



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6561

Projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

Date de dépôt : 11-04-2013

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
11-04-2013	Déposé	6561/00	<u>3</u>
07-06-2013	Avis de la Chambre des Salariés (16.5.2013)	6561/01	<u>60</u>
08-07-2013	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (18.6.2013)	6561/02	<u>65</u>
06-08-2013	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (10.7.2013)	6561/03	<u>72</u>
19-08-2013	Avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés 1) Dépêche du Représentant régional pour l'Europe de l'Ouest au Ministre de la Justice (6.8.2013) 2) Observations du Haut Commissa [...]	6561/04	<u>81</u>
09-09-2013	Avis de la Chambre de Commerce (28.8.2013)	6561/06	<u>94</u>
09-09-2013	Avis de la Chambre des Métiers (28.8.2013)	6561/05	<u>111</u>
14-06-2016	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires (9.6.2016)	6561/07	<u>116</u>

6561/00

N° 6561

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

*(Dépôt: le 11.4.2013)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (29.3.2013).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	12
4) Commentaire des articles.....	20
5) Convention européenne sur la nationalité.....	26

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Justice est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Rome, le 29 mars 2013

Le Ministre de la Justice,
François BILTGEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– Est approuvée la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997.

Art. 2.– La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

1. L'article 1er est modifié comme suit:

„**Art 1er.** Sont Luxembourgeois:

- 1° l'enfant né d'un parent luxembourgeois, à condition que la filiation de l'enfant soit établie avant qu'il ait atteint l'âge de dix-huit ans révolus et que le parent soit Luxembourgeois au moment où cette filiation est établie ou au moment de la naissance de l'enfant; si le jugement déclaratif de filiation n'est rendu qu'après la mort du père ou de la mère, l'enfant est Luxembourgeois lorsque le parent avait la nationalité luxembourgeoise au jour de son décès ou au moment de la naissance de l'enfant;
- 2° l'enfant né au Grand-Duché de parents légalement inconnus; l'enfant trouvé dans le Grand-Duché est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né sur le sol luxembourgeois;
- 3° l'enfant né au Grand-Duché qui ne possède pas de nationalité en raison du fait que son parent ou ses parents sont apatrides;
- 4° l'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent pas d'acquérir la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents, sauf si ces lois lui permettent une acquisition de ces nationalités uniquement dans le cas d'un retour dans les pays étrangers concernés;
- 5° l'enfant né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché.“

2. L'article 2 est rédigé comme suit:

„**Art. 2.** Obtiennent la nationalité luxembourgeoise:

- 1° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par un Luxembourgeois;
- 2° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par des apatrides résidant au Grand-Duché et qui perd sa nationalité d'origine à la suite de l'adoption;
- 3° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par des étrangers résidant au Grand-Duché, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent en aucune façon d'acquérir la nationalité de l'un ou l'autre de ses adoptants et qu'il perde sa nationalité d'origine à la suite de l'adoption;
- 4° le mineur né au Grand-Duché et ayant fait l'objet d'une adoption par des apatrides ou étrangers, dont un des adoptants est né sur le territoire du Grand-Duché;
- 5° – le mineur dont le parent ou l'adoptant a réclamé, acquis ou recouvré la nationalité luxembourgeoise; et
– le mineur dont le parent ou l'adoptant a obtenu la nationalité luxembourgeoise en application du 1er tiret.“

3. A la suite de l'article 2, il est ajouté un nouvel article 2-1 qui prend la teneur suivante:

„**Art. 2-1.** (1) Peuvent réclamer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire en conformité de l'article 21:

- 1° le majeur né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché;
- 2° le majeur né au Grand-Duché et ayant fait l'objet d'une adoption par des apatrides ou étrangers, dont un des adoptants est né sur le territoire du Grand-Duché;
- 3° le mineur ou le majeur né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers, à condition qu'il ait eu une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins dix années et que sa mère ait effectivement et légalement résidé au Grand-Duché au moment de sa naissance; pendant la minorité de l'intéressé, la déclaration est présentée par son représentant légal; le consentement personnel de l'intéressé est requis dès qu'il ait atteint l'âge de douze ans révolus.

(2) Peuvent également réclamer la qualité de Luxembourgeois par une déclaration à faire en conformité de l'article 21:

- 1° le majeur dont le parent ou l'adoptant acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise après qu'il ait atteint l'âge de dix-huit ans révolus;
- 2° le majeur dont la filiation à l'égard d'un parent luxembourgeois n'a été établie qu'après qu'il ait atteint l'âge de dix-huit ans révolus;
- 3° le majeur ayant fait l'objet d'une adoption par un Luxembourgeois.

(3) La déclaration sort ses effets le jour de sa signature.

L'intéressé ne peut invoquer les droits découlant de la nationalité luxembourgeoise qu'à partir de la signature de la déclaration.

(4) L'officier de l'état civil envoie, dans les huit jours de la déclaration, une expédition dûment certifiée de celle-ci au ministre de la Justice.“

4. L'article 3 est modifié comme suit:

„**Art. 3.** La naissance au Grand-Duché avant le 19 avril 1939 établit la qualité de Luxembourgeois d'origine.“

5. L'article 4 prend le libellé suivant:

„**Art. 4.** (1) La qualité de Luxembourgeois d'origine est d'autre part suffisamment établie par la preuve de la possession d'état de Luxembourgeois en la personne de celui des parents du réclamant dont la nationalité fait la condition de la sienne.

