

N° 5620⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**sur la nationalité luxembourgeoise**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(18.3.2008)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 6 octobre 2006, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. En date du 26 mars 2007, le Conseil d'Etat fut en outre saisi d'une série d'amendements adoptés par la Commission juridique de la Chambre des députés, ainsi que d'un nouveau texte coordonné.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des employés privés, de la Chambre de travail et de la Chambre des métiers ont été transmis au Conseil d'Etat en date du 19 mars 2007. L'avis de la Chambre de commerce lui parvint en date du 23 avril 2007.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'adapter la législation luxembourgeoise sur la nationalité aux changements intervenus dans la société luxembourgeoise au cours des dernières décennies et de contribuer à consolider l'intégration des étrangers résidant au Luxembourg dans la société luxembourgeoise.

L'existence d'une communauté étrangère en constante progression par rapport aux nationaux et le souci de réduire quelque peu l'impact de cette dualité de population, source d'inégalités de droits, ont amené le Gouvernement à revoir les règles d'accès à la nationalité luxembourgeoise „dans un objectif d'assurer la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de la communauté luxembourgeoise et d'assurer leur intégration“.

Si la nationalité est appréhendée dans le sens de lien juridique entre une personne et un Etat ou de „lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs“¹, il est concevable que l'acquisition de la nationalité ne se fait qu'à partir du moment où un tel lien est établi. La notion de lien véritable et effectif est un des points de référence sur lequel repose le droit de la nationalité luxembourgeoise, qui s'est toujours fondé sur le fait que ce lien se manifestait essentiellement par les facteurs que sont la naissance, la filiation, le mariage ou la résidence. „Le lien effectif avec un Etat peut être l'un des facteurs tels que la naissance sur le territoire d'un Etat, un lien de filiation avec des ressortissants de cet Etat, le mariage avec un ressortissant, ou la résidence habituelle et légitime sur une période déterminée dans cet Etat. Bien que cette liste ne soit pas limitative, le lieu de naissance, la filiation, la résidence et le mariage sont des éléments factuels fréquents et faciles à identifier et à appliquer de manière objective. Ce sont les facteurs sur lesquels repose depuis fort longtemps le droit de la nationalité luxembourgeoise“².

1 CIJ, 6 avril 1955, *affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*.

2 cf. Exposé des motifs du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 22 février 1968, document parlementaire No 4743.

Ces liens qui rattachent la personne au Luxembourg ont toujours été considérés comme les garanties de l'intégration de celle-ci. Ce n'est qu'au moment où les conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise furent assouplies par la réduction de la durée de résidence sur le territoire de 10 à 5 ans que la nécessité d'une vérification de l'assimilation suffisante à la communauté luxembourgeoise semblait s'imposer. „Plus la durée de résidence est longue, plus l'assimilation peut être présumée suffisante et l'intégration par l'étranger présumée être établie. En contrepartie, si la durée de résidence est réduite, l'assimilation suffisante ne peut plus être présumée dans les mêmes termes et avec la même ampleur et le législateur doit se donner les moyens ainsi qu'aux autorités compétentes pour pouvoir apprécier cette assimilation au cas par cas.“³ Considérant les connaissances linguistiques comme signe d'intégration, le législateur a érigé, lors de la réforme de 2001, la connaissance active et passive d'une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, ensemble avec la condition d'une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, en une condition déterminante de l'obtention de la nationalité luxembourgeoise.⁴

Il est vrai qu'à l'époque de l'adoption de cette loi, le législateur hésitait entre les termes „assimilation“ et „intégration“. Le Conseil d'Etat avait dans son avis du 2 mai 2001 relatif au projet de loi portant sur la modification de la loi sur la nationalité (*doc. parl. No 4743¹*) souligné que le terme „assimilation“ désignait le processus au terme duquel l'étranger était devenu semblable au reste de la communauté, tandis que le terme „intégration“ traduisait l'idée d'un cheminement ne devant pas nécessairement conduire à l'assimilation. Les auteurs du projet de l'époque avaient insisté sur l'obligation des immigrés qui acquièrent la nationalité du pays de s'y sentir „totalement assimilés et acceptés“. Même si finalement le terme „assimilation“ fut remplacé par celui d'„intégration“, on considérait néanmoins que l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par l'étranger résidant sur le territoire marquait l'aboutissement ultime de son adaptation à la société et ne devait jamais se réduire à la simple possibilité d'obtenir un nouveau (deuxième) passeport. Dans cette optique, la question de la pluralité de nationalités n'était pas abordée. Si la Commission juridique de la Chambre des députés plaidait en faveur d'un débat futur sur la double nationalité, elle ne touchait cependant pas au principe de l'unicité de la nationalité, nonobstant certaines concessions à la plurinationalité faites depuis la réforme de la loi sur la nationalité en 1986.

Le présent projet de loi propose un changement de cap: désormais les étrangers établis sur le territoire pourront acquérir la nationalité luxembourgeoise sans devoir justifier avoir perdu leur nationalité d'origine. A cet égard, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en fait, la question de la perte de la nationalité d'origine dépend non pas de la loi luxembourgeoise, mais de la loi nationale du requérant. C'est la teneur de la législation étrangère qui a un effet direct sur la question du cumul des nationalités, comme le confirme d'ailleurs le libellé de l'article 7, alinéa 2 de la loi modifiée du 22 février 1968. Ledit article fait abstraction de la condition de la preuve de la perte de nationalité dans le chef des ressortissants d'un Etat dont la loi ne permet pas la perte de la nationalité.

Le choix politique opéré actuellement peut s'expliquer par le fait que le nombre des détenteurs de plusieurs nationalités n'a cessé de croître et qu'il paraît donc raisonnable de prévoir une mise en phase du prescrit législatif et des réalités concrètes. Les auteurs du rapport „Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg“, présenté en janvier 2004 au Gouvernement luxembourgeois, ont fait remarquer que le législateur luxembourgeois a accepté consciemment le risque d'accroissement de la plurinationalité en consacrant les principes d'égalité des sexes et d'égalité des enfants dans les règles d'attribution de la nationalité luxembourgeoise. Le rapport souligne également que „dans son libellé actuel, le texte clair de la loi luxembourgeoise sur la nationalité – qui vise la nationalité *d'origine*, au singulier –, tant dans son article 7 que dans son article 22, n'exclut pas l'hypothèse d'une acquisition de la nationalité luxembourgeoise par un étranger qui conservera l'une de ses nationalités, voire plusieurs“. Et, de conclure que „l'analyse attentive du droit positif actuel régissant la nationalité luxembourgeoise laisse apparaître que le Grand-Duché, autrefois radicalement hostile au phénomène de la double nationalité et plus encore de la pluripatridie, a commencé à l'admettre de façon encore assez hésitante et limitée“. Si la législation actuelle n'exclut pas l'éventualité du cumul de nationalités, le projet de loi sous avis vise à consacrer de manière affirmative l'adhésion au principe de la double, voire de la multiple nationalité.

³ *idem*.

⁴ Art. 7, point 4 de la loi modifiée du 22 février 1968.

