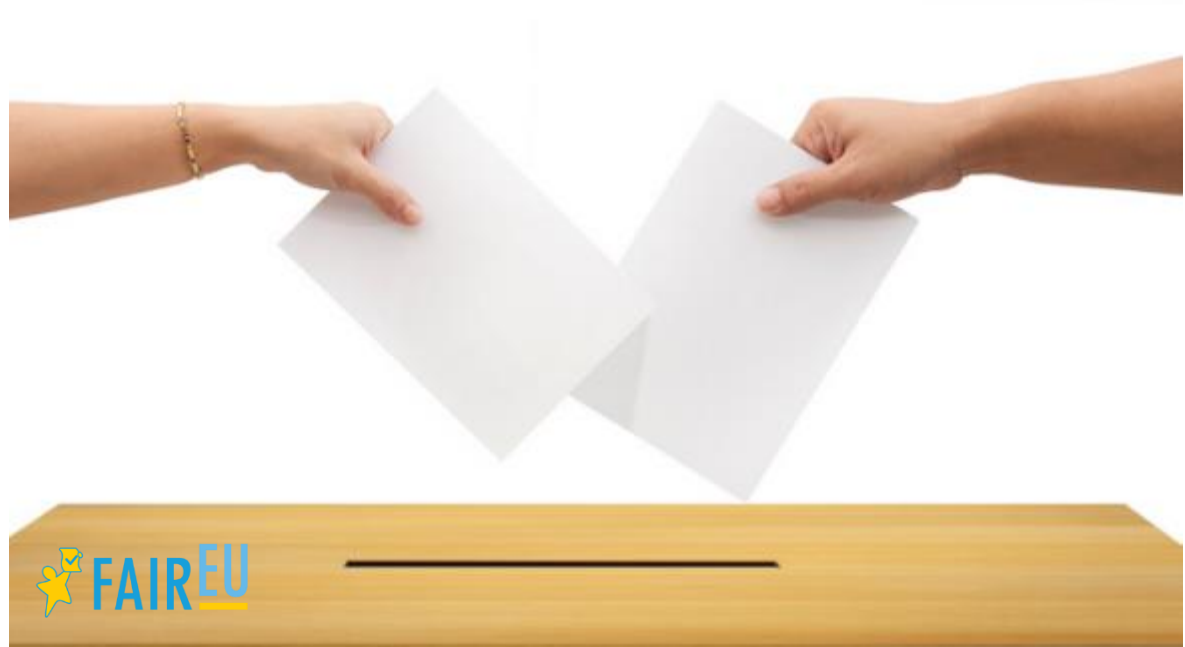


OBSTACLES TO FREEDOM OF MOVEMENT AND POLITICAL PARTICIPATION OF MOBILE EU CITIZENS



**Report from the
Focus Group in
Luxembourg**

ECAS Brussels, February 2019

Co-funded by the Rights,
Equality and Citizenship (REC)
Programme of the European Union





Report from the FAIR EU Focus Group in Luxembourg (FR)

17 January 2019

Authors: Patrick Goergen

Editors: Anna Zaremba, EU Rights Coordinator, Marrit Westerweel, Research Assistant, ECAS

FAIR EU was funded by the European Union's Rights, Equality and Citizenship Programme (2014-2020). The content of this report represents the views of the author only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

Table des matières

Introduction	3
Contexte sur le Luxembourg.....	4
Discussion.....	5
Obstacles à l'exercice des droits de libre circulation des citoyens européens mobiles au Luxembourg	5
Obstacles à l'exercice des droits politiques des citoyens européens mobiles au Luxembourg	5
Exemples de bonnes pratiques à adopter afin de faciliter et d'encourager la participation politique des citoyens européens mobiles au Luxembourg	7
Conclusions	8

Introduction

FAIR EU (Fostering Awareness Inclusion and Recognition) vise à favoriser l'inclusion des citoyens mobiles de l'UE dans la vie civique et politique de leur pays d'accueil en proposant une approche globale de la lutte contre les obstacles auxquels ils se heurtent dans l'exercice de leurs droits. Dans ce cadre, un groupe de discussion a été organisé à Ville de Luxembourg (Luxembourg) le 17 janvier 2019.

L'objectif du groupe de discussion était d'identifier et d'analyser les liens entre les obstacles à la libre circulation et l'exercice des droits politiques des citoyens mobiles de l'UE en Luxembourg.