La preuve contraire est de droit.

(2) La possession d'état de Luxembourgeois s'acquiert par l'exercice des droits que cette qualité confère.“

6. L'article 6 prend la teneur suivante:

„**Art. 6.** Le demandeur en naturalisation doit justifier d'une intégration suffisante au Grand-Duché, c'est-à-dire il doit:

- 1° satisfaire aux conditions d'âge et de résidence déterminées par l'article 7;
- 2° avoir une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et réussir une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, sauf dispense dans les cas déterminés par l'article 8, paragraphes 4 et 5;
- 3° participer à au moins trois cours d'instruction civique, dont un doit obligatoirement porter sur les institutions luxembourgeoises et un sur les droits fondamentaux, sauf dispense dans le cas déterminé par l'article 8, paragraphe 5.“

7. L'article 7 prend la teneur suivante:

„**Art. 7.** (1) Pour être admis à la naturalisation, il faut:

- 1° avoir atteint l'âge de dix-huit ans révolus;
- 2° satisfaire aux exigences de résidence déterminées par les paragraphes qui suivent.

Les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de l'introduction de la demande en naturalisation.

(2) Le demandeur doit justifier d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins cinq années.

La dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue.

(3) Par dérogation aux dispositions du paragraphe 2, le demandeur doit justifier d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins trois années, dont la dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue:

- 1° s'il est né au Grand-Duché;
- 2° s'il a effectivement et légalement résidé au Grand-Duché avant qu'il ait atteint l'âge de dix-huit ans révolus;

- 3° s'il est marié avec un conjoint luxembourgeois pendant au moins trois années, à condition qu'il ait une communauté de vie avec celui-ci au moment de l'introduction de sa demande;
- 4° s'il a exécuté un contrat d'accueil et d'intégration visé par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg;
- 5° s'il est reconnu par le ministre compétent comme réfugié selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;
- 6° s'il est reconnu par le ministre compétent comme bénéficiaire de la protection subsidiaire par application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;
- 7° s'il est reconnu par le ministre compétent comme apatride au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

(4) Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire en application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, ainsi que les apatrides au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, la période entre la date du dépôt de leur demande de protection et la date de la reconnaissance de leur statut par le ministre compétent est assimilée à une résidence légale au Grand-Duché.

Pour le demandeur marié avec un conjoint de nationalité luxembourgeoise, la période de résidence à l'étranger nécessitée par l'exercice de ce conjoint d'une fonction conférée par une autorité luxembourgeoise, européenne ou internationale est assimilée à une résidence effective et légale au Grand-Duché.

(5) Le demandeur est dispensé de toute condition de résidence au Grand-Duché:

- 1° s'il est marié avec un conjoint luxembourgeois, à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant luxembourgeois;
 - 2° s'il est le descendant en ligne directe paternelle ou maternelle, même né à l'étranger, d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900 et que celui-ci respectivement l'un de ses descendants a perdu la nationalité luxembourgeoise sur base des dispositions légales antérieures; cette disposition n'est applicable qu'à partir du 1er janvier 2019.“
8. L'article 8 est rédigé comme suit:

„**Art. 8.** (1) Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise parlée est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale.

(2) L'Institut national des langues est chargé de la vérification et de la certification des compétences de communication en cette langue.

(3) A réussi l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée le candidat dont la moyenne des notes finales obtenues dans l'examen portant sur la compréhension de l'oral et dans l'examen portant sur l'expression orale est égale ou supérieure à la moitié des points.

En cas d'échec, le candidat qui se représente à l'épreuve d'évaluation endéans un délai de deux ans, peut choisir de participer uniquement à l'examen dans lequel il a obtenu une note finale inférieure à la moitié des points. Dans ce cas, la note finale obtenue dans l'autre examen lors de l'épreuve précédente est prise en compte pour le calcul de la moyenne.

(4) Le demandeur est dispensé de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée:

- 1° s'il a accompli au moins sept années de sa scolarité au Grand-Duché dans un établissement appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois;
- 2° s'il a une résidence effective et légale pendant au moins vingt années au Grand-Duché, dont la dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue.

(5) Dans des cas exceptionnels, le ministre de la Justice peut dispenser le demandeur atteint d'un handicap grave, certifié par un médecin spécialiste, de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique.

Le ministre de la Justice peut ordonner une expertise médicale aux frais du demandeur.

(6) Sont déterminées par un règlement grand-ducal:

- 1° les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et des cours d'instruction civique;
 - 2° les modalités du remboursement par l'Etat des frais de participation aux cours de langue luxembourgeoise et à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.“
9. L'article 9 est rédigé comme suit:

„**Art. 9.** (1) Pour être admis à la naturalisation, le candidat doit personnellement présenter à l'officier de l'état civil compétent une demande en naturalisation, ensemble avec les documents visés au paragraphe qui suit.