L'esprit du projet de loi étant d'accroître le nombre des nationaux luxembourgeois, la nouvelle disposition s'appliquera tant aux étrangers qui souhaitent acquérir la nationalité luxembourgeoise qu'aux Luxembourgeois qui acquièrent une autre nationalité. L'acceptation de la pluralité de nationalités entraîne d'importants assouplissements au niveau des dispositions relatives à la perte et au recouvrement de la qualité de Luxembourgeois. Vu l'objectif poursuivi, ces mesures visant à empêcher davantage qu'aujourd'hui que des Luxembourgeois perdent la nationalité luxembourgeoise sont inévitables. Cependant, le Conseil d'Etat note une différence fondamentale dans l'approche très généreuse adoptée par le Gouvernement à l'égard de personnes désirant recouvrer la nationalité luxembourgeoise et de leurs descendants, et celle beaucoup plus restrictive vis-à-vis des étrangers résidant au Grand-Duché. Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen de l'article 13.

Finalement, le changement de politique veut également tenir compte du rôle de la nationalité dans le processus d'intégration des ressortissants étrangers dans la société luxembourgeoise.⁵ En effet, l'accès à la nationalité est conçu de plus en plus comme un outil au service de la politique d'intégration des personnes d'origine étrangère installées sur le territoire. Il a été reconnu, d'une part, que „La possession de la nationalité du pays d'accueil favorise le sentiment d'appartenance à la communauté, elle facilite l'accès à l'emploi, ... elle permet l'exercice complet des droits politiques“⁶, et, d'autre part, qu'„à long terme, la stabilité et la sécurité découlant du maintien de l'ancienne nationalité pourraient contribuer à une intégration plus rapide dans la société d'accueil“⁷.

Dans le rapport précité, les auteurs Francis Delpérée et Michel Verwilghen ont fait remarquer que: „Le défi devant lequel se trouvent les autorités politiques du pays se situe précisément dans la nécessité de promouvoir en droit l'unité nationale, en intégrant progressivement dans la communauté nationale les ressortissants étrangers qui, *de facto*, en font déjà partie au plan économique et social par une intégration harmonieuse, caractérisée notamment par un séjour de durée suffisamment longue et par le respect des lois luxembourgeoises. Le rejet des cumuls de nationalités, compréhensible dans le passé, se retourne aujourd'hui contre l'objectif à poursuivre. Et l'on doit bien constater qu'une ouverture plus large à la pluripatrie, en tout cas à la bipatrie, se présente de nos jours, pour le Luxembourg, comme un moyen parmi d'autres pour préserver l'unité nationale.“

Face à la volonté affichée par le Gouvernement d'encourager le parcours d'intégration des personnes étrangères par l'octroi de la nationalité luxembourgeoise, la démarche plutôt restrictive adoptée dans le projet sous avis ne manque pas de surprendre. En effet, comment cette volonté se concilie-t-elle avec le relèvement de la condition de résidence de cinq à sept ans, s'accompagnant par ailleurs de nouvelles contraintes en matière de preuve concernant l'intégration? Comment justifier que la conservation de la nationalité d'origine appelée à devenir un moyen d'intégration engendre un renforcement des autres conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise? L'approche adoptée est du moins ambiguë.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur les motifs sous-jacents au prolongement du délai de résidence de cinq à sept ans. Tant que le législateur procédait de l'idée que la résidence d'une certaine durée sur le territoire permettait de présumer l'intégration du demandeur dans la société luxembourgeoise, il la reconnaissait comme fondement suffisant à l'octroi de la nationalité. L'exigence linguistique comme preuve supplémentaire de rattachement fut ajoutée au moment de l'abaissement de la durée minimale de résidence. Or, le Conseil d'Etat constate que le relèvement actuel de la durée minimale de résidence sera sans incidence sur la preuve d'une intégration suffisante. Si, en Belgique, sept ans de résidence effective et légale permettent à un ressortissant étranger d'acquérir la nationalité par simple déclaration et sans autres conditions, le projet de loi sous avis impose, parallèlement à la condition de résidence, des conditions supplémentaires relatives à la preuve d'intégration, dont notamment l'obligation pour les demandeurs de suivre un cours d'instruction civique ou de se soumettre à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Le Conseil d'Etat considère que cette exigence d'une durée de résidence plus longue met le projet en porte-à-faux avec son objectif qui est une plus grande ouverture à la nationalité luxembourgeoise. Il rejoint les critiques voyant dans l'allongement de la durée de résidence un retour en arrière du pro-

5 cf. Déclaration gouvernementale du 4 août 2004: „dofir wëlle mer d'duebel Nationalitéit aféieren. Si brengt eis méi no zesummen, féiert zu méi Mateneen ...“

6 Revue belge de droit constitutionnel, 2007, Bruylant: Les nouvelles conditions d'accès à la nationalité, Bernadette Renaud.

7 N. Mole, L. Fransman, Nationalité multiple et la Convention européenne des droits de l'Homme, CoE Doc. CONF/NAT (2001) PRO.

cessus de modernisation de la législation sur la nationalité entamé depuis des années et un signal négatif vis-à-vis des ressortissants étrangers susceptibles de postuler à la nationalité luxembourgeoise.⁸

Traditionnellement, le législateur considérait le mariage d'une personne étrangère avec un ressortissant luxembourgeois comme un des facteurs établissant le lien véritable et effectif requis pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Par la suppression de la possibilité d'option, le conjoint d'un citoyen luxembourgeois ne bénéficiera plus à l'avenir d'un accès facilité à la nationalité luxembourgeoise. Désormais, la condition de résidence de sept ans lui sera également applicable. Le Conseil d'Etat se rallie à l'avis de la Chambre de commerce qui propose, à l'instar des autres pays européens, de valoriser le facteur d'intégration que constitue le mariage ou le partenariat civil et de prévoir une procédure accélérée et simplifiée d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour les conjoints et partenaires de ressortissants luxembourgeois. Le Conseil d'Etat estime qu'à défaut d'une procédure simplifiée, il faudrait pour le moins prévoir un assouplissement concernant les conditions de résidence, voire d'intégration. Le spectre de la fraude et du mariage de complaisance ne devrait pas empêcher le législateur de reconnaître que le mariage conclu entre un étranger et un ressortissant luxembourgeois vaut présomption d'intégration, après un certain délai et à condition que la communauté de vie entre époux soit effective.

La naissance sur le territoire est habituellement considérée comme la preuve d'un lien effectif entre l'individu et l'Etat, en vertu duquel il est légitime d'accorder la nationalité. En effet, il est admis que ce lien avec le pays de naissance est potentiellement aussi fort que la circonstance d'être né d'un père ou d'une mère qui en a la nationalité. Sous la législation actuelle, les enfants nés dans le pays d'un auteur étranger, ainsi que ceux nés à l'étranger d'un auteur étranger et ayant accompli au Grand-Duché l'ensemble de leur scolarité obligatoire peuvent acquérir la qualité de Luxembourgeois par la voie de l'option. Par la suppression de la procédure de l'option, ces personnes ne bénéficieront plus d'un traitement plus avantageux pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. L'ouverture au droit du sol proposée par la Commission juridique de la Chambre des députés pourra pallier dans une certaine mesure la détérioration de la situation d'une partie des personnes visées. Cependant, le Conseil d'Etat estime que cette percée timide au profit du droit du sol reste insuffisante, surtout au regard des arguments en faveur d'une modification de l'attribution de la nationalité développés dans son avis du 21 décembre 2007 relatif à la proposition de révision de l'article 10 de la Constitution (*doc. parl. Nos 5595², 4811¹*).

