à montrer que la participation à la consultation n'était pas purement intéressée. Il est cependant probable que ce résultat ne reflète pas parfaitement la réalité car certaines personnes, bien que conscientes que les questions seraient traitées de manière anonyme, aient eu honte d'admettre qu'elles sont venues pour bénéficier de l'argent.

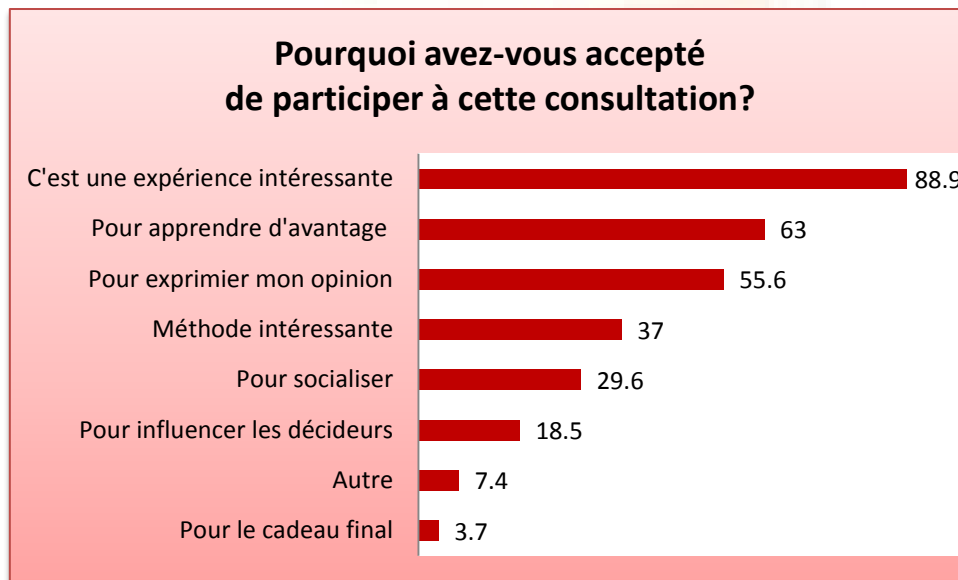


FIGURE 10 LES RAISONS DE LA PARTICIPATION AUX CONSULTATIONS CITOYENNES

POSITION INITIALE SUR QUESTIONS RÉFÉRENDAIRES

Un critère essentiel pour s'assurer de l'intérêt de la consultation était celui de la pluralité d'opinions sur chaque question référendaire afin de s'assurer que celle-ci soit représentative des différentes opinions présentes dans la société. La délibération n'a de sens que si elle se base sur la confrontation de différentes opinions et informations. C'est pour cette raison qu'il a été veillé scrupuleusement au moment de la sélection qu'au minimum un tiers des participants aient une opinion divergente sur les thématiques référendaires. Cependant, comme nous venons de le souligner, suite au désistement de dernière minute de huit participants, cet objectif n'a pas été atteint pour toutes les questions.

	Droit de vote aux élections législatives étendu aux résidents étrangers (sous certaines conditions)	Droit de vote à toutes les élections étendu aux jeunes à partir de 16 ans	Réforme du système actuel de conventionnement avec les cultes	Limitation des mandats ministériels à deux successifs
Moyenne	7.5	4	6.9	6.2
Analyse effectifs (%)				
Contre (1-3)	7.4	48.1	11.1	18.5
Indécis (4-6)	18.5	18.5	18.5	33.3
Pour (7-10)	70.3	18.5	55.5	44.4
PDR	3.7	14.8	14.8	3.7
n=27				

FIGURE 11 LES POSITIONS INITIALES SUR LES QUESTIONS RÉFÉRENDAIRES

Le plus grand déséquilibre s'est ressenti pour la question de l'extension du droit de vote actif aux étrangers pour les élections législatives, car une grande majorité des participants y étaient favorables (70.3%), seulement 7.5% étaient contraires et 18.5% indécis. Aux tables de discussion ceux qui se disaient contre cette possibilité étaient donc bien esseulés. Ceci étant dit, ils ont pu exposer leurs opinions dans un climat respectueux et constructif (voir infra). Nous avons rencontré un déséquilibre également pour la réforme du conventionnement des cultes car seul 11.1% étaient contraires alors que plus de la moitié étaient favorables. Il faut cependant noter qu'un tiers des participants étaient indécis ou n'avaient pas répondu. Comme nous le verrons cela explique qu'un nombre significatif de personnes ait changé d'opinion sur la question. Les points de vue pour les autres questions référendaires étaient mieux distribués. Concernant l'extension du droit de vote à 16 ans, une majorité était contraire, mais celle-ci était contrebalancée par une proportion relativement élevée de personnes qui étaient favorables (18.5%), indécises (18.5%) et n'avaient pas donné de réponse (14.8%). De même pour la question de la limitation des mandats ministériel à deux successifs, une majorité était favorable (44.4), mais un tiers était indécis et 18.5% était contre.

Globalement donc, les débats sur les quatre questions référendaires étaient suffisamment inclusifs pour permettre à une large variété d'opinions d'émerger et de se confronter. Ceci est confirmé par l'évaluation des participants sur la consultation ainsi que par l'analyse du contenu même des débats. Ceci étant dit c'est un aspect qui devrait être amélioré en vue de la réalisation d'autres consultations pendant la campagne référendaire.

LIMITATION DANS LE TEMPS DES MANDATS MINISTÉRIELS

Page | 33

« La limitation dans le temps des mandats ministériels »

(Programme de coalition gouvernemental)

« Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximum pendant laquelle, de façon continue, une personne peut faire partie du gouvernement ? »

(Déclaration gouvernementale du 22 septembre 2014, reprise dans la proposition de loi du 4 novembre 2014)

INTRODUCTION

Par crainte que la question de la limitation des mandats ministériels ne suscite suffisamment d'intérêt auprès des participations, il a été décidé que soit également discutée la question du cumul des mandats électifs. Bien qu'elle ne soit pas une question référendaire elle est apparue comme complémentaire à celle de la limitation des mandats ministériels. Or, cette crainte s'est rapidement révélée infondée, car la problématique de la limitation des mandats ministériels a soulevé à notre surprise une multitude d'interrogations et de controverses, au point que la question du cumul n'a presque pas été abordée. Cet intérêt inattendu peut s'expliquer pour au moins trois raisons.

Premièrement les débats se sont attardés sur l'interprétation et la portée de la question référendaire telle que formulée au moment de la consultation. Par rapport au libellé il y a eu le sentiment que celui-ci était incomplet car il n'explique pas si l'interruption du mandat ministériel après 10 ans (c'est-à-dire deux mandats) consentirait au ministre sortant de redevenir ministre et, si c'est le cas, combien de temps cette interruption devrait durer. Enfin, plusieurs citoyens ont voulu savoir si cette règle s'applique également au Premier Ministre. Il va de soi que ces questions sont essentielles pour mesurer la portée de la question référendaire. Dans l'exposé des motifs de la loi du 4 novembre 2014, cette confusion a été partiellement levée en précisant que « la durée maximale ne joue pas si le mandat du gouvernement est interrompu pour la durée de 5 ans. »⁹ Afin d'éviter toute confusion dans le futur, il serait souhaitable que cette information soit contenue dans le libellé du référendum, ainsi que le fait que cette règle s'appliquera également, si c'est le cas, au Premier Ministre.

Deuxièmement, ce débat a mis à jour une ignorance marquée de la population quant à la fonction du ministre. Parmi toutes les thématiques potentiellement soumises à référendum, celle de la limitation des mandats ministériels est certainement celle qui est la moins visible dans la sphère publique nationale. Cette absence s'est ressentie à plusieurs niveaux. Premièrement, les participants n'avaient qu'une idée très approximative du lien entre les élections et la formation d'un gouvernement. Plusieurs participants ne savaient pas, par exemple, sur base de quels critères les ministres étaient choisis, et la manière dont leur travail était contrôlé.¹⁰ Comme le montre l'analyse qui suit, l'expert a dû pour chaque groupe réexpliquer ces notions indispensables pour comprendre les enjeux de la question référendaire.

⁹ Proposition de loi n° 6738 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Dépôt le 4.11.2014

¹⁰ Par exemple une jeune fille luxembourgeoise a demandé à l'expert vers la fin d'une session : « Je peux poser encore une question...si un ministre... par exemple on a un ministre pendant 15-20 ans...Il est compétent, il peut garder le budget et tout... Mais son parti n'est plus au pouvoir, ça veut dire qu'il ne pourra plus être le ministre du pays. ».

EVOLUTION DES OPINIONS

Etant donné le flou qui régnait dans l'esprit de nombreux participants, il n'est pas étonnant que plusieurs participants aient indiqué qu'ils ont une opinion peu tranchée sur la question et que plusieurs d'entre eux aient changé d'avis après avoir pu s'informer et débattre. Initialement les participants étaient plutôt favorables à une limitation des mandats ministériels. La moyenne étant de 6.2 sur une échelle allant de 1 (indiquant tout à fait défavorable) à 10 (indiquant tout à fait favorable). Parmi les répondants presque la moitié était clairement favorable (44%), environ un tiers était plutôt indécis, et un peu moins d'un cinquième (18.5%) était contraire. Enfin seulement une personne n'avait pas d'opinion. Notons que ces résultats sont assez proches du sondage réalisé début novembre 2014 par TNS/ILRES indiquant que sur l'ensemble de la population, 59% sont favorables, 26% sont contraires et 13% sont indécis.¹¹

Les mandats ministériels devraient être limités à deux mandats successifs

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	6.2	4.6
Effectif (en %)		
Contre (1-3)	18.5	33.3
Indécis (4-6)	33.3	29.6
Pour (7-10)	44.4	22.2
PDR	3.7	14.8
n=27		

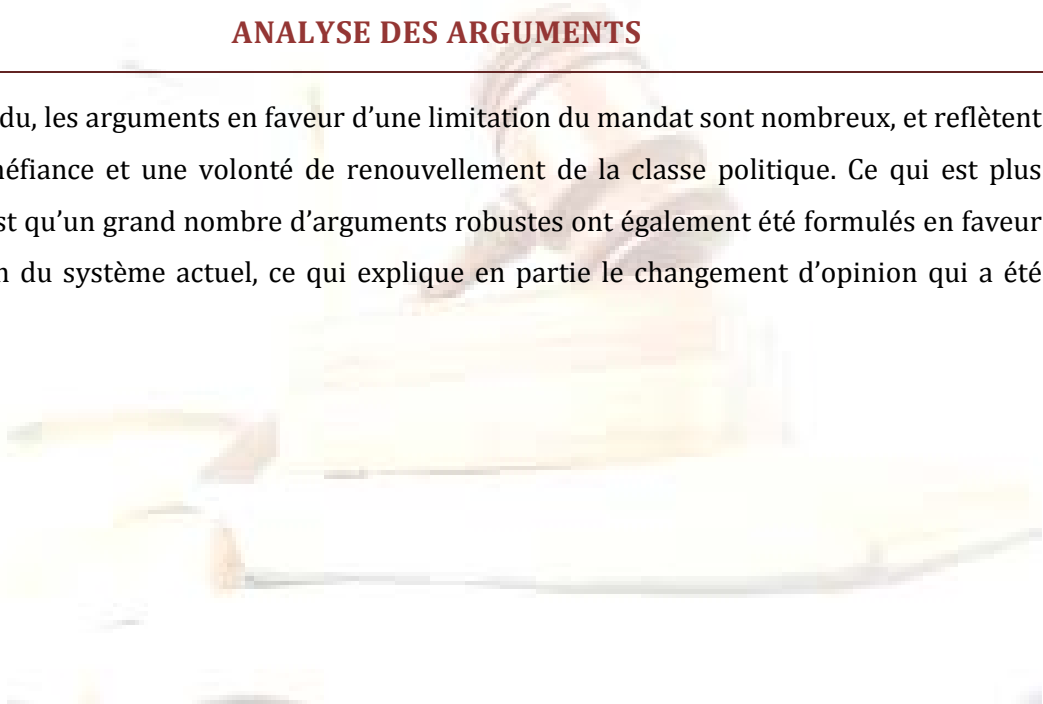
FIGURE 12 LES MANDATS MINISTÉRIELS DEVRAIENT ÊTRE LIMITÉS À DEUX MANDATS SUCCESSIFS

¹¹ TNS ILRES – PolitMonitor LW-RTL Hierscht 2104, sondage en ligne et par téléphone du 31.10 au 5.11. 2014 auprès de 1061 personnes à partir de 18 ans.

Suite au débat un renversement d'opinions assez spectaculaire s'est produit. Les participants sont devenus en moyenne défavorable à introduire un tel changement, le score moyen étant passé à 4.6. Le nombre de répondants se montrant contraire a presque doublé (33.3%) tandis que ceux qui sont favorables ont diminué de moitié (22.2%). Enfin il y a un accroissement marqué de ceux qui n'ont pas d'opinion (14.8%), ce qui signifie que plusieurs personnes qui croyaient avoir une opinion sur la question ont perdu toute certitude après les discussions. Si on cumule les indécis et les sans opinions, il apparaît que presque la moitié des participants n'ont pas d'idées tranchées sur la question. Ceci est à interpréter comme révélateur de la complexité du débat et du besoin de clarification à apporter pendant la campagne. Sur base de ces données on peut assumer que la campagne jouera un rôle décisif sur le choix final des électeurs.

ANALYSE DES ARGUMENTS

Comme attendu, les arguments en faveur d'une limitation du mandat sont nombreux, et reflètent à la fois la méfiance et une volonté de renouvellement de la classe politique. Ce qui est plus surprenant est qu'un grand nombre d'arguments robustes ont également été formulés en faveur d'un maintien du système actuel, ce qui explique en partie le changement d'opinion qui a été observé



ARGUMENTS FAVORABLES

Meilleure représentation de la diversité sociale au gouvernement

Page | 37

Un premier argument en faveur de la limitation des mandats est celui d'assurer une plus grande diversité d'opinions au pouvoir et donc une meilleure représentation de la société. L'idée étant qu'un ministre qui reste au pouvoir trop longtemps risque de servir avant tout « *l'idéologie et les intérêts de son parti et de se fermer à des idées qui pourraient venir de l'extérieur* ». Il y aurait aussi le risque qu'il privilégie les mêmes centres d'intérêts et préférences.

Renouvellement de la classe dirigeante

En lien avec l'exigence d'inclusion, un deuxième argument est qu'il est important d'assurer un renouvellement des générations afin d'éviter que les idées restent figées dans le temps.¹² Les nouvelles générations seraient plus à même d'apporter de nouvelles visions et propositions pour la politique gouvernementale, elles seraient plus aptes à percevoir les évolutions sociales contemporaines et les besoins des nouvelles générations.

Lutter contre la perte de sens de la réalité

Un troisième argument concerne les risques de perte du sens de la réalité qu'impliquerait une trop longue permanence au pouvoir. Un intervenant a dit à ce propos que « *le pouvoir peut rendre fou* ». Cet argument qui a soulevé une certaine hilarité dans la salle est symptomatique d'un sentiment largement diffus suivant lequel le pouvoir éloigne les élites politiques des préoccupations quotidiennes. Les personnes de pouvoir auraient une vision distordue de la réalité, seraient obsédées par leurs ambitions personnelles et bénéficieraient de privilèges injustifiés. La modératrice a ainsi résumé l'opinion du jeune homme : « *donc pour vous c'est important de changer de ministre afin que celui-ci garde la tête froide...afin que le pouvoir ne lui monte pas à la tête...* »

¹² « Je trouve que les idées deviennent figées dans le temps et on perd cette compréhension pour une autre génération car ça reste toujours dans le même chemin. Et il faut engager des plus jeunes.... Il faut de nouvelles vagues pour donner un peu de stimulation et de nouvelles idées. »

Limiter risques de clientélisme et népotisme

Dans le même ordre d'idée, un autre intervenant met en garde contre les dangers de clientélisme et de népotisme dus à la professionnalisation politique et à l'usure du pouvoir. De son point de vue, une limitation des mandats ministériels contribuerait à limiter de tels travers et à leur faire garder les pieds sur terre.¹³

Page | 38

Limiter risques de routinisation

Enfin, les ministres de « longue durée » seraient guettés par le danger de routinisation. Selon un intervenant « *quelqu'un qui fait son travail pendant x années risque de toujours le faire de la même façon et de ne pas voir ce qui il y a autour.* » Afin de limiter ce risque l'intervenant ne s'oppose pas à ce qu'une personne fasse plusieurs mandats de suite à condition qu'elle change de ministères. Le changement pourrait donc être l'antidote contre le risque de routinisation. Il s'agit d'une proposition sur laquelle nous allons revenir.



¹³ Un homme pensionné d'origine américaine indique : « Ma préoccupation, que vous avez mentionnée à un moment donné, c'est l'usure du pouvoir du ministre. Et quand on reste trop longtemps il y a un risque pour favoritisme, népotisme etc. et pour cela je serais pour un renouvellement (des ministres) car le changement est fondamental. Pour éviter cela et pour amener de nouvelles idées aussi. Pour moi la politique ne peut pas être quelque chose de professionnel, elle doit être un engagement et ensuite une fois que l'on a fait ce qu'on devait faire on part... »

Refus de règles dogmatiques

Page | 39

Un premier argument pour le maintien du système actuel se base sur le refus de toute règle qui interdirait ou limiterait le pouvoir d'appréciation et d'adaptation des responsables politiques et des électeurs. En ce sens un intervenant dit qu'il est contraire à toute forme de « *date limite de consommation* » et demande de manière rhétorique : « *Pourquoi faire des règles qui vont vous bloquer dans l'avenir ? Pourquoi faire des règles trop contraignantes qui vont vous empêcher de bouger ? Vous savez plus un manager établit des règles, plus il se prive de la liberté d'appréciation d'une situation. Je me méfie de ces règles trop contraignantes. La flexibilité c'est pas mal.* ». En d'autres termes, les tenants de cette approche privilégient une approche pragmatique, qui s'adapte au cas par cas, à une approche dogmatique.

Danger de perte de compétences

Une approche trop dogmatique risquerait de se priver des apports de ministres compétents. Ainsi un intervenant se demande « *pourquoi se priver d'hommes compétents en limitant leur action dans le temps ?* ». A quoi une autre participante fait écho en soulignant que « *la limitation des mandats ne va pas garantir que le travail sera bien fait... ce qui compte c'est le résultat* ». ¹⁴

Rejet par analogie

Suivant un autre point de vue une telle mesure ne serait pas consistante, car il n'y aurait pas de raisons valables pour la limiter aux seuls ministres et non à d'autres fonctions électives comme celle des députés ou des bourgmestres. Il serait logique que la question soit traitée de manière globale, c'est-à-dire par rapport à l'ensemble des mandats politiques.

« J'aurais un question plus politique si j'ose dire. Pourquoi les ministres et pas les bourgmestres ? On sait qu'en Belgique ou au Luxembourg, quelqu'un peut être bourgmestre pendant 40 ans. Pourquoi considère-t-on que ce n'est pas une mauvaise solution que quelqu'un soit bourgmestre pendant 40 ans quelque part et que ce serait une mauvaise solution si c'est un ministre ou un Premier Ministre ? ...Je pense que la question est globale par rapport au mandat politique...c'est mon point de vue... »

¹⁴ Un autre exemple d'argument en ce sens est le suivant : « Si un ministre est bon, pourquoi on changerait ? Si on trouve au Luxembourg un très bon ministre pour l'économie qui arrive à équilibrer le budget de l'Etat et qui arrive à gérer les dépenses, il arrive à trouver des ressources tout en limitant les dépenses, pourquoi ne pas le garder pendant 10-15-20 ans. »

Le contrôle se fait déjà par la sanction électorale

La limitation des mandats ne serait pas nécessaire car l'électeur sanctionne par son vote le travail du gouvernement. Une personne dit à ce propos si l'électeur est content « *avec le gouvernement tel qu'il est alors il a aussi le droit de pouvoir élire les mêmes personnes.* » Ce que la modératrice reformule en disant : « *c'est important que l'électeur fasse son choix et ça ne doit pas être une loi qui le décide d'office.* ». Les électeurs auraient la capacité d'évaluer la compétence des ministres et donc de les sanctionner s'ils considèrent qu'ils ne sont pas compétents¹⁵. Ce lien entre le jugement des électeurs et le choix des ministres ont été discutés à plusieurs reprises dans les différents groupes. Nous y reviendrons dans la prochaine section.

Suivi des dossiers

Enfin, certains soulignent qu'il est préférable que les ministres en charge restent aux affaires afin de suivre les nombreux dossiers durent dans le temps. « *Il y des sujets pour lesquels - prenez par exemple les politiques énergétiques ou les politiques économiques - c'est des choses qui doivent s'inscrire dans le temps.* »

Apprentissage du travail de ministre

Cet argument fait aussi écho au fait que le travail de ministre est un métier qui demande une longue formation afin de connaître suffisamment les dossiers et le fonctionnement de son administration. Une obligation de limitation de mandat pourrait annihiler les bénéfices des compétences accumulées pour exercer « le métier de ministre ». En ce sens un autre intervenant considère qu'il faut laisser le temps aux ministres de prendre leurs marques et développer une véritable compétence dans la matière de son ministère. « *Ensuite pour l'exercice ministériel il faut prendre ses marques et je pense que quelqu'un qui a deux ou trois mandats a déjà une meilleure connaissance de son administration.* »

¹⁵ « C'est l'expérience de la personne qui compte et ça l'électeur il voit et il le ressent et il vote suivant sa conscience. Il y a des personnes qui ont la capacité de continuer et des personnes qui n'ont plus la capacité ou qui n'ont pas été trop positifs pendant leur mandat et ça les électeurs ils le ressentent. »

Rapport entre choix des électeurs et choix des ministres

Page | 41

Plusieurs personnes, contraire à la limitation des mandats ministériels, ont argumenté que le choix des ministres revenait en fin de compte aux électeurs qui seraient, en dernière instance, les seuls souverains. Cet argument a été critiqué à plusieurs niveaux. Une première critique concerne la capacité des électeurs à sanctionner le travail des ministres. En particulier il est argumenté que ceux-ci n'ont pas la capacité et l'intérêt de juger correctement leur travail et ne disposent pas d'information suffisante pour cela. Deuxièmement, le lien entre le choix des électeurs avisés – à supposer que celui-ci soit possible - et le choix des ministres serait remis en cause par le rôle prééminent des partis qui, comme l'a précisé l'expert à plusieurs reprises, ont la compétence de désigner en interne des ministres qui intégreront le gouvernement. L'expert a néanmoins expliqué que le signal de l'électeur compte, car les dirigeants politiques prennent généralement en considération le nombre de voix personnelles obtenues par les candidats dans leur sélection des ministres. En dépit de cela, il arrive régulièrement que les partis politiques nomment des ministres qu'ils jugent compétents même s'ils n'ont pas participé à la compétition électorale ou y ont obtenu un mauvais résultat.

Suite aux explications nuancées de l'expert, les participants ont souhaité s'étendre d'avantage sur les liens existants entre le choix des électeurs et la sélection des ministres. Premièrement, certains ont exprimé leur incompréhension et leur frustration par rapport aux résultats des dernières élections. Comme de nombreuses personnes dans la population, ils ne comprennent pas pourquoi le Parti Chrétien Social (CSV) n'est pas rentré au gouvernement - et n'a pas par conséquent obtenu de ministères - alors qu'il était de loin le parti le plus voté.¹⁶ Ce résultat remettrait clairement en cause le lien supposé entre le choix de l'électeur et la sélection des ministres. Ce lien serait également fragilisé par les pratiques de nomination des ministres qui se baseraient plus sur le « niveau de copinage » que sur le niveau de compétence des candidats. Telle une gangrène au cœur du système politique, ces pratiques décrédibiliseraient toute tentative de moraliser la fonction ministérielle.

¹⁶ Un intervenant a ainsi indiqué : « Moi par exemple, je vote pour les verts, mais que je ne veux absolument pas du LSAP... mais au final le LSAP et les verts se sont regroupés alors que moi je ne voulais pas du LSAP...mon vote n'a pas forcément compté...je me sens floué ...»

« Moi je trouve que...c'est malgré tout avant tout - et peut être plus encore dans un petit pays comme le Luxembourg - les relations interpersonnelles entre les personnalités politiques qui sont malheureusement tout aussi importantes dans le choix et l'attribution des postes que ses compétences présumées. Donc je veux dire qu'il y a d'un côté, le côté théorique de la constitution où on fait quelque chose de très bien sur le papier et puis, après cela, il y a les hommes et les relations entre les hommes et... là je pense qu'il y a toujours un écart entre la tentative d'un système parfait et ce qu'en font les hommes derrière.»

Cet argument a été repoussé par plusieurs intervenants qui sont venus défendre l'honneur et le travail des partis politiques dans le choix des ministres. De leur point de vue, il faut *« faire confiance à un moment ou un autre à certaines institutions comme les partis politiques qui sont des émanations de la vie démocratique. »* Ces derniers devraient prendre des décisions responsables non seulement devant leurs adhérents mais aussi devant les électeurs. En d'autres termes, les partis seraient des institutions responsables, consubstantiels du processus démocratique, ce qui les légitimerait dans leur capacité à choisir les équipes ministérielles.¹⁷

En poursuivant cet argument, certains vont plus loin et argumentent que les partis politiques permettraient de rééquilibrer le choix des électeurs en se focalisant davantage sur la compétence des ministres que sur son « sex appeal » électoral. Les partis politiques seraient d'autant plus motivés à faire un bon choix que la sélection d'un ministre incompetent et/ou impopulaire serait stratégiquement suicidaire. Comme le précise l'expert : *« les partis ne sont pas idiots non plus. Ils ne vont pas aller chercher le candidat le moins bien élu...sauf s'ils estiment que sa compétence vaut plus que sa légitimité. C'est peut être une personnalité qui a passé pas mal de temps à l'étranger, et qui en rentrant au Luxembourg n'a pas de notoriété véritable, mais est totalement valable pour certaines compétences. »*

¹⁷ « La démocratie ce n'est pas un "beauty contest", ce n'est pas un concours de beauté... il faut quand même faire confiance à un moment ou un autre à certaines institutions comme les partis politiques qui quand même sont des émanations de la vie démocratique. Ils ont quand même des adhérents, ils ont quand même des membres et ses partis politiques sont une partie de la décision à travers les gens qu'ils représentent et à travers les gens qu'ils vont susciter comme candidats pour être ministres. Regardez par exemple le ministre de l'économie: il n'a pas été élu, mais le parti qui est au pouvoir a déterminé que ce membre avait des compétences et ces partis politiques sont une émanation de la vie démocratique....donc le vote est pondéré par le fait que les partis politiques représentent aussi un certain nombre de gens...Il ne faut pas le nier, ce n'est pas un beauty contest... »

Rapport entre corruption et limitation des mandats

A un certain moment les intervenants se sont interrogés sur le lien potentiel entre le fait de limiter les mandats et le danger de corruption des ministres en question. Les participants avaient des opinions partagées, voire opposées. Pour certains la limitation des mandats va limiter les dangers de corruption du ministre car celui-ci n'aurait plus de perspective politique au plus haut niveau. Il pourrait ainsi se consacrer pleinement à son travail en cours sans devoir se soucier de devoir être renommé dans le futur. A l'inverse, d'autres estiment qu'il s'agit d'une vision naïve de la politique car un ministre qui est conscient que son mandat est limité dans le temps risque d'être d'autant plus corrompible par des groupes d'intérêts et de lobbies. Sachant son temps au pouvoir limité, il aurait tendance à abuser de son poste pour retirer un maximum d'avantages personnels et préparer sa reconversion professionnelle.

« Il y a un risque d'arriver à un système de type américain avec les lobbyistes... Il y a quelqu'une qui va être là pendant 5 ans qui pourra être à fond pour ses intérêts (armée, cigarette, etc.) car après il sait qu'il ne sera pas réélu, donc il n'a aucune crainte à avoir par rapport à l'opinion publique. Donc cela montre que limiter les mandats à une période trop courte peut aussi poser problème. »

Rapport entre compétence et choix ministères

La compétence des ministres, n'a pas seulement été discutée dans le cadre de la désignation des ministres, mais aussi dans le choix des ministères. Plusieurs intervenants s'étonnent que les compétences du ministre ne soient souvent pas liées à l'objet du ministère dont il est en charge. Par exemple il n'est pas rare d'observer qu'une personne qui a fait des études d'économies ou de journalisme devienne ministre de la santé.¹⁸ Ce qui étonne encore plus est qu'une même personne puisse se retrouver la tête de ministères complètement différents dans un temps raccourci. C'est un phénomène qui pour certains décrédibilise la fonction de ministre.

«... Ça n'aura pas un effet bénéfique sur l'image des hommes politiques car ça entame la confiance que l'on peut avoir quand on voit quelqu'un passer en quatre ans dans trois ministères différents. On se pose la question s'il a le temps de s'installer et de prendre connaissance de tous les dossiers et d'étudier pour pouvoir faire ensuite des propositions. »

¹⁸ Une intervenant dit par exemple : « Cela me rend très confuse de voir que quelqu'un avec des connaissances ou des expériences dans un domaine puisse devenir ministre de la santé par exemple... cela je le trouve bizarre et pour cela je préférerais que ce soit quand même limité encore... Ainsi on pourrait faire venir quelqu'un de l'extérieur qui a de l'expérience. Quand les ministres sautent d'un ministère à l'autre ça c'est seulement de la politique. » Un autre intervenant dit : « Il faut laisser une spécialité à chacun. Si je dis que je suis cuisinier, ce n'est pas pour demain que je vais faire de la mécanique. Quand un passe d'un ministère de l'agriculture à un ministère de la santé, pour moi il y a quand même un problème. »

L'expert pour tenter d'expliquer ce phénomène distingue l'expertise politique ou de gestionnaire, de l'expertise technique. La première expertise doit permettre d'assurer le bon fonctionnement d'un ministère et de faire valoir les idées et propositions défendus par le gouvernement. La deuxième expertise, implique que le ministre soit bien informé de tous les enjeux des questions traitées par son ministère. Il invite les participants à s'interroger sur laquelle de ces expertises doit primer dans le choix d'un ministre, car il s'agit d'une question centrale.¹⁹ Plusieurs voix se sont élevées pour relativiser la centralité de l'expertise technique, notamment grâce au rôle central des fonctionnaires travaillant au service du ministre. Comme le dit un intervenant, c'est probablement eux qui font le gros du travail, si bien que la question du choix du ministre serait presque secondaire :

« On parle juste du ministre, mais derrière le ministre il y a toute une équipe qui travaille et qui va rester. Ministre ou pas ministre c'est plutôt une question d'égo, car tous les ministres qui font des propositions de lois... ce ne sont pas ses idées [...] ce sont des idées communes de toute une équipe [...] C'est l'idée qui compte... »

Toujours dans le sens d'une relativisation du rôle d'expertise technique du ministre, un participant d'origine américaine, suggère qu'un ministre est plus un gestionnaire qu'un spécialiste. Il le compare à un chef d'entreprise qui est jugé sur les résultats et sur sa capacité de rassembler plus que sur ces compétences purement techniques.²⁰

Ces arguments visant à relativiser les compétences spécifiques requises pour le ministre, soulèvent la question de qui détient le véritable pouvoir dans un ministère. Est-ce l'administration qui est permanente et qui connaît mieux les dossiers, ou le ministre qui détient une légitimité politique ? Les participants ne sont pas arrivés à formuler une opinion claire sur cette question. L'expert lui-même reconnaît que c'est une question franchement ouverte.