Les personnes suivantes ont participé au groupe de discussion:

- Présents:** Madeleine Kayser (Ville de Luxembourg), Zsuzsa Varkonyi-Karsai (Conseil national des étrangers), Sylvain Besch (CEFIS asbl), Marc Angel (LSAP), Christian Welter (Piraten), Starsky Flor (Piraten), Eric Weirich (Déi Lenk), Jean Krier (Déi Lenk), Vanessa Schmit (SYVICOL), Sergio Ferreira (ASTI), Serge-Arno Klumper (ASTI), Roland Houtsch (ADR), Felix Reding (ADR), Charles Margue (Déi Greng)
- Absent:** Ministère des Affaires étrangères et européennes, CLAE asbl, Université du Luxembourg, OGBL, OLAI, Ligue des droits de l'homme, LISER (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research), CSV, DP
- Modérateur:** Patrick Goergen (Cross Borders)

Contexte sur le Luxembourg

D'emblée, les participants se penchent sur les derniers chiffres disponibles concernant la participation des non-Luxembourgeois aux élections communales du 8 octobre 2017. Pour ces élections, 34.638 personnes de nationalité étrangère s'étaient inscrites sur les listes électorales, ce qui représente un taux d'inscription réel de 22,8 % par rapport aux 151.938 étrangers de 18 ans et plus résidant au Luxembourg depuis au moins 5 ans.¹ Le taux d'inscription a presque doublé entre 1999 et 2017 : 12 % en 1999 (année où seuls les ressortissants de l'Union européenne pouvaient voter pour la première fois), 15 % en 2005 (année où tous les étrangers pouvaient voter), 17 % en 2011 et 23 % en 2017. Le poids électoral (rapport entre l'électorat étranger et électorat total) était de 12 %. Il est noté dans ce cadre que l'électorat luxembourgeois évolue aussi par l'effet de la loi permettant la double nationalité, qui a vu de nombreux étrangers prendre la nationalité luxembourgeoise à côté de leur nationalité d'origine (et donc un transfert d'étrangers de la liste « étrangère » vers la liste « nationale »).

Le taux d'inscription augmente clairement en fonction du nombre d'années passées au Grand-Duché (3 % pour ceux qui y résident depuis 5-9 ans, 30 % pour ceux qui a résident depuis plus de 30 ans) et selon l'âge (5 % pour les 18-24 ans, 33 % pour les 65-74 ans). Il est aussi plus fort chez les citoyens de l'UE (23 %) que chez les ressortissants non-communautaires (20%). Au niveau des nationalités, viennent en tête les ressortissants autrichiens et néerlandais (chaque fois 32 %), allemands et belges (chaque fois 28 %) et italiens (27 %). Pour les non-communautaires, ce sont les ressortissants du Monténégro (27 %), de la Bosnie (23 %) et du Cap Vert (22 %). Sur les 227.164 personnes majeures de nationalité étrangère, 75.226 ne pouvaient pas s'inscrire sur les listes électorales, faute de remplir la condition de la durée de résidence de 5 ans.

Lorsqu'on demande aux étrangers concernés les raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas s'inscrire sur les listes électorales, ils répondent « cela ne m'intéresse pas » (19 %), « je n'étais pas au courant » (10 %) et « je ne connais pas le système »², ce qui démontre l'importance de sensibiliser, d'expliquer et d'informer à tout moment. Le Grand-Duché de Luxembourg constitue une société affichant des taux de satisfaction généraux assez élevés, une qualité de vie appréciée tant chez les Luxembourgeois que chez les étrangers, avec une économie en plein essor et un système de protection sociale des plus généreux. Le Gouvernement issu des élections législatives de 2018 compte étudier les moyens tendant à améliorer la participation des citoyens étrangers aux élections locales et sensibiliser davantage les citoyens européens de participer aux élections européennes.³

Pour les élections européennes, la situation est un peu différente. C'est en 1994 que les ressortissants communautaires ont pu participer aux élections européennes la première fois (avec une condition de résidence au Luxembourg depuis 5 ans, allégée ensuite à 2 ans en 2009 et supprimée pour les élections de 2014). Le taux d'inscription a évolué positivement (7,4 % en 1994, 8,8 % en 1999, 8,9 % en 2004, 11,5 % en 2009 et 12,2 % en 2014). En poids électoral, c'est la même tendance (3,1 % en 1994, 8,2 % en 2014). Viennent en tête les Italiens et les Allemands avec des taux d'inscription supérieurs à 18 %. Les ressortissants non-communautaires ne peuvent pas y voter.