L'accès à la nationalité luxembourgeoise sans perte de la nationalité d'origine étant conçu comme un outil important à l'intégration des personnes étrangères, l'acquisition de la nationalité ne devra plus être considérée comme l'aboutissement du processus d'intégration de l'étranger, mais plutôt comme un signe manifeste de la volonté d'intégration de la personne concernée. On aurait pu croire que les auteurs du projet partaient de cette hypothèse, alors que dans l'exposé des motifs ils précisent que bon nombre d'étrangers souhaitent par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise témoigner de leur attachement à notre pays et de leur volonté d'intégration à notre communauté nationale, même s'ils ne sont pas prêts à renoncer à leur nationalité d'origine. Cette approche aurait cadré avec la définition de l'intégration telle qu'elle figure dans le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (*doc. parl. No 5825*) et qui qualifie l'intégration d'„un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel prend à son égard toutes les dispositions afin de promouvoir la cohésion sociale au Grand-Duché de Luxembourg“. Partant de cette optique, l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise devrait être encouragée comme participant du processus d'intégration. Or, le durcissement des conditions d'intégration prévues par le projet confirme qu'en dernière analyse, le Gouvernement continue à voir dans l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise le couronnement du parcours d'intégration. Les deux aspirations contradictoires qui, selon l'historien Denis Scuto⁹ ont marqué les années d'après-guerre, se reflètent dans l'approche actuelle du Gouvernement: d'une part, il y a une volonté de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise aux étrangers résidant au pays et, d'autre part, on continue à voir dans la législation sur la nationalité non pas un moyen pour faciliter l'intégration des étrangers, mais un moyen pour vérifier s'ils sont déjà suffisamment intégrés.

⁸ cf. Avis de la Chambre de commerce du 4 avril 2007.

⁹ Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours: une histoire sous influence française, belge et allemande. Annexe 3 de l'avis de l'ASTI sur le projet de loi *No 5620*.

Si le Conseil d'Etat peut concevoir que les exigences actuelles relatives à la condition d'intégration suffisante soient maintenues, il estime cependant que ces conditions devraient désormais être examinées au regard des mesures offertes dans le cadre de la future loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers précitée. Ces deux législations ne devraient pas être élaborées indépendamment l'une de l'autre, puisqu'elles sont corollaires. En outre, le Conseil d'Etat rappelle que par la révision (*No 5595*) de l'article 10 de la Constitution, un changement de paradigme sera opéré: du droit *de* la nationalité, on passera au droit *à* la nationalité. Une personne remplissant les conditions fixées dans le cadre de la future loi sera en mesure de revendiquer la nationalité luxembourgeoise. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise se basant sur des critères objectifs ne pourra pas être refusée pour des raisons d'opportunité. Aussi les conditions exactes qu'un étranger devra remplir pour acquérir la nationalité devraient-elles figurer obligatoirement dans le texte même de la loi. Un règlement grand-ducal ne saurait suppléer à l'insuffisance du dispositif légal.

Finalement, le Conseil d'Etat signale le rapport étroit qui existe entre la législation sur la nationalité et la réglementation concernant l'accès sur le territoire et le séjour des étrangers. En effet, pour être admis à la nationalité, il faut avoir bénéficié d'un séjour régulier sur le territoire, donc avoir rempli les conditions prévues pour l'entrée et le séjour des étrangers par la législation afférente. Les personnes ayant acquis un statut permanent ou de longue durée conformément aux dispositions de la future loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration (*doc. parl. No 5802*) auront déjà fait preuve d'un certain degré d'intégration dans la société dont on devrait tenir compte lors de leur demande d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Une politique migratoire planifiée, dont la nationalité est un des outils, devrait trouver son assise dans une législation cohérente en matière d'immigration, d'intégration et de nationalité.

En ce qui concerne les changements au niveau de la procédure envisagés par le projet sous avis, le Conseil d'Etat renvoie aux développements contenus dans son avis du 21 décembre 2007 relatif à la proposition de révision de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution (*doc. parl. No 5672¹*).

Tant la révision des articles 9, alinéa 1 et 10 de la Constitution, que la dénonciation du chapitre 1er de la Convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, sur laquelle le Conseil d'Etat reviendra lors de l'examen de l'article afférent, constituent des prémisses préalables en l'absence desquelles le présent projet de loi ne pourrait être adopté.

*

EXAMEN DES ARTICLES

En ce qui concerne *l'amendement 1* portant sur la structure de la future loi, le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la proposition de la commission parlementaire.

Article 1er (et Amendement 2)

Les auteurs du projet ont repris le libellé de l'article 1er de la loi modifiée du 22 février 1968 pour déterminer les principes d'attribution de la qualité de Luxembourgeois d'origine. Ils entendent ainsi maintenir inchangés les principes d'attribution de la qualité de Luxembourgeois. Dans son avis précité du 21 décembre 2007 relatif à la proposition de révision de l'article 10 de la Constitution (*doc. parl. Nos 5595², 4811¹*), le Conseil d'Etat s'était prononcé en faveur d'une modification de la loi sur la nationalité également au regard de l'attribution de la nationalité luxembourgeoise. Aussi salue-t-il la proposition de la Commission juridique de la Chambre des députés qui entend réintroduire un élément du droit du sol dans la législation sur la nationalité luxembourgeoise. En analysant l'histoire de la nationalité luxembourgeoise, on constate que, durant les années 1878 à 1934, marquées par une grande ouverture de la législation sur la nationalité, le droit du sol fut inscrit dans la loi sur la nationalité luxembourgeoise: l'individu né au Luxembourg d'un parent étranger était Luxembourgeois. Aujourd'hui les mots prononcés par René Blum à la Chambre des députés, le 11 mai 1939, résonnent très à propos: „Dans les pays d'immigration, comme notre pays en est un, ou dans ceux où il y a une forte dénatalité, c'est ce qui existe aussi chez nous, l'Etat a intérêt à accroître le plus possible le nombre de ses nationaux en assimilant tous ceux qui naissent sur son territoire, et de cette façon nous empêchons la constitution de colonies d'étrangers dans notre pays.“¹⁰ Ces propos gardent encore aujourd'hui toute

¹⁰ Compte rendu des séances de la Chambre des députés, 1938-1939, p. 1062.

leur actualité. La règle de l'exclusivité du droit du sang introduite en 1940 dans la loi sur l'indigénat, pour des raisons compréhensibles à l'époque¹¹, n'a subi d'assouplissement qu'au profit des enfants trouvés dans le Grand-Duché ou de ceux nés sur le territoire qui ne possèdent pas de nationalité. Une plus grande ouverture au *ius soli* paraît opportune face aux objectifs du projet de loi sous avis. Le Conseil d'Etat constate que l'ouverture proposée reste, somme toute, très limitée. Il estime que le souci d'une meilleure intégration devrait pour le moins se traduire par l'extension de la mesure projetée aux enfants nés au Luxembourg de parents étrangers qui sont légalement établis sur le territoire depuis un certain laps de temps.