¹⁹ « Quelles sont les compétences pour nommer un ministre ? Est-ce que c'est des compétences d'expertise ? Est-ce que c'est des compétences de gestionnaire ? Donc tous ces compétences vont peser ...Un ministre doit-il être un technicien ou être un homme politique... ça c'est un peu le cœur de la question. »

²⁰ «Je voulais juste rebondir un peu sur les compétences, entres les compétences techniques et les compétences de management et de gestion. Je pense qu'un ministre est comme par exemple un chef d'entreprise ou d'une grande société. Et là il faut moins de technicité, mais à la fin on va le juger sur sa compétence de rassembler de savoir vraiment puiser dans son organisation les gens qui sont compétents. »

« Mais franchement la question de la permanence des fonctionnaires et des conseillers est vraiment une question ouverte. Est-ce que pour vous ça signifie de garder le système tel qu'il (c'est de dire absence de limitation des mandats) est de faire confiance ou au contraire on se dit, ça donne des gardes fous car même si il y a un renouvellement, les ministres ne vont pas sortir de la route, ils vont pas faire des idioties car ils sont contrôlés ou tenus par l'administration. Donc dans quel sens va-t-on quand on prend cet argument-là ? »

Contrôle du travail des ministres

La discussion sur le contrôle du travail des ministres a été initiée par un intervenant qui a observé que la visibilité et lisibilité du programme de coalition rend le travail des ministres bien plus contrôlable que dans de nombreux autres pays.²¹ L'expert a abondé en ce sens en rappelant les progrès qui ont été faits par rapport aux années 80 où les accords gouvernementaux n'étaient en possession que des ministres.²²



²¹ « Si je ne m'abuse il y a lors des négociations un programme gouvernementale qui est diffus. C'est un des rares pays où il y a ce système qui est aussi bien documenté. C'est quelque part le résultat des négociations qui sont au pouvoir et ça permet de surveiller l'état d'avancement. »

²² « Pendant très longtemps, jusque dans les années 80, les accords gouvernementaux qui parfois faisaient plusieurs centaines de pages étaient seulement disponibles pour les ministres et même pas pour les députés et en général ils ne recevaient que le chapitre de leur ressort. Donc il y a quand même eu une grande évolution, vous avez raison de le dire. Depuis maintenant un vingtaine d'années le programme gouvernemental est disponible et facilement accessible, par exemple sur internet. De toute façon depuis toujours le Premier Ministre prononce devant la chambre une déclaration gouvernementale qui est en fait un résumé de l'accord gouvernemental... »

Les autres modes de contrôle de travail des ministres ont aussi été passés en revue : les rapports annuels qui doivent être remis et publiés par chaque ministère, les médias, les données macro du pays par rapport aux pays voisins, les questions des députés aux membres du gouvernement, et les sanctions en cas de faute grave. A la lueur de ces multiples formes de contrôle, certains se sont demandés s'il est vraiment nécessaire d'introduire une limite au nombre de mandats ministériels. Dans son rôle de « challenger », l'expert s'est efforcé de mettre en lumière certaines faiblesses affectant les instruments de contrôle existants. Ainsi les rapports annuels risquent d'être biaisés car ils sont rédigés par le ministère lui-même. Les médias auraient une tendance croissante d'évaluer le travail des ministères sur base de critères purement quantifiables, ce qui ne refléterait pas l'ensemble de leur travail.²³ Concernant les classements internationaux, il souligne qu'en réalité les électeurs font avant tout leur choix sur base de leurs préoccupations personnelles. Ceci est particulièrement visible au moment du vote, où la question du travail du ministre n'est qu'un déterminant du vote parmi tant d'autres. En somme, le contrôle que l'électeur exerce sur le ministre serait très indirect, car il passe par le prisme des délibérations internes des partis, et limité, car il ne constitue pas un déterminant central dans le choix électoral²⁴ et car les citoyens ne seraient pas suffisamment compétents pour évaluer le travail des ministres.²⁵ Une personne critique la portée de cette vision limitative des capacités de jugement et de sanction des électeurs en soulignant que si le ministre touche des questions sensibles et visibles, comme par exemple l'éducation ou les salaires, il est très probable qu'il sera sanctionné aux prochaines élections.²⁶

²³ « Les médias le font aussi, il regarde aussi, ils essaient de classer les meilleurs ministres par rapport à leurs promesses, par rapport au programme de coalition. Tout comme pour les députés, parfois de manière un peu aveugle, on calcule le nombre de questions qu'ils ont posées, le nombre de propositions de loi qu'ils ont entrées, leur présence lors des votes, etc. pour essayer d'avoir des critères plus ou moins objectifs. Mais ces critères objectifs ne sont probablement qu'une parcelle du travail de ces députés ou de ces ministres parce que c'est quand même toujours un peu sujet à interprétation. »

²⁴ «...si on regarde la manière dont les gens votent même sur l'évaluation de la politique qui a été mise en œuvre par le ministre, même en comparant avec le programme électoral ou le programme gouvernemental... ce n'est pas toujours comme ça que les gens votent. Les gens votent aussi pour toute une série d'autres raisons qui ne sont pas liées à la performance des ministres sortants mais plutôt à la confiance vis-à-vis d'une idéologie, d'une personnalité qu'ils ont tendance à fréquenter même s'ils ne partagent peut-être pas leur préférence politique. »

²⁵ « Puis la politique est toujours assez floue pour le peuple...La méthode de fonctionnement de la politiques est plus que floue pour le peuple. On ne sait pas comment ça se passe »

²⁶ « Un ministre qui met 17.000 jeunes dans la rue, *right or wrong*, raison ou tort, a peu de chances d'être reconduit dans son ressort lors du prochain gouvernement, je pense. »

CONCLUSION

En dépit d'une question assez simple en apparence, les participants ont eu d'énormes difficultés à en comprendre le contenu et les enjeux, ce qui explique qu'après la consultation presque la moitié d'entre eux était indécise ou n'a pas répondu à la question et que l'opinion a significativement changé en faveur du maintien du système actuel. Ce phénomène reflète plusieurs carences.

Premièrement les participants étaient globalement désinformés car il s'agit d'une proposition qui n'a à ce jour pas été traitée dans l'espace public national et ils ignorent presque tout de la fonction du ministre : comment il est nommé ? Comment est contrôlé son travail ? Quel est le poids de son administration dans les décisions ?, etc.

Deuxièmement, le libellé est incomplet car il ne précise pas, d'une part, si la règle de limitation des mandats s'applique au Premier Ministre et, d'autre part, si l'interruption du mandat ministériel après 10 ans consentirait au ministre sortant de le redevenir ministre. Afin d'éviter que cela se reproduise il serait important que ces précisions soient incluses au plus vite dans le libellé. Troisièmement beaucoup d'arguments mis sur la table étaient ambivalents, c'est-à-dire que souvent un même argument était utilisé à la fois pour soutenir la limitation des mandats et pour la rejeter.

Les principaux arguments en faveur de la limitation sont le souhait de favoriser un renouvellement, une meilleure représentativité et diversité sociale de la classe dirigeante et celui de limiter les dangers de clientélisme, de routinisation et de détachement de la réalité qui guetteraient les ministres qui « s'accrochent à leur siège ». Notons à ce propos que s'il est confirmé, comme l'indiquent le commentaire de la proposition de loi du 4 novembre 2014, qu'après une interruption de 5 ans un ministre peut le redevenir, ce type d'argumentaire risque d'être moins convaincants. De nombreuses personnes ont en effet à l'esprit l'exemple de Vladimir Poutine, qui ne pouvant pas se présenter une troisième fois au poste de Président de la Fédération de Russie, a fait une interruption d'une mandature en tant que Premier Ministre, pour ensuite redevenir Président. Si un tour de passe-passe similaire était possible au Luxembourg, cela risque d'être mal perçu par l'opinion publique.

Au fur et à mesure de l'évolution des débats, plusieurs arguments contre la limitation des mandats ont également été discutés. Ceux-ci se sont révélés être particulièrement efficaces car un nombre significatif de participants ont par la suite changé d'avis. Les principaux arguments sont qu'il faut privilégier une approche pragmatique à une approche dogmatique afin de s'assurer que des ministres compétents ne soient pas obligés de partir à cause de l'application d'une règle qui ne tient pas compte des cas particuliers ; qu'il existe déjà un contrôle efficace du travail du ministre (les élections, le programme gouvernemental, les questions parlementaires, les médias, etc.) ; que le travail de ministre est une profession qui demande une longue formation ; et, enfin, qu'il existe de nombreux dossiers qui requièrent un suivi. Un changement imposé des ministres iraient au détriment de la bonne exécution de ceux-ci.

Cette formulation synthétique des arguments ne doit cependant pas cacher les nombreuses interrogations et tentatives d'approfondissements qui ont caractérisé les débats. Parmi celles-ci citons 1) le fonctionnement et l'efficacité du contrôle des citoyens et des institutions sur le travail des ministres, 2) le lien entre les élections législatives et la nomination des ministres, 3) La compétence des ministres, en distinguant la compétence spécialisée et la compétence de gestion, 4) le processus de nomination ministres dans la pratique. Celles-ci ne sont qu'une sélection incomplète des demandes des précisions de la part des citoyens afin de se prononcer sur les thématiques abordées. A ne pas ne douter, ces questions vont réapparaître pendant la campagne.

Pour conclure, la consultation a abouti à plusieurs propositions intéressantes, dont nous reprenons ici les principales :

Introduire un âge limite aux fonctions représentatives

La limite à la participation continue à un mandat ministériel ne devrait pas être définie par la répétition des mandats, mais par la fixation d'un âge maximal pour remplir la fonction. L'argument est que de toute façon la politique s'est professionnalisée, ce qui implique qu'un ministre qui ne pourrait plus exercer sa fonction, resterait de toute façon dans le giron de la politique et continuerait à influencer la politique de son parti et du gouvernement. La limitation d'âge pour exercer toute fonction politique, serait le moyen le plus efficace pour assurer un renouvellement de la classe politique et assurer un équilibre intergénérationnel.

Privilégier la compétence

Seule la compétence devrait définir le choix des ministres. Ceci implique qu'un gouvernement devrait pouvoir être formé par des ministres de partis de l'opposition et par des personnes qui n'ont pas d'appartenance politique. Une telle approche reflète une croyance suivant laquelle les divisions partisans auraient perdu beaucoup de leur sens et risquent d'entraîner de mauvais choix pour l'intérêt du pays, et qui estime que la durée de mandature ne devrait pas être limitée si un ministre est jugé compétent.

Rendre obligatoire la participation aux élections

Afin de s'assurer que le ministre bénéficie d'une légitimité politique, il est nécessaire qu'en plus de la compétence, il ait participé aux élections.

Limiter à deux mandats dans un même ministère

La limitation à deux mandats ne devrait s'appliquer que pour un même ministère. Si un ministre change de ministère, une certaine pluralité serait assurée car il apportera de nouvelles idées dans le nouveau ministère et devra lui-même se remettre en cause pour travailler dans un nouveau domaine avec de nouveaux collègues.

Limiter le nombre de ressorts du ministre

Plutôt que de limiter le nombre consécutif de mandats ministériels, il serait préférable de limiter le nombre de fonctions remplies par les ministres. De ce point de vue la multiplication des responsabilités rendrait le travail en tant que ministre ingérable.²⁷

²⁷ « Il y a peut-être une autre limitation à faire. C'est celle du nombre des ressorts des ministres. Quand un ministre a trop de ressort, ça peut ne devenir plus gérable et il risque de ne plus être visible pour son administration même. Ça fait partie des problématiques. Là on parle de la limitation des mandats, mais si un ministre a cinq ou six ressorts de nature très différente il ne s'en sort pas...»

Renforcer le contrôle des ministres

Certains estiment que le contrôle des ministres pourrait être amélioré en demandant aux membres de l'administration du ministère d'évaluer eux-mêmes le travail de leur ministre. Dans la mesure où ils sont les plus proches collaborateurs du ministre et qu'ils ont l'expérience du travail avec les ministres précédents, ils seraient les plus à même d'évaluer leur travail. Ceci néanmoins risquent de poser problème car, comme le suggère un l'expert, « *Le ministre pourrait à ce moment-là être particulièrement un bon ministre vis-à-vis de son administration en traitant bien ses fonctionnaires tout en n'ayant pas vraiment les qualités d'un bon ministre* ». Une autre suggestion est celle de définir, comme cela se fait dans le secteur privé, une liste d'objectifs à atteindre planifiés dans le temps. Le travail du ministre pourrait être ainsi plus facilement et objectivement évalué par les électeurs.²⁸ Un participant est revenu sur la question, en évoquant la possibilité d'appliquer les méthodes du « new public management »²⁹.



²⁸ « Par exemple dans le privé, on a les objectifs (les TPAS, les taux de présence, etc.). On dit ça c'est que tu dois réaliser cette année, ces trois années, ces cinq années. Pour les ministres ici à Luxembourg, je ne sais pas... »

²⁹ « On avait parlé d'une façon ou la meilleure façon d'évaluer les ministres. Est-ce que une tentative d'objectivation pourrait se faire justement sur base d'objectif, donc une approche similaire au new public management. Une vision inspirée du privé. Essayer d'objectiver justement les points à rencontrer par les ministres. Est-ce que ça ne serait pas une chose à faire et publiciser. Donc avoir une transparence mais aussi une certaine neutralité par rapport à l'évaluation... »

FINANCEMENT DES MINISTRES DES CULTES

« Le financement des ministres des cultes »

(Question référendaire programme de coalition gouvernemental)

« Approuvez-vous l'idée que l'Etat n'ait plus l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes reconnus? »

(Déclaration gouvernementale du 22 septembre 2014, reprise par la proposition de loi du 4 novembre 2014)

INTRODUCTION

En dépit de la tentative des organisateurs de la table de limiter les débats à la question du financement des ministres des cultes, correspondant à la version actuelle de la question, la thématique est apparue éminemment complexe car la plupart des participants ignoraient l'existence même des conventionnements avec les cultes qui fixe ce financement. Dès lors l'expert a dû passer beaucoup de temps à réexpliquer à chaque groupe pourquoi le gouvernement a décidé de faire un référendum sur cette question³⁰, ce que sont ces conventionnements et les raisons pour lesquelles ils ont été établis.

³⁰ A une personne qui a demandé pourquoi le gouvernement a souhaité passer par le référendum, l'expert a expliqué que le choix est en partie stratégique : « ...Ils n'ont pas la majorité au Parlement, il souhaite donc que la question soit posée par référendum...avec trois autres questions... »

Cet effort d'explication était d'autant plus long et complexe que la question du financement des cultes a soulevé un grand nombre de questions connexes non seulement d'ordre technique – par exemple la signification des fabriques de l'Eglise catholique, des maisons de la laïcité, d'un culte, d'une secte, etc. - mais aussi d'ordre philosophique concernant la neutralité de l'Etat, l'éducation religieuse (avec son débat sur le choix des parents à en donner une à leurs enfants), le rôle de l'Eglise catholique dans la société luxembourgeoise, la reconnaissance de la pluralité des valeurs et croyances, le rapport entre science et religion, etc. Par ailleurs aucune contre-proposition n'a à ce jour été sérieusement discuté sur comment les cultes pourraient continuer à se financer en absence du soutien de l'Etat. Enfin, il est prévisible que les négociations qui ont débuté à la fin du mois d'octobre 2014 visant à diminuer graduellement le financement des cultes en contrepartie d'une défiscalisation des dons religieux, vont venir « polluer » la campagne référendaire. A juste titre les citoyens vont se demander pourquoi ils sont interrogés sur une question sur laquelle un accord aurait déjà été trouvé par les acteurs concernés.

Etant donné les nombreuses interrogations soulevées par la question référendaire, plusieurs participants se sont demandé si l'organisation d'un référendum sur celle-ci est un choix judicieux. Une intervenante a indiqué qu'il sera difficile d'obtenir un résultat concret car la question est trop compliquée pour être résolue par un oui ou par un non.³¹

D'autres participants craignent que la campagne référendaire risque d'être faussée car elle serait dominée par le « lobby catho »³² et que le débat risque de soulever une multitude de questions connexes qui vont éloigner l'attention du publique du sujet du référendum.³³

³¹ « Or assurément vous avez une sorte de frottement, vous avez une religion qui est toujours dominante mais déclinante (le christianisme et particulièrement l'église catholique) et puis vous avez la montée de nouvelles religions, notamment l'Islam et d'autres cultes, évangéliste etc. Et là nos sociétés se posent la question de la pluralité. Est-ce qu'on accepte la pluralité religieuse ou philosophique ? Est-ce qu'on accepte qu'il y ait des gens qui ne pensent pas de la même façon sur les droits de la femme, sur la question médicale pour témoins de Jéhovah, etc... et derrière ce débat d'information se pose toujours la question de la société plurale. Sommes-nous capables d'accepter notre société plurale et donc si on est capable on peut dire il faut mieux avoir le financement des cultes ou au contraire il faut mieux les laisser dans la sphère privée...la régulation naturelle entre les individus et les groupes qui composent la société... »

³² « Moi je pense qu'il y aura jamais de référendum là-dessus. C'est un point trop critique au Luxembourg, la religion. Les catholiques ici sont trop puissants de toute façon. Donc c'est eux qui mènent la barque. Il y aura jamais de toute façon autre chose... enfin ils font ce qu'ils veulent, puisque à l'école comme vous le disiez tout à l'heure, il y a 70% des gamins qui étudient le catholicisme. Donc on crée des soldats pour aller alimenter le culte catholique (rire), ça tournera de toute façon et on restera de toute façon catholique au Luxembourg tant que cette information au niveau des enfants ne sera pas inversée. »

EVOLUTION DES OPINIONS

Dans notre enquête, trois questions portaient sur le conventionnement des cultes. Les deux premières portaient sur la question générale de la séparation entre l'Eglise et l'Etat, et celle de la réforme du conventionnement des cultes. En moyenne les participants sont très favorables pour séparer l'Eglise de l'Etat (7,7 avant et 7,4 après) et, bien que dans une moindre mesure, pour réformer le conventionnement des cultes (6.9 avant et 6.7 après). Alors que la question de la séparation de l'Eglise et de l'Etat est indicative de l'attitude générale des participants sur cette question, la question de la réforme du conventionnement des cultes est une approximation de leur point de vue sur la question du financement des ministres des cultes.³⁴

Reforme conventionnement cultes

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	6.9	6.7
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	11.1	18.5
Indécis (4-6)	18.5	18.5
Pour (7-10)	55.5	48.1
NSP	14.8	14.8
n=27		

FIGURE 13 LES POSITIONS SUR LE CONVENTIONNEMENT DES CULTES

³³ « Finalement ça soulève des débats qui sont beaucoup plus orientés sur le côté personnel et religieux alors que l'on parle que de financement. Moi je trouve que par rapport à la question on a beaucoup débordé...par rapport à la question du financement des cultes. On a parlé de beaucoup de choses, et je trouve que ça va être très difficile pour la consultation par rapport au premier objectif. Ça va être très difficile de cadrer et de ne pas susciter des réactions qui vont être hors débat...parce que ça touche à l'intime et parce que voilà on peut partir sur des pistes qui n'ont rien à avoir avec le financement. Moi c'est mon opinion...». « Moi je pense que bon le référendum, ça pourrait être intéressant. Mais ce que je me demande déjà c'est sur la question...car en début de journée, je ne pouvais pas répondre, j'étais bloqué parce que je ne me retrouvais dans aucun des propositions... parce que c'est tellement complexe...ce n'est pas seulement une question oui ou non au budget, au financement...donc je pense que peut-être ce n'est pas vraiment une question à mettre au référendum. ». « C'est une question complexe, qui peut partir dans tous les sens. Ça peut avoir un impact positif ou négatif ». « Ils vont s'embourber je pense... »

³⁴ Nous aurions obtenu une appréciation plus précise du point de vue des participants si la question eût été restreinte à la fin du financement étatique des cultes. C'est ce que nous allons faire pour la prochaine consultation. Ceci étant dit, la question ainsi libellée reste une bonne mesure du point de vue des participants sur le financement des ministères des cultes, car tout au long des débats la réforme du conventionnement des cultes était essentiellement liée à la fin de leur financement.

Je suis pour une séparation Eglise Etat

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	7.7	7.4
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	18.5	14.8
Indécis (4-6)	3.7	11.1
Pour (7-10)	70.4	62.9
NSP	7.4	11.1
n=27		

Page | 54

FIGURE 14 LES POSITIONS SUR LA SEPARATION DES CULTES DE L'ETAT

L'analyse des données sur base des effectifs, montre que la plupart des participants ont une opinion sur la question de la séparation de l'Eglise et de l'Etat (seulement 3.7% sont indécis et 7.4% déclarent ne pas savoir) et que celle-ci est tranchée. En cumulant les valeurs extrêmes (1 « tout à fait contraire » et 10 pour « tout à fait d'accord ») on observe que trois répondants sur quatre (74,1%) se situent dans cette catégorie. Cela confirme le fait qu'il s'agit d'un sujet sensible. La consultation montre cependant que celle-ci a contribué à adoucir les opinions sans cependant les faire nécessairement changer. Il y a en effet un plus grand nombre d'indécis ou de personne qui n'ont plus d'opinion. Si on cumule les deux on constate que leur effectif a doublé (de 11.1% à 22.2%). Et le nombre des participants ayant une opinion extrême (répondant « 1 » ou « 10 ») a significativement diminué pour arriver à 55.5% des répondants. En d'autres termes, la consultation aurait eu pour effet de nuancer les positions extrêmes de quelques participants sur la question générale de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Par rapport au conventionnement et financements des cultes, les positions des participants se distinguent assez nettement de celles sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Premièrement, le nombre de ceux qui sont indécis (18,5%) ou ne savent pas (14,8%) concerne un tiers des répondants (33,3%) et reste inchangé après la consultation. Comme le montrera l'analyse à suivre, cela peut s'expliquer par le fait que c'est une question qui soulève de nombreuses autres interrogations. Deuxièmement, il y a une légère augmentation (de 7 points) de ceux qui se sont prononcés contre si bien que les personnes favorables à son arrêt ne représentent plus la majorité absolue (de 55,5% à 48,1%). Troisièmement, les opinions sont initialement moins tranchées que pour la séparation entre l'Eglise et l'Etat, mais à la différence de la première, il y a eu une augmentation de celles-ci suite à la consultation. Le nombre de participants ayant répondu 1 (tout à fait contre) ou 10 (tout à fait d'accord) est ainsi passé de 37% à 48,8%. A la fin de la consultation 18,5% sont tout à fait contre la réforme des conventionnements tandis que 29,6% y sont tout à fait favorables. En d'autres termes, cela suggère que la campagne sur la question de la réforme des conventionnements des cultes à laquelle est intimement liée celle de leurs financements, pourrait entraîner un accroissement des personnes qui sont favorables à son maintien et un renforcement de la polarisation des opinions. Ceci étant dit, le résultat final reste très imprévisible, car la proportion des personnes qui est indécise ou ne sait pas concerne un tiers des participants.

Enfin, à travers la question à choix multiple nous avons voulu savoir si les participants font une distinction entre les cultes et si cela a été influencé par les débats. Il apparaît qu'initialement ceux qui sont favorables à un maintien du conventionnement soit avec certains ou tous les cultes sont majoritaires (55,5%), qu'un peu moins d'un tiers (29,6%) veulent arrêter le conventionnement et qu'une minorité envisage d'autres systèmes (11,1%). Suite à la consultation presque la moitié des participants (48,1%) se dit favorable à un arrêt des conventionnements, ce qui correspond à une augmentation de presque 20 points et plus aucun participant n'envisage d'autres solutions. En d'autres termes, la consultation aurait pour effet de diminuer le nombre de personnes qui sont favorables au maintien d'un conventionnement sous une forme ou une autre. A la fin les deux approches sont soutenues à part égales. Il est clair que la campagne jouera un rôle fondamental pour faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

L'Etat devrait passer des conventionnements avec...

	Questionnaire Pré	Questionnaire Post
Aucun culte	29.6	48.1
Tous les cultes ayant une présence au Luxembourg et se conformant à la constitution	40.7	37
Uniquement avec certains cultes	14.8	11.1
Autre	11.1	
PDS	3.7	3.7
n=27		

FIGURE 15 L'ETAT DEVRAIT PASSER DES CONVENTIONNEMENTS AVEC...

ANALYSE DES ARGUMENTS

Sur la question aussi sensible que celle de la religion il n'aurait pas été surprenant que certaines personnes assument pendant les débats des positions dogmatiques et intransigeantes. Cela d'autant plus que la religion catholique a eu jusqu'à récemment un poids déterminant dans tous les compartiments de vie des Luxembourgeois et qu'il y a un accroissement des craintes par rapport à la présence et une radicalisation éventuelle de l'Islam. Cela ne s'est pas vérifié. La plupart des personnes étaient généralement modérées et conciliantes. Les participants ont cherché en priorité à se forger une opinion plutôt qu'à soutenir une opinion prédéterminée, ce qui est aussi révélateur du fait que la religion dans son usage a pris une importance moindre dans la vie de tous les jours. Au point que certains se sont demandé pourquoi il est tellement important de mettre cette thématique à l'ordre du jour.³⁵ Généralement les arguments favorables au maintien du système du financement des ministres des cultes étaient moins nombreux que ceux visant à mettre un terme à celui-ci. On note cependant que des arguments plutôt favorables à son maintien ont émergé suite à des raisonnements inattendus issus parfois de personnes qui étaient initialement contraires.

³⁵ « Donc ma position sur le sujet c'est déjà de savoir pourquoi on pose cette question maintenant.... Est-ce que ces gens ne sont plus contents de cette situation et veulent la changer ? Ou est-ce que l'initiative vient des députés qui trouvent que c'est une charge qui est trop importante et maintenant il faudrait voir et peut-être changer la situation. Donc ça c'est déjà un point que j'aimerais bien clarifier. Donc qu'est-ce qu'en pense les bénéficiaires et puis si on change de système quels seront les conséquences au fait... »

Parmi ceux qui sont favorables au maintien du système, certains considèrent que c'est une question trop sensible à aborder en une période de crise économique car elle risque de diviser et crispier la société encore plus.³⁶

A ce propos une intervenante se demande de manière pragmatique si - en vue du montant limité du financement et des risques élevés de conflit propres à un tel débat - il est bien raisonnable de vouloir réformer le système de financement en vigueur.

« Mais c'est ça qui me surprend...on a mis sur la table le financement des cultes et finalement ça va forcément animer la population. Chacun va se retrouver, comme tu disais, dans son intimité, dans ses convictions, alors que ça ne représente que 0,1% du budget de l'Etat? Est-ce qu'il y a réellement un besoin de réformer? Où est la problématique? Pourquoi cette question est finalement venue dans les interrogations du futur référendum? »

Il est intéressant de constater qu'à l'inverse, certains estiment, qu'au contraire, un tel référendum pourrait, grâce au débat qu'il suscitera favoriser un apaisement et une meilleure compréhension des arguments de la partie adverse.³⁷ On est face à deux conceptions du rôle de l'espace public dans une campagne référendaire : faut-il cacher les sujets sensibles de crainte qu'ils ne suscitent un renforcement de la polarisation des opinions ou bien faut-il justement les mettre sur la place publique afin de désamorcer les tensions qui s'accroissent en silence.

Garantir service universel des religions

³⁶ « Je suis pour continuer le système que nous avons pour deux raisons. La première raison c'est qu'on est dans un débat idéologique, complètement idéologique et qu'on n'est pas dans une période favorable à l'ouverture de débats idéologiques qui risquent de fracturer la société. On a un certain nombre de problèmes conjoncturels et structurels en ce moment. Le Luxembourg en a peut-être moins que ses voisins. Ceci dit on est dans une période extrêmement difficile sur le plan économique et on est dans une période extrêmement difficile sur l'avenir de l'Europe. Rajouter un débat là-dessus sur quelque chose d'idéologique, c'est quelque chose qui risque de fracturer la société »

³⁷ «...Je pense que l'Etat devrait vraiment séparer son devoir politique et surtout par rapport à l'Eglise et d'autres cultes. Et je pense que le fait d'en parler ne créera pas plus de crise communautaire. Je pense que ça pourrait apaiser »

Le deuxième argument clairement favorable au système de financement est de garantir « un service universel des religions ». L'idée étant que chaque personne devrait pouvoir exercer son culte dans de bonnes conditions. Le financement de tous les cultes conventionnés permet que cela soit assuré. En cas de modification du système de financement, il faudrait s'assurer que celle-ci se fasse de manière graduelle et que certains cultes ne soient pas lésés par rapport à d'autres.³⁸

Préservation du patrimoine

Un troisième argument, qui cependant n'est pas directement lié au financement des ministères des cultes, concerne la préservation du patrimoine. Plusieurs participants sont attachés au patrimoine et bâtiments érigés par les différents cultes et craignent qu'un arrêt du financement des cultes ne mette ceux-ci en danger.³⁹



³⁸ « Moi je pense que chaque personne devrait avoir la possibilité d'exercer son culte comme il le souhaite avec un minimum de contraintes euh...disons en ayant quand même l'appui de l'Etat d'une certaine façon... Il y a certains cultes qui veulent être complètement indépendants de l'Etat et donc ils refusent toute subvention...donc ça aussi il faut prendre en compte...donc moi je serais plutôt soit pour la continuation de la situation actuelle et si ça doit être modifiée, qu'elle soit modifiée dans un sens où tout le monde adhère au changement et qu'il n'y ait pas d'effet négatif sur les gens qui adhèrent à un culte et qui veulent continuer à l'exercer normalement comme cela se fait aujourd'hui...voilà. »

³⁹ « Je pense que d'un côté l'Etat devrait rester neutre et pas subsidier les cultes. D'un autre côté je vois le côté pratique qu'il y a le financement. Il y a des bâtiments qui doivent être maintenus et tout ça...»

Laïcité et neutralité de l'Etat

Page | 59

Un premier argument s'opposant au maintien du financement des ministères se base sur le respect du principe d'une stricte séparation entre l'Eglise et l'Etat qui, comme le montre notre enquête, tient à cœur une large majorité des participants. Un de ceux-ci, raconte à ce propos :

« ... effectivement je ne vois pas pourquoi mon impôt sert à payer le révérend machin, l'abbé truc mush alors que j'avais huit ans quand j'avais dit à mes parents, désolé, je ne crois pas à votre cirque, je crois pas aux tours de magie, j'marche pas...J'étais très con, j'ai pas fait ma communion, j'ai pas eu de petits cadeaux, etc. Mais désolé je ne marchais pas dans le truc ...et là je me vois dire : l'Etat paye pour tout ça et c'est vous qui payez...eh ben ça me déplaît...voilà... »

L'autre principe mis en avant est celui de la neutralité de l'Etat. Suivant ce raisonnement, l'Etat qui fait des conventionnements avec les cultes ne pourrait assurer cette neutralité car tout financement impliquerait une prise de position et qu'il serait de toute façon dans l'incapacité de gérer son rapport avec l'ensemble des cultes. Le respect de la neutralité serait aussi mis en branle par la différence de montant alloué aux différents cultes.⁴⁰Pour cette raison certains considèrent que l'Etat devrait privilégier une neutralité « passive », c'est à dire qu'il ne devrait financer aucun culte.⁴¹

L'expert a apporté des précisions à la signification à apporter au concept de neutralité de l'Etat en distinguant l'Etat laïc de l'Etat neutre. L'Etat laïc ne finance et ne privilégie aucune religion alors que l'Etat neutre finance toutes les religions sans n'en privilégier aucune. Il précise que seul trois Etats sur les 47 du Conseil de l'Europe sont laïcs – les principaux étant la France et la Turquie - et que dans la Constitution luxembourgeoise aucune religion n'est présentée comme la religion d'Etat. Autrement dit, un Etat neutre « *ne favorise pas une religion par rapport à une autre : c'est à dire qu'il n'y a pas de religion officielle...* ».