(2) Sont à produire à l'appui de la demande en naturalisation:

- 1° l'acte de naissance du demandeur; en cas d'impossibilité de produire l'acte de naissance, le demandeur peut produire un acte de notoriété établi et homologué dans les conditions déterminées par les articles 70 à 72 du Code civil;
- 2° une notice biographique sous forme de questionnaire;
- 3° les certificats constatant la durée de la résidence obligatoire, délivrés par les communes dans lesquelles le demandeur a séjourné pendant le temps de sa résidence obligatoire au Grand-Duché;
- 4° une copie du passeport en cours de validité du demandeur respectivement de son titre de voyage en cours de validité;
- 5° un extrait du casier judiciaire luxembourgeois et un document similaire délivré par les autorités compétentes du pays d'origine et des pays de résidences précédentes dans lesquels le demandeur a résidé à partir de l'âge de dix-huit ans pendant les dix années qui précèdent l'introduction de la demande;
- 6° un certificat de réussite de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, sauf dispense dans les cas déterminés par l'article 8, paragraphes 4 et 5;
- 7° un certificat de participation aux cours d'instruction civique, sauf dispense dans le cas déterminé par l'article 8, paragraphe 5;
- 8° le cas échéant, les certificats attestant que les conditions déterminées par l'article 7, paragraphes 3 à 5, sont remplies.

Dans des cas exceptionnels, le ministre de la Justice peut dispenser le demandeur de la production de l'un ou de l'autre des documents visés au présent paragraphe.

(3) Tous les documents doivent être rédigés en langue luxembourgeoise, française, allemande ou anglaise.

Lorsqu'un document est rédigé dans une autre langue que celle prévue à l'alinéa qui précède, il doit être traduit soit par une autorité diplomatique ou consulaire, soit par un traducteur assermenté.

(4) L'officier de l'état civil ne peut acter la déclaration de naturalisation que si le dossier contient tous les documents requis.

Il transmet, directement et sans délai, le dossier au ministre de la Justice.

(5) Le ministre de la Justice procède à l'instruction du dossier.

Il peut solliciter du demandeur la production de documents supplémentaires et le convoquer à un entretien individuel.

Il peut demander l'avis des autorités judiciaires, policières et administratives.

(6) Tous les documents à produire dans le cadre de la procédure de naturalisation sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement.“

10. L'article 10 prend la teneur suivante:

„**Art. 10.** (1) La naturalisation est refusée au demandeur:

- 1° s'il ne justifie pas d'une intégration suffisante au Grand-Duché au sens de l'article 6;

- 2° s'il a fait dans le cadre de sa demande de fausses affirmations, dissimulé des faits importants ou agi par fraude;
- 3° s'il a fait l'objet, soit au Grand-Duché, soit dans un autre pays, d'une condamnation pénale dans les conditions suivantes:
- le prononcé soit d'une peine de réclusion criminelle, soit d'une peine d'emprisonnement ferme d'une durée d'au moins six mois ou d'une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée d'au moins douze mois;
 - les faits à la base de la condamnation prononcée à l'étranger constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois; et
 - la peine est définitivement exécutée moins de dix ans avant la présentation de la déclaration de naturalisation, sauf le bénéfice d'une réhabilitation.
- (2) Le ministre de la Justice peut suspendre le traitement de la demande en naturalisation lorsque le demandeur fait l'objet d'une procédure judiciaire pénale au Grand-Duché ou à l'étranger.“
11. L'article 11 est rédigé comme suit:
- „**Art. 11.** (1) La naturalisation est accordée ou refusée par le ministre de la Justice dans un délai de huit mois à partir de la transmission du dossier par l'officier de l'état civil.
- Ce délai ne joue pas:
- 1° pendant la suspension prévue à l'article 10, paragraphe 2;
 - 2° pour les demandes en acquisition ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise qui ont été introduites avant le 1er janvier 2009 et qui sont visées à l'article IV, points 3° et 4°.
- (2) L'arrêté ministériel prononçant le refus de la naturalisation doit sommairement énoncer les motifs de droit et de fait.
- (3) L'arrêté ministériel est notifié à l'intéressé pour lui servir de titre.
- La notification est faite par l'officier de l'état civil lorsque le demandeur a une résidence au Grand-Duché et par le ministre de la Justice dans le cas où celui-ci n'a pas de résidence au Grand-Duché.
- (4) Mention de l'arrêté ministériel est faite sur la déclaration de naturalisation.“
12. L'article 12 est modifié comme suit:
- „**Art. 12.** Dans le cas où l'officier de l'état civil a acté une déclaration en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, le déclarant ne peut pas être éloigné ou expulsé du territoire du Grand-Duché jusqu'à la décision définitive refusant la qualité de Luxembourgeois.“
13. A la suite de l'article 12, il est ajouté un nouveau chapitre III qui est libellé comme suit:
- „III.– Du recouvrement de la qualité de Luxembourgeois“.
14. L'article 13 prend la teneur suivante:
- „**Art. 13.** (1) Toute personne qui a perdu sa qualité de Luxembourgeois peut la recouvrer par une déclaration à faire en conformité de l'article 21 à partir de l'âge de dix-huit ans révolus.
- Toutefois, la procédure de recouvrement n'est pas ouverte aux personnes dont la nationalité luxembourgeoise a été révoquée en application de l'article 22, paragraphe 3.
- (2) Le déclarant doit produire un certificat établi par le ministre de la Justice et attestant qu'il a perdu la nationalité luxembourgeoise.
- Sont applicables les dispositions de l'article 9, à l'exception des prescriptions prévues aux points 3°, 6°, 7° et 8° du paragraphe 2, et de l'article 10, à l'exception de la prescription prévue au point 1° du paragraphe 1er.
- (3) La déclaration est soumise pour décision au ministre de la Justice qui accorde ou refuse la nationalité luxembourgeoise.
- (4) L'arrêté du ministre de la Justice qui refuse la nationalité luxembourgeoise doit sommairement énoncer les motifs de droit et de fait.
- (5) L'arrêté ministériel est notifié à l'intéressé pour lui servir de titre.