Aux termes de l'amendement proposé par la commission parlementaire, les jeunes nés au Luxembourg doivent à leur majorité explicitement confirmer le maintien ou déclarer l'abandon de la nationalité luxembourgeoise. Aucune condition de résidence effective sur le territoire luxembourgeois n'est exigée pour le maintien de la nationalité. Le Conseil d'Etat a du mal à saisir la pertinence d'une déclaration de maintien de la nationalité, alors que le défaut d'une telle déclaration ne semble pas entraîner de conséquence. En effet, aux vœux de l'article 12 du projet, seule la déclaration de renonciation expresse faite en conformité avec l'article 21 du projet implique la perte de la nationalité luxembourgeoise. De même, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de la déclaration d'abandon qui devrait impérativement se faire au moment de la majorité, alors qu'une déclaration de renonciation à la nationalité luxembourgeoise peut être faite par toute personne possédant la qualité de Luxembourgeois à partir de dix-huit ans accomplis. Une telle déclaration d'abandon s'explique en droit français où l'enfant né sur le territoire français de parents étrangers acquiert automatiquement la nationalité française à l'âge de dix-huit ans, à moins de la décliner par une simple déclaration à faire au cours des six mois qui précèdent sa majorité et des douze mois la suivant. L'approche proposée par la commission parlementaire diffère cependant de celle adoptée par le législateur français, puisque l'enfant né sur le territoire luxembourgeois de parents étrangers, dont l'un est né à Luxembourg, acquiert la nationalité luxembourgeoise à sa naissance et non pas à sa majorité. De l'avis du Conseil d'Etat, l'enfant n'aura à sa majorité aucune obligation de déclaration spécifique, de sorte que la référence à une déclaration de maintien ou d'abandon de la nationalité luxembourgeoise est superflue et peut être omise.

Le projet de loi maintient le point 3 de l'article 1er en ce qu'il prévoit l'attribution de la nationalité luxembourgeoise à l'enfant né dans le Grand-Duché qui ne possède pas de nationalité en raison du fait que son auteur ou ses auteurs sont apatrides. Jusqu'à la réforme de 2001, la loi attribuait la nationalité luxembourgeoise à l'enfant né dans le Grand-Duché qui ne possède pas d'autre nationalité. Dans son avis du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat avait mis en doute la conformité de cette nouvelle disposition avec la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides et il s'était prononcé pour le maintien de l'ancienne disposition. Le Conseil d'Etat arguait que „nul ne devrait naître apatride au Luxembourg, quelles que soient par ailleurs les raisons pour lesquelles l'enfant né au Grand-Duché ne possède pas de nationalité“. L'approche actuelle en faveur d'une plus grande ouverture du droit de la nationalité luxembourgeoise, et le souci d'éviter qu'un enfant ne soit apatride, devraient inciter le législateur à modifier cette disposition qui est, par ailleurs, incompatible avec les engagements que l'Etat luxembourgeois a pris en vertu de différents instruments internationaux, dont notamment la Convention de New York précitée, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 24) et la Convention sur les droits de l'enfant (article 7). Il est vrai qu'à l'époque le changement fut introduit pour empêcher des parents étrangers de s'abstenir délibérément d'accomplir les démarches administratives nécessaires pour faire attribuer leur propre nationalité à leur enfant et tirer par la suite des avantages de la nationalité luxembourgeoise de leur enfant. Pour éviter de tels détournements de la loi, le législateur belge a récemment complété l'article 10 du Code de la nationalité prévoyant l'attribution de la nationalité belge à l'enfant né en Belgique qui, s'il n'avait cette nationalité, serait apatride, par un ajout ainsi rédigé: „Toutefois, l'alinéa 1er ne s'appliquera pas si l'enfant peut obtenir une autre nationalité moyennant l'accomplissement par son ou ses représentants légaux d'une démarche administrative auprès des autorités diplomatiques ou consulaires du pays de ses auteurs ou de l'un de ceux-ci“. Cette formule permet une certaine flexibilité à l'égard de parents qui sont dans l'impossibilité d'accomplir les démarches administratives nécessaires pour voir attribuer leur propre nationalité à leur enfant. Sont également couvertes les hypothèses dans lesquelles la législation de l'Etat originaire du ou des auteurs ne permet pas l'attribution de cette nationalité à l'enfant. L'article 19-1 du Code civil français, qui attribue la nationalité française non seulement à l'enfant dont les parents

¹¹ A ce sujet: Denis Scuto, op.cit., sous note 9.

sont apatrides, mais aussi à „l'enfant né en France de parents étrangers pour lequel les lois étrangères de nationalité ne permettent en aucune façon qu'il se voie transmettre la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents“, traduit également le souci du législateur d'éviter autant que possible les hypothèses dans lesquelles un enfant serait apatride. Le Conseil d'Etat estime que les législations des pays limitrophes pourraient utilement inspirer le législateur luxembourgeois pour modifier la disposition actuelle qui lui semble trop restrictive.

Article 2 (et Amendement 3)

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec l'amendement proposé visant à substituer le terme de „mineur“ à celui d'„enfant âgé de moins de dix-huit ans“. Il approuve par ailleurs l'abandon de la distinction entre les enfants ayant fait l'objet d'une adoption plénière et ceux ayant fait l'objet d'une adoption simple qui ne se justifie plus du moment que le principe de la double nationalité est admis. La substitution de l'exigence de la preuve de la filiation de l'enfant à l'égard de l'auteur luxembourgeois à celle relative à l'exercice du droit de garde lui semble opportune.

Article 3

Sans observation.

Article 4

A la première phrase, le Conseil d'Etat propose la suppression du terme „d'autre part“ devenu impropre suite au réagencement du texte existant.

Article 5

Cet article opère des changements fondamentaux à la législation existante en ce qu'il consacre le principe selon lequel la qualité de Luxembourgeois ne s'acquiert plus que d'une seule façon et attribue au ministre de la Justice compétence en la matière. Le Conseil d'Etat estime que dès lors le terme „naturalisation“, employé dans le passé pour faire la différence avec l'option, n'est plus adapté et pourrait systématiquement être remplacé par les termes „acquisition de la nationalité“. Ceci est d'autant plus pertinent que, par la révision de l'article 10, le terme „naturalisation“ sera également supprimé dans la Constitution. Les auteurs du projet justifient la suppression de la possibilité de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par la voie de l'option par le fait que désormais tous les aspirants à la nationalité luxembourgeoise seront soumis à un traitement égalitaire se traduisant par une seule procédure simple et rapide, applicable à tous. Il n'en reste pas moins que cette démarche aboutit à alourdir les conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour un bon nombre de personnes réputées présenter des liens particulièrement étroits avec le Luxembourg, dont notamment les enfants nés au Grand-Duché de parents étrangers et les conjoints étrangers de ressortissants luxembourgeois. Au vu du nombre des options annuelles, habituellement plus élevé que celui des naturalisations, on peut se poser la question si les nouvelles mesures ne présenteront pas plutôt un frein qu'une incitation à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

L'abrogation de l'article 10 de la Constitution, prévue par la proposition de révision de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés (*doc. parl. No 5595*), permettra au pouvoir exécutif de prendre les décisions en matière d'acquisition de la nationalité. Si, lors de la rédaction du projet de loi, les auteurs pouvaient admettre que les décisions relatives à la l'acquisition de la nationalité relèveraient de la loi civile en vertu du libellé actuel de l'article 9, alinéa 1 de la Constitution, cette hypothèse se trouve infirmée du moment que la proposition de révision du prédit article aura été adoptée par la Chambre des députés (*doc. parl. No 5595*). Les décisions en relation avec la nationalité peuvent être considérées comme l'aboutissement d'une procédure administrative et l'acquisition de la nationalité constitue la dernière étape d'un autre statut, à savoir le statut des étrangers, dont le contrôle relève, pour ce qui est des décisions prises au titre de la police des étrangers, de la compétence des juridictions administratives. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette approche à l'examen de l'article 26 du projet de loi. Le projet attribue compétence au ministre de la Justice pour statuer sur les demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Il est vrai que, vu sous l'optique de la Chambre des députés, cette compétence pourrait aussi bien être attribuée au ministre ayant le statut des étrangers dans ses attributions.