⁴⁰ « Donc je reviens à ce que vous avez manqué tout à l'heure, que vous avez dit que normalement l'Etat est neutre...en voyant ce que vous venez de dire maintenant, il n'est pas neutre dans ce cas. Puisqu'il finance l'Eglise catholique et dans la Constitution il n'est pas mentionné, je suppose, qu'il est neutre »

⁴¹ « Je pense qu'il faut y avoir une impartialité et s'il y a le financement c'est que forcément il y a prise de position. Donc pour moi, à la base je suis contre. Maintenant dans les discussions on verra s'il y a une évolution ou pas »

Cette explication a néanmoins été remise en cause par plusieurs intervenants qui argumentent que la neutralité de l'Etat au Luxembourg est remis en cause par l'existence de l'enseignement religieux à l'école qui n'existe que pour le culte catholique.⁴² Ce à quoi l'expert a répliqué que la domination de la religion catholique dans l'enseignement est un legs du début du 20^{ème} siècle – c'est-à-dire de la loi de 1912 - quand il n'y avait quasiment qu'une seule religion. Il s'accorde néanmoins pour dire que le principe de neutralité de l'Etat impliquerait que toutes les religions puissent être enseignées à travers l'éducation publique⁴³ ou bien que les cultes eux-mêmes prennent en charge enseignement de leur religion.⁴⁴

Suite à cela, un intervenant d'origine maghrébine a insisté sur l'importance que les religions soient enseignées à travers l'éducation nationale, afin de limiter des dérives (comme le fanatisme) pouvant émerger d'un enseignement qui serait organisé par les cultes eux-mêmes. Il suggère que l'éducation nationale, en sélectionnant et contrôlant les professeurs responsables de l'enseignement religieux, limiterait de tels risques.

⁴² « Quand moi j'étais à l'école et qu'on faisait la religion, on apprenait la religion catholique, on lisait la bible. Quand on fait de la morale on ne fait pas de l'Islam, on ne fait pas du Bouddhisme. » ; « Le fait que dans le système public seulement la religion catholique puisse être enseigné n'est pas *fair* et, j'ajoute, remet en cause la neutralité de l'Etat dans ce domaine...Car les catholiques ont le droit à l'école publique d'avoir l'instruction de leur religion, ou morale laïque. Mais les autres cultes ou religions, ils n'ont pas ce privilège d'avoir l'instruction pendant la journée, dans l'école pour leur religion. Alors ce n'est pas *fair*. Ce qu'on pourrait faire, ça c'est une suggestion : Une heure chaque semaine tous les enfants, tous les élèves sont libres pour aller chez eux, dans la commune...je ne sais pas où... dans une Eglise pour avoir l'instruction qui serait financé et organisé par leurs cultes. »

⁴³ Voir à ce propos le mémorandum du 18 novembre 2014 signé par les huit communautés religieuses au Luxembourg pour la création d'un cours «des» religions dans l'enseignement public. URL: <http://www.wort.lu/fr/luxembourg/une-alternative-au-cours-d-ethique-a-l-ecole-les-communaut-es-religieuses-proposent-un-cours-des-religions-546b3c350c88b46a8ce3ea2a>

⁴⁴ «Et là c'est plus complexe car à Luxembourg - mis à part quelques exceptions qui grandissent – nous sommes dans un système scolaire unique, l'école publique. Ce n'est pas comme en France, Allemagne, Belgique, etc. où il y a des systèmes d'éducation hybrides...là nous sommes très majoritairement dans un système scolaire public. Or la question se pose qu'est-ce que nous enseignons dans l'école publique ? Math, langues...tout le monde est ok...mais comment enseigner l'histoire ? Est-ce qu'on enseigne la religion ? Est-ce que la religion est une matière comme une autre ? Et là on voit parmi vous et dans les enquêtes d'opinion que c'est très difficile cette question. Car certains disent, non c'est une école publique, donc on ne doit enseigner que les matières techniques, qui forment etc... Puis d'autres vont dire que l'école ce n'est pas simplement l'instruction, c'est l'éducation. Mais l'éducation à quoi ? Et comment ? Et par qui ? Et donc là on voit très bien qu'il y a cette tension au niveau de l'enseignement d'autant plus forte qu'à Luxembourg il n'y a quasiment qu'un seul système scolaire. »

Cette dérive des débats vers la question de l'enseignement religieux montre à quel point la question du financement des cultes est propice à soulever des interrogations qui n'étaient pas initialement prévues. Plusieurs fois le modérateur ainsi que l'expert ont dû préciser que l'enseignement religieux ne fait pas partie de la question référendaire, et que n'étant pas une question constitutionnelle, il pouvait être modifié par une simple loi.

Contrôle de l'Etat

La problématique du contrôle public de l'enseignement religieux a ouvert la question centrale du contrôle de l'Etat sur les religions, une fonction permise par conventionnement que la plupart des participants ignoraient. L'expert y est revenu en indiquant que c'est une question complexe et importante car certaines croyances comme, par exemple les Témoins Jéhovah, ne veulent pas de conventionnement afin de préserver leur culte de tout contrôle externe. La question qui risque de se poser pendant la campagne est de savoir si une disparition du financement du ministère des cultes impliquera aussi la fin de tout contrôle étatique sur leur exercice. On peut supposer sur base des débats analysés, que si on argumente pendant la campagne que la fin du financement des cultes entrainera également une fin du contrôle de ceux-ci, qu'une tranche de la population soucieuse que soit maintenu un tel contrôle (notamment la prestation de serment de fidélité à la Constitution des principaux dirigeants du culte), préférera maintenir un tel financement. L'expert a aussi précisé que la problématique du contrôle va dans les deux sens. Il prend l'exemple de la lettre envoyée à chaque député par l'Etat du Vatican au moment du vote sur la loi sur l'euthanasie.⁴⁵

⁴⁵ « C'est le fait qu'on craint toujours une sorte de concurrence, d'influence de l'un sur l'autre. Il y a des gens qui ne veulent pas de conventionnement avec l'Etat parce qu'ils ont peur du contrôle de l'Etat. Ils veulent exercer leur culte librement : par exemple les témoins de Jehova...et de l'autre côté il y a toute une partie de la société et des dirigeants politiques qui craignent toujours ce pouvoir, réel ou supposé de l'église et à Luxembourg particulièrement, l'église catholique est la plus importante...une sorte d'influence, de contre-pouvoir, de second pouvoir, etc....et les débats sur l'euthanasie l'ont bien révélé. D'un côté il y a eu un débat parlementaire intense et de l'autre côté on a découvert que l'église publiquement a pris position...et même l'Etat du Vatican a écrit une lettre à chaque député en disant faites attention à ce que vous votez avant de voter. La lettre est officielle. Donc il y a des effets réels, mais aussi des fantasmes. Et ça c'est une chose qui conditionne la réflexion sur la relation entre la religion et la politique. »

Argument budgétaire

Le coût du financement des ministères des cultes a évidemment été largement discuté. Le principal argument étant que dans la situation actuelle de crise financière et économique de l'Etat, les cultes ne seraient pas une dépense prioritaire et leur financement devrait en conséquence être éliminé. A ce propos, un intervenant, ayant deux enfants qui risquent d'être touchés par la diminution des bourses d'études, suggère que si des choix budgétaires devaient être faits, il serait préférable de ne pas diminuer le montant des bourses plutôt que de continuer à financer les cultes, car la politique en faveur de l'avenir des jeunes lui paraît prioritaire.⁴⁶ Dans le même ordre d'idée, il indique que le tram, dont il estime les coûts à 95 millions est une dépense qui ne se justifie pas. Les cultes devraient pouvoir s'autofinancer, et d'ailleurs certains estiment qu'ils ont assez de revenus pour le faire.⁴⁷ Suite à cela, les discussions ont porté sur le montant réel que représente le financement des ministères des cultes. Bien que présenté dans les documents informatifs, la plupart des participants n'en avaient aucune idée et faisaient confusion avec d'autres types de financement. L'expert - à la demande de différents participants - a passé en revue différents aspects relatifs au financement des cultes. Par rapport au montant il a attiré l'attention sur le fait que le financement des cultes (le paiement des ministres des cultes) représente en réalité une somme dérisoire par rapport au budget de l'Etat (moins de 0.1%). Pour donner un ordre de grandeur il la compare à celle du budget de la coopération qui est de 1.7%.⁴⁸ Quant aux différences de montants alloués aux différents cultes, il précise que le montant alloué à chaque culte se base sur deux niveaux de calculs (le nombre de pratiquants tels que défini par le *European Values Studies* et le nombre de bâtiments). C'est ce qui explique que le culte catholique, avec 22 millions annuels est de loin le culte qui est le mieux subventionné.

⁴⁶ « Moi j'ai une petite remarque. Puisqu'on parle de budget, mon opinion personnelle si on doit faire des choix budgétaires au niveau du gouvernement...Si on trouve que financé les cultes c'est trop cher, moi je rejoins un petit peu l'avis qu'avait exprimé monsieur. Il vaut mieux privilégier les jeunes et leur donner des bourses convenables...et prendre de l'argent des cultes et le donner aux jeunes. Si on doit faire des choix. Ça c'est mon opinion...on ne doit absolument pas épargner sur l'avenir des jeunes... »

⁴⁷ « Mon opinion est telle que toutes les religions ont assez de ressources par des donations, etc. Qu'ils pourraient se financer eux-mêmes et que par conséquent qu'ils n'ont pas besoin de nos impôts. »

⁴⁸ « Il faut bien voir que cette question de financement...je vais revenir plus dans les détails... financement des bâtiments, financement des ministres des cultes qui ont passé des conventions avec l'Etat, plus quelques autres financements notamment pour des événements spéciaux...cela représente dans le budget de l'Etat annuel moins de 0.1% du budget de l'Etat...la totalité de ce que je viens de vous dire...pour vous donner un ordre de comparaison, le budget d'aide à la coopération au Luxembourg représente 1.7% du budget de l'Etat... »

En ce qui concerne les conditions liées aux conventionnements, il a précisé que les cultes qui acceptaient d'être conventionnés avec l'Etat, obtiennent des subventions de ce dernier mais ne peuvent en obtenir d'autres organisations religieuses nationales ou internationales ou d'autres Etats. Ceci expliquerait en partie la difficulté qu'il y aurait eu de faire une convention avec le culte islamique. Une partie des croyants n'aurait pas voulu en effet se priver de financements externes.⁴⁹ Par contre, les donations seraient autorisées, les donations privées ne devraient pas être rendues publiques alors que celles de personnes morales doivent être publiées.

Toujours par rapport au financement, il a indiqué une nouvelle fois que l'enseignement religieux n'était pas financé par le conventionnement, mais par le budget de l'Education nationale (au niveau du collège) et par la commune (au niveau primaire), et que l'entretien des bâtiments religieux, auquel sont attachés de nombreux participants, était financé par des conseils des fabriques de l'Eglise qui sont subventionnés par la commune et l'Etat (Ministère des Travaux publics, Ministère de la Culture, etc.).⁵⁰ De même il a précisé que des services publics apparentés à l'Eglise, comme par exemple certains hôpitaux, sont apparentés dans leur statut à des missions de service public et bénéficient en sus de l'argent qu'elles gagnent des fonds structurels pour assumer leurs fonctions. Ces établissements de soins sont par ailleurs sécularisés, c'est-à-dire que seule la propriété est encore le fait de congrégations religieuses.

⁴⁹ « Il y a une chose intéressante c'est que dans le système de conventionnement, l'Eglise luxembourgeoise n'a pas le droit de recevoir de fonds d'autres Eglises dans le monde et de l'Etat du Vatican...En revanche l'Eglise luxembourgeoise a le droit de donner à qui bon lui semble. Les Eglises protestantes pareil ; c'est le problème des représentants des différentes associations islamistes au Luxembourg car certaines veulent que l'argent de l'Etat luxembourgeois et d'autres disent pourquoi on se priverait de l'aide financière soit d'organisations religieuses, soit d'Etats »

⁵⁰ « Et une dernière précision en terme de budget. Les professeurs de religion sont pris sur le budget de l'éducation nationale et sur les communes au niveau primaire. C'est à option...tandis que les bâtiments publics...ça dépend des bâtiments...la plupart sont pris à travers des conseils de fabrique qui sont subventionnés par les commune et l'Etat et puis vous avez les 22-24M pour les cultes qui vient directement de l'Etat. Donc il faut bien distinguer qu'il y a différents budgets pour différents types d'activités, pour différents types de services ou pas...donc il faut bien avoir ça à l'esprit... »

Quant à la question du contrôle des dépenses, les cultes n'ont pas l'obligation de publier leurs comptes alors que cette obligation existe pour les fabriques de l'Eglise. A ce propos il a informé que l'Eglise catholique a publié ses comptes pour la première fois en 2013 suite à la création d'un secrétariat général et à l'implémentation de règles comptables issues des sociétés d'audit majeurs (PWC, KPMG, etc.) et que ceux-ci étaient déficitaires. Des Eglises réformées le faisaient depuis une vingtaine d'années.⁵¹ Il a néanmoins relativisé l'importance du déficit du culte catholique en relevant qu'il est le troisième propriétaire foncier de la Ville de Luxembourg et que de nombreuses économies pouvaient être réalisées après l'implémentation des nouvelles règles financières suggérées par la société d'audit lors de la première présentation publique des comptes.⁵²

Raisonnement par équivalence

Les arguments favorables à un arrêt du financement des cultes ont été remis en cause sur base d'une appréciation de l'importance intrinsèque des valeurs religieuses et par sa mise en balance avec d'autres dépenses. Une intervenante, qui d'ailleurs était initialement plutôt contre le maintien du financement des ministères, considère que l'argument budgétaire ne doit pas être le seul facteur permettant de décider de questions aussi centrales pour la société que la religion. De telles décisions devraient être prises en premier lieu en considérant le type de société dans laquelle on souhaite vivre. Pour le dire avec ses mots : « *Il faut que l'Etat et les gens pensent à ce qui est important ou pas indépendamment de la crise sinon on est toujours conditionné par des questions économiques...* »

⁵¹ « Jusqu'ici je vais vous dire l'Eglise catholique n'a publié ses comptes qu'une seule fois. C'était l'année dernière, au mois de septembre. Ils ont confié ça d'ailleurs à PWC, et ils ont montré qu'ils étaient déficitaires de 2 ou 3 millions, ce qui n'est pas beaucoup. Et les églises protestantes publient depuis une vingtaine d'années leur budget annuel, vous pouvez aller voir sur le site... par contre c'est une obligation légale, tous les conseils de fabrique (ceux qui s'occupent de la gestion de la paroisse) doivent publier leur compte et ça c'est consultable. Et là vous voyez qu'il y a des fabriques, donc des conseils de paroisse, qui sont très riches et d'autres qui sont complètement ratiboisés »

⁵² Le rapport est accessible sur le site de l'archevêché du Luxembourg. URL: <http://www.cathol.lu/archidiocese-erzbistum/rapports-annuels-jahresberichte/rapport-annuel-2013-jahresbericht/ensemble-en-chemin>

Un grand nombre de participants se sont ralliés à cet argument en ajoutant que le financement d'un service public ne peut se justifier par le seul calcul du nombre de personnes qui en bénéficient. Il existe d'autres facteurs à prendre en considération - comme la culture, la recherche, l'éducation - qui justifie le financement public de services utilisés par une minorité de contribuables comme par exemple la Philharmonie, l'offre sportive, l'Université, etc. ⁵³ Comme le souligne une intervenante, la culture ne pourrait pas vivre sans l'aide de l'Etat, alors qu'elle contribue au rayonnement du Luxembourg et à son attractivité.⁵⁴

Tout en poursuivant ce raisonnement, cette même personne argumente que le financement du culte ne servirait pas à renforcer le rayonnement et l'attractivité du Luxembourg, ce qui selon elle justifierait que celui-ci ne soit plus financé.⁵⁵ En d'autres termes la culture et la recherche auraient un caractère utilitariste pour promouvoir la visibilité et compétitivité du pays que la religion n'aurait pas. A quoi une autre personne ajoute que la situation sociale a énormément changé depuis l'époque où la décision était prise de financer les ministères des cultes. ⁵⁶ Bien que la situation ait indéniablement changé depuis le début du 20ème siècle, une intervenante considère cependant que nous vivons encore « dans une société » dans laquelle « *la dimension de la religion c'est aussi une partie de nous, de notre histoire et de notre culture...* ». Il y aurait en d'autres termes une mutation, mais non une disparition, du fait religieux dans la manière dont il se manifeste dans la société.

⁵³ « Mais c'est le même problème que pour la Philharmonie...la Philharmonie elle est aussi subventionnée par l'Etat, il y a aussi du personnel qui est payé par l'Etat, je crois même que l'OPL a une convention avec l'Etat, si je ne me trompe pas...alors il y a beaucoup de gens qui n'ont rien à faire avec la musique classique.(plusieurs personnes approuvent)...ou tous les théâtres, ou les musées, ou même l'Université par exemple...Pas tous les résidents du Luxembourg entrent en Université. Et l'Université aussi il y a de l'argent de notre budget qui subventionne...bien qu'ils sont en train de discuter le montant mais bon (rire) »

⁵⁴ « ...et ça fait quand même aussi partie d'un rayonnement du Luxembourg à l'international et d'une espèce de promotion... c'est aussi la raison pour laquelle il y a des institutions culturelles. Et dans le sens...Ne serait-ce que la Philharmonie, elle est représentée de par son architecture...partout dans le monde...elle est référencée...Si on cite 100 bâtiments elle peut effectivement y apparaître. Maintenant la Philharmonie, s'il y a pas de concerts à l'intérieur parce qu'il y a pas d'argent, elle n'a aucune raison d'exister et même d'être entretenue. Donc elle ne pourrait pas exister dans les financements. »

⁵⁵ « Mais il y a un rayonnement culturel en tout cas à l'étranger...que la religion ne va pas promouvoir le pays à l'étranger...donc il y a aussi un aspect, je pense économique quand même derrière ça. C'est la raison pour laquelle il y a des subventions culturelles dans la plupart des pays. »

⁵⁶ « Bon a évoqué le cas de différentes autres situations, où on a dit, il y a dit activités auxquelles je ne participe pas, pourquoi j'irais payer pour ça ? Oui mais ce qui se passe c'est que c'est une question de société...Au fait la question est qu'aujourd'hui on se pose la question de la religion dans la vie sociale, c'est ça qui pose problème. On n'a plus du tout la même vision qu'il y a 200 ans.... »

Ce qui est ressorti de cette discussion est que la fin du financement des ministres des cultes doit être motivé non seulement par le nombre de pratiquants des cultes mais aussi, et peut-être surtout, par les valeurs et l'image externe que veut se donner un pays et par le rôle que le financement peut avoir notamment pour consentir un contrôle étatique sur l'exercice des cultes.

Page | 66

A ne pas en douter, la question se posera pendant la campagne de savoir pourquoi si on finance la Philharmonie, le Mudam ou la rénovation du stade Josy Barthel, on ne financerait pas également les ministres des cultes.

DISCUSSIONS

A plusieurs reprises les participants ont demandé les raisons pour lesquelles le gouvernement a souhaité mettre fin au financement des ministres des cultes. Plus généralement les participants ont voulu connaître les arguments généralement apportés en faveur ou contre le conventionnement des cultes. Sans connaître les raisons spécifiques du gouvernement, l'expert a offert une synthèse des arguments pour et contre que nous reprenons ici avec les discussions qu'ils ont suscitées.

Une première raison en faveur d'étendre le conventionnement à l'ensemble des cultes serait d'assurer un certain contrôle sur ceux-ci (et une équité de traitement), surtout vis-à-vis de l'Islam qui se développe rapidement et qui n'est pas organisé de manière centralisée. Les autorités luxembourgeoises craindraient qu'il aille chercher des financements auprès d'autres pays (tels que le Qatar, l'Arabie Saoudite, le Maroc) qui pourraient ainsi étendre leur influence sur le Luxembourg. L'expert cite aussi le cas des Eglises orthodoxes que le Luxembourg aurait « forcées », en échange des bénéfices du conventionnement, de reconnaître l'autorité du Patriarcat de Constantinople afin d'éviter l'influence d'autres patriarcats, en particulier le russe. Un interlocuteur s'est demandé pourquoi le contrôle ne pourrait pas s'étendre aux religions qui ne souhaitent pas être conventionnées, comme l'Islam, qui généralement sont celles où le risque de disfonctionnement est le plus important. Sans aucun doute la question de savoir si la fin du financement des ministres des cultes signifiera également la fin de contrôle étatique sur celui-ci sera une question récurrente pendant la campagne.

Une deuxième raison justifiant le maintien des conventionnements est que la religion serait l'expression d'une majorité sociale. Bien que les chiffres du nombre de croyants se tassent après une baisse historique pendant les vingt dernières années du 20^{ème} siècle, il y a toujours une majorité de la population qui se dit appartenir à une religion, sans forcément la pratiquer régulièrement. Ce maintien s'explique par la multiplication de religions de références (en particulier l'Islam et les cultes évangéliques), par la revitalisation de l'Eglise catholique par des groupes charismatiques et plus identitaires et par l'accroissement de la proportion des étrangers en moyenne plus croyants que les Luxembourgeois d'origine.

Troisième raison, déjà évoquée, est que la religion serait considérée, au même titre que le sport, la culture, la recherche, un service public comme un autre qui contribue à la formation sociale et intellectuelle d'une personne d'autant plus dans un contexte pluriculturel que connaît désormais le Luxembourg.

Dernière raison, est l'importance de reconnaître que depuis la fin de la domination incontestée du christianisme nous vivons dans une société caractérisée par une pluralité de valeurs et de croyances. Il est important que celles-ci soient non seulement reconnues mais aussi soutenues publiquement afin que tout le monde puisse se consacrer à sa croyance dans de bonnes conditions. Un intervenant précise à ce propos que le maintien d'un tel financement se justifie non seulement pour des raisons culturelles mais aussi par « *respect de ceux qui pratiquent la religion* ». De son point de vue il est important que tous ceux qui pratiquent un culte aient un lieu digne où le pratiquer.⁵⁷ Il importe cependant que soient fixés un socle de valeurs et de principes communs que tous les cultes doivent respecter.

⁵⁷ « Moi je suis d'avis qu'on finance tout ce qui est bâtiment parce que c'est une question de respect pour ceux qui pratiquent la religion. Où vont-ils la pratiquer s'il y a pas de bâtiment ?(...)Ca développe aussi l'Etat culturel du Luxembourg, comme Monsieur avait dit, les bâtiments ça appartient aussi à la culture du Luxembourg, mais tout ce qui est après prêtre etc., ils devraient gérer ça eux-mêmes. Donc tout ce qui est bâtiment culture oui aussi par une question de respect pour les pratiquants...moi je ne suis pas pratiquant, je ne vais pas à l'église, je ne crois pas en Dieu, mais je respecte les gens qui le sont. Donc qu'ils aient une église pour y aller, je trouve cela toute à fait normal et c'est aussi normal à mon avis que l'Etat finance ça, mais tout ce qui est prêtre, etc. ça doit être géré de l'intérieur de l'Eglise, pas par l'Etat. »

L'expert a aussi développé une liste des raisons pouvant justifier l'arrêt du financement des cultes. Bien que celle-ci n'aient pas pu être discutées, faute de temps, il est important de les reprendre comme matériel informatif. En premier lieu le coût, cependant cela ne s'appliquerait pas vraiment au Luxembourg étant donné que les sommes consacrées au financement des ministères représentent moins de 0,1% du budget de l'Etat. Une deuxième raison est l'impossibilité de contrôler les dérives sectaires et les dépenses inappropriées. Il prend l'exemple de l'Estonie : « (elle) a arrêté son financement car on s'est aperçu que son financement allait à autre chose...Vous donniez de l'argent pour la religion et vous vous retrouviez avec des hôtels construits sur la riviera italienne, etc. ». La troisième raison, est que les cultes ne reflètent plus la majorité sociale. Il prend l'exemple de l'Uruguay où le financement des cultes a été arrêté, après que les autorités aient constaté que presque la moitié de la population n'était pas ou plus croyante. Enfin une quatrième raison, serait que les cultes eux-mêmes demandent à être déconventionnés car ils ne veulent plus être contrôlés par l'Etat ou car ils ont des problèmes d'ordre pratique dans leur rapport avec l'Etat.

CONCLUSION

Le fait probablement le plus marquant de cette consultation aura été que les participants étaient peu, voire pas du tout, informés sur l'existence des conventionnements avec les cultes et du financement de leurs ministres. Initialement opposées au maintien du financement des ministres des cultes, les participants ont eu l'opportunité grâce aux discussions et l'acquisition d'informations supplémentaires d'être confronté à des arguments militants pour un maintien d'un tel financement. Parmi ceux-ci on a relevé : 1) le montant objectivement bas que représente le financement des ministres des cultes, 2) la possibilité d'avoir un certain droit de regard sur leurs organisations, 3) la prise de conscience que d'autres dépenses publiques souvent bien plus élevées n'apparaissent pas plus indispensables que celles consacrées aux cultes (comme la culture, le sport, etc.), 4) l'attachement d'ordre culturel qui est encore attribué au fait religieux, 5) les risques de polarisation et crispation de la société.

Bien que les débats aient eu tendance à être avant tout informatifs, certaines propositions ont émergé. La première étant celle d'adopter le système d'autofinancement des cultes permettant aux contribuables de financer le culte ou l'association de leur choix au moment de remplir leur déclaration d'impôts sur l'exemple italien. Une personne à ce propos estime que cela irait à l'avantage de la religion majoritaire, c'est-à-dire la religion catholique, car elle compte le plus de croyants.⁵⁸

En revanche cela irait au détriment des cultes minoritaires dont la survie dépend des financements publics. La deuxième proposition est celle de dissocier financement des cultes de celui du patrimoine national. De nombreux participants craignant que la fin du financement des cultes ne mette en danger l'entretien du patrimoine national - essentiellement entendu comme les bâtiments sacrés de l'Eglise - ont proposé que celui-ci continue à être pris en charge par l'Etat même au cas d'arrêt de conventionnement.⁵⁹ L'expert met néanmoins en garde que la prise en considération de bâtiment de cultes dans le calcul du montant du subventionnement du culte peut porter à certain abus. Il prend l'exemple de la prolifération d'oratoires en Grèce qui auraient été construits avec le seul objectif de bénéficier d'avantages pécuniaires et/ou fiscaux. Enfin plusieurs participants se sont dits favorables à ce que l'arrêt du financement des cultes se face de manière graduelle.⁶⁰

⁵⁸ « Mais comme on est dans un Etat démocratique. Bon c'est la majorité qui gouverne, c'est la majorité qui décide. Si on prend la majorité, ils sont tous catholiques au Luxembourg. Donc ce qui fait que cette présence de la religion reste toujours comme ça. Donc au niveau du financement ce que je propose...tous les gens qui sont croyants, qui sont pour cette religion, c'est eux qui doivent y participer...enfin ils participent à une contribution pour financer ce culte et ceux qui ne sont pas normalement croyant ils ne doivent pas être taxés pour financer les autres cultes. »

⁵⁹ « Mais je pense que c'est un peu le principe que vous avez sur votre feuille de séparation Etat Eglise...Et de dire que s'il y a un patrimoine national qui est lié à des cultes religieux, c'est pas nécessaire qu'il soit pris en charge par le culte...on peut dissocier pour moi si c'est une question de patrimoine culturel...et que ce soit pas nécessairement lié à la pratique d'une religion qui effectivement n'est pas tout à fait démocratique »

« Je partage l'opinion de ma collègue à droite. Tout ce qui est bâtiment, tout ce qui est brique et qui représente la culture, l'environnement enfin les cathédrales, tout ça...pourquoi pas une mosquée ou une synagogue, Dieu c'est qu'on en a une grande....je trouve parfaitement normal que dans le budget de l'Etat il y ait une allocation pour maintenir ça. Ok...ce que je ne trouve pas normal et je suis contre, c'est-à-dire, que les membres des cultes...et je suis catholique...soient à payer par le Gouvernement »

⁶⁰ « Donc je dirais que je serais en faveur d'une progression vers la fin du financement. Mais je vois l'aspect pratique de la question que l'on ne peut pas simplement couper à 100% d'un coup. »

La question du financement des ministres des cultes a provoqué des débats à la fois riches et contradictoires, et mis en évidence la présence diffuse de craintes latentes ainsi qu'un réel besoin d'éducation civique. Une chose est certaine, les tenants de la fin du financement des ministres des cultes devront vraisemblablement étoffer leurs argumentaires pour défendre leur position. Il ne suffira pas d'ériger ce principe comme un totem inébranlable et indiscutable dans la mesure où la question du financement des ministres du culte s'étend à des domaines qui touchent aux libertés fondamentales dont celle de recevoir et de pratiquer sa religion ou sa manière d'être d'un point de vue philosophique. Notre analyse met également en évidence l'existence d'une peur que cette réforme limiterait le droit regard public sur les pratiques des cultes et mettrait en danger la préservation du patrimoine national. Bref pour une partie de la population le financement des ministres des cultes ne serait pas seulement une question spirituelle mais également une question de sécurité publique et de préservation du patrimoine et de la culture nationale.



DROIT DE VOTE ACTIF DES RÉSIDENTS ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Page | 71

« Les droits politiques des concitoyens non luxembourgeois »

(Programme de coalition gouvernemental)

« Êtes-vous d'accord pour accorder le droit de vote actif à tous les citoyens résidents au Grand-Duché depuis au moins dix ans ? »

(Déclaration du gouvernement du 22 septembre 2014)

« Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à 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 ? »

(Proposition de loi du 4 novembre 2014)

INTRODUCTION

L'analyse de l'extension du droit de vote actif aux étrangers résidents ainsi que celle portant sur le droit de vote à 16 ans est plus courte car les deux questions ont été traitées dans le même groupe et que la deuxième partie des débats n'a pas été enregistrée pour cause d'une défaillance technique. Cela implique que notre analyse ne portera pas sur la partie de la consultation durant laquelle les participants étaient invités à synthétiser et approfondir les opinions exprimées pendant la matinée. En dépit de cela, la plupart des opinions ont pu être reprises car dans la phase du matin l'ensemble des participants ont pu, au moins une fois, exprimer leur point de vue.

A la différence de la limitation du mandat ministériel et du financement des ministres des cultes, les participants avaient une compréhension assez précise des enjeux de l'extension du droit de vote actif des étrangers. La seule confusion, ou plutôt interrogation concernait la portée limitée de ce droit de vote. Certains se sont demandés s'il ne fallait pas aussi étendre le droit de vote passif aux étrangers en argumentant que celui-ci existe déjà pour les élections communales et européennes. Comme le souligne l'expert, le Luxembourg est précurseur dans le domaine car il est le seul pays à donner le droit d'être élu aux élections locales aux résidents étrangers non communautaires. Si bien qu'en théorie un « *cap-verdien pourrait accéder au poste de bourgmestre en ville de Luxembourg* ». Une autre question qui risque de se poser pendant la campagne est celle de savoir si les conditions restrictives fixées sur le droit de vote seront inscrites dans la Constitution ou bien si elles pourront par la suite être modifiées par une simple loi, ce qui rendrait possible de les assouplir par le vote à la majorité absolue.