La notification est faite par l'officier de l'état civil lorsque le demandeur a une résidence au Grand-Duché et par le ministre de la Justice dans le cas où celui-ci n'a pas de résidence au Grand-Duché.

(6) Mention de l'arrêté ministériel est faite sur la déclaration.“

15. L'article 14 prend la teneur suivante:

„**Art. 14.** (1) La femme luxembourgeoise qui a perdu la qualité de Luxembourgeoise pour avoir acquis du fait de son mariage, ou du fait de l'acquisition par son mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de sa part, la nationalité étrangère de son mari peut recouvrer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration faite en conformité de l'article 21.

(2) La déclaration sort ses effets le jour de sa signature.

La déclarante ne peut invoquer les droits découlant de la nationalité luxembourgeoise qu'à partir de la signature de la déclaration.

(3) L'officier de l'état civil envoie, dans les huit jours de la déclaration, une expédition dûment certifiée de celle-ci au ministre de la Justice.“

16. A la suite de l'article 14, il est ajouté un nouveau chapitre IV qui est libellé comme suit:

„IV.– Des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise“.

17. Il est ajouté un nouvel article 14-1 qui est libellé comme suit:

„**Art. 14-1.** (1) Toute personne qui acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise par un arrêté du ministre de la Justice conserve les noms et les prénoms qu'elle porte en application du droit de son pays d'origine.

(2) Le candidat à la nationalité luxembourgeoise peut demander la transposition de ses noms et prénoms ainsi que l'attribution de noms et prénoms dans les conditions déterminées par les articles 14-2 à 14-9.

Cette demande doit être présentée au plus tard avant la décision du ministre de la Justice sur la demande en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

(3) Les noms et prénoms indiqués dans l'arrêté du ministre de la Justice qui accorde la nationalité luxembourgeoise ou qui autorise les transpositions et les attributions de noms et prénoms s'imposent à toutes les autorités administratives et judiciaires.

(4) Si les noms et les prénoms du demandeur indiqués dans l'arrêté ministériel diffèrent de ceux résultant de son acte de naissance dressé au Grand-Duché, il en est fait mention sur cet acte.“

18. Il est ajouté un nouvel article 14-2 qui est libellé comme suit:

„**Art. 14-2.** Le demandeur peut solliciter la transposition de son nom seul, de son nom et de ses prénoms ou de l'un d'eux, de ses prénoms ou de l'un d'eux lorsque leur caractère étranger peut gêner l'intégration dans la communauté luxembourgeoise.“

19. Il est ajouté un nouvel article 14-3 qui est libellé comme suit:

„**Art. 14-3.** (1) La transposition d'un nom consiste dans la modification nécessaire de ce nom pour lui faire perdre son caractère étranger.

(2) La transposition d'un prénom consiste dans la substitution à ce prénom d'un prénom en usage au Grand-Duché.“

20. Il est ajouté un nouvel article 14-4 qui est libellé comme suit:

„**Art. 14-4.** Le demandeur peut solliciter:

1° l'attribution des noms et prénoms, ou de l'un d'eux, résultant de son acte de naissance lorsqu'ils diffèrent des noms et prénoms qu'il porte en application du droit de son pays d'origine;

2° la transposition des noms et prénoms résultant de son acte de naissance.“

21. Il est ajouté un nouvel article 14-5 qui est libellé comme suit:

„**Art. 14-5.** Le demandeur peut solliciter:

1° l'autorisation d'accoler au nom qu'il porte en application du droit de son pays d'origine le nom résultant de son acte de naissance dans l'ordre choisi par lui; le nom sollicité peut avoir au maximum deux composants;

- 2° la transposition de ces composants ou de l'un d'eux.“
22. Il est ajouté un nouvel article 14-6 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-6.** Le demandeur dont le nom comporte plusieurs composants peut solliciter:
 1° l'attribution d'un maximum de deux composants dans l'ordre choisi par lui;
 2° la transposition de ces composants ou de l'un d'eux.“
23. Il est ajouté un nouvel article 14-7 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-7.** Le demandeur qui possède plusieurs prénoms peut solliciter:
 1° la suppression d'un ou de plusieurs prénoms, à condition de garder au moins un prénom;
 2° l'inversion de l'ordre de ses prénoms;
 3° la transposition de ces prénoms ou de l'un d'eux.“
24. Il est ajouté un nouvel article 14-8 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-8.** Le demandeur qui ne possède pas de prénom doit demander l'attribution d'un prénom en usage au Grand-Duché.“
25. Il est ajouté un nouvel article 14-9 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-9.** (1) Le demandeur peut solliciter la transposition des prénoms de l'enfant mineur sur lesquels il exerce la responsabilité parentale.
 Lorsque cet enfant ne possède pas de prénom, il doit demander l'attribution à celui-ci d'un prénom en usage au Grand-Duché.
 (2) Le consentement personnel de l'enfant est requis dès qu'il ait atteint l'âge de douze ans révolus.“
26. Il est ajouté un nouvel article 14-10 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-10.** (1) La décision du ministre de la Justice autorisant la transposition ou l'attribution ne prend effet qu'après un délai de trois mois à partir de son insertion au Mémorial.
 (2) Pendant le délai visé au paragraphe qui précède, toute personne justifiant d'un intérêt légitime peut demander au ministre de la Justice la révocation de la décision autorisant la transposition ou l'attribution.
 (3) Si l'opposition est admise, le ministre de la Justice prononce par arrêté la révocation de la décision autorisant la transposition ou l'attribution.
 (4) S'il n'y a pas eu d'opposition, ou si celles qui ont été faites n'ont pas été admises, la décision autorisant la transposition ou l'attribution sort ses effets à l'expiration du délai visé au paragraphe 1er.
 (5) La décision entrée en vigueur fait l'objet d'une mention sur l'acte de naissance de la personne concernée.“
27. Il est ajouté un nouvel article 14-11 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-11.** (1) La transposition et l'attribution de nom s'étendent de plein droit à l'enfant qui est mineur à la date de l'arrêté ministériel.
 (2) La transposition et l'attribution affectent seulement le nom que l'enfant tient de l'auteur ou de l'adoptant qui acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise.“
28. Il est ajouté un nouvel article 14-12 qui est libellé comme suit:
 „**Art. 14-12.** Les transpositions et les attributions de noms et prénoms sont dispensées des droits de timbre et d'enregistrement.“
29. A la suite de l'article 14-12, il est ajouté un nouveau chapitre V qui est libellé comme suit:
 „V.– De la perte de la qualité de Luxembourgeois“.
30. L'article 15 prend la teneur suivante:
 „**Art. 15.** (1) Perd la qualité de Luxembourgeois la personne qui à partir de dix-huit ans révolus, renonce à la nationalité luxembourgeoise par une déclaration faite en conformité de l'article 21.