La Constitution luxembourgeoise ne permet actuellement pas le vote des étrangers aux élections législatives. Lors d'un référendum du 7 juin 2015, le peuple luxembourgeois s'est prononcé, avec une

¹ RED n° 22, Les élections communales d'octobre 2017, Cefis, Luxembourg, octobre 2018.

² RED n° 19, La participation politique des étrangers au Luxembourg, Cefis, Luxembourg, avril 2015.

³ Coalition Agreement 2018-2023, page 6 et 215, <https://gouvernement.lu/en/publications/accord-coalition/2018-2023.html>

majorité de 78 % (malgré l'adhésion des partis composant le Gouvernement), contre l'idée d'introduire le droit des non-Luxembourgeois de s'enregistrer, de façon optionnelle sur les listes électorales, pour participer aux élections législatives, à la double condition d'une résidence de 10 ans au Luxembourg et d'une participation préalable dans des élections européennes et communales.

Le système électoral (spécificité luxembourgeoise) est basé sur l'obligation de voter aux élections, à partir de l'âge de 18 ans et jusqu'à 75 ans.

Discussion

Obstacles à l'exercice des droits de libre circulation des citoyens européens mobiles au Luxembourg

Tous les participants sont conscients des difficultés que rencontrent les citoyens européens lorsqu'ils exercent leur droit de libre circulation et viennent s'installer au Grand-Duché de Luxembourg. Ils rencontrent des non-Luxembourgeois dans le cadre de leurs activités professionnelles ou politiques, et sont unanimes pour ne pas nier l'existence de telles difficultés, par ailleurs confirmées régulièrement par les rapports de l'Ombudsman luxembourgeois.

Certains citoyens européens subiraient ainsi des discriminations dans leurs accès à différents droits fondamentaux, et ce en ce qui concerne l'emploi, le logement ou les aides sociales. Un exemple d'un tel obstacle serait l'interprétation et l'application de la notion de « ressources suffisantes » dans le cadre de l'inscription de citoyens européens dans les communes. Malgré qu'un guide ait été distribué aux administrations communales, des difficultés apparaissent régulièrement pour correctement appliquer ce critère.⁴

Interrogés sur les possibles causes de ces obstacles, les participants à la réunion relèvent chez certains fonctionnaires communaux des défauts de connaissance et/ou une formation inadéquate, mais surtout la complexité grandissante des textes du droit européen, changeant très vite et nécessitant de plus en plus des experts capables de s'orienter dans des matières harmonisées ou coordonnées au niveau européen, comme par exemple en sécurité sociale.

Plusieurs participants, non contredits par les autres participants, estiment toutefois que, même si de tels obstacles existaient, le lien avec le taux de participation aux élections serait marginal. Ce ne serait pas le facteur déterminant.

Obstacles à l'exercice des droits politiques des citoyens européens mobiles au Luxembourg

Sont ensuite analysées, lors de la discussion, les vraies causes du taux d'inscription aux élections, de 12 % pour les élections européennes 2014 et de 23 % pour les élections communales 2017. Le groupe arrive à la conclusion qu'il s'agirait surtout d'un problème de mentalité et de culture d'accueil (en allemand, « *Willkommenskultur* »).

⁴ Notons que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (FRA), chargée de conseiller les institutions et les Etats membres de l'UE en matière de respect et de protection des droits fondamentaux, dans un rapport de 2018, a relevé qu'une citoyenne portugaise employée au Luxembourg s'est vue retirée son permis de résidence par les autorités au motif qu'elle était incapable de prouver qu'elle disposait de ressources suffisantes, et ce malgré le fait qu'elle travaillait. Ses employeurs n'avaient en réalité déclaré que 12 heures seulement de travail par semaine. Ayant fait appel de cette décision, la Cour administrative suprême du Luxembourg a jugé que dans certaines circonstances, peut très bien être qualifiée de travailleur une personne ne travaillant que 12 heures par semaine et que d'autres éléments, tels que le bénévolat dans une association, peuvent aussi avoir un impact sur la reconnaissance du statut de travailleur européen.

Un participant décrit qu'il a accompagné une citoyenne portugaise auprès d'une administration luxembourgeoise. Elle était en instance de divorce de son conjoint luxembourgeois et devait régler ses droits de pension. Le fonctionnaire lui a dit « Mais vous savez, c'est très compliqué. Ça prend beaucoup de temps. Le Portugal va prendre beaucoup de temps pour nous répondre. Êtes-vous sûre de le faire ? ». Alors que l'approche positive aurait été de dire « Bien sûr, on va tout faire pour vous aider. ».