EVOLUTION DES OPINIONS

Il est important de rappeler que la plupart des personnes ayant participé aux débats étaient largement favorables à l'extension du droit de vote aux étrangers pour les législatives. Cela peut s'expliquer en grande partie par le fait qu'une majorité était étrangère, ou d'origine étrangère. Bien que notre échantillon ne soit pas parfaitement représentatif de l'opinion de la population luxembourgeoise, il s'en rapproche néanmoins. Pour rappel le récent sondage réalisé par TNS/ILRES, indique que deux tiers de l'ensemble de la population résidente (62%) se déclare favorable à l'introduction du droit de vote actif pour les étrangers. Parmi les étrangers 80% y sont favorables (14% contre et 7% indécis) tandis que parmi les Luxembourgeois, qui seuls pourront voter au référendum, les personnes favorables ne sont que de 47% (45% contre et 7% indécis).⁶¹ Notons aussi qu'à la Convention des jeunes, qui s'est tenue le 7 novembre 2014 à la Chambre des Députés, l'ensemble des jeunes participants à la table autour de la démocratie (Table « Democrisis ») était favorable à l'extension du droit de vote actif aux étrangers.⁶²

Notre questionnaire avait aussi porté sur plusieurs questions portant sur l'identité luxembourgeoise et la langue luxembourgeoise en partant de l'hypothèse que celles-ci sont liées au positionnement des participants sur le droit de vote actif des étrangers.

⁶¹ TNS ILRES – PolitMonitor LW-RTL Hierscht 2104, sondage en ligne et par téléphone du 31.10.2014 au 5.11.2014. Réalisé auprès de 1061 personnes à partir de 18 ans.

⁶² Convention des jeunes Luxembourg : « La confiance c'est bien, le contrôle c'est mieux », 10^{ème} édition, Chambre des Députés, 7 novembre 2014, URL : <http://www.cgil.lu/>

Identité luxembourgeoise en danger à cause des immigrés

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	3.2	2.7
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	62.9	62.9
Indécis (4-6)	18.5	33.3
Pour (7-10)	11.1	0
PDR	7.4	3.7
n=27		

FIGURE 16 L'IDENTITÉ LUXEMBOURGEOISE EN DANGER À CAUSE DES IMMIGRÉS

Résidents étrangers devraient faire un effort pour apprendre le luxembourgeois

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	7.1	6.6
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	11.1	18.5
Indécis (4-6)	18.5	18.5
Pour (7-10)	66.6	62.9
PDR	3.7	0
n=27		

FIGURE 17 LES RÉSIDENTS ÉTRANGERS DEVRAIENT FAIRE UN EFFORT POUR APPRENDRE LE LUXEMBOURGEOIS

Les participants à la consultation estiment que l'identité luxembourgeoise n'est pas remise en cause par les immigrés, sans que l'on observe des différences significatives entre les luxembourgeois et les étrangers. Par contre, une grande majorité d'entre eux estiment que les résidents étrangers devraient faire des efforts d'intégration, en particulier en apprenant la langue luxembourgeoise. Plus de 60% disent que ça devrait être le cas. Comme on le verra, bien que ce soit un souhait qui est partagé également par les résidents étrangers, plusieurs participants racontent que dans la pratique l'apprentissage de la langue luxembourgeoise n'est pas un objectif facile à atteindre même pour les plus motivés. Pour ces deux questions, les débats n'ont pas eu d'influence significative sur l'opinion des participants.

Les résidents étrangers devraient, sous certaines conditions, pouvoir être candidats aux élections législatives

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	6.4	6.1
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	22.2	25.9
Indécis (4-6)	22.2	22.2
Pour (7-10)	48.1	48.1
Ne sait pas	7.4	3.7
n=27		

FIGURE 18 LES RÉSIDENTS ÉTRANGERS DEVRAIENT, POUVOIR ÊTRE CANDIDATS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Le droit de vote aux élections législatives devrait, sous certaines conditions, être étendu aux résidents étrangers

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	7.5	7.9
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	7.4	7.4
Indécis (4-6)	18.5	11.1
Pour (7-10)	70.3	77.7
Ne sait pas	3.7	3.7
n=27		

FIGURE 19 LE DROIT DE VOTE AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DEVRAIT ÊTRE ÉTENDU AUX RÉSIDENTS ÉTRANGERS

Assez logiquement, les participants sont très favorables à l'introduction du droit de vote des étrangers sous certaines conditions. La moyenne des réponses (sur une échelle de 1 « pas de tout d'accord » à 10 « tout à fait d'accord ») est de 7.5 et plus de 7 participants sur 10 se disent favorables à cela. Les débats n'ont fait que renforcer cette tendance déjà très positive. Par contre ils sont moins favorables d'accorder le droit de vote passifs aux étrangers aux élections législatives. Alors que plus de 7 sur 10 se disent clairement favorables à accorder le droit de vote actif aux étrangers, moins de la moitié se dit favorable à leur accorder le droit de devenir député. Les débats n'ont pas fait évoluer cette opinion de manière significative.

Quant aux conditions pour attribuer le droit de vote aux étrangers, une majorité des participants (55.6%) se dit favorable à la mise en place de la seule condition de résidence et cette préférence s'accroît de 10 points suite aux débats. Un peu moins du tiers (29.6%) se dit favorable à ajouter également la connaissance du luxembourgeois. Suite aux discussions ils ne sont que plus que 18.5% à le souhaiter. Cette évolution peut s'expliquer par différents facteurs que nous allons analyser par la suite. Notons enfin que nous n'avons pas pu prendre en considération la condition de participation aux élections communales ou européennes, car celle-ci n'avait pas été envisagée au moment de la préparation de la consultation. On peut néanmoins supposer que son ajout aurait renforcé les opinions en faveur de son extension.

Voici une série de propositions plus spécifiques sur le droit de vote des résidents étrangers. Veuillez indiquer celle qui représente au mieux votre opinion (une seule réponse)

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Non	11.1%	7.4%
Oui, sans condition	3.7%	3.7%
Oui, condition résidence	55.6%	66.7%
Oui, Double condition (résidence et langue)	29.6%	18.5%
PDR	0%	3.7%
n=27		

FIGURE 20 LES PROPOSITIONS PLUS SPÉCIFIQUES SUR LE DROIT DE VOTE DES RÉSIDENTS ÉTRANGERS

ANALYSE DES ARGUMENTS

Etant donné que la plupart des participants étaient favorables à l'extension du droit de vote actif aux résidents étrangers, il n'est pas surprenant que l'on retrouve beaucoup plus d'arguments en faveur du droit de vote, que d'arguments contraires.

Page | 76

ARGUMENTS FAVORABLES

Compétences politique similaire

Une première raison justifiant l'extension du droit de vote se base sur la compétence politique des résidents étrangers. De ce point de vue, ceux-ci seraient tout aussi compétents, ou du moins pas moins compétents sur la situation politique du pays, que les Luxembourgeois. Ceci justifierait qu'ils bénéficient le droit de vote aux élections législatives au même titre que les Luxembourgeois.⁶³ De plus vu que les résidents étrangers doivent faire la démarche de s'inscrire pour aller voter, seuls ceux qui s'intéressent vraiment à la vie politique nationale sont susceptibles d'aller voter.

No taxation without representation

Plusieurs autres raisons, outre celle de la compétence, ont été avancées pour justifier l'extension du droit de vote aux étrangers. Parmi celles-ci plusieurs personnes ont insisté sur le fait que devrait exister un lien entre le droit de vote et le fait de payer des impôts.⁶⁴ Un participant a résumé ce raisonnement ainsi : *« ce n'est pas une question d'être citoyen, la question c'est qu'on paie des impôts, on a donc le droit de choisir les députés qui vont dépenser nos impôts »*.

⁶³ « Je suis favorable que les étrangers puissent aller voter. Je trouve que le fait d'être étranger ou pas, n'a rien à voir avec la politique...car je trouve que les étrangers, comme les français, peuvent en savoir plus de la politique que les Luxembourgeois eux-mêmes. Et pour cela je pense que les étrangers devraient pouvoir aller voter. »

⁶⁴ « Moi je vote pour...maintenant il y a justement quelque chose qui a été dit...on utilisait se terme dans la révolution américaine... *no taxation without representation*...moi je reviendrais à un truc historique...à l'époque le droit de vote était censitaire, autrement dit celui qui était considéré comme capable de payer l'impôt avait le droit de vote...donc aujourd'hui pour moi on devrait mettre la question là-dessus. On dit, il faut être citoyen, non je dis la question c'est on est ici, on paie des impôts, on a le droit de notre opinion...voilà pour moi c'est le point de vue que je veux défendre. C'est-à-dire que ce n'est pas une question d'être citoyen, la question c'est qu'on paie des impôts, on a donc le droit de choisir les députés qui vont dépenser nos impôts. Voilà mon point de vue. »

A la demande justifiée de ce qu'on fait avec les frontaliers qui paient également des impôts, la personne en question estime qu'il faudrait appliquer un système de représentation dans le processus décisionnel du pays, à la façon de ce qui se fait dans certains pays avec les députés de l'étranger.

Page | 77

A ce propos l'expert a réagi à ce propos en expliquant qu'ils bénéficient déjà d'une certaine représentation, en particulier par l'intermédiaire des chambres professionnelles et syndicats qui interviennent dans la procédure législative. La principale différence cependant est qu'ils doivent faire la démarche pour être représentés alors que le vote est obligatoire pour les Luxembourgeois. Une personne a critiqué ce point de vue en argumentant qu'un grand nombre de résidents travaillant pour les institutions européennes, nationaux et étrangers, ne paient pas leurs impôts à l'Etat luxembourgeois. Ces derniers ne devraient pas, sur base de la logique du droit de vote lié au paiement d'impôts, voter au Luxembourg, même s'ils ont la nationalité luxembourgeoise.⁶⁵

Légitimité démocratique en danger

Le vote des résidents étrangers est aussi justifié par le fait qu'ils représentent bientôt la moitié de la population résidente luxembourgeoise, ce qui d'un point de vue de la représentativité et légitimité démocratique pose problème.⁶⁶

Renforcer l'intégration des étrangers

D'autres voient dans l'attribution du droit de vote aux résidents étrangers un facteur d'intégration important. Dans ce cas l'intégration n'est pas perçue comme une condition nécessaire au vote, mais aussi et, peut-être surtout, comme une conséquence de celui-ci. ⁶⁷

⁶⁵ « Moi j'ai une chose qui me froisse un peu. C'est ce qui concerne...Il faut payer les impôts au Luxembourg pour avoir le droit de vote comme étranger. Alors là je dois dire quelque chose. Il y a quand même beaucoup d'étrangers ici à Luxembourg qui travaillent pour la Communauté Européenne qui paient des impôts mais pas au Luxembourg. Alors ces gens-là n'ont pas le droit de vote alors que c'est des gens qui restent souvent après à la retraite au Luxembourg, qui sont restés 30-40 ans au Luxembourg...à ce moment-là on ne peut pas mettre sur le système. Tu paies des impôts tu as le droit de vote. ...ça ne va pas non plus...il y a aussi beaucoup de Luxembourgeois qui travaillent aux Communauté européenne et qui paient leurs impôts aux Communauté Européennes et pas à l'Etat luxembourgeois. »

⁶⁶ « Parce que si ils ont le droit de voter, ils doivent quand même comprendre aussi...je pense que dans un pays comme le nôtre où on est presque à 50 pour cent d'étrangers, il est normal que ces personnes ont le droit de voter aussi... Bon après la détermination de la durée de résidence ce n'est pas facile. On peut dire cinq ans après les gens repartent et tout...ce n'est pas facile...un test oui, ça pourrait être plus convaincant. Montrer que la personne a envie de s'intégrer et tout...si on fait un test et on voit que pas d'intérêt, elle peut aller mettre un vote blanc. Donc c'est un vote qui ne va pas servir... »

Raisonnement par analogie

Enfin il a aussi été développé un argument par analogie suivant lequel il n'est pas logique de reconnaître la participation, aussi bien passive qu'active, des résidents étrangers aux élections locales et européennes et de rejeter ces mêmes droits pour les élections nationales. C'est comme si le vote pour un bourgmestre ou un député européen était moins important que celui d'un député, alors qu'en réalité les décisions des uns et des autres seraient toutes aussi centraux pour la vie des citoyens⁶⁸. Une personne a tenté de justifier cette différenciation en considérant qu'on peut avoir des opinions en tant qu'étrangers au niveau local car c'est là où on vit tous les jours alors que cela serait beaucoup plus complexe au niveau national, les décisions étant plus techniques et éloignées. Sans surprise cet argument a été fortement critiqué : les étrangers ne seraient pas moins compétents pour évaluer les politiques nationales qui les concernent tout autant que les Luxembourgeois :

« (...) Le législatif a de l'importance. Quand bien même j'habite à Luxembourg ville, tout ce que l'Etat décide ça me regarde directement. J'habite ici, donc toutes les lois sont imposées sur moi. Donc votre argumentation de dire que vous êtes impliqués uniquement par rapport aux échevins et bourgmestres...pas seulement ça...ce que Monsieur Bettel décide comme Premier Ministre, ça me touche directement...donc je ne vois pas la différence entre la commune et le législatif...et je suis tout à fait d'accord qu'on doit avoir un lien avec le Luxembourg de trois ou cinq ans pour comprendre comment le pays travail, quel est son point de vue, pour avoir une connaissance de sa culture. 100% d'accord ! »

⁶⁷ « Je vois qu'on a parlé de tout ce qu'on aurait dû dire. Sauf peut-être un point au niveau de l'environnement de Luxembourg. Ben l'environnement c'est ce qui est autour de nous. De toute façon on doit s'intégrer...toujours le mot intégrer...et l'intégration ça passe aussi par le vote et tout...et économie, histoire et tout et tout. »

⁶⁸ « (...)La seule chose que je ne comprends pas est que moi comme étranger à Luxembourg, c'est qu'il n'y a pas de consistance...comment dire, que ce n'est pas consistant...entre le vote pour la commune...ou je peux voter...je peux voter pour l'Europe...mais je ne peux pas voter pour les nationales. C'est ça que je ne comprends pas. Pourquoi il n'y a pas de craintes envers moi comme étranger que je vote pour le bourgmestre de Luxembourg, mais si je veux aller dans le législatif, je ne peux pas voter. Et c'est ça que je ne comprends pas. Je comprends très bien que la décision reste au Luxembourg. De dire que *c'est notre pays, vous êtes invités ici et vous devez vous mettre en accord avec notre loi nationale. C'est comme ça, c'est le pays des luxembourgeois point !* Mais je ne comprends pas pourquoi ils ont pris une décision, vous pouvez voter pour les communes, mais vous ne pouvez pas voter pour les législatives, vous pouvez voter pour l'Europe.»

Pour conclure un intervenant a suggéré que si l'on reconnaît la même importance aux élections locales que nationales, les critères appliqués pour les élections communales devraient être les mêmes que ceux appliqués pour les élections nationales.⁶⁹

ARGUMENTS CONTRAIRES

Double nationalité

Le principal argument contraire est que les étrangers qui souhaitent voter au Luxembourg peuvent désormais facilement acquérir la nationalité luxembourgeoise tout en gardant sa nationalité d'origine.⁷⁰ L'acquisition de celle-ci ayant été largement simplifiée, une participante luxembourgeoise ne comprenait pas pourquoi le droit de vote devrait être étendu aux étrangers.⁷¹

En prolongeant la réflexion de la première intervenante, une autre personne a estimé que le droit de vote doit être, comme ça l'a toujours été, lié à la nationalité, soit liée au droit du sol ou au droit du sang. Un droit de vote basé sur la simple condition de résidence serait une aberration, assimilable au droit de vote censitaire du 19^{ème} siècle.⁷²

⁶⁹ « Est-ce qu'on pourrait considérer qu'à un moment que le même critère qui a été utilisé pour permettre aux résidents de pays tiers de pouvoir voter dans leur commune, pourrait être appliqué au processus des élections législatives ? Puisqu'on a déjà un précédent... »

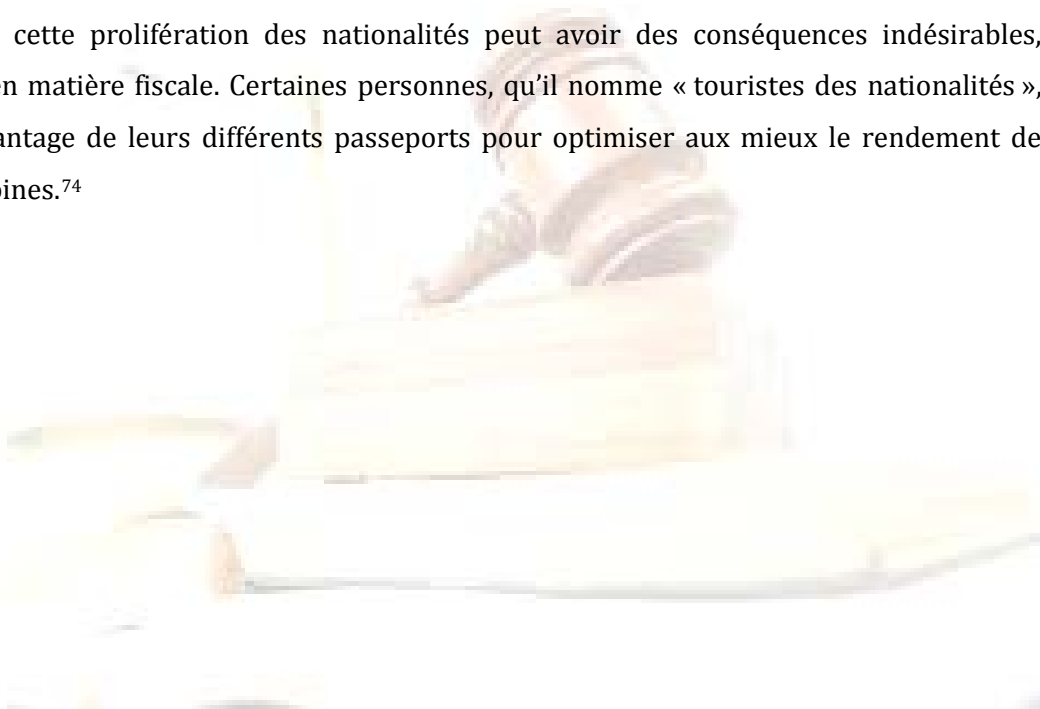
⁷⁰ Pour une synthèse de la législation sur la nationalité luxembourgeoise voir : Scuto, Denis, « Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », in: *Hémecht, Revue d'histoire luxembourgeoise*, 58/2 (2006), p. 73-96.

⁷¹ « Je suis de l'avis que le luxembourgeois est un facteur indispensable pour la vivre le Luxembourg de tous les jours, pour répondre à votre question. J'ai l'impression (en pointant le tableau) que je suis la seule dans tout le groupe qui est contre que les étrangers au Luxembourg ont le droit d'aller voter. Je trouve cela intéressant. J'espère que je vais pouvoir tenir mes positions (rire). Frédéric, je trouve intéressant ce que tu as dit. Il faut vivre cinq ans dans le pays ; et il faut parler luxembourgeois pour aller voter. Mais alors je me demande, tu as la possibilité d'avoir la double nationalité à Luxembourg. Est-ce que cela n'est pas une option ? Car ainsi tu aurais automatiquement le droit de vote. Et c'est pour cette raison que je pense que seulement les luxembourgeois devraient avoir le droit d'aller voter. Je suis de l'avis que quand on remplit certaines conditions on reçoit, sans perdre sa propre nationalité, également la nationalité luxembourgeois et ensuite on peut aller voter. »

⁷² « Moi je fais partie des gens qui sont contre. Alors quand on donne un nouveau droit à des gens qui n'en n'ont pas, c'est toujours un cadeau exceptionnel, néanmoins il faut toujours faire attention aux cadeaux qu'on reçoit. Excusez-moi de faire un peu de juridisme, mais le vote c'est lié à la nationalité d'accord... or il y a deux grands droits de la nationalité, il y a le droit du sang et le droit du sol, le *Blutrecht* et le *Landrecht*, d'accord. On va inventer un nouveau droit qui est le droit de la résidence en faisant ça, dont on ne sait pas trop ce qu'il va comporter. Donc quelque part j'acquies une résidence, donc je peux voter. Ça ressemble exactement au suffrage censitaire du 19^{ème} siècle... »

L'expert a expliqué que le gouvernement a voulu ouvrir le droit de vote des étrangers pour surmonter la condition de compétence linguistique qui s'impose pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. Alors que pour l'acquisition de la nationalité, les principales conditions sont le temps de résidence et la maîtrise de la langue luxembourgeoise, l'attribution du droit de vote aux étrangers, serait essentiellement basée sur le critère de résidence. Il a aussi précisé que l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise ne garantit pas le maintien de la nationalité d'origine, car certains pays exigent qu'on renonce à sa nationalité d'origine pour acquérir la nationalité luxembourgeoise.

A ce propos, un participant souligne que le principe de double nationalité promu par le Luxembourg peut porter à des situations limites où une même personne détienne 3-4 nationalités et donc autant de droits politiques.⁷³ Dans un long exposé cette personne, qui pourtant s'est battue pour rendre les conditions de la double nationalité plus accessibles, souligne que cette prolifération des nationalités peut avoir des conséquences indésirables, notamment en matière fiscale. Certaines personnes, qu'il nomme « touristes des nationalités », tireraient avantage de leurs différents passeports pour optimiser au mieux le rendement de leurs patrimoines.⁷⁴



⁷³ « Attention en ce qui concerne la loi sur la nationalité luxembourgeoise. Au Luxembourg, la règle c'est qu'il ne faut pas apporter de certificat de renoncer à sa nationalité d'origine, mais il y a des pays membres où si on devient luxembourgeois, on perd sa nationalité d'origine. Le Luxembourg aujourd'hui dit, je ne demande plus de certificat-comme c'était dans le temps- de renoncer à la nationalité d'origine. Donc on peut même avoir à la rigueur trois ou quatre nationalités... »

⁷⁴ « Le problème que j'ai, c'est qu'avec double nationalité, triple nationalité nous avons des touristes de la nationalité...et ils vont- je ne parle pas des immigrés - où c'est le meilleur du point de vue fiscal, du point de vue argent, etc. si tout d'un coup ça se retourne, regardez en France, tout d'un coup les gars ils battent des ailes et ils vont ailleurs. »

Dangers de communautarisme

Alors que la promotion de l'intégration est un argument phare brandi par le camp favorable à l'extension du droit de vote, certains craignent au contraire que son adoption contribue à l'émergence de groupes politiques servant les intérêts des différents groupes nationaux. Cela aurait pour conséquence d'affaiblir l'unité du Luxembourg.⁷⁵ Cet argument a été critiqué sur base de la tradition cosmopolite européenne qui justifierait que le droit de vote soit assimilé au principe de citoyenneté par résidence.⁷⁶

Fin de la primauté linguistique du luxembourgeois en politique

Une autre crainte est que l'intégration politique des étrangers à travers le droit de vote, n'entraîne la fin de la primauté linguistique du luxembourgeois dans la sphère politique, un des derniers bastions (de manière récente qui plus est) où le luxembourgeois règne encore de manière incontesté. A ce propos une personne appréhende que si le droit de vote est attribué sans conditions de maîtrise linguistique du luxembourgeois, que le français ne redevienne la langue véhiculaire à la Chambre des Députés.⁷⁷

⁷⁵ « Ensuite j'ai peur qu'on se dirige vers le communautarisme. C'est-à-dire que nous sommes quand même dans une société communautaire, dans laquelle il y a ces grandes communautés : il y a des communautés portugaises, françaises, italienne. J'ai peur que ça favorise le lobbysme entre ces communautés et que donc par là-même cela détruise l'Etat Nation. J'ai terminé... »

⁷⁶ « J'abonde pas dans votre sens parce que ça va à l'encontre de l'idée européenne que tout le monde veut et soutien, qui est le libre fait de pouvoir transiter dans tous les pays de l'Europe et de travailler dans tous les pays de l'Europe. Si on me donne le droit d'aller dans tous ces pays, je veux qu'on me donne les mêmes droits que j'ai dans mon pays. Si j'ai le droit de voter dans mon pays, j'ai le droit si je vais dans un autre pays où je travaille et cotise, d'avoir ce même droit. Ou alors on va à l'encontre du principe même de l'Europe...»

⁷⁷ « Vu qu'à Chambre des Députés on parle luxembourgeois, est-ce que les gens qui disent que la langue ne joue pas de rôle, voudraient qu'à la Chambre, soit parlé le français. Est-ce ce n'est pas une conséquence si la langue n'est pas importante ? »

L'expert a tenté de la rassurer en présentant la situation au niveau communal. Bien que le droit de vote - actif aussi bien que passif - ait été reconnu aux étrangers sous les simples conditions de résidence et d'inscription aux listes électorales et que le multilinguisme soit admis dans les conseils communaux, c'est le luxembourgeois qui prime dans les débats. Cette situation ne risquerait pas de changer dans la décennie à venir grâce au système électoral, qui même en cas d'ouverture aux étrangers, privilégie des candidats parlant le luxembourgeois.⁷⁸ A ce propos, différentes personnes se sont interrogées sur la manière d'améliorer l'intégration politique des étrangers. Certains soutiennent qu'il serait important d'avoir un système d'interprétation en français des débats à la Chambre des Députés, comme cela se fait par exemple pour le Parlement canadien ou pour le Parlement européen.⁷⁹

DISCUSSIONS AUTOUR DES CONDITIONS

Conditions de résidence

Les gens favorables le sont le plus souvent sous le respect de certaines conditions inspirées de celles appliquées à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Une première condition qui revient régulièrement est celle du temps de résidence. Cette condition est justifiée par l'importance de se forger un avis approfondi sur la situation au Luxembourg. Certains estiment que cette condition devrait être suffisante.

⁷⁸ « Concernant la conséquence de la langue dans la Chambre des Députés, ça n'a rien changé aux élections communales. Au niveau du conseil communal, on peut s'exprimer dans les différentes langues, mais dans 95%, 99% des cas c'est le luxembourgeois. On ne peut pas demander des traductions. Même si une personne étrangère est élue, elle ne peut pas demander des traductions. Donc quand vous parlez des députés, ce sont des personnes élues. Pour être élue dans le système luxembourgeois, il faut déjà faire le plein de voix chez les électeurs luxembourgeois. Pour les élections communales, neuf électeur sur dix sont luxembourgeois et pour gagner les élections soient pour la Chambres députés ou le conseil communal, il y a presque que des luxembourgeois. Donc il ne faut pas dramatiser...ça n'a pas de conséquence... »

⁷⁹ «Moi je suis d'origine française. J'essaie de m'intégrer le mieux possible...mais c'est vrai que mon niveau de luxembourgeois n'est pas terrible et si je veux assister à une séance de la Chambre des Députés, je pense que je vais être perdu parce que...est-ce que il y a un système de traduction en français ? Comment ça se passe ? Ou est-ce qu'on peut passer directement en français carrément, c'est pas un trop gros changement (rire) ? »

Mais elle devrait être longue entre trois et cinq ans pour s'assurer que les ayants droit au vote se soient imprégnés de la « culture luxembourgeoise », qu'ils ne sont pas juste de passage au Grand-Duché et que leur vote « apporte quelque chose au pays ». ⁸⁰ Notons que personne n'a mentionné une condition de dix ans telle que formulée dans la dernière version du libellé de la question référendaire.

Test de connaissance civique

La deuxième condition envisagée est celle de faire un test de connaissance civique afin de s'assurer que les potentiels électeurs soient suffisamment compétents et motivés pour voter. ⁸¹ Certains affirment que c'est la compétence qui doit être déterminante pour le droit de vote, bien plus que la connaissance linguistique du luxembourgeois. ⁸² A ce propos une jeune intervenante luxembourgeoise a affirmé avec conviction qu'elle sait d'avoir moins de compétences politiques que plusieurs étrangers à sa table. Elle s'est demandé ouvertement si ces derniers ne seraient pas plus légitimes qu'elle d'aller voter. ⁸³

« Après la question se pose, quelle voie est la plus importante. Celle de quelqu'un qui parle luxembourgeois dont l'intérêt politique n'est pas développé ou bien celle d'un individu qui ne parle pas luxembourgeois, mais qui a des connaissances de la politique luxembourgeois... »

⁸⁰ « Et alors je suis pour, car j'ai eu l'occasion de voter aussi maintenant mais avec des conditions. Au moins les cinq ans. Parce que si vous venez d'une autre culture, vous avez dans votre tête comment vous avez fait chez vous et pensez tout de suite que ça doit être ici comme d'où je viens...et je suis contre cette idée. Il faut prendre le temps d'apprendre la culture et la mentalité des gens. C'est très important !!! » Elle insiste sur un temps de résidence long : « Au moins cinq ans. Oui pas devenir luxembourgeois tout de suite et moi j'ai le droit de voter. Parce que vous pouvez voter des choses qui n'apportent rien à ce pays...il y a beaucoup de gens qui viennent ici et sont là seulement pour une période, trois ans ou cinq ans, et ils partent... »

⁸¹ « ...Un test oui, ça pourrait être plus convaincant. Montrer que la personne a envie de s'intégrer et tout... Si on fait un test et on voit que pas d'intérêt, elle peut aller mettre un vote blanc. Donc c'est un vote qui ne va pas servir... »

⁸² « Par rapport aux langues, si on a des cours d'instruction civique, est-ce que ça serait pas tout aussi intéressant qu'un étranger qui veut voter au Luxembourg, passe une examen, par forcément sur les langues, mais sur le pays, la politique, l'histoire et des choses comme ça...je pense que la politique c'est surtout ça quoi... (...plusieurs personnes approuvent) »

⁸³ « Pour reprendre la suggestion de madame. Comme dit madame ce qui est important ce n'est pas la connaissance de la langue. Moi je maîtrise parfaitement la langue luxembourgeois, mais au niveau connaissance politique je suis sûr que je ne suis pas aussi bien informé que Monsieur. C'est sûr et certain (plusieurs approuvent de la tête). Après la question se pose, quelle voie est la plus importante ? Celle de quelqu'un qui parle luxembourgeois dont l'intérêt politique n'est pas développé ou bien celle d'un individu qui ne parle pas luxembourgeois, mais qui a des connaissances de la politique luxembourgeois... »

Un participant a fait le parallèle avec ce qui existe déjà avec le contrat d'accueil et d'intégration qui prévoit une formation linguistique ainsi qu'un cours d'intégration civique. Il s'agit de son point d'une pratique qui pourrait être adaptée.⁸⁴

Page | 84 *Condition de langue*

La troisième condition, de loin la plus débattue, est celle de la maîtrise de la langue luxembourgeoise. Cette question est particulièrement épineuse à cause du contexte plurilingue du pays et car le luxembourgeois constitue une des principales barrières à l'intégration politique des étrangers au Luxembourg.

Certains ont considéré que pour avoir le droit de vote, il serait suffisant que les étrangers comprennent le luxembourgeois et qu'ils fassent un effort de l'apprendre afin d'avoir une connaissance basique.⁸⁵ On ne recherche pas une connaissance approfondie du luxembourgeois, car « l'intérêt pour la politique est plus important que la connaissance linguistique » et beaucoup de résidents qui ne parlent pas le luxembourgeois ont démontré avoir un réel intérêt pour la politique du pays.⁸⁶ Il ne serait pas nécessaire, en d'autres termes, de parler luxembourgeois pour avoir des opinions ou convictions politiques sur la situation au Luxembourg.