Cette déclaration ne peut être actée par l'officier de l'état civil que si le déclarant prouve qu'il possède une nationalité étrangère ou qu'il l'acquiert ou la recouvre automatiquement par l'effet de la déclaration.

(2) La perte de la nationalité luxembourgeoise sort ses effets le jour de la signature de la déclaration.

(3) L'officier de l'état civil envoie, dans les huit jours de la déclaration, une expédition dûment certifiée de celle-ci au ministre de la Justice.

31. A la suite de l'article 15, il est ajouté un nouveau chapitre VI qui est libellé comme suit:

„VI.– De la déchéance de la qualité de Luxembourgeois“.

32. L'article 16 prend la teneur suivante:

„**Art. 16.** (1) La personne qui a acquis ou recouvré la nationalité luxembourgeoise sur base des articles 6 à 9, 11, 13 et 29 peut être déchue de la qualité de Luxembourgeois par le ministre de la Justice, sauf si la déchéance a pour résultat de la rendre apatride:

1° si elle a obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par fraude ou par dissimulation de faits importants;

2° si elle a obtenu la nationalité luxembourgeoise sur base d'un faux ou de l'usage d'un faux ou encore sur base de l'usurpation de nom et pour autant qu'elle ait été reconnue coupable de l'une de ces infractions par une décision de justice coulée en force de chose jugée.

(2) L'arrêté ministériel prononçant la déchéance de la nationalité luxembourgeoise doit sommairement énoncer les motifs de droit et de fait.“

33. L'article 17 prend la teneur suivante:

„**Art. 17.** (1) Lorsque la déchéance de la nationalité luxembourgeoise est devenue définitive, l'arrêté ministériel prononçant la déchéance ou la décision de justice confirmant cet arrêté fait l'objet d'une mention sur la déclaration de naturalisation ou de recouvrement.

(2) La déchéance de la nationalité luxembourgeoise sort ses effets le jour de l'apposition de la mention.“

34. L'article 18 prend la teneur suivante:

„**Art. 18.** La personne déclarée déchue de la qualité de Luxembourgeois ne peut ni réclamer la nationalité luxembourgeoise sur base des articles 2-1 et 29, ni présenter une nouvelle demande en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.“

35. A la suite de l'article 18, il est ajouté un nouveau chapitre VII qui prend la teneur suivante:

„VII.– Des effets des actes de naturalité“.

36. A la suite de l'article 20, il est ajouté un nouveau chapitre VIII qui prend la teneur suivante:

„VIII.– De la compétence des officiers de l'état civil et des actes d'indigénat“.

37. L'article 21 est modifié comme suit:

„**Art. 21.** (1) Les déclarations prévues par les dispositions qui précèdent sont faites devant l'officier de l'état civil du dernier lieu de résidence au Grand-Duché.

L'officier de l'état civil de la Ville de Luxembourg est compétent lorsque le déclarant n'a jamais eu de résidence au Grand-Duché.

(2) Les déclarations sont inscrites soit dans un registre spécial tenu en double, soit dans le registre des actes de naissance.

Ces registres sont soumis aux dispositions des articles 40 à 45 et 50 à 54 du Code civil.

Aucun extrait de ces registres ne doit être délivré sans les mentions qui s'y trouvent inscrites.

Les extraits des registres sont soumis aux mêmes formalités de timbres et aux mêmes droits de recherche et d'expédition que les actes de naissance.

(3) L'officier de l'état civil instrumente sans l'assistance de témoin.“

38. L'article 22 prend la teneur suivante:

„**Art. 22.** (1) Dans le cas où un acte d'indigénat présente des erreurs ou omissions, le ministre de la Justice peut ordonner à l'officier de l'état civil la rectification de l'acte.

La rectification s'opère par voie de mention.