Articles 6 et 7 (et Amendement 4)

L'article 6, tout comme l'article 7, définissent les conditions dans lesquelles une personne peut revendiquer la nationalité luxembourgeoise. La commission juridique propose un réagencement de l'article 7 du projet, afin de mettre en exergue les critères sur lesquels la procédure de l'acquisition de la nationalité s'appuie. Le Conseil d'Etat peut se rallier à une telle approche, qui se recommande d'autant plus que la personne qui remplit les conditions énoncées par la loi disposera d'un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Cependant, il estime que l'ensemble des conditions à remplir par le demandeur devraient figurer dans un seul article et devraient être énoncées de façon positive. Ainsi, figureraient à l'article 6 les conditions relatives à l'âge, la résidence, la régularité du séjour, l'intégration suffisante et l'absence de condamnations pénales.

a) la résidence

Pour ce qui est de la condition de la résidence au Grand-Duché, le Conseil d'Etat renvoie à ses critiques émises dans le cadre des considérations générales du présent avis et réitère son souhait de voir maintenir le délai de résidence à cinq ans. Par ailleurs, il estime que des dérogations à la condition de résidence pourraient être aménagées en faveur de certaines catégories de personnes, notamment en faveur du conjoint d'un citoyen luxembourgeois ou en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale. Le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'une assimilation des bénéficiaires d'une protection subsidiaire accordée en application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, aux réfugiés reconnus, tel que demandée par l'UNHCR¹². En effet, il constate que, dans le projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration (*doc. parl. No 5802*), le Gouvernement a fait le choix d'appliquer les dispositions prévues en faveur des réfugiés reconnus aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Dans un esprit de cohérence, cette assimilation devrait être étendue au présent projet de loi. Si le Gouvernement devait persister à maintenir le délai de résidence à sept ans, le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'un délai raccourci au profit des bénéficiaires d'une protection internationale, afin de faciliter et d'accélérer leur intégration dans la société luxembourgeoise.

b) la régularité du séjour

En dehors de l'exigence d'une résidence effective pendant sept ans consécutifs précédant immédiatement la demande en acquisition de la nationalité, le projet sous avis oblige les demandeurs à disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg pendant la même période. Les auteurs expliquent le changement par rapport au libellé actuel par le souhait de voir disposer les requérants d'une autorisation de séjour couvrant non seulement les sept années passées, mais également la période postérieure à la demande en acquisition de la nationalité jusqu'à l'octroi de celle-ci. Le Conseil d'Etat estime que cette exigence ne se retrouve cependant pas dans le libellé actuellement proposé. Par ailleurs, le terme „d'autorisation de séjour“ est inapproprié au regard des nouvelles règles applicables en matière de libre circulation des citoyens européens et des ressortissants de pays assimilés. Aux yeux du Conseil d'Etat, la condition relative à la résidence pourrait se libeller comme suit:

„Pour acquérir la nationalité luxembourgeoise, il faut:

1° ...

2° Avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg de façon régulière et effective depuis au moins *cinq* années consécutives précédant immédiatement la demande en acquisition de la nationalité. La condition d'une résidence effective et régulière doit rester remplie jusqu'à la décision du ministre statuant sur la demande.“

c) l'intégration suffisante

La Commission juridique de la Chambre des députés souligne dans le commentaire de l'amendement 4 que le critère de l'intégration est à l'essence même du projet de loi. A la lecture de l'article 7 du projet de loi, on constate que la connaissance de la langue luxembourgeoise est considérée comme l'élément fondamental de l'intégration. Le réagencement de l'article 7, tel que proposé par la Commission juridique, ne change rien à cette réalité. Comme dans le passé, la condition d'une intégration suffisante est établie par la connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la

¹² Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au projet de loi No 5620 du Grand-Duché de Luxembourg.

loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et par la connaissance de la langue luxembourgeoise qui, à l'avenir, se mesurera à la réussite d'une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Selon le Conseil d'Etat, la connaissance de la langue luxembourgeoise est certes un important facteur d'intégration, mais elle n'est cependant pas le seul. Il estime qu'il serait réducteur de ramener le thème de l'intégration à la seule connaissance de la langue, alors que l'intégration dans la société devrait s'apprécier sur la base de tout un faisceau d'éléments qui témoignent de l'intégration économique, culturelle et sociale de la personne concernée. Aussi déplore-t-il la focalisation sur le seul élément linguistique à l'exclusion de tous les autres, pour apprécier l'intégration suffisante d'un ressortissant étranger.

Le Conseil d'Etat se rallie à la Chambre de commerce qui recommande de valoriser la connaissance de la langue luxembourgeoise sans en faire un obstacle qui empêcherait un grand nombre de personnes d'accéder à la nationalité luxembourgeoise. Avant tout, il y aura lieu de mettre les moyens nécessaires à disposition des ressortissants étrangers afin de leur faciliter l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Comme le Conseil d'Etat l'a fait remarquer dans les considérations générales du présent avis, la nouvelle loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (*doc. parl. No 5825*) devra créer un cadre propice à l'intégration.

Avec la création d'une épreuve officielle d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, le Gouvernement souhaite mettre en œuvre une méthode d'appréciation plus objective, plus neutre et par conséquent plus égalitaire à l'égard de tous les demandeurs¹³. Cependant, la teneur exacte de la disposition relative à la condition linguistique est difficile à saisir, alors que le projet de loi ne détermine pas de critères précis et objectifs. S'agissant d'une condition essentielle de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, le Conseil d'Etat estime que le niveau des connaissances linguistiques requis devrait être précisé dans la loi. L'abandon au pouvoir réglementaire de l'établissement de critères essentiels dans une matière réservée par la Constitution à la loi est en effet contraire à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement au texte tel que proposé. Selon le Conseil d'Etat, le règlement grand-ducal prévu devra se limiter à organiser l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et les cours d'instruction civique.