⁸⁴ Pour plus d'information sur le contrat d'accueil et d'intégration voir le site de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration. URL: <http://www.olai.public.lu/fr/accueil-integration/mesures/contrat-accueil/>

⁸⁵ « Moi j'ai mis pour la participation des étrangers, mais il faut aussi certaines conditions. Pas des contraintes, mais sous certaines conditions. Il faut que ce soit une personne qui soit résidente depuis un certain temps au Luxembourg et qui comprenne au moins...qui fasse un effort d'apprendre le luxembourgeois. Parce que une personne qui vient d'arriver ne peut pas avoir un avis qui soit aussi pesant qu'une personne qui a toujours vécu au Luxembourg, qui soit née au Luxembourg... » Plus loin il précise pour les conditions « résident au Luxembourg depuis au moins cinq ans ; connaître un minimum de luxembourgeois...avoir une maîtrise basique du luxembourgeois... »

⁸⁶ « Moi je pense aussi qu'il doit y avoir des conditions. Mais disons que la langue luxembourgeoise, c'est une condition importante...mais je pense que la vie politique et l'intérêt en la politique est plus important que la langue. Il y a beaucoup de résidents qui ne parlent pas luxembourgeois, mais ils ont un avis sur la politique et ils sont aussi concernés par la politique. Donc si on sait un peu près ce qui se passe dans la politique luxembourgeoise et qu'on a un avis sur la politique luxembourgeoise, on devrait pouvoir voter parce qu'on est informé sur cette politique...on est concerné...et comme X a dit on devrait quand même avoir des bases de la langue luxembourgeoise... »

Par ailleurs plusieurs personnes ont raconté leur difficulté objective à apprendre le luxembourgeois car sa connaissance ne serait pas une nécessité dans une société comme au Luxembourg où le français⁸⁷ ainsi que l'allemand et l'anglais seraient largement parlés.⁸⁸

Même pour les plus motivés l'apprentissage serait un parcours semé d'embûches étant donné que dans certains milieux il est même difficile de rencontrer des personnes qui parlent luxembourgeois⁸⁹ et que les Luxembourgeois eux-mêmes préfèrent parler la langue de leur interlocuteur s'il remarque que ces derniers ne parlent la langue de Dicks ou de Rodange. L'histoire racontée par une femme, de père luxembourgeois et de mère française, qui a été scolarisée dans le système français au Luxembourg est révélatrice de cette difficulté :

« Moi par rapport à ça (c'est-à-dire la connaissance linguistique), je suis un cas un petit peu particulier, puisque je suis luxembourgeoise et que je ne parle pas luxembourgeois. J'ai pris des cours, mais bon il s'est passé différentes choses dans la vie qui ont fait que ce n'est pas toujours facile de les suivre et je ne le pratique pas. Je ne le pratique pas avec ma famille luxembourgeoise, que je vois pour des fêtes de famille ... »



⁸⁷ « Je suis d'accord que les étrangers devraient pouvoir aller voter mais aussi sous la condition qu'ils vivent depuis un certain temps ici. Et la langue. Il n'est pas indispensable qu'il la maîtrise. Aussi au lux quand on va dans les magasins tout le monde parle français. Donc on ne se donne pas la peine d'apprendre le luxembourgeois. Étant donné qu'au Luxembourg même on ne parle pas vraiment luxembourgeois...étant donné que l'on parle français partout. »

⁸⁸ « La question de la langue quand vous faites des études vous la faite aussi en fonction de l'étendu de la langue. Donc quand vous apprenez l'anglais, c'est parce que vous savez que vous allez voyager dans le monde. Ou l'espagnol etc. donc à la base l'étudiant il va se dire je vais plutôt étudier le français, l'allemand, ou l'anglais que le luxembourgeois. Quand on va dans un pays c'est vrai que c'est important de s'intégrer. Mais mon cas personnel, je travaillais dans des boites où on parlait l'anglais comme langue principale, j'ai des voisins, un italien, un français et l'autre belge...et j'ai très peu l'occasion de parler luxembourgeois. Et quand j'en croise, ce sont mes voisins, ils me parlent français...donc c'est difficile (rire)»

⁸⁹ « Ok...moi j'ai voté pour mais...j'ai des difficultés...je vais vous dire franchement...je suis américain, ça fait 30 ans que je suis ici...j'ai le même problème que madame...je suis venu ici *as an expatriate with Goodyear* ...je parle le grec, l'italien, l'espagnol, le marocain...je parlais même le vietnamien puisque j'ai fait la guerre du Vietnam il y a 40 ans en tant qu'officier américain. Mais quand je suis venu ici à la différence de beaucoup d'autres pays où j'allais...ici je peux parler le français...j'allais dans l'usine je parlais l'espagnol à la place du portugais. Beaucoup de luxembourgeois qui travaillaient pour la Goodyear et qui travaillent encore heureusement me disait *Henry speak to me in American* parce qu'ils voulaient pour pouvoir progresser...Ils se projetaient et certains d'entre eux sont devenus managers aux US ou ailleurs. Donc tout à l'heure madame ou mademoiselle (rire)...et donc il y avait pas pour moi cette motivation pour apprendre...et pourtant je suis marié à une luxembourgeoise...et elle a des petits enfants qui me disaient pourquoi tu ne parles pas luxembourgeois?...et j'ai pris des cours, mais rien...peut-être que je suis arrivé à 38 ans et c'était un peu trop tard la haut (en indiquant sa tête). Mais deux ans auparavant j'avais été obligé, et je l'ai fait, d'apprendre le grec parce que j'étais le numéro deux d'une usine à Thessaloniki. Et le grec je crois que c'est un peu plus compliqué que le luxembourgeois. »

Plus loin elle a indiqué que de toute façon sa famille luxembourgeoise parlait français ainsi que ses amis luxembourgeois, ce qui est assez commun pour les familles binationales qui ont vécu à l'étranger avant de venir au Luxembourg⁹⁰. Elle a ajouté que cette question de la langue lui pose un vrai problème identitaire qui peut se résumer par le fait que bien qu'elle se sente profondément luxembourgeoise, elle n'est pas reconnue comme telle par les Luxembourgeois en grande partie à cause de la langue. Ce sentiment est tellement fort qu'elle n'ose même plus dire qu'elle est luxembourgeoise. Il s'agit d'un problème identitaire original et largement méconnu qui concerne une partie croissante de la population d'origine étrangère.

« ...Moi je suis née ici, j'ai de vrais racines luxembourgeois, je suis vraiment heureuse d'être là, fière, impliquée, je surveille des élections systématiquement donc je me sens vraiment luxembourgeoise...et j'en arrive à un point...là ça fait pas longtemps...je vais arrêter de dire que je suis luxembourgeoise, je vais dire que je suis française, parce que j'attire que des ennuis à dire que je suis luxembourgeoise alors que je ne parle pas luxembourgeois...et pour moi c'est difficile à vivre parce que c'est dans mes gènes. J'ai toujours été luxembourgeoise et même si je n'ai pas été à l'école luxembourgeoise...j'aime ce pays, j'aime plein de choses et tout...mais je me sens rejetée...donc c'est assez difficile...donc pour moi c'est très sensible.....donc moi je ne sais pas si la langue luxembourgeoise fait vraiment que l'on est intégré dans le pays. Moi je me sens intégrée...enfin je le suis de toute façon c'est comme ça. Mais en même temps, c'est une vraie barrière pour moi...vous voyez...alors que j'ai toujours eu mon passeport luxembourgeois... »

A ce propos certains craignent que le fait d'imposer la langue luxembourgeoise pour voter pourrait devenir une condition rédhibitoire qui limiterait fortement l'intégration des étrangers et peut-être même leur motivation pour apprendre le luxembourgeois.⁹¹

⁹⁰ « Même au moment où j'habitais au Luxembourg quand j'avais 16 ans et que j'ai eu des copines qui étaient luxembourgeoises, qui étaient au lycée des garçons...même si moi à la limite j'avais envie qu'elles me parlent luxembourgeois... ça c'est toujours fait en français, parce que c'était plus simple...et ça s'est fait presque toujours comme ça. »

⁹¹ « Le luxembourgeois ne doit pas être une condition rédhibitoire pour le droit de vote autrement on limite l'intégration et probablement une motivation supplémentaire pour apprendre le luxembourgeois: moi je pense que le luxembourgeois ne doit pas être un frein si quelqu'un veut s'intégrer. Bon il faut faire des efforts pour l'apprendre et tout, mais les gens sont plus ou moins doués pour les langues, s'adapte plus ou moins facilement, c'est aussi une question d'âge des fois...Puis de passé aussi, si vous avez appris quatre langues dans votre vie, vous arrivez au luxembourgeois, vous avez encore une langue à apprendre...Bon il y a plein de choses qui peuvent rentrer en ligne de compte...alors que la personne veut s'intégrer au pays...alors je pense que la langue luxembourgeoise existe, c'est l'identité du pays, etc. mais d'un autre côté si quelqu'un veut s'intégrer, je pense qu'il doit y avoir peut-être un petit niveau demandé mais pas des compétences extrêmement haute... »

CONCLUSION

Il est probable que dans nul autre pays en Europe (et peut-être dans le monde), les arguments en faveur de l'extension du droit de vote actif des étrangers aux élections nationales sont susceptibles d'avoir plus d'emprise qu'au Luxembourg. Avec quasiment la moitié de la population résidente étrangère, une bonne intégration de celle-ci, une grande partie des luxembourgeois d'origine étrangère, l'existence de trois langues officielles et la conscience que la richesse nationale est tributaire des différentes vagues d'immigration, le Luxembourg présente un terreau idéal pour faire prévaloir l'idée que les étrangers devraient pouvoir voter aux élections nationales. En plus d'être une exigence de légitimité démocratique, celle-ci se justifierait par la compétence des étrangers, par le fait qu'ils payent des taxes dans le pays, par la nécessité de renforcer leur intégration et aussi par le fait qu'ils peuvent déjà voter aux élections locales et européennes.

Dans notre groupe, une large majorité (66.7%) y était favorable avec la seule condition de résidence dans le pays. Moins de deux participants sur dix (18.5%) souhaitaient après la consultation qu'en plus de la condition de résidence soit également ajoutée la condition de connaissance linguistique du luxembourgeois. Le sentiment général était que les étrangers devraient faire un effort pour apprendre le luxembourgeois, mais que celui-ci ne devrait pas devenir une condition pour voter étant donné la difficulté d'apprentissage de la langue et l'effet contreproductif qu'une telle exigence pourrait avoir sur les communautés étrangères.

La compétence et l'intérêt des potentiels électeurs étrangers pour la politique luxembourgeoise sont perçus comme bien plus importants ; certains estiment même qu'ils devraient devenir les principales conditions pour faire bénéficier les étrangers du droit de vote national. Le fait que la mouture définitive de la question référendaire inclut la condition d'avoir participé aux élections communales et/ou européennes, devrait contribuer indéniablement à rassurer l'électeur luxembourgeois que les étrangers qui s'inscrivent sur les listes électorales seront ceux qui s'intéressent à la politique luxembourgeoise.

Cependant, l'introduction de conditions à ce point restrictives peut également avoir l'effet opposé. Certaines personnes initialement favorables à l'extension de droit de vote risquent de s'y opposer car elles considèrent que sur base de telles conditions, elles ne bénéficieraient qu'à une proportion insignifiante d'étrangers. Notons à ce propos qu'aucun participant dans le groupe n'avait envisagé que les étrangers eussent préalablement dû participer aux élections communales et/ou européennes et que la condition de résidence s'étende sur dix ans. Le temps de résidence maximal proposé était de cinq ans et un nombre relativement important était favorable à une condition de seulement trois ans.

Il est par ailleurs probable qu'une tranche de l'opinion publique et des partis de l'opposition, interprète cette sévérité des conditions comme une stratégie électorale visant à accroître les chances d'obtenir une majorité au référendum pour ensuite progressivement diminuer leurs exigences. A ces critiques viennent s'ajouter une série d'autres arguments. L'argument « classique » suivant lequel le droit de vote devrait être lié à la nationalité dont l'acquisition a été simplifiée notamment grâce à l'introduction de la double nationalité. L'argument identitaire pointant les dangers que la langue luxembourgeoise pourrait progressivement disparaître de la vie politique luxembourgeoise et que les intérêts des Luxembourgeois - particulièrement ceux travaillant dans la fonction publique - seraient dilués dans les intérêts des étrangers. L'argument communautaire suivant lequel l'extension du droit de vote aux étrangers mettrait en danger l'unité nationale en favorisant l'apparition de partis et de groupes d'intérêts qui défendent les intérêts de « minorités nationales ».

Afin d'atteindre une meilleure compréhension des opinions sur le droit de vote des étrangers il serait important que pour une prochaine consultation, les opinions défavorables à son extension soient d'avantage représentées. Si, comme on le préconise, les prochaines consultations se feront avec les citoyens de nationalité luxembourgeoise, il sera plus aisé de recruter des Luxembourgeois ayant des opinions opposées car suivant les derniers sondages ceux-ci seraient divisés en part égale sur l'opportunité d'étendre le droit de vote actif aux étrangers.

EXTENSION DU DROIT DE VOTE ACTIF À 16 ANS

« La participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique »

(Programme de la coalition gouvernementale)

« Êtes-vous d'accord pour accorder le droit de vote actif aux jeunes à partir de 16 ans ? »

(Déclaration gouvernementale du 22 septembre 2014)

« Approuvez-vous l'idée que les jeunes âgés entre 16 et 18 ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeur aux élections de la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales, ainsi qu'aux référendums »

(Proposition de loi du 4 novembre 2014)

INTRODUCTION

Bien que cette thématique n'ait été que superficiellement abordée, il est intéressant de constater que les avis ont significativement changé. Initialement le soutien pour l'extension du droit de vote à 16 ans était inférieur à la moyenne et suite aux débats, une partie relativement importante des participants est devenue favorable. Etant donné que la plupart d'entre eux n'ont jamais sérieusement réfléchi à la question il est probable qu'ils étaient plus sensibles aux arguments qu'ils rencontraient pour la première fois.

Comme pour la question de la limitation du mandat ministériel, ce désintérêt est révélateur de la nature secondaire de la question pour les participants. A plusieurs reprises ils se sont demandé s'il s'agit d'une question à ce point importante d'en faire un référendum. Non seulement cette question ne serait pas prioritaire⁹² pour la majorité des électeurs, mais elle ne le serait pas non plus pour les premiers concernés, les jeunes de 16-18 ans.

⁹² « Est-ce que c'est pas un faux débats ? Est-ce que ce sont vraiment les jeunes qui se posent la question ? Est-ce qu'ils sont impliqués dans la vie politique ?...Donc il y a la maturité et il y a l'intérêt. »

Raison pour laquelle plusieurs participants ont voulu savoir pourquoi elle figurait dans la liste des questions référendaires.⁹³

L'expert a expliqué que c'est une question récurrente dans le débat luxembourgeois qui a été mise sur l'agenda par certains partis et organismes de la société civile afin de renforcer la représentativité du pays mais probablement aussi pour servir certains calculs électoraux.⁹⁴ Notons aussi que, comme pour le droit de vote des étrangers, on a voulu savoir pourquoi il n'était pas prévu que les personnes qui sont directement concernées par le référendum puissent voter. Pour certains il serait même préférable de faire préalablement un sondage auprès des 16-18 ans afin de s'assurer que soit pris en considération l'avis de ceux qui sont directement concernés par la réforme. Si on découvre que seule une minorité y est favorable, un tel référendum ne serait pas souhaitable.⁹⁵

EVOLUTION DES OPINIONS

Initialement, une majorité relative des participants (48.1%) était contraire à l'extension du droit de vote à 16 ans, alors que moins de deux électeurs sur dix (18.5%) y étaient favorables. La moyenne des répondants sur une échelle de 1 (« tout à fait contraire») à 10 (« tout à fait d'accord»), n'était logiquement que de 4. Suite aux débats, on assiste à un changement significatif, similaire à celui observé pour la limitation des mandats ministériels. La moyenne des répondants a passé la barre des 5, et une majorité relative (29.6%) est favorable alors que la proportion d'avis défavorables est passée de 48.1% à 25.9%. Notons enfin que la part des indécis a doublé pour atteindre 37%.

⁹³ « J'avais une question. La question des jeunes qui votent ou pas, ça vient de qui ? Je suis d'accord avec lui que c'est une fausse question...je ne vois pas que les jeunes ont dit : On veut voter ! C'est qui ? Les partis ? »

⁹⁴ « En 1972 c'est arrivé à 18 ans...sachant aussi que peut-être il y a quelques partis qui sont plus intéressés que d'autres. Comme pour le votes des plus âgés...bon il y a aussi (il faut vérifier) la confédération de la jeunesse qui s'est exprimée là-dessus. Il y a des propositions de lois assez régulièrement, il y a 10 ans, en 2010 de Berger.... De manière générale c'est la question de la représentativité au Luxembourg qui est posée. Comme ce gouvernement a évoqué la question de la démocratie dans le programme de coalition...de manière générale la question de la représentativité s'est posée... »

⁹⁵ « Mais on parle du vote des jeunes mais on ne sait pas s'ils connaissent la réalité de la politique. On ne sait pas...faites un référendum et voyez qui ça intéresse. Si c'est 5% annulez-lu. »

En d'autres termes, les débats ont eu pour effet d'accroître le nombre de participants favorables (+11.1%) et celui d'indécis (+ 18.5%). Il est donc probable que la campagne jouera un rôle important dans l'évolution des opinions des citoyens. Dans la section qui suit nous allons voir quels sont les arguments qui sont susceptibles d'expliquer ce changement.

Le droit de vote à toutes les élections devrait être étendu aux jeunes à partir de 16 ans

	Questionnaire pré	Questionnaire post
Moyenne	4	5.4
Effectifs (%)		
Contre (1-3)	48.1	25.9
Indécis (4-6)	18.5	37
Pour (7-10)	18.5	29.6
NSP	14.8	7.4
n=27		

FIGURE 21 LE DROIT DE VOTE À TOUTES LES ÉLECTIONS DEVRAIT ÊTRE ÉTENDU À PARTIR DE 16 ANS



ANALYSE DES ARGUMENTS

Dans la mesure où les débats portant sur le droit de vote à 16 ans étaient relativement courts, les arguments sont présentés sous forme de trois thématiques et non, comme pour les autres sections, sous forme d'arguments favorables et contraires.

Compétences des jeunes

Le principal argument contraire à l'extension du vote est l'incompétence et le désintérêt pour la politique.

Ainsi un participant indique qu'il est contre le vote obligatoire en prenant l'exemple de son fils de 16 ans « qui ne sait même pas ce qu'est un parti politique »⁹⁶ ; une autre personne estime que les jeunes sont inaptes à voter car ils seraient trop bouleversés par leur « hormones » et préoccupés à choisir leur voie pour s'intéresser à la politique.⁹⁷ Cet argument a très rapidement été nuancé et critiqué.

Plusieurs intervenants se réfèrent à des exemples personnels, démontrant que des jeunes de 16 ans ont une maturité suffisante pour aller voter, comme le démontre leur implication récente dans la place publique en faveur d'un maintien des bourses universitaires.⁹⁸

Cette évolution serait aussi dans l'ère du temps. Les jeunes d'aujourd'hui seraient plus mures qu'il y a 20 ans⁹⁹, s'engageraient davantage¹⁰⁰ et auraient aussi beaucoup plus de moyens de s'informer notamment grâce à internet.¹⁰¹

⁹⁶ « Moi j'ai un gamin de 16 ans et vous savez quoi, je vais l'envoyer voter, il ne sait même pas c'est quoi un parti politique. Il n'en a rien à faire... »

⁹⁷ « Moi je suis aussi contre...Les jeunes à 16 ans ne savent pas qui ils sont. Ils cherchent leur identité, ils sont tellement bouleversés par les hormones (rire), ils sont tellement la tête dans les nuages à propos de leur propre futur, carrière, etc. ceux sont des grands issues pour eux à réaliser... et alors j'ai fait une recherche avec mon petit fils qui a 14 ans ce que tu penses de l'argent pour les études. Alors il était un peu en contact avec les idées et il a dit, je pense que ce n'est pas juste de déterminer ce qu'on donne maintenant ou limiter, mais tu sais grand-ma, je ne suis pas vraiment informé. Si j'avais le vote, je ne pourrais pas vraiment faire un choix avec responsabilité. Et j'étais vraiment étonnée d'entendre cet avis...parce que je pense que les jeunes gens ont d'autres problèmes. . « Je me demande à 16 ans – Je parle en général – mais la plupart des jeunes, ce n'est pas leur affaire je crois. Ils n'ont pas assez de maturité pour décider sur une loi ou... ». « Je suis aussi contre. Je trouve que n'as pas la tête à 16 ans à faire ça. Peut-être donner une option à ceux qui sont vraiment intéressés mais alors il faut qu'il le démontre...que la politique c'est leur dada...et qu'ils s'y connaissent »

⁹⁸ « ... pour les gens de 16 ans...oui et non...un jeune de 16 ans qui va jouer à la balle tous les week end, c'est ses parents qui vont lui dire tu vas voter ça...maintenant je vais prendre mon frère qui s'intéresse. Lui il va pouvoir donner un avis ...on va prendre les bourses par exemple. Un jeune de 16 ans il a le droit de pouvoir dire oui ou non, parce que la majorité des jeunes de 16 ans vont peut-être aller à l'université, donner un avis, faire des études et tout...donc pourquoi ils ne devraient pas voter pour une loi ou contre une loi... »

Majorité légale à 16 ans ?

Plusieurs personnes ont observé que l'introduction du droit de vote à 16 ans pose le problème plus général de la majorité légale.¹⁰² De leur point de vue, il serait logique et normal que la diminution de majorité politique (c'est-à-dire la possibilité de voter) aille de pair avec la diminution de la majorité civile et pénale.

« J'étais quand même frappé par quelque chose ce matin. C'est de dire peut-on rajouter la droit de vote et pas la majorité civile et pénale et ça c'est une vraie question à ce moment-là. Car on ne peut pas dire que quelqu'un peut se prononcer pour l'avenir du pays et lui dire ensuite, non tu n'as pas le droit de faire ça, de signer quelque chose, il faut l'autorisation des parents, etc. Je pense qu'à ce moment-là il faut que les deux choses évoluent, il faut que la majorité elle-même vienne à 16 ans...Peut-être avec des garanties – et en tout cas pour qu'ils s'expriment, je pense d'ailleurs qu'ils s'expriment bien. »



⁹⁹ « On touche vraiment à l'humain, à la personne parce que je pense que c'est avant tout une histoire de maturité. Je pense que passer de l'âge de vote à 21 ensuite à 18 ans, c'est sûr que les choses vont très vite. Aujourd'hui un jeune de 16 ans n'est pas le même qu'il y a 20 ans. Je pense que l'entendement, les jeunes de 16 ans l'ont, mais est-ce que l'intérêt est là. C'est-à-dire que je rejoins un petit peu mon collègue... »

¹⁰⁰ « Je pense qu'avec le recul, les gens de cette génération, à ce que j'en vois, sont plus murs que nous l'étions à notre époque. Pour moi la majorité était à 21 ans à l'époque. Et donc aujourd'hui je vois que les jeunes de 16 ans sont très au courant des questions sociétales et semblent très concernés. On a d'ailleurs vus récemment quand même une assez grande mobilisation de gens assez jeunes dans la rue et qui se sont mobilisés d'une façon très responsable. Et puis enfin, c'est un nouveau droit qui ne retire rien à personne et j'aime beaucoup qu'on rajoute et qu'on ne limite pas quelque chose... »

¹⁰¹ « Dans la société actuelle avec l'informatique où tout le monde à accès, les jeunes sont de plus en plus au courant de ce qui se passe du quotidien. Ils savent que la guerre existe en Afghanistan, du quotidien ...donc pourquoi pas 16 ans voter aux élections. »

¹⁰² « Je suis ni pour ni contre. Je pense qu'on doit simplement se poser la question si quelqu'un peut être considéré comme adulte, comme majeur. A ce moment-là on ne doit pas seulement changer la loi pour voter à 16 ans, mais on doit changer toutes les lois. On doit changer aussi les lois criminelles, toutes les lois qui disent que l'on peut faire quelque chose à partir de 18 ans, on doit changer tout pour 16 ans. Mais ça c'est une discussion pas seulement sur le vote, mais c'est une question quelqu'un de 16 ans est-il majeur ou pas ? »

Nature facultative du droit de vote avec éducation civique

Le principal argument qui a fait changer l'opinion de plusieurs participants est la nature facultative du droit de vote à 16 ans.¹⁰³ A plusieurs reprises la modératrice et l'expert ont rappelé que le vote serait facultatif comme en Autriche ou comme au Luxembourg pour les plus de 75 ans. Cela implique que le danger de vote non informé serait limité car seulement ceux qui sont réellement intéressés et qui font la démarche de s'inscrire iraient voter.¹⁰⁴

Page | 94

« Euh ! Ecouter, j'étais contre, mais en y pensant et repensant encore, je ne vois pas pourquoi je serais contre, parce que 16 ans, qu'est-ce que ça veut dire avoir l'âge qu'on a. A 16 ans ça ne veut pas dire que vous allez être moins mature ou plus mature. J'ai un exemple personnel que je ne délivrerai pas, parce que ça ne regarde personne et puis tout le monde s'en fou. Mais qui peut prouver qu'un enfant de 10 ans peut être plus à même de répondre à des questions sensibles qu'un homme de 30-40-50 ans. Donc je ne pense pas que ça doit être une question d'âge et... euh est-ce que ça doit être facultatif ou pas. Moi je pense que le vote est un droit et pas une obligation et donc dès que ça devient une obligation, ce n'est plus un droit et à partir de ce moment-là, vous en tirez les conclusions que vous désirez... (Rire) »

Pour certains participants il serait souhaitable de s'assurer que les jeunes aient suivi les cours civiques à l'école à partir de la 7ème¹⁰⁵ et qu'ils puissent parler d'avantage de politique en cours, celle-ci ne devrait plus être un sujet tabou.¹⁰⁶

¹⁰³ « Moi je suis pour le droit de vote à 16 ans, mais je suis contre l'obligation de vote. Parce que moi dans ma vie professionnelle j'ai quand même fait connaissance avec des jeunes qui était déjà très intéressés à la politique. »

¹⁰⁴ « Moi je dirais que pour les jeunes ça devrait être comme pour les plus âgées de 75 ans qui ont un droit facultatif, c'est-à-dire que si ils ont vraiment envie de s'engager en politique, pourquoi pas leur laisser le choix d'aller voter ou pas. »

¹⁰⁵ « Je suis d'avis qu'à 16 ans on devrait pouvoir aller voter (mais pas devoir), seulement si on intègre à partir de la 7ème les cours civiques. Autrement on ne connaît rien quand on a 16 ans... »

¹⁰⁶ « Si on veut faire augmenter l'engagement politique, la responsabilité politique, il faut commencer à l'école avec des discussions. Et pas éviter car c'est politique et on ne discute pas de ça ici en classe. Parce que ça je suis contre. »

CONCLUSION

Bien qu'il s'agisse de la consultation sur laquelle les participants se sont le moins prononcés il est possible d'en tirer deux leçons en vue de la campagne référendaire. La première est la confirmation du paradoxe - aussi rencontrée à la convention des jeunes et dans les sondages récents - que les 16-18 ans ne souhaitent pas avec ardeur cette réforme.¹⁰⁷ Cela ne veut pas nécessairement dire qu'ils voteraient contre, mais plutôt que ce n'est pas une question prioritaire dans leur vie qui est déjà largement accaparée par les études, le futur professionnel, les hobbies et peut être aussi par un souhait de continuer à profiter encore quelques années d'une certaine insouciance avant de rentrer définitivement dans la vie « adulte ». Ces derniers sont aussi très conscients et honnêtes par rapport aux limites de leurs compétences politiques. A plusieurs reprises ils ont déclaré qu'ils ne se sentent pas suffisamment informés pour voter et que si le droit de vote était étendu, celui-ci devrait être accompagné d'un renforcement de l'éducation civique à l'école et de mesures publiques visant à améliorer la compréhension des enjeux électoraux. Enfin, comme le montre les récentes actions politiques dans la rue et sur Internet (ex : la diminution des subventions publiques pour les études, la réforme de l'éducation), ils se contenteraient de formes alternatives d'action politique sur des questions précises qui les concernent directement.

La deuxième leçon est le fait qu'un argumentaire se focalisant sur la nature facultative du droit de vote actif pour les jeunes pourrait influencer l'opinion publique à voter en sa faveur. Lors de la consultation plusieurs personnes qui étaient clairement contraires à son extension ont été sensibles l'argument que le vote ne serait pas obligatoire pour les 16-18 ans. Il faudra préalablement s'inscrire sur la liste électorale, ce qui implique que seulement ceux qui sont vraiment intéressés à la politique luxembourgeoise iraient voter. Ceci serait une assurance solide contre les risques d'un vote désinformé.

¹⁰⁷ Convention des jeunes Luxembourg : « La confiance c'est bien, le contrôle c'est mieux », 10^{ème} édition, Chambre des Députés, 7 novembre 2014. URL : <http://www.cgil.lu/>

En somme en dépit des sondages récents qui indiquent que seulement 33% des électeurs luxembourgeois sont favorables à l'extension du droit de vote actif à 16 ans¹⁰⁸, et que parmi les jeunes concernés une minorité considère que c'est enjeu important, notre analyse suggère que les opinions risquent d'évoluer favorablement pour au moins trois raisons : 1) Il s'agit d'un enjeu sur lequel la population ne s'est jamais penchée sérieusement. Les personnes consultées sont donc susceptibles d'être plus réceptives aux nouveaux arguments ; 2) Des garanties solides sur la compétence des électeurs proviennent de sa la nature facultative du vote. C'est un argument qui s'est révélé être particulièrement efficace car les gens sont généralement d'accord pour dire que la compétence politique n'est pas liée à l'âge ; 3) A supposer que cela peut porter à des conséquences négatives (vote désinformé, populisme, non autonomie du vote) celles-ci seraient de toute façon limitées, car les jeunes qui s'inscrivent ne représenteront qu'une minorité de l'électorat.



¹⁰⁸ TNS ILRES – PolitMonitor LW-RTL Hierscht 2104, sondage en ligne et par téléphone du 31.10 au 5.11. 2014. Réalisé auprès de 1061 personnes à partir de 18 ans.

POUR UNE CAMPAGNE RÉFÉRENDAIRE PARTICIPATIVE :

ANALYSE COMPARÉE DE CAS DE REFERENCE

INTRODUCTION

Le choix des autorités luxembourgeoises d'inclure les citoyens dans le processus constitutionnels à travers l'organisation des référendums et de forums-citoyens, s'inscrit dans un phénomène plus large de démocratie participative visible dans un nombre croissant d'Etats dont les gouvernements sont en quête d'une nouvelle légitimité.¹⁰⁹ Les exemples en ce sens abondent et sont visibles également au Luxembourg. Au niveau local par exemple, le budget participatif¹¹⁰, a été expérimenté pour la deuxième fois en Ville de Luxembourg. Le Gouvernement a lancé des consultations en ligne, comme celui de la simplification administrative¹¹¹ et le Parlement a introduit avec succès les pétitions en ligne.

L'objectif de cette dernière partie est de déterminer comment le Parlement luxembourgeois, qui sera vraisemblablement l'organisateur de la campagne référendaire, pourra au mieux impliquer les citoyens tout au long de celle-ci. Comment, en d'autres termes, devra-t-il organiser les forums-citoyens afin que ceux-ci soient constructifs et utiles aux électeurs luxembourgeois et aux résidents étrangers (même s'ils ne pourront pas voter) ? Ou, pour le dire autrement, comment éviter que l'organisation de ces forums-citoyens ne soit pas perçue comme une manœuvre de diversion « pseudo-démocratique » aux frais du contribuable ?