(2) Lorsque les déclarations visées aux articles 9, 13 et 29 ont été actées en violation des conditions légales, le ministre de la Justice informe les officiers de l'état civil et les déclarants qu'aucune suite n'est réservée à ces déclarations.

Mention de cette information est faite sur les déclarations.

(3) Dans le cas où les déclarations prévues aux articles 2-1 et 14 ont été dressées en violation des conditions légales, le ministre de la Justice peut annuler ces déclarations et ordonner la révocation de la nationalité luxembourgeoise.

Lorsque la déclaration visée à l'article 15 a été établie en violation des conditions légales, le ministre de la Justice peut annuler cette déclaration et ordonner la restitution de la nationalité luxembourgeoise.

L'arrêté ministériel doit sommairement énoncer les motifs de droit et de fait.

Lorsque la décision est devenue définitive, l'arrêté ministériel ou la décision de justice confirmant cet arrêté fait l'objet d'une mention sur la déclaration.

La révocation de la nationalité luxembourgeoise sort ses effets le jour de l'apposition de la mention sur la déclaration.

La restitution de la nationalité luxembourgeoise rétroagit au jour de la signature de la déclaration.“

39. A la suite de l'article 22, il est ajouté un nouveau chapitre IX qui prend la teneur suivante:

„IX.– De la preuve de la nationalité luxembourgeoise“.

40. L'article 23 est libellé comme suit:

„**Art. 23.** (1) La nationalité luxembourgeoise d'une personne est établie, jusqu'à la preuve du contraire, par la détention soit d'un passeport luxembourgeois en cours de validité, soit d'une carte d'identité nationale luxembourgeoise en cours de validité.

(2) En cas de doute sérieux ou de contestation de la nationalité luxembourgeoise, un certificat de nationalité luxembourgeoise peut être délivré aux personnes qui prouvent qu'elles possèdent la nationalité luxembourgeoise.

Un tel certificat peut également être émis, dans les mêmes conditions de preuve, s'il est exigé par une autorité étrangère.

(3) Les certificats de nationalité luxembourgeoise sont délivrés par le ministre de la Justice qui détermine la durée de validité des certificats.

Cette validité ne peut pas dépasser cinq ans.“

41. A la suite de l'article 25, il est ajouté un nouveau chapitre X qui prend la teneur suivante:

„X.– Du contentieux de la nationalité luxembourgeoise“.

42. L'article 26 prend la teneur suivante:

„**Art. 26.** (1) Sont de la compétence du tribunal administratif qui statue comme juge du fond conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif:

1° l'action en revendication ou en contestation de la nationalité luxembourgeoise;

2° le recours exercé contre l'arrêté ministériel portant refus de la demande en acquisition ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise;

3° le recours présenté contre l'arrêté ministériel portant refus de la demande en transposition ou en attribution de noms ou de prénoms;

4° le recours introduit contre l'arrêté ministériel prononçant la déchéance de la qualité de Luxembourgeois;

5° le recours dirigé contre l'arrêté ministériel prononçant la révocation de la nationalité luxembourgeoise;

6° le recours dirigé contre l'arrêté ministériel prononçant la restitution de la nationalité luxembourgeoise.

(2) L'appel est porté devant la Cour administrative conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

(3) Le pourvoi en cassation est présenté à la Cour suprême conformément aux dispositions de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation."

43. A la suite de l'article 27, il est ajouté un nouveau chapitre XI libellé comme suit:

„XI.– Des règles de conflit de lois“.

44. A la suite de l'article 28, il est ajouté un nouveau chapitre XII rédigé comme suit:

„XII.– Dispositions transitoires particulières“.

45. L'article 29 prend la teneur suivante:

„**Art. 29.** (1) Le descendant en ligne directe paternelle ou maternelle, même né à l'étranger, d'un aïeul Luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900 et que celui-ci respectivement l'un de ses descendants a perdu la nationalité luxembourgeoise sur base des dispositions légales antérieures, peut réclamer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire en conformité de l'article 21.

Cette déclaration peut être faite jusqu'au 31 décembre 2018.

(2) Le déclarant doit produire un certificat établi par le ministre de la Justice et attestant que l'un de ses ascendants en ligne directe paternelle ou maternelle possédait la qualité de Luxembourgeois au 1er janvier 1900.

Sont applicables les dispositions de l'article 9, à l'exception des prescriptions prévues aux points 3°, 6°, 7° et 8° du paragraphe 2, et de l'article 10, à l'exception de la prescription prévue au point 1° du paragraphe 1er.

(3) La déclaration est soumise pour décision au ministre de la Justice qui accorde ou refuse la nationalité luxembourgeoise.

(4) L'arrêté du ministre de la Justice qui refuse la nationalité luxembourgeoise doit sommairement énoncer les motifs de droit et de fait.

(5) L'arrêté ministériel est notifié à l'intéressé pour lui servir de titre.

La notification est faite par l'officier de l'état civil lorsque le demandeur a une résidence au Grand-Duché et par le ministre de la Justice dans le cas où celui-ci n'a pas de résidence au Grand-Duché.

(6) Mention de l'arrêté ministériel est faite sur la déclaration."

46. L'article 30 est modifié comme suit:

„**Art. 30.** Les dispositions inscrites aux articles 16 à 18 et visant la déchéance de la qualité de Luxembourgeois, s'appliquent également à tous les Luxembourgeois ne tenant pas leur nationalité d'un auteur luxembourgeois au jour de leur naissance et qui ont acquis la nationalité luxembourgeoise avant le 1er janvier 2009.“

47. L'article 31 est abrogé.

Art. 3.– La loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise est abrogée.