Le Conseil d'Etat peut très bien concevoir que la future loi prévoie un assouplissement de la condition des connaissances linguistiques pour certaines catégories de personnes. Ainsi, des dérogations pourraient être aménagées pour des personnes particulièrement vulnérables, comme par exemple les bénéficiaires de la protection internationale (avis UNHCR), ou pour des personnes arrivées au Luxembourg à une époque à laquelle l'offre d'une formation linguistique était inexistante. Si les auteurs devaient suivre le Conseil d'Etat dans ses propositions, il y aurait lieu de regrouper dans un nouvel article 7 les dérogations à prévoir aux conditions imposées par l'article 6. La dérogation en faveur du demandeur ayant accompli au moins sept ans de scolarité au Grand-Duché de Luxembourg pourra également figurer dans cet article. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la pertinence de l'exigence relative à la scolarité obligatoire. Il estime que les années de scolarité effectuées au-delà de la scolarité obligatoire, au moins celles effectuées dans le postprimaire, devraient être pareillement prises en compte.

Le projet sous avis introduit une nouveauté en ce qu'il exige la participation à des cours d'instruction civique pour les personnes désirant acquérir la nationalité luxembourgeoise. Cette clause est considérée comme condition d'une intégration suffisante par l'article 7 amendé.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à une telle formation minimale relative au fonctionnement des institutions et aux droits fondamentaux. Il constate que, dans le cadre du projet de loi *No 5825* relatif à l'accueil et l'intégration des étrangers, une formation linguistique, d'instruction civique et d'intégration sociale est proposée par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) à l'étranger, qui se verra délivrer une attestation de compétence linguistique et d'instruction civique s'il réalise les objectifs fixés dans son contrat d'accueil et d'intégration. Le Conseil d'Etat s'interroge quant aux incidences de ces nouvelles mesures sur l'octroi de la nationalité. Il insiste sur l'interconnexion des deux législations.

Les auteurs affirment dans le commentaire de l'article 7 que ni la condition des connaissances linguistiques ni celle de la fréquentation du cours d'instruction civique ne doivent être nécessairement

¹³ cf. Exposé des motifs, p. 12.

remplies au moment de l'introduction de la demande. En cas de maintien de cette position, il y aura lieu de prévoir une disposition afférente dans le texte de l'article.

d) l'honorabilité

Le projet sous avis vise à introduire une plus grande rigueur dans la condition relative à l'honorabilité de la personne désireuse d'acquérir la nationalité luxembourgeoise ou de celle qui sollicite le recouvrement de la qualité de Luxembourgeois (article 13), en précisant le dispositif existant dans la législation actuelle. Est irrecevable la demande de l'étranger qui a été condamné soit au Luxembourg, soit à l'étranger, pour crimes ou délits entraînant une peine d'emprisonnement ferme d'une durée de deux ans, (la durée a été ramenée à un an par la commission parlementaire) ou plus. Les faits à la base de la condamnation doivent constituer une infraction pénale en droit luxembourgeois. Les auteurs du projet soulignent dans le commentaire de l'article que les effets d'une réhabilitation judiciaire ou légale intervenus ou d'une amnistie seront considérés. Une disposition afférente fait cependant défaut dans le texte proposé. Le libellé de l'article 21-27 du Code civil français, qui contient une dérogation pour „le condamné ayant bénéficié d'une réhabilitation de plein droit ou d'une réhabilitation judiciaire conformément aux dispositions de l'article 133-12 du code pénal, ou dont la mention de la condamnation a été exclue du bulletin No 2 du casier judiciaire, conformément aux dispositions des articles 775-1 et 775-2 du code de procédure pénale“, aurait utilement pu inspirer les auteurs à cet égard. L'amendement proposé par la Commission juridique ajoute, quant à lui, que la peine doit avoir été définitivement exécutée depuis au moins quinze ans avant l'introduction de la demande. De ce fait, il est tenu compte de la réhabilitation légale, mais non pas de la réhabilitation judiciaire qui peut intervenir avant la réhabilitation légale. La commission parlementaire prévoit en outre que le dossier peut être tenu en suspens lorsque l'étranger fait l'objet d'une procédure pénale. Le Conseil d'Etat constate que tant le projet de loi, que les amendements subséquents présentés par la Commission juridique de la Chambre des députés, semblent déterminés à conférer au dispositif existant un caractère plus dissuasif qui détonne dans un cadre prétendant par ailleurs à une plus grande ouverture.

Le Conseil d'Etat serait en faveur d'un texte imposant au demandeur de fournir la preuve de l'absence de condamnations pour crimes ou délits entraînant une ou plusieurs peines d'emprisonnement ferme d'une durée totale dépassant deux ans ou plus. Une dérogation pourrait être prévue pour les condamnations prononcées à l'étranger, pour lesquelles le ministre disposerait d'un certain pouvoir d'appréciation. L'irrecevabilité prévue ne devrait pas s'appliquer au condamné qui bénéficie d'une réhabilitation de plein droit ou judiciaire ou dont la mention de la condamnation a été exclue du bulletin No 2 du casier judiciaire.

Le Conseil d'Etat se rallie à la commission parlementaire qui propose la suppression du point 4 de l'article 7, au motif qu'il n'appartient pas à la législation luxembourgeoise d'aborder, de manière générale, la conciliation de la nationalité luxembourgeoise avec d'éventuelles entraves dues à une législation étrangère.

En ce qui concerne le point 5 de l'article 7, le Conseil d'Etat relève que cette disposition relative à la tromperie ou à la fraude commise par le demandeur constitue plutôt une sanction qu'une condition de recevabilité de la demande d'acquisition de la nationalité et que, de ce fait, elle n'a pas sa place parmi les conditions énumérées ci-dessus. Le Conseil d'Etat admet qu'une telle disposition peut se justifier dans le cadre de la déchéance de la nationalité (article 14 du projet), mais il n'en voit pas l'utilité à l'endroit du présent article. Si, au cours de l'instruction de la demande, il s'avère que le demandeur a fait de fausses déclarations ou qu'il dissimule des faits importants ou emploie la fraude pour obtenir la nationalité, il semble évident que la demande soit refusée, alors que les conditions de l'acquisition de la nationalité ne sont plus données. Par conséquent, le Conseil d'Etat propose la suppression du point 5.

Article 8

La nationalité luxembourgeoise peut être conférée à un étranger majeur qui rend ou a rendu des services signalés à l'Etat, sans qu'il soit nécessaire que la personne concernée remplisse les conditions normalement requises à l'octroi de la nationalité et même en l'absence d'une demande, sur proposition du Gouvernement. Si on peut admettre que dans cette hypothèse il sera fait abstraction de la condition de résidence et de séjour légal ou de celle relative à une intégration suffisante, il semble néanmoins plus difficile d'accepter de renoncer à la condition d'honorabilité.

Article 9

Cet article maintient la compétence du pouvoir législatif dans les cas exceptionnels visés à l'article 8 dans lesquels l'octroi de la nationalité restera une faveur accordée à certaines personnes méritantes. Dans son avis susmentionné du 21 décembre 2007 concernant la révision de l'article 10 de la Constitution, le Conseil d'Etat avait admis la possibilité du maintien de la compétence du pouvoir législatif dans des cas exceptionnels. A ses yeux, la formulation proposée pour le nouvel article 9, alinéa 1 de la Constitution, selon laquelle „la qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi“, n'exclut pas l'attribution d'une compétence exceptionnelle au pouvoir législatif.