¹⁰⁹ Pour connaître ce qui se fait en matière de démocratie participative à travers le monde voir le site suivant : www.participedia.org

¹¹⁰ La Ville de Luxembourg a mis en place pour la deuxième fois le budget participatif. La participation était modeste car il s'agit en réalité d'un processus purement consultatif. Une façon d'accroître l'intérêt et l'utilité du processus aurait été dans un premier temps de rendre l'avis des citoyens obligatoires sur un nombre limité de propositions, comme cela s'est fait à Paris en 2013. (Voir à ce sujet Kies, R. « Paris se lance dans le Budget participatif. Cette initiative se prête-t-elle comme référence pour les villes du Luxembourg ? », *d'Letzebuurger Land*, 27.11.2014)

¹¹¹ L'ensemble de ces propositions sont visibles sur le site suivant : www.vosidees.lu

L'étude se base sur une analyse détaillée de cas d'études qui se rapprochent au plus près du cas luxembourgeois. Il s'agit de l'Islande et de la République d'Irlande où sont et ont été en cours des Conventions citoyennes en vue de la modification de leurs Constitutions et de l'Etat de l'Oregon, aux Etats-Unis, où existe une longue tradition de pratiques référendaires qui, depuis quelques années, sont combinées à l'organisation de forums citoyens.

Page | 98

Notre principale proposition pour le Luxembourg est d'organiser pendant la campagne référendaire plusieurs consultations citoyennes et d'élaborer une brochure électorale qui serait distribuée à l'ensemble des électeurs. Celle-ci devrait contenir les principales conclusions issues des consultations afin que l'ensemble des électeurs puissent bénéficier des apports informatifs et réflexifs issus des forums-citoyens. Cette proposition - qui s'inspire de ce qui se fait dans l'Etat d'Oregon pour les référendums dont les enjeux sont jugés importants - renforcerait le caractère informatif de la campagne et contribuerait à rendre la réforme constitutionnelle plus compréhensible à l'ensemble des électeurs.



La réforme constitutionnelle en Islande a été initiée en 2010 à la suite de la crise financière qui a sévèrement touché le pays en automne 2008¹¹². Pour rappel cette crise était due à la faillite de trois banques internationales (Glitnir, Landsbanki et Kaupthing), représentant plus de 85% des avoirs du système financier du pays en une seule semaine au début d'octobre 2008. C'est dans ce contexte qu'a été décidé, avec le soutien du Premier Ministre de l'époque, Johanna Siguroardottir, de faire des élections extraordinaires pour la mise en place d'un Conseil constitutionnel en dehors du Parlement qui aurait pour mission d'écrire une nouvelle Constitution. L'originalité de ce processus a été que le Conseil constitutionnel est composée de citoyens qui ne sont pas actifs dans les partis politiques, ces derniers ayant été complètement décrédibilisés par la crise. Bien que cette réforme n'ait pas (encore) aboutie elle est riche d'enseignements pour le Luxembourg.

FONCTIONNEMENT

Le processus de convention citoyenne se divise en quatre phases qui vont jusqu'à l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Dans la première phase (exploration des enjeux par forum national), un échantillon de 1000 personnes sélectionnées de manière aléatoire s'est réuni pendant un jour afin de discuter des principes et valeurs sur lesquels la nouvelle constitution devrait s'appuyer. L'objectif de cette journée n'était pas de promouvoir un débat contradictoire, mais d'identifier les principales questions et enjeux que devraient affronter l'Islande dans la cadre de sa révision de la Constitution.

¹¹² Cette partie est basée sur le chapitre Bergman, E., « Participatory constitutional deliberation in wake of crisis : the case of Iceland », prévu pour l'ouvrage de Reuchamps, M. et J. Suiter, *Constitutional deliberative democracy in Europe*, ECPR Press.

Dans la seconde phase (Consultation de comité constitutionnel), un comité constitutionnel de sept membres désignés par les partis politiques a fait une synthèse des questions traitées par le forum national et a proposé des idées pour la révision constitutionnelle. Cela a abouti à un rapport de 700 pages qui devait servir de point de départ pour les délibérations de l'Assemblée constituante. Outre les conclusions du Forum, ce rapport a également énuméré les opinions d'experts et des membres du Comité lui-même.

Dans la troisième phase (Elections d'un Conseil constitutionnel), le Parlement a organisé des élections nationales pour choisir une Assemblée constituante indépendante de 25 membres. Pas moins de 522 candidats ont participé à la compétition électorale et chacun devait obtenir le support de 30 personnes, ce qui signifie que 5% de la population a signé pour un des candidats.

Dans la quatrième phase (Elaboration d'une nouvelle Constitution), le Conseil constitutionnel avait quatre mois pour élaborer des propositions pour réviser la Constitution et, si possible, en proposer une complètement nouvelle en se basant sur les documents élaborés par le Forum national et du comité constitutionnel. Dès le départ le Conseil constitutionnel citoyen s'est fixé trois tâches prioritaires et a formé des groupes de travail *ad hoc*.¹¹³ Il a fait le choix de ne pas travailler à huis clos, mais de s'ouvrir en publiant, essentiellement à travers les médias sociaux, ses propositions et leurs révisions sur base des commentaires qui lui étaient parvenus. En s'ouvrant vers l'extérieur et en gardant ses distances des directions des partis politiques et groupes d'intérêts dominants (syndicats, organisations d'entrepreneurs, etc.) le Conseil constitutionnel citoyen a voulu faire apparaître son travail plus légitime et prétendant ainsi à l'apolitisme de ces propositions. En dépit d'une auto-organisation relativement efficace, celui-ci n'a pas réussi à traiter systématiquement toutes les contributions et commentaires qui lui étaient soumis de l'extérieur. Rien que sur Facebook plus de 3600 messages lui avait été envoyés.

¹¹³ Ces trois tâches étaient : 1) mettre à jour le chapitre sur les droits de l'Homme en y ajoutant les droits sociaux et civils et la protection de la nature ainsi que sa propriété partagée ; 2) de diviser plus clairement les branches du gouvernement et 3) développer des instruments fonctionnels pour accroître la démocratie directe. Trois groupes de travail étaient formés pour travailler sur ces questions.

Un projet inabouti

Vers la moitié de l'année 2011 le Conseil constitutionnel est arrivé à s'entendre sur l'ébauche d'une nouvelle Constitution. Le choix a été fait de présenter un document consensuel afin de donner plus de poids à celui-ci. La réception de celui-ci par le Parlement n'en fût pas moins froide car, d'une part, le Conseil avait refusé de coopérer avec lui et les partis politiques et car, d'autre part, il n'était pas prévu quelle suite il faudrait donner à ce document.

Après de nombreuses controverses, le Parlement a décidé de mettre en place un référendum consultatif le 20 octobre 2012 autour de six questions, qui avaient été débattues par le Conseil, dont une était de savoir si la proposition de révision constitutionnelle du Conseil devrait servir comme base pour élaborer la nouvelle Constitution, alors que les cinq autres portaient sur des réformes constitutionnelles spécifiques.¹¹⁴ Environ la moitié de la population a voté et toutes les propositions de réformes ont été approuvées. Parmi celles-ci deux tiers ont accepté que le document du Conseil devienne le document de référence pour réviser la Constitution.

Les élections législatives se rapprochant, le processus de révision a dû être interrompu et le Gouvernement a voté un projet de loi qui délègue la décision de la suite à donner au processus constitutionnel au nouveau Parlement. Suite aux élections qui ont puni les deux partis gouvernementaux de centre gauche qui étaient favorables au processus constitutionnel, un nouveau gouvernement fut formé qui décida d'abandonner le processus en cours et de mettre en place son propre comité constitutionnel composé de représentants de leurs partis politiques.¹¹⁵ Ce fût probablement à ce moment-là que fut signé l'arrêt de mort de l'ensemble de la consultation constitutionnelle citoyenne.

¹¹⁴ Les questions du référendum étaient les suivantes: 1) Souhaitez-vous que les propositions du conseil constitutionnel forment la base d'un nouveau projet de constitution ? (Oui : 66,3 %) ; 2) Dans la nouvelle constitution, voulez-vous que les ressources naturelles qui ne sont pas une propriété privée soient déclarées propriété nationale ? (Oui : 82,9 %) ; 3) Voudriez-vous qu'il soit fait mention dans la nouvelle Constitution d'une Eglise établie (nationale) en Islande ? (Oui : 57,1 %) ; 4) Voudriez-vous voir une mention dans la nouvelle Constitution autorisant l'élection de certaines personnes (vote préférentiel ou *panachage*) à l'Althing (Parlement Islandais) plus que ce n'est actuellement le cas ? (Oui : 78,4 %) ; 5) Voudriez-vous voir une mention dans la nouvelle constitution donnant un poids égal aux votes venant de toutes les parties du pays ? (Oui : 66,5 %) ; 6) Voudriez-vous voir mentionner dans la nouvelle constitution qu'une certaine proportion de l'électorat peut exiger que des questions soient soumises au référendum ? (Oui : 73,3 %).

¹¹⁵ Les résultats détaillés de l'élection sont accessibles sur le site *Parties and Elections in Europe*. URL: <http://www.parties-and-elections.eu/iceland.html>

Suivant les propos tenus par politologue Islandais Bergmann lors d'une récente conférence à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve, le projet ne serait pas encore complètement enterré. Une timide lueur d'espoir est réapparue avec le récent remplacement du Président (conservateur) de la Commission constitutionnelle par un haut fonctionnaire qui aurait déclaré que la Commission se servirait de l'avant-projet de citoyen comme document de base pour élaborer la nouvelle Constitution.¹¹⁶

CONCLUSION

Bien que le cas d'étude décrit ne puisse pas (encore) être qualifié comme un échec et que sa tentative d'inclusion des citoyens tout au long processus soit indéniablement louable, il est surtout utile pour pointer les erreurs à éviter dans le cadre d'une révision constitutionnelle impliquant directement les citoyens. Relevons aux fins de ce rapport les principales leçons qui peuvent également servir pour le Luxembourg.

Prévoir toutes les étapes de la révision

Il faut que chaque étape d'un processus de révision constitutionnelle, surtout s'il implique directement les citoyens, soit pensée. Le fait que les autorités islandaises n'aient pas prévu ce qui serait fait de la proposition de révision constitutionnelle par le Conseil a introduit une zone d'incertitude qui ne pouvait que vouer l'ensemble du projet à l'échec. Pour le dire autrement, les règles du jeu ne devraient pas, dans la mesure du possible, être improvisées ou changées en cours de route.

¹¹⁶ Université Catholique de Louvain-la-Neuve, « Constitutional deliberative democracy in Europe », *International workshop*, 23-24 Octobre 2014.

Inclure les responsables politiques

Une des principales causes de l'échec du projet de révision constitutionnelle est qu'une grande partie de la « classe politique » s'est sentie mise à l'écart.¹¹⁷ Même si la crise a fortement ébranlé la légitimité des représentants politiques, il aurait été souhaitable qu'ils fussent d'avantage inclus pour la simple raison que c'est eux qui à la fin vont devoir avaliser la proposition de révision à laquelle ont contribué les citoyens. Comme nous allons le voir dans le cas irlandais, la participation de la classe politique aurait probablement eu pour conséquence que celle-ci aurait été d'avantage convaincue de l'utilité de la Convention citoyenne et de l'importance de son succès.

Privilégier sélection des citoyens par sélection aléatoire

Les élections, qui a prime abord, semblent être la solution la plus démocratique pour déterminer les citoyens qui doivent intégrer la Convention peuvent être, comme le montre le cas islandais, en réalité problématiques aussi bien d'un point de vue organisationnel que politique. Du point de vue organisationnel, la multiplication du nombre de cabines de vote a failli rendre le résultat des élections nulles¹¹⁸, et la participation de plus de 500 candidats a rendu impossible la couverture médiatique de l'ensemble de ceux-ci. La légitimité du processus a aussi été remise en cause car à la fin « seulement » 37% de l'électorat a participé aux élections et que parmi les élus, beaucoup étaient connus, et appartenaient à l'aile gauche de l'intelligentsia de Reykjavik. En d'autres termes, cet exemple confirme que même des élections « non partisans » ne garantissent pas une représentativité de l'ensemble de la population.

¹¹⁷ Le parti indépendant (IP), éjecté du gouvernement, s'est intensément battu contre l'ensemble du projet, craignant probablement que celui-ci était une attaque contre son héritage politique. Même le premier parti des élections de 2009, le parti progressiste, qui a fortement soutenu le projet dès le début s'est retourné contre lui à partir du moment où le nouveau gouvernement de centre gauche s'est mis à le soutenir. Enfin, même dans la majorité gouvernementale certains ministres et députés se sont prononcés contre le projet.

¹¹⁸ Afin de répondre à la complexité des élections les autorités électorales décidèrent d'augmenter le nombre de cabines électorales. Suite à cela les élections ont été déclarées nulles car elles auraient dévié des règles des élections parlementaires, bien qu'il n'y ait aucune preuve de tricherie. Cette décision a failli mettre un terme à tout le processus. Face à cette décision, la majorité parlementaire gouvernementale a décidé de simplement nommer les personnes élues à l'assemblée constituante pour former un conseil constitutionnel qui aurait plus ou moins les mêmes missions. Le conseil a pu ainsi commencer à travailler à plein temps en avril 2011.

A l'inverse un échantillonnage aléatoire permet d'atteindre l'ensemble de la population et en particulier les personnes qui ne s'expriment généralement pas dans l'espace public. Il est donc plus susceptible de mieux représenter l'ensemble des opinions qui sont présentes dans la société.¹¹⁹

Limiter les ambitions de consultations citoyennes

Bien qu'il soit prouvé que les citoyens placés dans de bonnes conditions sont aptes à traiter de sujets complexes et à développer des opinions et propositions nouvelles et enrichissantes, il n'en reste pas moins illusoire de s'attendre qu'en seulement quelques mois ils puissent à eux seuls établir les jalons d'une nouvelle Constitution. La consultation citoyenne devrait rester un espace de délibération et de consultation complémentaire à d'autres (les médias, les partis politiques, les groupes d'intérêts, etc.) au service du Parlement, du Gouvernement et de l'ensemble des citoyens. Il ne s'agit pas de minimiser son potentiel épistémique et légitimant mais d'être réaliste quant à son rôle dans la réforme de la Constitution.



¹¹⁹ Pour une analyse détaillée des arguments en faveur de la formation de Conseil citoyens sélectionnés aléatoirement voir l'article de Gastil, J. and Richards R. (2013), « Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies », *Politics and Society*, 41(2), pp. 253-281.

CONVENTION CONSTITUTIONNELLE CITOYENNE EN RÉPUBLIQUE D'IRLANDE

Contexte

A l'instar de du cas islandais, la gravité de la crise économique fut également à l'origine de l'établissement d'une Convention constitutionnelle citoyenne irlandaise¹²⁰. La crise irlandaise, due en grande partie à sa dépendance aux financements à court terme, a fortement accru la méfiance des citoyens quant à la capacité du Gouvernement à gérer correctement le pays. C'est à ce moment que s'est imposée l'idée qu'une réforme plus participative de la Constitution serait mieux acceptée et contribuerait à renforcer la légitimité démocratique du pouvoir en proposant de nouvelles pratiques démocratiques. La Convention constitutionnelle irlandaise provient d'un compromis entre deux partis, *Fine Gael* et le *Labour* qui sont arrivés au pouvoir après les élections de 2011.¹²¹ Ceux-ci ont été fortement influencés dans l'élaboration de la Convention par les assembles citoyennes pour la réforme électorale mise en place dans la province canadienne de la Colombie Britannique¹²² (2004) et en Ontario¹²³ (2007), ainsi que par l'Assemblée citoyenne pilote *We the citizens* (2011), instituée par des politologues irlandais avec l'objectif de démontrer aux responsables politiques que les citoyens irlandais étaient aptes à débattre de questions complexes.

¹²⁰ Cette partie est basée sur le chapitre de Suiter J., Farrell D., Harris C., O'Malley E : « The Irish Constitutional Convention : a case of high legitimacy ? », prévu pour l'ouvrage de Reuchamps, M. et J. Suiter, *Constitutional deliberative democracy in Europe*, ECPR Press.

¹²¹ Les résultats détaillés de l'élection sont accessibles sur le site *Parties and Elections in Europe*. URL: <http://www.parties-and-elections.eu/ireland.html>

¹²² L'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale était un organisme créé par le Gouvernement de la Colombie-Britannique au Canada. L'Assemblée était chargée d'enquêter et de recommander des changements pour améliorer le système électoral de la province. Le corps était composé de 160 citoyens choisis aléatoirement. Leurs recommandations ont fait l'objet d'un référendum. A la fin la réforme n'est passée car elle n'a pas obtenu la majorité exigée de 60%. Pour plus d'information se référer à la présentation d'Archon Fung dans Participedia : <http://www.participedia.net/en/cases/british-columbia-citizens-assembly-electoral-reform>

¹²³ Pour plus d'information se référer à la présentation de Participedia : <http://www.participedia.net/en/cases/ontario-citizens-assembly-electoral-reform>

Mandat du Parlement

En juillet 2012, le Parlement irlandais a établi la Convention en lui donnant mandat d'examiner plusieurs questions précises.¹²⁴ Celles-ci concernent des enjeux techniques, comme la durée du mandat présidentiel (dont le rôle est surtout formel), mais aussi des questions potentiellement plus explosives comme le mariage de même sexe, ou la réduction du droit de vote à 17 ans. Notons que la Convention dispose d'une marge de manœuvre limitée pour ajouter des questions à l'agenda. Les membres de la Convention en ont largement profité en modifiant les propositions de réforme imposées par le Parlement¹²⁵ et en mettant à l'agenda de nouvelles propositions de réforme constitutionnelle. Pour les déterminer, la Convention a encouragé activement le public et la société civile à faire des propositions en ligne et par écrit et a organisé neuf meetings régionaux à travers le pays auxquels ont participé environ 1000 personnes. Au total la Convention a reçu plus de 800 propositions couvrant 30 thématiques différentes.¹²⁶

Membres de la Convention

Un des aspects les plus remarquables la Convention en comparaison aux autres assemblées citoyennes est d'avoir inclus des représentants politiques. Sur les 100 membres qui la compose, 66 sont citoyens, 33 sont députés et un est président issu de la « société civile », Tom Arnold, ancien directeur général d'une importante association caritative. Les citoyens étaient sélectionnés à l'aide d'un échantillonnage aléatoire stratifié (sur base de l'âge, sexe, région, éducation, niveau socio-économique) assurant que le groupe soit suffisamment représentatif de l'ensemble de la population.

¹²⁴ Celles-ci sont la réduction du mandat présidentiel à 5 ans, la réduction du droit de vote à 17 ans, la révision du système électoral du Dail (la chambre basse du Parlement), le droit pour les citoyens irlandais de voter dans les ambassades irlandaises aux élections présidentielles, des dispositions pour la mise en place du mariage de même sexe, l'introduction d'amendements dans la Constitution sur les rôles des femmes à la maison, des mesures pour encourager la participation des femmes en politique, le retrait du délit de blasphème de la Constitution.

¹²⁵ Par exemple, lors de la deuxième réunion de la Convention portant sur l'extension du vote à 17 ans, celle-ci a fait la proposition que le droit de vote soit proposé à partir de 16 ans. Le Gouvernement s'est engagé à faire un référendum sur cette question.

¹²⁶ Suite à cela, la Convention a décidé de consacrer les deux derniers week-ends de consultations (parmi les 10 prévus) à discuter des propositions issues de cette consultation. Les principales questions discutées sont celles d'inclure dans la Constitution des droits sociaux, économiques et culturels.

Les frais de transports étaient remboursés ainsi que le logement et les repas, cependant aucun honoraire n'était prévu étant donné que le budget pour l'ensemble du projet était limité à un peu moins d'un million d'euros. Les partis étaient libres de choisir qui envoyer à la Convention dans le respect d'une représentation proportionnelle à leur poids au Parlement.

Déroulement de la Convention

Les sessions de la Convention se sont déroulées une fois par mois pendant 10 weekends (toute la journée samedi et dimanche matin). Tout a été fait pour permettre une bonne délibération.

Du point de vue de l'information, une équipe de quatre politologues et d'un juriste ont mis à disposition l'information nécessaire aux membres de la Convention et, en étroite collaboration avec le secrétariat, ont proposé des experts pour chaque groupe. Comme ce fut le cas pour la consultation au Luxembourg, les experts ont fait une présentation au début de la consultation des principaux enjeux et arguments des thématiques traitées et étaient à disposition des membres de la Convention pour répondre à des questions.

Du point de vue de l'organisation des tables de discussions, les 99 membres étaient divisés dans des tables circulaires de huit personnes. Généralement il y avait deux à trois politiciens par table, toujours de différents partis, et la composition de la table variait d'un meeting à l'autre. Chaque table avait un facilitateur, garantissant que les débats soient équilibrés et un preneur de note.

Concernant la prise de décision, la Convention faisait des propositions au Parlement auxquels le Gouvernement s'est engagé à répondre dans les quatre mois. Les propositions étaient établies suivant une procédure mixant la délibération et le vote. Un projet de proposition était élaboré sur base des délibérations du samedi par l'équipe des politologues, les juristes et les experts. Il était ensuite présenté le dimanche matin aux membres de la Convention pour discussion, amendement et vote à bulletin secret sur chaque proposition.

Les principales difficultés, aussi rencontrées dans la consultation luxembourgeoise, étaient d'assurer un équilibre entre les sexes¹²⁷ et le temps limité à disposition. Les questions abordées étant souvent complexes et techniques, il était indispensable de couvrir un grand nombre d'informations ce qui ne laissait pas la possibilité de traiter des questions connexes ou plus générales.

¹²⁷ Cela était en partie dû à la sous-représentation des femmes au Parlement, et au fait qu'il n'a pas été prévu, faute de moyens, d'offrir des possibilités de garde pour enfant pour les femmes avec enfants.

Impact de la Convention

L'impact de la Convention sur les participants était, comme pour le Luxembourg, très positif. Ces derniers ont exprimé pleine satisfaction et ont souhaité que celle-ci soit répliquée pour traiter des thématiques qui n'avaient pas pu être abordées. Ils ont identifié plusieurs thématiques prioritaires en vue d'une éventuelle poursuite de la Convention.¹²⁸

L'impact sur les médias était aussi globalement positif. Initialement les médias avaient une opinion négative sur la Convention : plusieurs journalistes ont estimé qu'elle manquait d'ambitions par rapport aux sujets traités et ont critiqué le fait que les citoyens souhaitent rester anonymes. Suite aux premières réunions, les opinions sont devenues plus favorables. Les réunions étant publiques, des journalistes, plus ou moins nombreux, suivant les thématiques, étaient toujours présents ce qui donnait une certaine visibilité de l'évènement. La publicité était aussi assurée par un *livestream* de toutes les sessions plénières et un compte Twitter qui était ajourné régulièrement. A l'instar d'autres Conventions citoyennes, comme celle islandaise, il y a eu une volonté d'impliquer sans filtres l'ensemble de la société, à travers la télévision, la presse et les médias sociaux. En tout, plus de 2.500 messages furent envoyés allant d'un simple email d'une ligne à des propositions très élaborées. Quant à l'impact sur la prise de décision, il était prévu que le Gouvernement débattenne devant le Parlement du contenu du rapport de chaque session de la Convention dans les 4 mois suivant sa publication. La participation des politiciens à la Convention a donné une grande visibilité de celle-ci et de son contenu au Parlement et a assuré que le Gouvernement se plie bien à son engagement de traiter à temps des rapports de la Convention. Suivant l'étude des chercheurs irlandais, pas moins de 50 membres ont fait référence à la Convention pendant les débats parlementaires. Le travail de la Commission a abouti à 38 recommandations de réforme, desquelles elle propose que 18 fassent l'objet de référendum.¹²⁹

Dans sa réponse aux rapports des trois premières sessions de la Convention, le Gouvernement a donné son accord que soient organisés trois référendums au printemps 2015 sur « l'extension du droit de vote à 16 ans, sur la réduction de l'âge des candidats à la présidentielle et sur le mariage de même sexe ». Les autres recommandations du rapport ont été transmises soit aux commissions parlementaires compétentes, soit aux départements ministériels appropriés.

¹²⁸ Parmi celle-ci il y a l'environnement, la réforme du Sénat, la réforme du gouvernement local, la définition de la famille et la séparation de l'église et de l'Etat.

¹²⁹ Voir Suiter J., Farrell D., Harris C., O'Malley E., « The Irish Constitutional Convention : a case of high legitimacy ? », prévu pour l'ouvrage de Reuchamps, M. et J. Suiter, *Constitutional deliberative democracy in Europe*, ECPR Press.

CONCLUSION

A ce jour la Convention irlandaise est très appréciée aussi bien par les participants que par les partis de la majorité et des deux principaux partis de l'opposition. Ce modèle de Convention est envisagé également au niveau local et afin de traiter de questions particulièrement sensibles comme l'utilisation des techniques de fracturation pour l'extraction du pétrole. Au niveau international plusieurs pays s'y intéressent dont la Grande Bretagne.

Bien que la Convention irlandaise ne soit pas encore arrivée à son terme, et qu'elle connait, comme c'est normal, quelques difficultés organisationnelles, il est déjà clair qu'elle est mieux structurée et planifiée que celle islandaise. Plusieurs aspects sont intéressants à considérer pour l'inclusion des citoyens pour la réforme constitutionnelle au Luxembourg.

Implication des responsables politiques

Initialement, les organisateurs ont craint que l'inclusion des politiciens ne risque de déséquilibrer les débats et intimider les citoyens. Tout le contraire est arrivé : les responsables politiques se sont efforcés de ne pas monopoliser les débats et ont régulièrement encouragé d'autres membres de leur table à s'exprimer. Très rarement ces derniers ont réagi comme des acteurs stratégiques au service de leur parti. Aussi le fait que les recommandations finales étaient votées sur base des bulletins secrets protégeaient les responsables politiques d'éventuelles « pressions » de leur parti. Les rares fois où des représentants politiques ont tenté d'imposer un agenda politique, une large majorité des membres (à la fois les citoyens et autres représentants politiques) a réagi de manière très négative. Du point de vue de l'impact, leur présence est précieuse, car ils sont les meilleurs ambassadeurs auprès du Parlement et du Gouvernement pour s'assurer que les propositions de la Convention soient effectivement traitées. Enfin, l'étude montre que leur implication a eu pour effet d'améliorer la confiance des citoyens envers eux.

Fixer des objectifs clairs et réalistes à la Convention

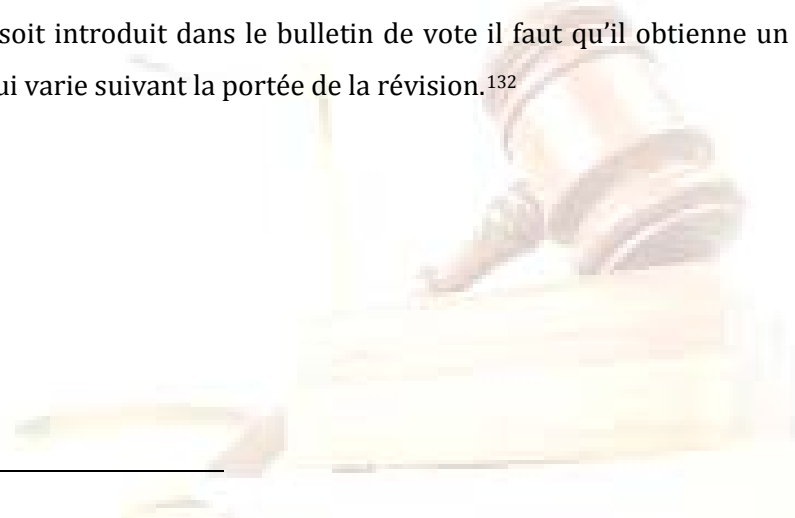
A l'inverse du cas islandais, les autorités irlandaises ont donné un mandat précis à la Convention citoyenne et ont mis en place une procédure prévoyant les suites qui seraient données aux propositions issues de celle-ci. Cela a permis d'avoir un cadre de travail précis dans lequel les citoyens et politiciens engagés connaissaient leurs missions et l'impact que leur travail pourrait avoir sur la décision finale. A aucun moment, les autorités ont fait croire que la Convention citoyenne aurait le dernier mot sur la réforme qui serait enfin adoptée. Elle joue un rôle néanmoins important car ses propositions peuvent aboutir, comme nous l'avons vu, à des référendums décisionnels.



Contexte¹³⁰

Page | 111

L'Etat d'Oregon situé au nord-est des Etats-Unis, entre l'Etat de Washington et la Californie, connaît depuis plus d'un siècle la pratique régulière de la démocratie directe.¹³¹ Celle-ci s'exerce à travers trois canaux : 1) Le droit d'initiative : les électeurs inscrits peuvent introduire dans le bulletin de vote une question qui modifie la législation ou la Constitution de l'Oregon; 2) Le référendum : les électeurs inscrits peuvent tenter de rejeter tout projet de loi adopté par la législature en plaçant un référendum sur le bulletin de vote ; 3) Le renvoi : l'Assemblée législative peut renvoyer tout projet de loi aux électeurs pour approbation. Elle doit le faire pour toute modification de la Constitution de l'Oregon. Pour qu'une initiative citoyenne ou un référendum soit introduit dans le bulletin de vote il faut qu'il obtienne un nombre minimal de signatures qui varie suivant la portée de la révision.¹³²



¹³⁰ Cette partie se base sur les documents suivants : Gastil, J., Richards, R., and Knobloch, K., « Vicarious deliberation : How the Oregon Citizens' Initiative Review influenced deliberation in mass elections », *International Journal of Communication*, 8 (2014), 62-89 ; Knobloch, K., Gastil, J., Richards, and Feller, T., (2013) "Evaluation Report on the 2012 Citizens' Initiative Reviews for the Oregon CIR Commission". Url: <http://www.la1.psu.edu/cas/jgastil/CIR/ReportToCIRCommission2012.pdf>

¹³¹ Notons que l'Etat d'Oregon se distingue des autres Etats par plusieurs aspects. Il a longtemps hésité à participer aux Etats-Unis et qui plus est ne s'est pas inscrit dès l'origine dans une tradition bipartite. Sa composition sociale et religieuse initiale a permis également l'émergence d'une forme de médiation politique originale, le populisme et le silvérisme qui ont toujours été méfiants dans la démocratie représentative. Dans les années 70, l'agrarianisme présent s'est transformé en écologie politique également méfiant vis-à-vis de la médiation et de la délégation en politique.