Art. 4.– La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial, Recueil de législation.

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. LES ANTECEDENTS

1.1. Le rapport d'évaluation du Ministère de la Justice

Dans le cadre des travaux parlementaires conduisant à l'adoption de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, le Gouvernement a été invité à faire une évaluation de cette loi.

En date du 19 septembre 2012, le ministre de la Justice François Biltgen a présenté aux membres de la Commission juridique de la Chambre des Députés le rapport d'évaluation du Ministère de la Justice sur la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Ce rapport contient notamment une analyse de l'application pratique de la législation, des données statistiques relatives à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et des pistes de réflexion en vue d'une éventuelle adaptation du cadre législatif actuel.

1.2. Le débat public

En septembre 2012, le ministre de la Justice a lancé un débat public sur la réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise. Dans un souci d'associer également le public au débat, le ministre de la Justice a invité tous les intéressés à lui transmettre des commentaires, suggestions et questions relatifs au rapport d'évaluation précité et des pistes y soulevées.

Le Ministère de la Justice a reçu environ 200 contributions écrites de citoyens auxquelles le ministre de la Justice a répondu personnellement. A côté de ce débat interactif, le ministre de la Justice a également reçu des contributions spontanées émanant d'institutions ainsi que du monde associatif et académique. De l'accord des auteurs, ces contributions ont été communiquées à la Chambre des Députés en guise de préparation du débat parlementaire.

L'essentiel des contributions porte sur la procédure de naturalisation, les conditions linguistiques et la condition de résidence au Grand-Duché. Ont été également abordés les exigences d'honorabilité, la situation des demandeurs mariés avec un Luxembourgeois et le droit du sol.

A noter que le rapport d'évaluation et les contributions ont été publiés sur le site Internet du Ministère de la Justice¹.

Sur base des lignes directrices données par la Chambre des Députés lors d'un débat de consultation organisé le 31 janvier 2013, le Gouvernement a élaboré le présent projet de loi.

Relevons encore que d'autres contributions ont utilement nourri le débat public et celui à la Chambre des Députés.

Ainsi, l'historien Denis Scuto a le mérite d'avoir retracé dans son ouvrage *„La nationalité luxembourgeoise (XIXe-XXIe siècles)“*² l'évolution et les enjeux historiques des lois sur la nationalité au Luxembourg.

Par ailleurs, la récente étude scientifique européenne *„Access to citizenship and its impact on immigration integration“* (ACIT)³, réalisée par l'*„EUDO Citizenship Observatory“*⁴, et dans l'élaboration de laquelle l'Université du Luxembourg a collaboré, a démontré d'une part, que la loi de 2008 est une des lois les plus libérales en Europe, mais que d'autre part, elle présente certains obstacles non justifiés, p. ex. en ce qui concerne la prise en compte du mariage ou de la présence d'enfants au ménage, ou encore en ce qui concerne certaines formalités administratives ou encore en ce qui concerne les exigences linguistiques. Le présent projet de loi prend en compte ces critiques.

Enfin ont eu lieu un certain nombre de débats sur le sujet, comme par exemple celui organisé par le périodique *„Forum“* *„Devenir Luxembourgeois: nationalité, citoyenneté, droit de vote“* le 5 novembre 2012 au CarréRotondes, Luxembourg-Hollerich, ou encore celui organisé par l'Université du

1 <http://www.mj.public.lu/nationalite/reforme/>

2 SCUTO Denis, *La nationalité luxembourgeoise (XIXe-XXIe siècles)* - Histoire d'un alliage européen, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection „Histoire“, 2012, p. 387

3 http://www.mj.public.lu/nationalite/reforme/Rapport_commentaires_annexe.pdf

4 <http://eudo-citizenship.eu/>

Luxembourg à l'occasion de la présentation du rapport de l'„*EUDO Citizenship Observatory*“, le 6 novembre 2012 à la Salle Tavenas, Luxembourg-Limpertsberg.

*

2. L'APPROBATION DE LA CONVENTION EUROPEENNE SUR LA NATIONALITE

Le Gouvernement entend ratifier la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) que le Grand-Duché a signée en date du 26 mai 2008.

2.1. Les travaux du Conseil de l'Europe

Depuis plus de cinquante ans, le Conseil de l'Europe s'occupe des questions relatives à la nationalité.

En 1963, la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (STE n° 43) a été ouverte à la signature. Vu que de nombreux problèmes concernant la nationalité, notamment ceux relatifs à la pluralité de nationalités, n'ont pas été suffisamment pris en considération par cette convention, certaines questions ont été résolues par des protocoles à la Convention de 1963. Deux protocoles ouverts ont été ouverts à la signature en 1977 (STE n° 95 et STE n° 96). Un autre protocole a été ouvert à la signature en 1993 (STE n° 149).

En 1977, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté deux résolutions ayant trait, respectivement, à la nationalité des conjoints de nationalités différentes et à la nationalité des enfants nés dans le mariage (les Résolutions (77) 12 et 13). La première résolution a recommandé aux pays membres du Conseil de l'Europe de prendre des mesures afin que les conjoints étrangers de leurs ressortissants puissent acquérir leur nationalité dans des conditions plus favorables que celles qui sont, en règle générale, imposées aux étrangers et d'éliminer les distinctions entre les maris étrangers et les épouses étrangères en ce qui concernait l'acquisition de leur nationalité. La deuxième résolution a recommandé à ces pays d'accorder leur nationalité aux enfants issus dans le mariage, ou de leur faciliter l'acquisition de cette nationalité, si l'un des parents possédait la nationalité en question.