Une telle mentalité et approche du service « client » laisserait aux étrangers le sentiment de ne pas être bienvenus au Luxembourg. L'habitude des fonctionnaires serait d'avoir une réaction négative au lieu d'une ouverture d'esprit positive. Même s'il s'agit d'une question de personnalité également (d'autres se sentant encore plus motivés pour s'impliquer), la plupart des gens sortiraient démotivés d'une telle expérience négative, ce qui accélérerait une trajectoire pouvant résulter dans le retour des citoyens dans leur pays d'origine.

Du sentiment de ne pas être bienvenu résulterait l'absence de sentiment d'attache au pays, condition nécessaire pour vouloir participer au système politique du pays en s'inscrivant aux listes électorales. Même si, dans l'ensemble, le service public luxembourgeois est jugé mieux que celui de leur pays d'origine, les citoyens européens restent très sensibles à l'accueil qui leur est fait au niveau local.

Un autre facteur serait la divergence, au Luxembourg, entre la sphère économique extrêmement ouverte (tant au niveau économique, social, presse et linguistique) et une sphère politique beaucoup plus fermée et peu intégrante. Les citoyens européens s'installant au Luxembourg ont du mal à pénétrer dans l'environnement politique, encore souvent régi de façon conservatrice (l'usage du luxembourgeois dans les débats publics, à la Chambre des députés et au sein des conseils communaux reste primordial), et, par voie de conséquence, restent plus attachés à leur pays d'origine que de développer une adhésion à et un intérêt pour la politique luxembourgeoise.

Dans un tel contexte, le « vivre ensemble » et le respect mutuel représenteraient un défi en soi, déjà en amont. Plusieurs participants relèvent le risque réel de se voir développer des mondes parallèles. Un participant cite l'exemple de sa commune d'origine, où le bourgmestre s'est plaint que 20 % des enfants en âge scolaire ne sont pas scolarisés à l'école fondamentale communale, mais ailleurs (sans savoir où). Il cite encore le cas de l'école internationale à Luxembourg-Ville, sans aucun contact avec les lycées publics luxembourgeois environnants, sans activités périscolaires communes et réalisant son propre transport scolaire. Beaucoup de facilités administratives accordées aux communautés d'étrangers favoriseraient l'isolation, l'entre soi, et rendraient difficile le vivre ensemble. Le risque de division serait réel, entre les communautés, mais aussi entre les couches sociales (un participant relève l'usage des termes « expats » et « immigrés » pour opérer une distinction entre les migrants, se souvenant avec inquiétude des différences entre « *blue-collar* » et « *white-collar* », intellectuels et ouvriers). Pour lutter contre ces mondes parallèles, plusieurs participants plaident en faveur du renforcement des contraintes et coercitivité (p.ex. rendant obligatoire le contrat d'accueil-intégration).

Encore un autre facteur serait le maintien de la condition de résidence de 5 ans pour la participation aux élections communales (dérogation lors de la transposition de la directive européenne), alors que la condition de résidence a été supprimée pour les élections européennes. Il est relevé de la part d'un représentant de parti politique qu'actuellement, le courage politique semble exister pour supprimer la condition de résidence lors des élections communales.

Comme facteur additionnel, les participants relèvent l'habitude des fonctionnaires communaux (malgré les efforts faits à ce sujet par plusieurs communes) de ne pas proposer aux citoyens non-Luxembourgeois, lorsqu'ils viennent se déclarer à la commune, et de les encourager à s'inscrire en même temps aux listes électorales.

Il est toutefois relevé que les communes ne restent pas inactives en ce qui concerne des actions d'information et de sensibilisation. 93 % des communes avaient organisé, en vue des élections de 2017, des actions visant à inciter les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales. Parmi celles-ci figurent l'utilisation de leur site internet, la publicité, la sensibilisation par les fonctionnaires, la participation aux journées nationales d'inscription, les horaires aménagés des bureaux d'inscription en soirées ou un samedi, et une lettre personnalisée aux résidents étrangers de la commune.⁵

Beaucoup d'étrangers ne séjournent au Grand-Duché de Luxembourg que pour des périodes courtes (« beaucoup de va-et-vient »). Or, l'intérêt pour la politique dans le pays d'accueil ne se développe qu'au cours d'un long trajet d'intégration. Pendant les premières années, les étrangers ne construisent dès lors qu'exceptionnellement un intérêt, étant de toute façon exclu du vote aux élections communales du fait de la condition de durée de résidence. Le système électoral ne favorise pas non plus une intégration politique plus accentuée,

L'abstentionnisme, qui se perçoit également au niveau des citoyens luxembourgeois, peut encore s'expliquer par une certaine frustration avec le système politique, malgré les campagnes de sensibilisation réalisées pour encourager les citoyens non luxembourgeois de s'inscrire aux listes électorales (campagnes parfois vues d'un mauvais œil par les Luxembourgeois d'origine).