¹³² Le nombre de signatures requises est déterminé par un pourcentage fixe par rapport aux nombres des suffrages exprimés pour tous les candidats au poste de gouverneur à l'élection générale précédant le dépôt de la pétition. Lors des élections générales de 2010, 1.453.548 votes ont été exprimés pour le gouverneur. Les exigences du nombre minimal de signatures sont les suivantes : 1) les pétitions référendaires exigent quatre pour cent, soit 58 142 signatures ; 2) les pétitions sur les initiatives pour les textes législatifs exigent six pour cent, soit 87 213 signatures ; 3) les pétitions sur les initiatives pour les modifications constitutionnelles exigent huit pour cent, ou 116 284 signatures. Pour plus d'information voir le site de l'Oregon Blue Book : <http://bluebook.state.or.us/state/elections/elections09.htm>

Récemment a été mis en place pour la première fois le *Citizens' Initiative Review (CIR)* afin d'améliorer la qualité de l'information et de la délibération pour une sélection d'initiatives qui ont obtenu suffisamment de signatures afin de faire l'objet d'un vote.¹³³ Il s'agit d'une expérience délibérative innovante, conçue initialement par l'organisation non gouvernementale *Healthy Democracy*¹³⁴. Le principe du Citizens Initiative Review est de regrouper pendant cinq jours un panel de citoyens sélectionnés aléatoirement afin d'élaborer un document pour aider l'ensemble des électeurs à être mieux informés sur les enjeux du vote. A cette fin les citoyens sont invités à la fin du processus à écrire un rapport synthétique détaillant leurs analyses des mesures proposées. Celui-ci est ensuite inclus dans la brochure électorale distribuée à tous les électeurs. L'idée centrale étant que le rapport des citoyens serait complémentaire des informations déjà présentes dans les autres parties de la brochure électorale.

En août 2010, cette nouvelle procédure a été expérimentée pour la première fois sur deux mesures. Au regard du succès de cette première expérience, l'Assemblée législative de l'Oregon a décidé en 2011 de faire du Citizens Initiative Review un instrument permanent du processus législatif. Depuis, plusieurs Citizens Initiative Review (en 2012 et 2014) ont eu lieu en Oregon et d'autres Etats s'y sont intéressés, en particulier l'Arizona, le Colorado, Washington et la Californie.

Dans les prochaines sections, nous allons nous intéresser plus en détail au fonctionnement du Citizens Initiative Review et aux principaux résultats issus de l'évaluation des premières expériences du Citizens Initiative Review de 2010 et de 2012. Ces résultats nous seront utiles pour envisager le moyen d'inclure des forums-citoyens dans la campagne référendaire au Luxembourg et en vue d'un éventuel accroissement de la pratique de la démocratie directe au Luxembourg.

¹³⁴ Fondée en 2007, *Healthy Democracy* est une association apolitique et sans but lucratif. Elle a travaillé pendant 5 ans pour développer le concept de CIR. Pendant cette période elle a fait un test du projet en 2008 et a aidé à l'élaboration du projet de loi 2895 de 2009 qui a permis de mettre en place le premier projet pilote officiel en 2010.

FONCTIONNEMENT

La Commission du Citizens Initiative Review

Page | 113

Au cœur du processus se trouve la Commission du Citizens Initiative Review qui est actuellement composée de huit membres (à terme 11 membres) pour une durée de quatre ans. Elle est constituée à la fois de responsables politiques et de citoyens qui ont eu l'expérience du Citizens Initiative Review. Le Gouverneur nomme trois membres « politiques » qui ont le devoir de choisir les autres membres à part égale parmi ceux qui ont servi comme modérateur et ceux qui ont participé en tant que citoyens dans un Citizens Initiative Review précédent.¹³⁵L'indépendance de la Commission est assurée non seulement par sa composition mixte mais aussi par le fait que la loi exclut qu'elle soit financée par des groupes d'intérêts politiques ou économiques.¹³⁶ De fait, son financement est assuré essentiellement par plusieurs fondations d'intérêt général.¹³⁷ Ses principales missions sont celles de choisir une ou plusieurs initiatives parmi celles proposées par les citoyens et de convoquer un groupe de citoyens pour examiner ces mesures de manière équitable et impartiale.

Sélection des initiatives analysées

Afin de choisir les propositions de référendums qui seront examinées par un panel de citoyens, la commission prend en considération les critères suivants :

- L'impact budgétaire de la mesure ;
- Si la mesure modifie la Constitution de l'Oregon ;
- S'il y a suffisamment de fonds pour effectuer un forum-citoyen ;
- Tout autre critère établi par le règlement de la Commission.

¹³⁵ La composition actuelle de la commission est de 8 membres : 2 sénateurs républicains, 1 sénateur démocrate, 4 participants et 2 modérateurs de sessions précédentes du CIR, http://www.oregon.gov/circ/Pages/about_us.aspx#Board_Members

¹³⁶ L'article 250.147 de Oregon Revised Statutes (ORS), précise: "(2) The commission may not receive contributions of moneys or assistance from: (a) A political committee, as defined in ORS 260.005; (b) For-profit corporate treasuries; (c) Union treasuries; or (d) Any other source the commission determines might be used to transfer moneys from a political committee, for-profit corporate treasury or union treasury to the commission.

(3) If a person contributes to the commission an aggregate total of more than \$100 in a calendar year, not later than 14 calendar days after the commission receives the contribution, the commission shall make available to the public on the Internet: (a) The name and address of the person or entity who made the contribution; and (b) The amount of the contribution." Les données sont accessibles à : https://www.oregonlegislature.gov/bills_laws/lawsstatutes/2013ors250.html

¹³⁷ Pour la liste des fondations voir : http://www.oregon.gov/circ/Pages/about_us.aspx#Funding

A ce jour six initiatives citoyennes ont fait l'objet d'un CIR. En 2010 les deux initiatives qui ont été revues étaient la mesure 73, qui propose d'augmenter les peines minimales en cas de récidive de crimes sexuels et de conduite en état d'ébriété et la mesure 74, qui propose la création de dispensaires de marijuana médicale. En 2012, les deux initiatives analysées étaient la mesure 85, qui propose de modifier la Constitution en allouant certaines recettes du revenu des sociétés pour financer davantage l'éducation publique et la mesure 82, qui propose de modifier la Constitution afin d'autoriser les casinos privés. Enfin en 2014, les deux réformes analysées étaient la mesure 90, qui propose de changer le processus de nomination des candidats aux élections législatives et la mesure 92 qui propose d'exiger des fabricants de produits alimentaires et des détaillants d'étiqueter les aliments « génétiquement modifiés ».

Sélection du panel citoyen

La Commission du Citizens Initiative Review réunit un panel de 24 électeurs de l'Oregon choisis sur base d'un sondage aléatoire stratifié pour évaluer de manière contradictoire les mesures sélectionnées. Chaque électeur sélectionné est indemnisé (à hauteur de 100\$ par jour) ainsi que les frais de voyage. En 2012, cette sélection s'est faite en deux phases. Dans une première phase un large échantillon aléatoire de 10.000 électeurs était sélectionné à partir de la liste des électeurs enregistrés. Ces électeurs ont ensuite reçu une lettre les invitant à poser leur candidature pour participer au Citizens Initiative Review. Plus de 800 électeurs se sont portés volontaires. C'est sur cette base que deux panels de 24 personnes ont été formés en respectant les caractéristiques sociodémographiques de l'électorat de l'Etat d'Oregon : l'âge, le sexe, les origines ethniques, l'affiliation partisane, la participation aux dernières élections, et le lieu de résidence.

Organisation des débats

Le panel se réunit pour examiner la mesure pendant cinq jours consécutifs. Au cours de la consultation, le panel tient des audiences publiques afin de recevoir des témoignages et des informations à la fois des partisans et des adversaires à la mesure. Pour présenter les deux positions la Commission du CIR fait appel aux personnes à l'origine du référendum pour exposer les arguments favorables et désigne, suite à une recherche, des personnes qui s'opposent à la mesure. Elle élabore également une liste d'experts que les membres du panel peuvent interpeller pour avoir des plus d'informations ou pour répondre à des questions.

Pour limiter les risques de biais dans le choix des experts, les promoteurs et les adversaires de la mesure peuvent sélectionner jusqu'à cinq experts à inclure dans cette liste. Ces experts potentiels doivent remplir un questionnaire prouvant leur expertise et indiquer s'ils ont des liens directs avec les personnes qui les ont proposés. La Commission du Citizens Initiative Review a eu ensuite le choix de les inclure ou pas dans la liste finale des experts.

Dans le détail le panel se divise en cinq jours de travail qui peuvent être résumés ainsi :

- Lundi : Présentation du Citizens Initiative Review et de la mesure proposée par l'initiative citoyenne.
- Mardi : Présentation des promoteurs et adversaires à la mesure et discussion avec eux.
- Mercredi : Experts appelés par panel citoyens et discussions en petits groupes.
- Jeudi : Présentation finale des promoteurs et adversaires à la mesure. Travail sur une ébauche des principales considérations sur la mesure en vue du rapport final.
- Vendredi : rédaction des arguments pour et contre. Examen complet du rapport citoyen. Conférence de presse.

Rédaction de la déclaration des citoyens

À la fin de la consultation, les participants rédigent une déclaration qui doit résumer de manière synthétique les positions des panélistes (maximum 250 mots pour chaque section) par rapport à la proposition. Celle-ci doit contenir 1) Les principaux arguments en faveur de la mesure ; 2) Les principaux arguments contre la mesure et ; 3) Une déclaration qui résume d'une manière impartiale les principales conclusions du panel de citoyens. Celle-ci peut inclure un décompte du nombre de panélistes qui étaient d'accord. Ce rapport citoyens est revu de manière critique par les promoteurs et les adversaires de la pétition et la Commission peut tenir compte (ou pas) des commentaires exprimés par ceux-ci. Le document des citoyens est enfin publié dans la brochure d'information distribuée à tous les électeurs quelques semaines avant le vote. (Voir annexe 5 pour des exemples du rapport des citoyens dans la brochure électorale).

Evaluation

La qualité de l'ECI est confirmée par les deux rapports indépendants qui ont été réalisés par une équipe de chercheurs grâce au financement de la *National Science Fondation* qui a reconnu l'intérêt de cette opportunité de recherche.¹³⁸ Les principaux résultats de l'étude étaient que :

Page | 116

- La qualité de la délibération était élevée, et que les analyses des citoyens se basaient sur des faits exacts. Cela valait aussi bien pour les Citizens Initiative Reviews de 2010 que pour ceux de 2012
- Il y a une prise de connaissance accrue du travail effectué par le Citizens Initiative Review. Les sondages indiquent qu'en 2012, 51% des électeurs étaient au courant du Citizens Initiative Review après avoir reçu la brochure électorale. Cette proportion a significativement grimpé par rapport à 2010 où moins de la moitié des électeurs (42%) qui étaient au courant de celui-ci.
- Parmi les informations contenues dans le pamphlet électorale, celles issues du Citizens Initiative Review sont les plus lues. Pour chaque mesure soumise au vote, les pamphlets contiennent les informations suivantes : 1) les coûts estimés de la mesure proposée, 2) le texte complet de la proposition de loi, 3) l'explication de celle-ci, 4) les arguments des groupes d'intérêts en faveur et de ceux contraires, et 5) le rapport des citoyens. Il ressort de l'étude que lorsqu'un rapport citoyen est inclus dans le pamphlet, il est de loin l'information la plus lue avec une moyenne de 11 minutes.
- Le rapport est aussi utile pour se forger une opinion : En 2012, deux-tiers des lecteurs du rapport du Citizens Initiative Review l'ont trouvé utile pour se forger leur propre opinion, ce qui correspond à un accroissement important par rapport à 2010.

¹³⁸ Voir: Gastil, J. & Knobloch, K. (2011) *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*. Seattle: University of Washington ; Knobloch, K.Gastil, J. Richards, and Feller, T., (2013) *Evaluation Report on the 2012 Citizens' Initiative Reviews for the Oregon CIR Commission*, Seattle: University of Washington.

CONCLUSION

En mettant en place le Citizens Initiative Review après un projet pilote, le législateur de l'Oregon a démontré que les responsables politiques peuvent faire confiance en la capacité du public de raisonner et d'élaborer des jugements. Etant donné l'attitude généralement favorable du public vis-à-vis des procédures participatives impliquant directement les citoyens lambda, il est concevable que le Citizens Initiative Review soit particulièrement apprécié par les électeurs dans la mesure où ils s'identifient d'avantage à cette procédure. L'enquête portant sur les ECR de 2010 démontre par exemple que les jeunes électeurs étaient beaucoup plus susceptibles d'être au courant du Citizens Initiative Review que les électeurs plus âgés.¹³⁹

Comme le synthétise parfaitement le rapport de la Commission¹⁴⁰, le Citizens Initiative Review présente des garanties sérieuses quant à la validité et le sérieux du processus :

- Les 24 électeurs évaluant la mesure sont choisis aléatoirement. Ils ne sont pas auto-sélectionnés, ou sélectionnés par une personne qui a un intérêt dans l'issue du vote ;
- Le panel est démographiquement équilibré pour refléter fidèlement l'électorat de l'Etat ;
- Les avocats pour et contre la mesure ont le même temps à disposition et les mêmes possibilités pour faire valoir leurs arguments ;
- Le panel citoyen détermine lui-même les experts à qui faire appel lors de l'examen ;
- L'examen est facilité par des modérateurs professionnels qui sont formés pour être neutre ;
- Chaque jour, et à la fin de l'examen, les panélistes évaluent le processus Citizens Initiative Review en termes d'équité et de partialité ;
- Les déclarations des citoyens sont écrites et éditées par les panélistes eux-mêmes comme une source d'information pour les électeurs.

¹³⁹ Presque deux tiers (65%) des électeurs de 40 ans ou moins étaient au courant du CIR, alors que ce n'était le cas que de 47% pour la catégorie 41-60 ans et de 27% pour les plus de 60 ans.

¹⁴⁰ Citizens' Initiative Review Commission Report on 2012 CIR, approved in December 2013, p.9

FORUMS CITOYENS AU LUXEMBOURG : COMMENT LES ORGANISER ET LES VALORISER AU MIEUX ?

INTRODUCTION

On ne peut pas parler au Luxembourg de Convention citoyenne, comme en Islande ou en Irlande, car les citoyens n'ont pas été impliqués en *amont* du processus de révision constitutionnel, c'est-à-dire au moment de la sélection et la définition des réformes constitutionnelles. Les réformes qui seront soumises à deux reprises à référendum - une première fois de manière consultative sur un nombre limité de questions et une deuxième fois sur l'ensemble du projet de révision constitutionnel - ont été (et seront) déterminées par les partis de la majorité gouvernementale en collaboration, dans la mesure du possible, avec les partis de l'opposition au sein de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle du Parlement. Nous n'allons pas ici nous demander s'il aurait souhaitable que les citoyens eussent pu se prononcer également sur les réformes constitutionnelles à mettre au vote. Il s'agit d'une option qui à ce stade avancé de la réforme n'est de toute façon plus envisageable.¹⁴¹

La nouveauté démocratique, qui permet de rapprocher le Luxembourg des cas analysés, est qu'il est prévu d'inclure directement les citoyens pendant la campagne référendaire à travers des forums-citoyens. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi 4 novembre 2014 portant sur l'organisation du référendum nationale, il est clairement indiqué qu'en vue de la campagne il est essentiel « d'organiser des forums-citoyens » ainsi que « d'autres formes d'échange et de débat, notamment à travers les moyens de communication modernes.» Enfin, le texte précise, qu'« il importe que le débat public précédent le vote par la Chambre des Députés se déroule de manière sereine, équilibrée et complète. »¹⁴²

¹⁴¹ Si les citoyens avaient été consultés pour déterminer les questions sur lesquelles ils devraient se prononcer, il y a fort à parier que plusieurs des thématiques proposées par le Gouvernement n'apparaîtraient parmi les réformes prioritaires. La consultation luxembourgeoise analysée dans ce rapport confirme l'impression plus générale que la question de la limitation des mandats ministériels ainsi que celle de l'extension du droit de vote à 16 ans ne figureraient pas dans cette liste.

¹⁴² Proposition de loi n° 6738 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Dépôt le 4.11.2014.

Afin que de tels forums citoyens deviennent une source d'information et de délibération efficace pour l'ensemble des électeurs pendant la campagne référendaire nous avons fixé quatre objectifs, inspirés de la théorie délibérative et des cas analysés, qui devront s'appliquer pendant la campagne aux forums-citoyens :

Page | 119

- 1) Représentativité : Les forums-citoyens devront être représentatifs de la population électorale luxembourgeoise et des opinions présentes dans la société ;
- 2) Qualité des débats : Les forums-citoyens devront promouvoir un débat informé, contradictoire et respectueux ;
- 3) Utilité pour médias et politiques : Les forums-citoyens devront être utiles aux responsables politiques et aux médias en tant que source d'information dans le déroulement de la campagne ;
- 4) Utilité pour l'ensemble des électeurs : Les forums-citoyens devront être utiles à l'ensemble des électeurs au moment de la campagne référendaire.

PROPOSITIONS

Adapté le Citizens Initiative Review au contexte luxembourgeois

Afin de répondre au mieux aux objectifs que nous nous sommes fixés, nous proposons de réitérer pendant la campagne des consultations citoyennes s'inspirant de celle que nous avons organisée le 15 mai 2014 et du *Citizens Initiative Review* de l'Etat de l'Oregon. Sans entrer dans le détail des mesures envisagées pour sa mise en place – car celles-ci vont devoir être rediscutées sur base de la faisabilité aussi bien technique que politique – nous nous limitons à reprendre ici celles qui sont centrales pour sa valorisation.

Répéter les forums-citoyens à plusieurs reprises pendant la campagne

Nous estimons que le Parlement devrait organiser entre trois et cinq consultations citoyennes pendant la campagne. Les électeurs luxembourgeois étant appelés à se prononcer le 7 juin 2015 de manière consultative sur (vraisemblablement) quatre questions référendaires, il serait possible d'organiser une consultation en février, mars, avril, mai et juin. Suite à ce premier vote il serait également souhaitable d'organiser plusieurs forums-citoyens sur l'ensemble de la réforme constitutionnelle.¹⁴³ Le Parlement remplirait ainsi plusieurs objectifs : 1) Réaliser des forums citoyens ; 2) Donner l'opportunité à un plus grand nombre de citoyens de s'informer et s'exprimer sur les enjeux référendaires ; 3) Donner la possibilité aux responsables politiques d'écouter et de débattre de manière approfondi avec ces panels de citoyens ; 4) Promouvoir une campagne référendaire informative portant sur le contenu plus que sur des positions idéologiques.

Meilleure représentation des électeurs luxembourgeois et de leurs opinions

Les citoyens luxembourgeois étant les seuls ayant le droit de voter aux référendums, il est souhaitable que les prochaines consultations soient réalisées exclusivement avec ceux-ci. On obtiendra ainsi une meilleure information de l'opinion des ayants-droits au vote et de leur potentielle évolution suite à la consultation.

Néanmoins si *in fine* le Parlement souhaite réaliser plus de trois consultations, il est envisageable de faire une autre consultation comprenant également les étrangers résidents. Afin que l'ensemble des diversités des opinions soient mieux représentées, il sera important de garantir une meilleure participation de certaines catégories de la population (en particulier les femmes) et un nombre suffisant des participants qui soutiennent et rejettent les différentes mesures référendaires.

¹⁴³ Dans la mesure où le premier vote ne porte que sur un nombre limité de mesures visant à réviser la Constitution, nous estimons qu'il est souhaitable que des consultations soient également organisées en vue du second vote sur l'ensemble de la révision constitutionnelle. Son organisation devra cependant être repensée une fois que seront connues le nombre et la nature des révisions constitutionnelles prévues.

Prolonger les panels sur deux jours

Une des principales difficultés qui a été rencontrée lors de la consultation luxembourgeoise était le manque de temps pour débattre des quatre thématiques de la consultation. Sans aller vers une consultation sur cinq jours comme dans l’Oregon, nous estimons qu’une consultation sur deux jours serait déjà un progrès significatif. Cela permettrait aux participants d’approfondir davantage l’ensemble des thématiques référendaires et de consulter davantage les experts.

Assurer la participation des responsables politiques

La Convention citoyenne irlandaise que nous avons revue a mis en évidence l’importance d’inclure les responsables politiques pendant la délibération. Grâce à leur engagement, les citoyens ont l’impression que leur opinion compte. Quant aux responsables politiques, c’est un moyen pour eux de mieux connaître les questions, craintes, propositions des citoyens et d’apparaître plus légitimes auprès des électeurs. Lors de la consultation réalisée au Luxembourg, ces derniers sont intervenus à la fin de la consultation pour discuter avec les citoyens des principales conclusions auxquelles ils sont arrivés pour chaque thématique. Ce mode de participation doit être maintenu, et si le temps à disposition le permet, approfondi.¹⁴⁴

Assurer une plus grande publicité

Afin d’assurer que les débats citoyens aient une répercussion aussi large que possible dans l’espace public, il est souhaitable non seulement que les responsables politiques participent mais aussi que les médias soient invités à assister aux séances plénières. Les médias pourront ainsi faire bénéficier à l’ensemble de la société des débats et conclusions issus des consultations citoyennes.

Brochure d’information électorale avec synthèses des consultations citoyennes

La principale mesure pour valoriser au mieux le travail réalisé par les panels citoyens est d’élaborer un rapport citoyen qui sera inclus dans la brochure électorale distribuée à tous les électeurs. En prenant l’exemple, du *Citizens Initiative Review* en Oregon, celle-ci devra contenir 1) Les principaux arguments en faveur de la mesure ; 2) Les principaux arguments contre la mesure et ; 3) Une déclaration qui résume d’une manière impartiale les principales conclusions du panel de citoyens. La question se pose de savoir qui devra réaliser la synthèse.

¹⁴⁴ Il est envisageable, si la Consultation se déroule sur deux jours, que ceux-ci interviennent également en fin de la première journée ou bien au début de la seconde journée pour présenter suivant les cas, pourquoi leur parti soutien ou rejette les propositions analysées.

Dans le cas de l'Etat d'Oregon la synthèse était réalisée par les citoyens eux-mêmes avec l'aide des experts. Pour des raisons essentiellement pratiques, nous estimons que celle-ci devrait être réalisée au Luxembourg par une autorité indépendante. La première raison est que le temps à disposition, qui serait de un ou deux jours, est trop court pour que les citoyens puissent réaliser une synthèse valable. La seconde raison est qu'il faudra faire la synthèse de plusieurs consultations et non d'une seule comme c'est le cas en Oregon. Afin de garantir la neutralité et la qualité du document de synthèse il faut s'assurer que l'autorité désignée soit indépendante et compétente et qu'elle dispose de suffisamment de moyens pour remplir cette tâche. En donnant cette perspective concrète aux forums-citoyens, le Parlement démontrera ainsi qu'il prend au sérieux l'opinion des citoyens.



INDEX

Page | 123

- Althing, 105
- Assemblée législative, 114, 115
- Californie, 114, 115
- Chambre des Députés, 2, 7, 16, 28, 75, 85, 86, 121
- Citizens Initiative Review, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 124
- Citizens' initiative Review, 13, 22
- Collège des Bernardins, 7
- Conseil de l'Europe, 7, 61
- Constitution, 34, 61, 64, 76, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 114, 116, 117, 121, 123
- consultations citoyennes, 19, 30
- Convention, 76, 99, 102, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 121, 124
- cultes, 31, 32, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74
- démocratie, 7, 29, 42, 76, 94, 101, 104, 114, 115
- droit de vote actif à 16 ans, 25, 93, 100
- Eglise, 53, 55, 56, 57, 61, 67, 68, 71, 73, 105
- Eglise catholique, 53, 68, 71
- Etat, 22, 28, 39, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 81, 82, 85, 102, 111, 114, 117, 120, 122, 125
- Etat de Washington, 114
- étrangers, 25, 27, 31, 32, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 101, 123
- Grand-Duché, 2, 130
- Grande Bretagne, 112
- Institut universitaire européen de Florence, 7
- Irlande, 102, 108, 121
- Islande, 102, 103, 105, 121
- l'Université de Rennes I, 7
- Luxembourg, 2, 7, 16, 23, 27, 28, 39, 42, 43, 48, 51, 53, 58, 59, 62, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 97, 99, 101, 102, 106, 110, 111, 112, 115, 121, 124, 125
- mandats ministériels, 20, 31, 33, 34, 35, 38, 41, 47, 51, 94, 121
- ministres des cultes, 20, 52, 55, 66, 74, 76
- Oregon, 22, 23, 102, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 122, 124, 125
- Parlement, 29, 52, 86, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 110, 112, 113, 121, 123, 125
- Premier Ministre, 34, 39, 46, 48, 82, 102
- Siguroardottir, 102
- Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 105
- Université d'Ottawa, 7
- Université de Genève, 7
- Université du Luxembourg, 7
- Université Paris Sorbonne, 7
- University of California Irvine, 7

ANNEXES

ANNEXE I : INFORMATIONS SUR LES QUESTIONS RÉFÉRENDAIRES

Page | 124

EXTENSION DU DROIT DE VOTE : DROIT DE VOTE DES JEUNES À PARTIR DE 16 ANS - DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Situation légale au Luxembourg

Pour être électeur aux élections nationales, il faut être de nationalité luxembourgeoise, être âgé de dix-huit ans accomplis et jouir des droits civils et politiques. Pour être éligible, il faut être domicilié au Grand-Duché et remplir les mêmes conditions que pour être électeur.

Pour les élections communales le droit de vote et d'éligibilité est ouvert à partir de 18 ans aux Luxembourgeois et à l'ensemble des étrangers, citoyens de l'Union européenne ou ressortissants de pays tiers. A la différence des Luxembourgeois le droit de vote et d'éligibilité s'ouvre aux non-nationaux à condition d'avoir résidé au Luxembourg depuis 5 années.

Les candidats élus, quelle que soit leur nationalité, peuvent accéder au poste d'échevin ou de bourgmestre.

Pour les élections européennes, le droit de vote et d'éligibilité est ouvert à partir de 18 ans aux Luxembourgeois et aux citoyens résidents de l'Union européenne. Les ressortissants des autres Etats membres peuvent voter ou être candidats à condition d'être domiciliés au Grand-Duché.

Pour être électeurs aux élections communales ou européennes, les ressortissants étrangers doivent s'inscrire sur les listes électorales. Une fois inscrits sur les listes, le vote est obligatoire comme pour les nationaux.

Au Luxembourg, l'obligation de vote existe pour les électeurs âgés entre 18 et 75 ans.

Positions sur le droit de vote des jeunes à partir de 16 ans

Dans leur programme électoral pour les élections législatives 2013, les partis politiques DP, Déi Gréng, Déi Lénk, LSAP, KPL soutiennent l'extension du droit de vote à partir de 16 ans.

Le DP (Parti Démocratique) veut renforcer les cours civiques dans l'enseignement tout en précisant qu'entre 16 et 18 ans, le vote actif (être électeur) ne devrait pas être obligatoire.

Le LSAP (Parti socialiste) est du même avis en insistant que l'instruction civique doit être ancrée dans l'enseignement secondaire et que la participation politique doit être encouragée à l'école.

Déi Gréng (Les Verts) soulignent que l'octroi du droit de vote actif aura pour effet d'accroître la participation active des jeunes à la vie sociale et d'augmenter leur intérêt pour la vie politique.

Dans son programme électoral, la Pirate Partei (Parti Pirate) défend l'idée du droit de vote actif et passif à partir de 16 ans. Le vote ne devrait pas être obligatoire.

Le CSV et l'ADR sont opposés à l'élargissement du droit de vote à partir de 16 ans. L'ADR souligne que l'âge du droit de vote actif et passif doit rester fixe à 18 ans. Toutefois, l'ADR demande un renforcement de l'instruction civique dans les écoles.

Dans quelques pays le droit de vote a été introduit à partir de 16 ans. L'Autriche, avec la réforme électorale de 2007, a été le premier pays européen à abaisser l'âge du vote à 16 ans et ceci pour toutes les élections, qu'elles soient municipales, législatives ou européennes. Toutefois, en ce qui concerne le droit de vote passif (être élu), l'âge électoral reste fixé à 18 ans.

Depuis le milieu des années 90, dans plusieurs Länder allemands l'âge pour exercer le droit de vote actif a été abaissé à 16 ans. En 1996, la Basse-Saxe a été le premier Land à avoir introduit le droit de vote à 16 ans au niveau local. Après la Basse-Saxe, cela a été le tour du Brandebourg, Brême, Mecklenburg-Poméranie occidentale, Rhénanie du Nord-Westphalie, Saxe-Anhalt et le Schleswig-Holstein, d'introduire le droit de vote à l'âge de 16 ans pour les élections locales. Les Länder de Brême et Brandebourg ont élargi ce droit aux élections régionales et locales. De même qu'en Autriche, le droit de vote passif est resté fixé à l'âge de 18 ans.

Le droit de vote à 16 ans est appliqué encore dans les îles de Jersey, Guernesey, de Man, ainsi que dans le canton suisse de Glaris (pour les élections locales et cantonales).

Les Irlandais vont organiser un referendum en 2015 pour se prononcer sur ce sujet.

Positions des partis politiques sur le droit de vote des étrangers aux élections législatives

Plusieurs partis se sont exprimés dans leurs programmes pour les élections nationales de 2013 sur le droit de vote des résidents étrangers pour les élections législatives.

Le DP (Parti Libéral) considère qu'à la longue, il n'est pas sain que près de la moitié de la population soit partiellement ou intégralement exclue des droits politiques. Pour cette raison, il estime nécessaire de mener un débat jusqu'en 2016 sur l'extension du droit de vote actif et passif aux élections nationales. Pour accéder au vote, la condition de durée de résidence devrait être plus restrictive que celle exigée pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. Les personnes intéressées devraient s'inscrire sur les listes électorales.

Le LSAP soutient une ouverture progressive du droit de vote actif pour les concitoyens non-luxembourgeois ayant déjà participé aux élections communales et européennes. Il existe un déficit démocratique à leurs yeux, puisque presque la moitié des citoyens n'ont pas le droit de vote aux législatives.

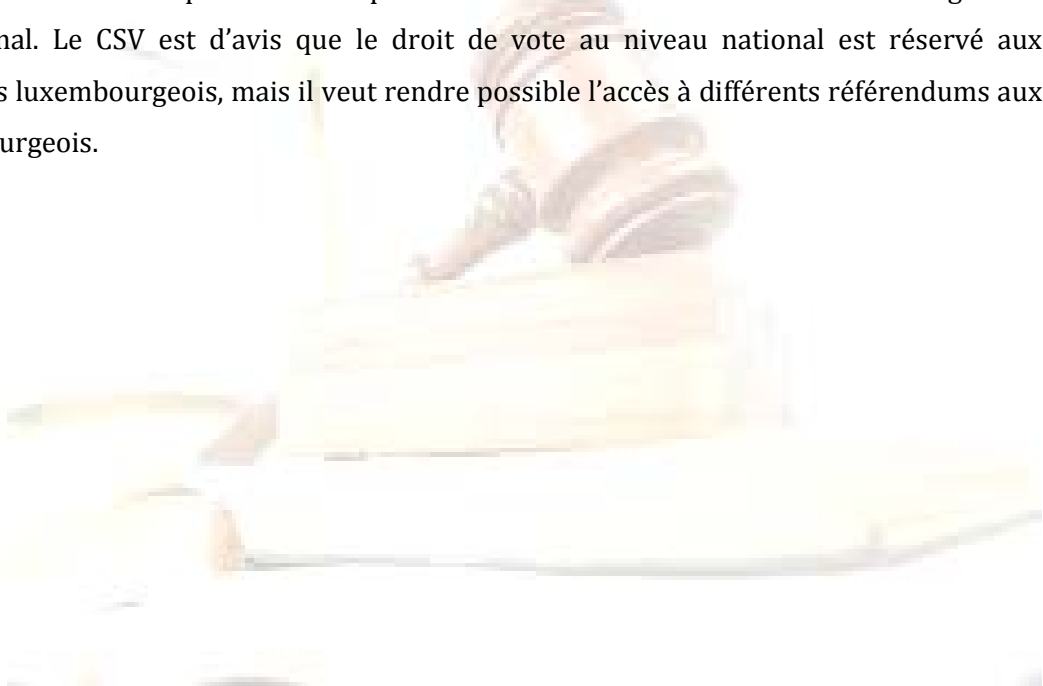
Page | 126

Déi Gréng (les Verts) sont en faveur du droit de vote actif sur base d'une durée de résidence de 5 ans.