Article 10 (et Amendement 5)

Cette disposition introduit certains changements par rapport aux modalités d'introduction de la demande d'acquisition de la nationalité. Tout d'abord, il est précisé au point 1 de l'article 10 que le demandeur doit se présenter personnellement avec son dossier. Le point 2 énumère les pièces à joindre à la demande. Un document renseignant sur les antécédents judiciaires de l'étranger devra désormais être produit non seulement de la part du pays d'origine, mais également de la part de tous les pays de résidences précédentes dans lesquels le demandeur a résidé à partir de dix-huit ans. Cette exigence est en rapport direct avec la nouvelle disposition sur l'honorabilité. La commission juridique propose de compléter ce point par l'ajout du bout de phrase: „pendant les quinze années qui précèdent l'introduction de la demande visée à l'article 10“, pour des raisons de cohérence avec l'amendement 4. Aux yeux du Conseil d'Etat, cet ajout ne se justifierait que s'il constituait une alternative au texte du projet. Tout en renvoyant à son observation relative aux articles 6 et 7, le Conseil d'Etat estime par ailleurs que dans la pratique cette condition serait difficilement réalisable, de sorte qu'il plaide pour le maintien du texte actuel du point e) de l'article 9 de la loi modifiée du 22 février 1968.

Tandis que dans le commentaire de l'article les auteurs soulignent que le certificat de réussite de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et le certificat de participation d'instruction civique pourraient être versés au cours de l'instruction de la demande, il résulte du libellé de l'article que ces pièces figurent parmi celles qui doivent obligatoirement être jointes pour que la demande soit admissible. L'alinéa 2 nouveau, proposé par la Commission juridique, ne fait que renforcer cette obligation. Le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de revoir cette disposition afin de l'aligner sur le commentaire. Il insiste à ce que l'article soit nécessairement complété par les renseignements sur la procédure relative à l'acquisition de la nationalité, plus amplement décrits dans le commentaire de l'article.

Article 11 (et Amendement 6)

Afin de favoriser une prise de décision rapide, la Commission juridique introduit un délai maximal de huit mois dans lequel la décision du ministre devra intervenir. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette proposition qui met en échec le droit commun selon lequel les parties intéressées peuvent, en cas de silence de l'Administration au-delà d'un délai de trois mois, considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif. La prorogation du délai peut se justifier par la complexité de la matière et tient compte du fait que certains renseignements doivent éventuellement être recueillis à l'étranger. Le Conseil d'Etat estime que la mention que „l'arrêté accordant ou refusant la naturalisation pour lui servir de titre“ est superflue et il en propose la suppression. De même il ne voit, dans le contexte de la nouvelle procédure, aucune justification valable du maintien d'une publication dans le Mémorial et, *a fortiori*, de la disposition prévoyant que l'arrêté ministériel ne sorte ses effets que quatre jours après cette publication. Il insiste sur la suppression de cette mention qui figure non seulement sous l'article 11, mais également sous les articles 12, 13, 16, 20, 28 et 30.

Article 12 (et Amendement 7)

L'un des changements principaux opérés à cet article réside dans la suppression de la disposition prévoyant la perte automatique de la qualité de Luxembourgeois dans le chef de la personne acquérant volontairement une nationalité étrangère. Le principe de la double ou multiple nationalité vaut également à l'égard de ces personnes, sans préjudice des règles édictées par la législation étrangère. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la suppression du point 4 du présent article, tel que proposé par la commission parlementaire. Il insiste sur le fait que la modification prévue exige comme préalable

nécessaire la dénonciation de la Convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.

Article 13

Cet article concerne le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise. Les conditions de recouvrement sont nettement simplifiées et le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise n'est plus soumis à la perte automatique de la nationalité étrangère. Comme relevé ci-avant, la possibilité du cumul de nationalités dépend non seulement de la législation luxembourgeoise, mais également de la loi étrangère. Les personnes recouvrant la qualité de Luxembourgeois transmettent la nationalité luxembourgeoise à leurs descendants mineurs au moment du recouvrement de la nationalité luxembourgeoise. Ces enfants obtiennent la nationalité luxembourgeoise automatiquement, sans devoir remplir une quelconque condition d'intégration. Bien plus, par la disposition transitoire prévue à l'article 29 du projet, les enfants majeurs d'une personne recouvrant la nationalité luxembourgeoise bénéficient eux-mêmes d'un traitement préférentiel les dispensant également des conditions de résidence et d'intégration prévues pour l'acquisition de la nationalité par les étrangers. La présomption d'un lien effectif existant entre un Luxembourgeois d'origine et l'Etat luxembourgeois est ainsi étendue à ses descendants directs. Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord à cette large ouverture de la nationalité luxembourgeoise par le biais du recouvrement de la nationalité, il s'étonne cependant du contraste entre le régime très simplifié de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise destiné aux personnes ayant acquis volontairement une nationalité étrangère et à leurs descendants et le régime beaucoup plus restrictif appliqué aux étrangers qui sont nés et ont grandi au Grand-Duché.¹⁴

Article 14 (et Amendement 8)

Comme sous l'article 27 de la législation actuelle, la déchéance de la nationalité luxembourgeoise n'est possible qu'à l'égard des personnes qui ne tiennent pas leur nationalité luxembourgeoise d'un auteur luxembourgeois au jour de leur naissance. Le Conseil d'Etat se demande si, pour éviter des difficultés d'interprétation, il ne serait pas préférable de remplacer ces termes par ceux de „la personne ayant acquis la qualité de Luxembourgeois“. Les auteurs du projet de loi ont prévu de réduire les possibilités de déchéance de la nationalité à deux hypothèses: en cas d'obtention de la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par fraude, par usage de faux, par usurpation de nom ou par dissimulation de faits importants et en cas de manquement grave aux devoirs de citoyen luxembourgeois. La commission parlementaire, quant à elle, supprime cette dernière cause de déchéance au motif qu'elle opérerait une distinction inégalitaire entre Luxembourgeois de souche et Luxembourgeois naturalisés et limite la déchéance aux faits commis en relation avec l'acquisition de la nationalité. Elle propose le maintien du libellé actuel du point a) de l'article 27 qui, à ses yeux, vise des comportements ne constituant pas une infraction pénale et ajoute un point b) sous lequel elle fait figurer les faits incriminés pénalement et pour lesquels l'intéressé aurait été condamné par une décision coulée en force de chose jugée. Si le Conseil d'Etat peut, en principe, marquer son accord à l'approche proposée, il s'interroge cependant sur l'opportunité de la distinction proposée par la commission parlementaire. A ses yeux, le libellé prévu au point a) renferme d'ores et déjà les hypothèses prévues au point b), de sorte que ce point est superfétatoire. Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose un tempérament aux dispositions prévues en proposant de réduire la déchéance prévue sous a) au seul cas où la fraude a été intentionnelle et déterminante pour l'octroi de la nationalité. En outre, il estime que l'action en déchéance devrait être limitée dans le temps.

Le Conseil d'Etat se prononce en faveur de l'ajout visant à écarter la possibilité de la déchéance si elle devait avoir pour conséquence l'apatridie de la personne en cause. Il estime cependant que la terminologie utilisée par la commission parlementaire est impropre et propose de reformuler le premier alinéa de l'article sous examen de sorte à y inclure une référence à l'apatridie. L'alinéa premier pourrait dès lors se lire comme suit:

„La personne qui a acquis la qualité de Luxembourgeois peut être déchue de la nationalité luxembourgeoise, sauf si la déchéance a pour résultat de la rendre apatride ...“

¹⁴ cf. Avis de la Chambre de commerce du 4 avril 2007, sous article 13.