Plusieurs participants indiquent que le taux d'inscription varie bien sûr en fonction du background professionnel (qualification plus élevée entraîne participation plus forte).

Parmi les autres freins à une participation politique par l'inscription sur les listes électorales, figurent selon les membres du groupe une assez faible visibilité des candidats étrangers aux élections, les étrangers – et en particulier, ceux hors UE – étant peu présents dans les candidatures et quasi absents parmi les élus (270 candidats étrangers aux élections communales 2017, soit 7,6 % (total 3.575), composé de 145 femmes et 125 hommes, la majorité des Portugais, Allemands, Italiens, Belges et Français, contre 236 en 2011). Il serait important d'avoir des listes équilibrées. Un participant souligne que les 27 membres du conseil communal de la Ville de Luxembourg (avec une présence de 70 % de non Luxembourgeois sur le territoire communal) sont tous des Luxembourgeois. S'y ajouteraient une sous-représentation des étrangers dans les commissions communales, et une majorité de programmes politiques communaux qui ne prennent pas en compte la présence locale d'une population étrangère.

Exemples de bonnes pratiques à adopter afin de faciliter et d'encourager la participation politique des citoyens européens mobiles au Luxembourg

Les participants prennent connaissance d'un guide que le CEFIS (Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales)⁶ a publié à destination des communes et des multiplicateurs. Ce guide présente des recommandations et bonnes pratiques relatives à la sensibilisation sur les listes électorales communales.

⁵ RED n° 22, Les élections communales d'octobre 2017, Cefis, Luxembourg, octobre 2018, page 36.

⁶ www.cefis.lu

Il propose une stratégie et des actions concrètes. Concernant la stratégie, il s'agirait de connaître les caractéristiques de sa commune (connaître les communautés étrangères, les groupes en ciblant des nationalités, jeunes et personnes âgées, connaître les langues les plus utilisées), de développer un partenariat (en donnant un rôle stratégique à la commission communale d'intégration avec le soutien des autorités communales, en développant un projet de sensibilisation, mettant à disposition un budget et en collaborant avec les communes voisine , les ambassade et consulats), de renforcer le réseau local et au sein des communautés (e.a. en développant des modules de formation sur les compétences communales et le système électoral pour des électeur potentiels) et d'adapter la communication (en montrant qu'il y a un lien entre le fait de voter et la réalité quotidienne des gens, en prévoyant des courriers ciblés, et en utilisant les nouvelles technologies et les réseaux d'information).

Les actions concrètes s'articulent autour d'une sensibilisation à tout instant, de la facilitation des démarches administratives pour l'inscription en recourant à des horaires aménagés et lettres personnalisées ciblées, et l'inscription électronique) et de l'implication des partenaires dans un projet.

Conclusions

Le groupe de discussion a déclaré que certains citoyens de l'UE étaient victimes de discrimination lorsqu'il s'agissait de l'accès à divers droits fondamentaux (par exemple, l'emploi, le logement ou l'aide sociale). Une raison possible à cela est le manque de connaissances et / ou de formation des fonctionnaires et la complexité croissante des textes de loi européens.

Le taux de vote pour les élections municipales de 2017 était faible. Un facteur à cet égard est que les citoyens de l'UE se sentent mal accueillis, ce qui entraîne un sentiment d'attachement non attaché à leur pays d'accueil et ne participe donc pas aux élections. Un autre facteur qui contribue au faible taux de vote est la condition de résidence de 5 ans pour participer aux élections municipales au Luxembourg.

Sur le plan positif, il est mentionné que les municipalités encouragent activement les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales. Pour ce faire, ils ont utilisé leur site Web, une lettre personnalisée, l'ouverture du guichet d'inscription le soir ou un samedi et les activités de sensibilisation des fonctionnaires.

À titre d'exemple, le guide du CEFIS a été nommé. Ce guide contient des recommandations et des bonnes pratiques en matière de sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales communales.