Déi Lénk (la Gauche) est en faveur de la citoyenneté de résidence en matière de droit de vote. Le droit de vote et la nationalité devraient être clairement dissociés.

La Pirate Partei (Parti Pirate) est en faveur du droit de vote actif et passif des non - Luxembourgeois sur base d'une durée de résidence de 1 an.

Le CSV, l'ADR et la KPL se prononcent explicitement contre le droit de vote des étrangers au niveau national. Le CSV est d'avis que le droit de vote au niveau national est réservé aux ressortissants luxembourgeois, mais il veut rendre possible l'accès à différents référendums aux non-luxembourgeois.



Situation actuelle

Page | 127

Initialement, les relations entre les religions et l'Etat ont été déterminées par le Concordat napoléonien (23 fructidor an IX) lorsque le Grand-Duché était le « département des Forêts ». Les dispositions constitutionnelles relatives aux religions ont été introduites avec la Constitution du 23 Juin, 1848 (basée sur la Constitution belge de 1831), et ont été incluses dans la Constitution du 17 Octobre 1868. Ces dispositions sont toujours en vigueur. L'article 22 de la Constitution prévoit la ratification de conventions entre les religions et l'Etat qui ainsi contrôle et autorise les activités religieuses sur le territoire luxembourgeois. La première convention signée le fut avec l'Eglise Protestante Réformée du Luxembourg en 1982. En 1997, la convention fut signée avec l'Eglise catholique. En 1998 d'autres accords ont été ratifiés avec la communauté juive, l'Eglise protestante et l'Eglise orthodoxe grecque. En 2003 avec l'Eglise anglicane et d'autres Eglises orthodoxes. Depuis 2007, le Gouvernement négocie avec l'Islam une convention sans succès. Le Parlement a décidé en 1998 que toute communauté religieuse désireuse d'établir des relations permanentes avec l'Etat par l'article 22 de la Constitution doit répondre désormais à quatre critères :

- Professer une religion qui est reconnue dans le monde ;
- Etre officiellement reconnue dans au moins un Etat membre de l'UE ;
- Etre prêt à se conformer au cadre juridique et la Constitution du Grand-Duché ;
- Être établi au Luxembourg et soutenu par une communauté suffisamment large et représentative.

Avec les dispositions constitutionnelles, le Gouvernement a le droit d'intervenir directement dans l'organisation du culte. Alors que plusieurs articles de la Constitution (19, 20 et 21) garantissent la liberté de culte et de conscience ainsi que le droit d'exprimer ses convictions religieuses en public, un certain nombre d'articles (22, 25 et 26) autorise le contrôle direct des activités religieuses par le Gouvernement: la nomination et l'installation des leaders confessionnels, les rassemblements religieux en plein air, et la mise en place d'une nouvelle congrégation religieuse à Luxembourg. En outre, l'article 119 stipule que si des accords sont conclus en conformité avec l'article 22, de nouvelles religions sont obligées de signer une convention avec l'Etat avant de pouvoir exercer librement leurs activités. Aucun gouvernement n'a toutefois utilisé ce droit afin d'interdire une religion ou pour se prémunir contre les dangers d'une secte religieuse. L'article 106 de la Constitution prévoit également que les traitements et pensions des ministres du culte sont rémunérés par l'Etat calculés au prorata des demandes émises par les cultes et s'appuyant sur les enquêtes d'appartenance religieuse de l'*European Values Study*¹⁴⁵. C'est le Ministère des Cultes rattaché au Ministère d'Etat qui définit le montant final des attributions aux différentes religions.

**Traitement des ministres des cultes annuel
(chiffres arrondies et en euro)**

Culte catholique	22.000.000
Culte protestant	309.000
Église protestante réformée	219.000
Culte israélite	380.000
Culte orthodoxe	300.000
Culte anglican	142.000
Subside au culte musulman	2480

Une série de mesures ont été également introduites dans le code pénal pour des infractions liées à la liberté de culte. En outre, l'article 268 du code pénal exige que les ministres de la religion doivent éviter toute attaque contre les activités du Gouvernement ou contre les lois et règlements adoptés par le Parlement. D'autre part, le Luxembourg n'a pas de législation spécifique sur la définition et le suivi des sectes.

¹⁴⁵ European Values Study, <http://www.europeanvaluesstudy.eu/>, 2014.

Héritage de l'Etat napoléonien, l'Eglise catholique, les Eglises réformées et les Eglises orthodoxes bénéficient également du décret 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'Eglise. Ce texte permet aux Eglises chrétiennes de bénéficier d'une intervention des communes en faveur des édifices du culte, ainsi que de la mise à disposition de presbytères ou, à défaut, d'un logement ou du versement d'une indemnité de logement. Qui plus est, avec la Loi scolaire de 1912, réformée en 2009, les élèves dans l'enseignement public ont le choix entre un cours d'éducation morale et sociale et un cours d'instruction religieuse et morale. En 2012, 79% des élèves du primaire suivaient l'enseignement religieux, ce chiffre tombait à 71% pour les élèves du secondaire. L'Eglise catholique est le seul à bénéficier de ce type de convention dans le système éducatif et se mobilise depuis 15 ans pour que les autres cultes bénéficient aussi de cette faculté. L'accord de coalition entre CSV et LSAP a permis la création de maisons de la Laïcité (pour l'instant 4) pour les personnes sans confessions, agnostiques et/ou athées, financées jusqu'à 75% pour les frais d'infrastructures et pour leur fonctionnement. Le reste est pris en charge par les communes d'accueil.

Total du financement des cultes (en euro) : avec les différents subsides accordés aux différents cultes*

Compte provisoire 2012	23.431.004
Budget voté 2013	24.596.587
Projet de budget 2014	24.657.215

* Ces chiffres n'incluant les subventions accordées aux organisations philosophiques et aux organisations non gouvernementales œuvrant pour la laïcité.

Position des partis politiques

La plupart des partis sont en faveur d'une réforme du système de conventionnement des cultes. Le DP (parti libéral) souhaite abroger l'article 22 de la Constitution. En outre il exige que les communautés religieuses doivent se soumettre à un audit sous la surveillance de la Cour des comptes et divulguer le montant de leur capital. Finalement, il ne s'oppose pas à d'autres modèles de financement (comme par exemple en Allemagne) qui reposent sur des contributions spécifiques des membres des différents cultes. Le LSAP (parti socialiste) veut supprimer l'article 106 de la Constitution. Les Verts proposent que les citoyens décident eux-mêmes à travers une taxe volontaire le financement des différentes organisations de cultes. Dans le même ordre d'idées, l'ADR demande premièrement que l'Eglise et les cultes rendent public leur situation financière annuellement. Deuxièmement, il propose que chaque citoyen soit libre de décider quelles communautés religieuses, philosophies ou humanitaires ils souhaitent soutenir sur le modèle italien. Il souligne néanmoins l'importance d'entretenir un dialogue permanent avec les communautés religieuses. Dans leur dernier programme électoral Déi Lénk et KPL (parti communiste) ne se sont pas prononcés sur ce sujet. Mais ils mentionnent de remplacer la séparation entre le cours de religion et la « formation morale et sociale » par un cours commun de « philosophie pratique ». Le Parti Pirate demande de supprimer les ce qu'il considère comme des « privilèges » envers les religions. Aux yeux du CSV (parti chrétien-social), l'exercice public de la religion est un élément essentiel d'une société ouverte et tolérante, qui est consciente de son engagement envers des valeurs communes. En ce qui concerne le financement le CSV est d'avis que les modalités de financement se doivent faire sur base de critères objectifs, parmi lesquels figurent le rôle de la religion ou de la conviction dans la société, les obligations et les conventions existantes, sans oublier le respect de l'ordre constitutionnel libéral et démocratique.

Limitation des mandats ministériels : situation actuelle

Les mandats ministériels au Grand-Duché de Luxembourg ne sont pas limités dans le temps, ni en termes de nombre de mandats successifs (ou non successifs), ni en termes de durée totale. En général on retrouve des limitations de mandats successifs pour le chef de l'Etat qui est aussi le chef de l'exécutif dans les systèmes présidentiels (par exemple aux Etats-Unis ou toute une série de pays d'Amérique Latine) mais pas pour le chef de l'exécutif (Premier ministre) dans les démocraties parlementaires où la stabilité du personnel ministériel dépend de la confiance de l'assemblée. La limitation des mandats exécutifs existe aussi dans différents pays au niveau régional ou local, tandis qu'on trouve aussi des règles en ce sens pour les mandats législatifs dans certains Etats américains par exemple. Les modalités peuvent différer, entre la limitation stricte à un seul mandat sans renouvellement possible, une limitation à deux mandats successifs sans possibilité de se re-présenter par la suite (dans plusieurs pays d'Amérique Latine où la crainte est de (re)plonger dans un régime dictatorial) ou avec cette possibilité (par exemple la Russie où Vladimir Poutine a contourné cette limitation en étant successivement président puis premier ministre et de nouveau président), en passant par la spécification d'une durée maximale etc. Certains partis au Luxembourg ont récemment remis en cause la possibilité pour un ministre de garder un mandat ministériel presque indéfiniment (pour peu que son parti demeure au gouvernement). Selon le programme gouvernemental c'est sur ce sujet de 'renouveau démocratique' que les électeurs devraient pouvoir être consultés.

Limitation des mandats ministériels : Positions des partis

Lors de la campagne électorale de 2013 le LSAP (parti socialiste) se disait en effet favorable à limiter les mandats dans le temps sans cependant apporter de précisions et de justifications dans son programme électoral. Les Verts voulaient limiter les mandats ministériels à deux périodes consécutives. Dei Lénk (La Gauche) se disait plus généralement favorable à limiter le temps des mandats politiques importants. Enfin l'ADR estimait que c'est aux électeurs de se prononcer directement sur cette question.

Le cumul des mandats : situation actuelle

Page | 132

Dans le programme gouvernemental, sous l'intitulé « Institutions » de la section « Renouveau démocratique » un lien est fait entre le sujet précédent censé être soumis à consultation par référendum et le cumul simultané de plusieurs mandats électifs à différents niveaux de pouvoir: « Les conditions d'une limitation de la durée des mandats des membres du gouvernement et de l'interdiction du cumul du mandat de députés avec des fonctions électives aux échelons tant européen que local seront déterminées ». Ce passage ne spécifie pas que le sujet sera soumis à la population mais que le Gouvernement abordera (aussi) cette question.

Le cumul des mandats (notamment entre député et bourgmestre) est une pratique bien ancrée dans certains pays et un sujet controversé depuis bien plus longtemps que la question de la limitation des mandats ministériels. Au Luxembourg le mandat parlementaire national est incompatible avec une série de fonctions et emplois comme par exemple de fonctionnaire, d'employé ou d'ouvrier exerçant un métier rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, par un syndicat de communes, ou encore par un établissement public placé sous surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par les CFL. Si un député exerçait une de ces fonctions avant d'être élu, il doit en démissionner (en général se mettre en congé) avant de prêter serment à la Chambre. Le mandat de député est aussi incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, de magistrat de l'ordre judiciaire, de commissaire de district, de receveur ou d'agent comptable de l'Etat et de militaire de carrière en activité de service. Depuis les premières élections directes des députés européens en 1979, le cumul d'un mandat de député national et de député européen est lui aussi proscrit. Par contre, et c'est le cas par exemple pour une majorité de députés luxembourgeois, il est tout à fait possible de cumuler un mandat parlementaire et une fonction exécutive (bourgmestre ou échevin) ou législative (conseiller communal) au niveau local. Comme en Belgique ou en France où le cumul était très répandu des réformes sont en vue ou ont été récemment prises dans ces deux pays voisins.

Le cumul des mandats : Positions des partis

Page | 133

Le Gouvernement Bettel « entend abolir » la règle du cumul des mandats de députés et bourgmestre¹⁴⁶. Un premier document devrait être disponible fin 2014. Bien que longtemps mitigés sur cette question, par la crainte notamment qu'un député soit 'déconnecté' des réalités des citoyens, les partis dits 'traditionnels' ou 'de gouvernement' se sont progressivement faits à l'idée du décumul : une solution envisagée pour le parti socialiste (LSAP) et le DP (parti libéral), tandis que le CSV (parti chrétien social) est aussi favorable à rendre incompatible les mandats de député et de bourgmestre mais propose de le faire dans le cadre de la réforme territoriale. Celle-ci devrait permettre, grâce notamment à la fusion des petites communes, de renforcer le rôle des bourgmestres. Dans ce cadre le CSV se dit favorable à la création d'une Chambre des élus locaux. L'ADR exige que la fonction de député ne soit plus compatible avec la fonction de bourgmestre ou d'échevin. De même, l'ADR exige que l'adhésion au Conseil d'Etat ne soit pas compatible avec la fonction de bourgmestre ou d'échevin. Dei Lénk, le Parti Pirate et Les Verts sont également contre le cumul des mandats. Les Verts rejettent l'argument suivant lequel le cumul des mandats (de bourgmestre ou d'échevin avec celui de député) mènerait à une meilleure expertise des affaires locales dans la Chambre des Députés.

¹⁴⁶ Selon l'article du Wort.lu, publié le 9 décembre 2013, <http://www.wort.lu/fr/view/depute-maire-deux-mandats-qui-ne-seront-plus-cumulables-au-luxembourg-52a59f5de4b010cbc9a3834b>.

ANNEXE II : MODALITÉS DE LA CONSULTATION CIVILEX

Quand ?	Quoi ?	Comment ?	Output /Rôle participants	Matériel/Rôle participants
8.15-	Arrivée des organisateurs		<ul style="list-style-type: none"> - Préparation de l'accueil - Contrôle que toutes les salles sont prêtes 	
9.00	Arrivée des citoyens	Les citoyens sont invités à s'enregistrer et à se rendre à la salle plénière	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement citoyens - Remise de paquet d'information (questionnaire pré à remplir; présentation projet; copie matériel informatif sur chaque enjeu; stylos; salle ou se rendre) 	<ul style="list-style-type: none"> - table d'accueil à l'entrée - Paquet d'information à distribuer Stagiaires - LDL (Madame Belarbi) contrôle que les personnes recrutées sont bien arrivées - Un <u>café</u> et <u>croissant</u> est offert aux participants
9.30 - 10.45	Introduction	Présentation du projet	<ul style="list-style-type: none"> - Mot introductif (président de la chambre ou secrétaire général) 10 minutes - Présentation du déroulement du projet (Raphaël Kies) (10 minutes) - Présentation par experts des enjeux des référendums (10 minutes par enjeux) - Questions réponses 	<ul style="list-style-type: none"> - A la fin ou au début (si déjà fait), les stagiaires doivent reprendre le questionnaire - Chaque participant doit se rendre à sa salle Ils sont accompagnés par les stagiaires.
10.45- 11.00	Pause-café			
11.00- 12.00	Discussion par table (phase 1) <u>Phase découverte</u>	<p>T1 : droit de vote</p> <p>T2 : religion</p> <p>T3 : cumul mandats</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation par modérateur des enjeux des débats par table et accord sur la langue de discussion. - chacun est invité à se présenter en quelques minutes et indiquer son opinion générale et ses questions sur les thématiques (rapide). - Ensuite suit une interaction entre les participants 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation des Flips chart pour introduire Questions/suggestions/opinions faites par participants - L'expert 1) assiste et prend des notes; 2) répond brièvement à des questions factuelles - Le secrétaire aide le modérateur pour prendre des notes aux tableaux (et aide si besoin de traduction)
12.00-	Discussion par	Changemen	<ul style="list-style-type: none"> - Le modérateur présente rapidement ce qui été discuté à 	<ul style="list-style-type: none"> - Compléter les Flips chart

12.30	table (phase 2)	t de tables	la session précédente (5 minutes)	avec nouveaux inputs.
	Phase input externe 1	Participant s T1 → T2	- Les participants sont invités à réagir	- L'expert 1) assiste et prend des notes ; 2) répond brièvement à des questions factuelles
		Participant s T2 → T3	(Questions/suggestions/opinions)	
		Participant s T3 → T1		- Le secrétaire aide le modérateur pour prendre des notes aux tableaux (et aide si besoin de traduction). Il contrôle aussi le temps (il avertit 5 minutes avant la fin qu'il faut changer de table !)
		Attention : Modérateurs, experts et secrétaires restent à leur table		
12.30-13.00	Discussion par table (phase 3)	Idem	idem	
	Phase input externe 2			
13.00-14.00	Déjeuner			- Catering par « Bottega dei sapori »
14.00-14.30	Discussions par table (phase 4)	Les participants réintègrent leur place initiale	- Le modérateur (avec l'aide du secrétaire) fait une synthèse des débats (environ 10 minutes)	
	Phase info/challenge		- L'expert présente certaines réponses aux questions posées et challenge certaines propositions faites par les participants. (environ 15 minutes)	
14.30-15.30	Discussion par tables (phase 5)	idem	- Les participants sur base de ces nouveaux inputs, rediscutent de la thématique afin de formuler de nouvelles propositions, suggestions, questions.	- Le modérateur , encourage d'approfondir la discussion et cherche déjà à synthétiser les débats en vue de la prochaine phase
	Phase discussion/synthèse			- L'expert est à disposition des citoyens pour répondre à des questions concrètes.
				- La secrétaire commence à prendre des notes qui pourront servir aux représentants des tables en vue de la session plénière
15.30-	Discussion par	idem	- On nomme un ou deux représentant par table qui va	- Le représentant des tables (avec les secrétaires) prend

16.00	tables (phase 6)	<p>présenter la synthèse des idées.</p> <p>- On cherche à faire une synthèse des débats en trois parties :</p> <p>1) opinions par rapport au référendum (pour/contrôle/mi-tigé) ;</p> <p>2) questions/demandes de précisions ;</p> <p>3) propositions des citoyens</p> <p>- Remise du questionnaire post (préciser que certaines questions devront être répondues après interaction avec représentants politiques</p>	<p>des notes en vue d'avoir un document de synthèse</p> <p>- Le modérateur, s'attache dans cette phase à faire une synthèse des idées (il évite dans la mesure du possible d'accueillir des nouvelles idées)</p>
16.00-	Pause-café		
16.15-	Plénière	<p>Débat avec représentants politiques</p>	<p>- Les représentants des tables présentent pendant max 10 minutes le résultat de leurs discussions (max 30 minutes = 17.45)</p> <p>- Un débat est initié avec les responsables politiques (1h15 minutes)</p>
18.00			
16.15-	<u>Phase débat avec représentants politiques</u>		
18.00-	Pot final	<p>Répondre au questionnaire avant de partir</p>	<p>- Les stagiaires distribuent questionnaires et contrôle que remis</p> <p>- les stagiaires remettent le panier cadeaux aux participants/ou chèque</p>
--			

Questions sur la consultation

Pourquoi avez-vous accepté de participer à cette consultation ? (Veuillez indiquer toutes les réponses applicables)

- C'est une expérience intéressante
- Pour apprendre d'avantage sur les questions traitées
- Pour exprimer mon opinion sur les questions traitées
- Parce-que la méthode me semble intéressante
- Pour influencer les décideurs
- Pour rencontrer de nouvelles personnes (pour socialiser)
- Pour bénéficier du cadeau final
- Autre (Préciser)

Veuillez indiquer les différents impacts de cette consultation pourrait avoir, sur une échelle de 1 (pas du tout d'impact) à 10 (beaucoup d'impact) ?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Pas d'opinion
Sur mon point de vue											
Sur ma connaissance des enjeux référendaire											
Sur les décideurs politiques											
Sur les médias											
Sur la future campagne autour du référendum											

Avez-vous lu l'information que vous avez reçue sur chaque thématique référendaire

- Oui, Je l'ai lue en entier
- J'ai lu seulement une partie de celle-ci
- Non, je ne l'ai pas lue
- Pas d'opinion

Si vous avez lu l'information, voici une série de proposition par rapport à celle-ci. Veuillez indiquer sur une échelle de 1 (pas du tout d'accord) à 10 (tout à fait d'accord), votre point de vue

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Pas d'opinion
L'information était facilement compréhensible											
Elle aborde les principaux enjeux sur les questions référendaires											
Elle va m'aider à avoir un débat constructif											
Je me sens plus compétent après l'avoir lue											
L'information n'est pas assez objective											

Voici une série d'affirmations sur les enjeux des consultations. Veuillez nous indiquer votre opinion sur celle-ci sur une échelle allant de 1 (pas du tout d'accord) à 10 (tout à fait d'accord)

Voici une série de propositions plus spécifiques sur le cumul des mandats. Veuillez indiquer celle qui représente au mieux votre opinion (une seule réponse)

- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait être toujours permis
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait être abrogé en toute circonstance
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait abroger uniquement pour les échevins et les bourgmestres
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait abroger uniquement pour les bourgmestres
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait abroger uniquement pour les bourgmestres des grandes villes (ex : Luxembourg ville, Esch-sur-Alzette)
- Autre (veuillez préciser)

Voici une série de propositions plus spécifiques sur les conventions étatiques avec les cultes. Veuillez indiquer celle qui représente au mieux votre opinion (une seule réponse)

- L'Etat ne devrait plus passer de convention avec les cultes
- L'Etat devrait passer des conventions avec tous les cultes ayant une présence au Luxembourg et se conformant à la Constitution du Grand-Duché
- L'Etat devrait passer des conventions uniquement avec certains cultes
- Autre (veuillez préciser)

Questions sociodémographiques

Quel est votre niveau d'instruction ?

- Primaire
- Secondaire 1er cycle (CATP, 9ième...)
- Secondaire 2e cycle (BAC)
- BAC + 1 à BAC + 3
- BAC +4 et +
- Ne sait pas

Depuis combien de temps vivez-vous au Luxembourg ? (si vous y avez vécu à différentes période de votre vie veuillez cumuler les années)

- Moins d'1 an
- Entre 1 et 2 ans
- Entre 3 et 5 ans
- Entre 6 et 10 ans
- Entre 11 et 20 ans
- 20 et +
- Depuis ma naissance

Quelle est votre occupation actuellement ?

- Vous êtes travailleur indépendant
- Vous êtes salarié dans le public
- Vous êtes salarié dans le privé
- Vous étudiez
- Vous travaillez au foyer
- Vous êtes retraité
- Vous êtes sans emploi
- Autre
- Ne sait pas

Considérez-vous appartenir à une religion particulière ou à une sensibilité philosophique ? Si oui laquelle ?

- Religion catholique
- Religion protestante
- Religion orthodoxe
- Religion juive
- Religion musulmane
- Religion bouddhiste
- Religion hindouiste
- Autre religion
- Agnostique (il n'existe pas de preuve définitive en faveur de l'existence ou de l'inexistence d'un dieu)
- Athée (ne conçoit pas l'existence ou affirme l'inexistence de quelque dieu)
- Ne sait pas

Avec quelle régularité fréquentez-vous un lieu de culte ?

- (Au moins) Une fois par semaine
- Pour les fêtes religieuses (type Noël, Pâques, Ramadan etc.)
- Quelquefois par an à l'occasion de mariage, d'enterrement
- Une fois par an ou moins
- Jamais
- Ne sait pas

MERCI POUR VOTRE PARTICIPATION

ANNEXE IV : QUESTIONNAIRE CIVILEX - PHASE 2

Page | 143 **Nom et prénom :**

Nous aimerions vous demander votre avis sur certains aspects de l'ensemble du processus. Pourriez-vous s'il vous plaît indiquer indiquant pour chacun des énoncés combien vous êtes d'accord ou pas d'accord ?

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	Ne sait pas
L'information fournie était suffisante					
La manière dont s'est déroulée la consultation était trop complexe					
Les règles qui structuraient les discussions étaient trop strictes					
Durant les discussions tous les participants avaient les mêmes opportunités pour discuter					
Le temps à disposition pour discuter était adéquat					
Ma connaissance par rapport aux thématiques pour participer aux débats était suffisante					
J'ai pu exprimer mes opinions et arguments convenablement					
Certains participants ont dominé les débats					
Les experts avaient trop d'influence sur l'ensemble de la consultation					
Les autres participants à la consultation m'ont écouté					
La consultation va influencer le travail des décideurs politiques					
J'estime être mieux informé suite à cette journée de consultation					

Nous aimerions désormais connaître votre expérience en tant que participants aux discussions de groupes. Pourriez-vous s'il vous plaît indiquant pour chacun des énoncés combien vous êtes d'accord ou pas d'accord ?

	Jamais	Rarement	Parfois	Souvent	Ne sait pas
On pouvait librement exprimer une opinion différente dans le groupe					
J'ai hésité à exprimer des opinions qui différaient du point de vue général du groupe					
J'ai introduit un ou plusieurs sujets de discussion					
Tous les participants ont eu les mêmes opportunités pour contribuer au contenu de la présentation en plénière					
La langue de discussion était un problème					
Il y a eu une véritable interaction : les participants répondaient aux contributions des autres participants					

Voici une série de propositions plus spécifiques sur le droit de vote des résidents étrangers. Veuillez indiquer celle qui représente au mieux votre opinion (une seule réponse)

- Non, les résidents étrangers ne devraient pas pouvoir voter aux élections législatives
- Oui, ils devraient pouvoir voter aux élections législatives sans conditions particulière
- Oui, ils devraient pouvoir voter aux élections législatives à condition qu'ils aient résidé un certain temps au Luxembourg (ex : 5 ans)
- Oui, ils devraient pouvoir voter aux élections législatives à condition qu'ils réussissent un test de langue luxembourgeois
- Oui, ils devraient pouvoir voter aux élections législatives à condition qu'ils aient résidé un certain temps au Luxembourg ET qu'ils réussissent un test de langue luxembourgeoise
- Autre (à préciser)

Voici une série de propositions plus spécifiques sur le cumul des mandats. Veuillez indiquer celle qui représente au mieux votre opinion (une seule réponse)

- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait être toujours permis
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait être abrogé en toute circonstance
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait abroger uniquement pour les échevins et les bourgmestres
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait abroger uniquement pour les bourgmestres
- Le cumul des mandats entre élu national et élu local devrait abroger uniquement pour les bourgmestres des grandes villes (ex : Luxembourg et Esch-sur-Alzette)
- Autre (veuillez préciser)

Voici une série de propositions plus spécifiques sur les conventions étatiques avec les cultes. Veuillez indiquer celle qui représente au mieux votre opinion (une seule réponse)

- L'Etat ne devrait plus passer de convention avec les cultes
- L'Etat devrait passer des conventions avec tous les cultes ayant une présence au Luxembourg et se conformant à la Constitution du Grand-duché
- L'Etat devrait passer des conventions uniquement avec certains cultes
- Autre (veuillez préciser)

Pour conclure, nous aimerions avoir votre avis sur l'impact d'un tel processus consultatif pourrait avoir pour la campagne référendaire

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	Ne sait pas
Page 146 Ce type de consultation permet aux électeurs de voter de manière plus informée					
Ce type de consultation devrait être répété pendant la campagne référendaire					
Les représentants politiques peuvent bénéficier des apports de ces discussions					
Les opinions exprimées dans ce type consultation devraient être incluses dans un document informatif officiel distribué à tous les ménages (par ex. pendant la campagne)					
Je suis globalement satisfait de la manière dont s'est déroulée la consultation					
Je participerais à nouveau à ce type d'évènement					



ANNEXE V: OREGON CIR CITIZENS' STATEMENT ON MEASURE 85

Ballot Measure 85 title: "Amends Constitution: Allocates Corporate Income/Excise Tax "Kicker" Refund To additionally Fund K through 12 Public Education."

Page | 147

MAJORITY STATEMENT IN SUPPORT OF THE MEASURE

POSITION TAKEN BY 19 OF 24 PANELISTS.

We, 19 members of the Citizens' Initiative Review, support Ballot Measure 85 for the following reasons:

- Measure 85 does not affect the personal "kicker" and does not increase personal or corporate taxes.
- There is broad bipartisan agreement that the corporate "kicker" is not good public policy. It is unreasonable to refund legally due taxes to corporations as a result of inaccurate revenue projections. We believe Measure 85 is an improvement to current policy.
- Measure 85 would keep the corporate "kicker" dollars in the Oregon economy instead of issuing tax credits to corporations headquartered out of state.
- The intent of this measure is for 100% of the "kicker" to go to K-12 education. Despite the potential for General Funds to be redirected, the wording in the measure specifies the funding would be in addition to and not replace current education funds.
- The K-12 budget is declining due to inflation, the funding of other services, and increased costs. The passage of Measure 85 would demonstrate Oregon's commitment to improving education.
- Oregonians and Oregon businesses benefit from keeping money in the state.

MINORITY STATEMENT IN OPPOSITION TO THE MEASURE

POSITION TAKEN BY 5 OF 24 PANELISTS:

We, 5 members of the Citizens' Initiative Review, oppose Ballot Measure 85 for the following reasons:

- As written, Measure 85 cannot assure additional funding for K-12 and may give the public the perception that tax policy and K-12 school funding issues have been solved thus inhibiting the discussion for future, comprehensive budget reform. The Legislature retains control and discretion of the General Fund.
- Measure 85 removes the flexibility to place corporate kicker funds into a rainy day or other reserve fund for future use.
- Due to the history of infrequent Kicker payouts, they are too random and cannot be considered as a reliable source of income.
- Over a 30 year period, Oregon Legislators have, on average, spent 99% of the available General Funds. Demonstrating an inability to prepare for budget shortfalls.
- Over a 30 year period, Oregon Legislators have, on average, Measure 85 seeks to change the Oregon constitution and should not be passed without serious consideration. This measure

removes the flexibility to use the corporate kicker funds where they are most needed at the time of the distribution. We feel that this measure creates an illusion that it is “fixing” the current K-12 economic situation in Oregon. Having spent the majority of the available general funds over the last three decades the Legislature has demonstrated that “if you send it, they will

KEY FINDINGS

The following are statements about the measure and the number of panelists who agree with each statement.

- The corporate “kicker” funds are not guaranteed to increase K-12 funding because of the Legislature’s discretionary spending of the General Fund. This ballot measure earmarks the corporate “kicker” to fund K-12 education, but does not prevent the redirecting of current funding resources to other non-education budgets. (24)
- The corporate “kicker” has had no effect on the stability of Oregon revenue due to its unreliability. (22)
- The corporate “kicker” has the potential to stabilize State spending by introducing unexpected revenues to fill in funding gaps (Oregon Office of Economic Analysis). (24)
- There is no evidence that the corporate “kicker” benefits or harms corporations. (19)

ADDITIONAL POLICY CONSIDERATIONS

The following are statements about the subject matter or fiscal considerations related to the measure and the number of panelists who agree with each statement.

- The corporate “kicker” has been triggered 8 times over the past 16 budget periods making it an unreliable source of school funding. (24)
- Oregon tax revenues vary greatly in each budget cycle making future revenue predictions difficult. (23)
- Oregon Legislators have spent, on average, 99% of the available General Fund monies each budget cycle (General Fund Budget History). (21)
- Corporate businesses learn about the “kicker” after their operating period, therefore it has no effect on business decisions (Sierra Institute of Applied Economics). (18)
- Corporate businesses do not expect or depend on corporate “kicker” credits. (22)
- Since 2003, the percentage of the General

MERCI POUR VOTRE PARTICIPATION