Le Conseil d'Etat se rallie à la Commission juridique en ce qu'elle confère au ministre la compétence de prononcer la déchéance de la nationalité.

Article 15 (et Amendement 9)

Le Conseil d'Etat marque son accord à l'amendement proposé qui vise à supprimer l'article 15 du projet de loi devenu superfétatoire.

Article 16 (article 15) (et Amendement 10)

Vu la compétence attribuée au ministre, la modification proposée par la Commission juridique s'impose.

Articles 17 à 22 (articles 16 à 21) (et Amendement 11)

Sans observation, mis à part celle faite sous l'article 11, en ce qui concerne la mention quant à la publication au Mémorial prévue à l'article 20.

Article 23 (article 22)

La modification proposée entend apporter un assouplissement important relatif au mode de preuve de la nationalité luxembourgeoise: désormais, la nationalité luxembourgeoise pourra être établie moyennant la détention d'un passeport ou d'une carte d'identité en cours de validité. La possibilité de se faire délivrer un certificat de nationalité continue à exister sous la nouvelle loi. Le Conseil d'Etat se prononce en faveur de cette simplification.

Article 24 (article 23) (et Amendement 12)

La Commission juridique propose de supprimer la référence au mode d'attribution ou d'acquisition de la nationalité. Ce n'est qu'à la demande de la personne concernée que la date à partir de laquelle elle a acquis la nationalité figurera sur le certificat de nationalité. Le Conseil d'Etat approuve cette modification.

Article 26 (article 25) (et Amendement 13)

Par cet amendement, la commission parlementaire opère un changement fondamental en matière de contentieux relatif à la nationalité luxembourgeoise. Dans la mesure où le ministre est l'autorité désignée pour prendre les décisions relatives à la nationalité, le rattachement de la compétence juridictionnelle aux juridictions administratives paraît logique. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées dans l'avis du 21 décembre 2007 relatif à la proposition de révision de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution (*doc. parl. No 5672¹*). Comme il l'a rappelé ci-dessus, cette révision constitue un préalable indispensable à la modification proposée à l'endroit du présent article.

Article 27 (article 26)

Sans observation

Article 28 (article 27)

Cette disposition reprend une des solutions préconisées par les auteurs du rapport „Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg“ susmentionné, pour trancher les conflits positifs de lois qui peuvent surgir en cas de cumul de plusieurs nationalités. Les auteurs soulignent qu'un plurinational, qui possède entre autres la nationalité luxembourgeoise, est considéré par les autorités luxembourgeoises comme étant exclusivement Luxembourgeois. Selon eux, le choix personnel de l'individu, qui entend se prévaloir de l'une ou de l'autre de ses nationalités, au gré des situations et au vu de ses intérêts propres, n'est pas approprié. Des tempéraments à ce principe pourront cependant résulter de conventions internationales ou d'autres lois qui obligent l'Etat à tenir compte de la nationalité étrangère de Luxembourgeois plurinationaux.

Article 29 (article 28)

Par le biais de l'article sous revue, le Gouvernement souhaite offrir la possibilité de recouvrer la nationalité luxembourgeoise aux descendants de personnes d'origine luxembourgeoise qui ont perdu

cette qualité en acquérant volontairement une nationalité étrangère. L'application de cette disposition transitoire est limitée dans le temps.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 13.

Articles 30 à 33 (articles 29 à 32)

Sous réserve de celle faite sous l'article 11 concernant la suppression de la publication au Mémorial, le Conseil d'Etat n'a pas d'autre observation à faire.

Article 34 (article 33)

Dans les dispositions légales et réglementaires dans lesquelles il est fait référence à un certificat de nationalité, l'article 23 sera désormais applicable. Il s'agit d'une disposition à caractère général qui vise à remplir l'adaptation formelle des différentes lois et règlements existants dans lesquels une telle référence est faite. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation particulière à formuler à l'égard de cet article.

Article I (article II) (et Amendement 14)

Sans observation.

Article II (article III)

L'article sous avis introduit des dispositions modificatives dans le Code civil et dans la loi modifiée du 13 décembre 1988. Celles-ci ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article III (article IV)

Comme le Luxembourg est tenu par la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, le projet sous avis prévoit la dénonciation partielle de cette convention. En effet, cette convention impose aux ressortissants des Etats parties la perte automatique de la nationalité d'origine pour les cas où le ressortissant acquiert volontairement une nationalité d'un des Etats parties à la convention. Le rapport „Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg“ précité avait recommandé en 2004 au Gouvernement de commencer par dénoncer ladite convention „pour retrouver sa liberté de légiférer en ce domaine en pleine souveraineté“, en attirant l'attention sur le fait que cette dénonciation ne prendrait effet qu'un an plus tard. Entre-temps, suite à l'acceptation du Luxembourg, l'accord d'interprétation de l'article 12, paragraphe 2 de la convention de 1963 permettant la dénonciation partielle de la convention est entré en vigueur. Les auteurs du projet soulignent que le Luxembourg peut donner son accord à une dénonciation du chapitre 1er de la convention de 1963. Le Conseil d'Etat voudrait faire remarquer que ni l'article 37 de la Constitution, ni aucune autre disposition de la Constitution ne soumettent l'exercice du droit de dénoncer les traités à une condition particulière. Aussi a-t-il toujours été admis que le Grand-Duc puisse à lui seul et sans l'intervention de la Chambre des députés dénoncer les traités et que la dénonciation ne nécessite pas l'abrogation ou la modification de la loi d'approbation.¹⁵ Rien n'empêche donc le Luxembourg de dénoncer cette convention au plus vite et même avant l'adoption de la future loi. Ceci est d'autant plus urgent que la dénonciation constitue un préalable indispensable pour pouvoir consacrer le principe de la pluripatridie, du moins à l'égard des ressortissants des Etats parties à cette convention.

Au regard des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande la suppression de cet article.

Article IV (article V) (et Amendement 15)

Compte tenu de ses observations émises sous l'article III, le Conseil d'Etat recommande la suppression du point 2 du présent article.

Le point 5 prévoit que les dispositions nouvelles relatives à l'intégration suffisante et à l'épreuve d'évaluation de la langue parlée ainsi que celles relatives à la participation aux cours d'instruction

¹⁵ cf. Ouvrage „Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ édité en 2006 lors du 150e anniversaire du Conseil d'Etat, sous article 37.

civique devraient s'appliquer aux demandes introduites avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, dans la mesure où il n'aurait pas encore été définitivement statué sur ces demandes.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette disposition qui est une entorse au principe de prévisibilité de la loi et de la sécurité juridique. En effet, les règles auxquelles est attribuée une portée rétroactive ne constituent non seulement des règles de procédure, mais bel et bien des règles touchant aux conditions d'octroi de la nationalité. Par contre, le Conseil d'Etat estime que les demandes introduites sous la loi actuelle devraient être soumises aux nouvelles règles de procédure.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 mars 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