D'autre part, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a aussi adopté un certain nombre de recommandations concernant la nationalité, invitant en particulier les pays membres à faciliter la naturalisation des réfugiés établis sur leur sol. En 1988, elle a adopté la Recommandation 1081 (1988) relative aux problèmes de nationalité dans les mariages mixtes. L'Assemblée parlementaire a déclaré que chacun des conjoints, dans un mariage mixte, devrait pouvoir acquérir la nationalité de l'autre sans perdre sa nationalité d'origine et que les enfants nés de mariages mixtes devraient également être autorisés à acquérir et à conserver la nationalité de leurs deux parents.

En décembre 1992, le Comité d'experts sur la pluralité de nationalités (CJ-PL), rebaptisé par la suite Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA), a proposé la rédaction d'une étude de faisabilité concernant une convention nouvelle et exhaustive sur les questions de nationalité qui contiendrait des réponses modernes, adaptées à l'ensemble des Etats européens. Sur base de cette étude de faisabilité, le CJ-NA a élaboré un projet de texte de la Convention européenne sur la nationalité, qui a été publié pour informer tous les intéressés et leur donner l'occasion de formuler des commentaires.

A la suite des travaux et consultations menées avec l'Assemblée parlementaire, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Comité européen sur les migrations (CDMG), le Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) et le Comité d'experts sur le droit de la famille (CJ-FA), la version définitive du projet de Convention a été établie par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) le 29 novembre 1996 et adoptée par le Comité des Ministres le 14 mai 1997. Cet instrument a été ouvert à la signature le 6 novembre 1997.

2.2. Les points saillants de la Convention européenne sur la nationalité

La Convention européenne sur la nationalité a pour objet d'établir des principes et des règles en matière de nationalité des personnes physiques et des règles déterminant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, auxquels le droit interne des Etats doit se conformer (article 1er).

– *Principes généraux concernant la nationalité*

L'article 3 énonce une règle de compétence étatique: Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants. Cette législation doit être admise par les autres Etats, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales applicables, le droit international coutumier et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité.

L'article 4 énonce les quatre principes que le droit national doit respecter:

- tous les individus ont droit à une nationalité;
- l'apatridie doit être évitée;
- nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité;
- ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint.

L'article 5 consacre le principe de non-discrimination. Les règles d'un Etat partie relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique. Chaque Etat partie doit être guidé par le principe de la non-discrimination entre ses ressortissants, qu'ils soient ressortissants à la naissance ou aient acquis sa nationalité ultérieurement.

– *Règles régissant l'acquisition de la nationalité*

En vertu du paragraphe 4 de l'article 6, chaque Etat partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité pour certaines catégories de personnes. Il s'agit des:

- conjoints de ses ressortissants;
- enfants d'un de ses ressortissants;
- enfants dont un parent acquiert ou a acquis sa nationalité;
- enfants adoptés par un de ses ressortissants;
- personnes nées sur son territoire et y résident légalement et habituellement;
- personnes qui résident sur son territoire légalement et habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans, période à déterminer par le droit interne de l'Etat partie concerné;
- apatrides et réfugiés reconnus qui résident légalement et habituellement sur son territoire.

Suivant le rapport explicatif de la Convention, le dispositif précité „s'applique non seulement à la naturalisation mais aussi à d'autres formes d'acquisition telles que l'acquisition de plein droit.“ Il suffit que les Etats parties prévoient „des conditions plus favorables pour l'acquisition de la nationalité pour les personnes appartenant à chacune des catégories énumérées ...“

Le rapport explicatif cite par exemple „la réduction de la durée de résidence requise, des exigences moins rigoureuses en matière de connaissance de la langue, une procédure plus simple, des frais de procédure moins élevés.“

Ce rapport précise également que les Etats parties „continuent d'avoir toute discrétion pour décider d'accorder ou non leur nationalité à ces candidats. Lorsque les conditions requises de manière générale sont déjà très favorables (par exemple, une courte durée de résidence pour tous les candidats à la naturalisation), les Etats concernés ne sont pas tenus de prévoir des mesures supplémentaires.“

– *Procédures applicables en matière de nationalité*

Le Chapitre IV définit les standards procéduraux. Il s'agit du traitement dans un délai raisonnable des demandes (article 10), de l'obligation de motivation des décisions (article 11), du droit à un recours administratif ou judiciaire (article 12) et du caractère raisonnable des frais administratifs (article 13).

– *Autres dispositions*

La Convention contient des dispositions visant les cas de pluralité de nationalités ainsi que les droits et les devoirs des bénéficiaires (Chapitre V), la succession d'Etats (Chapitre VI) ainsi que les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (Chapitre VII).

Enfin, le Chapitre VIII institue un mécanisme de coopération entre les Etats parties. Il s'agit de faciliter l'échange d'informations entre les acteurs concernés et de coopérer au sein d'un organe inter-gouvernemental du Conseil de l'Europe.

*

3. L'ADAPTATION DE LA LOI SUR LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE

3.1. Les objectifs généraux

L'objectif reste la consolidation de l'intégration des étrangers vivant au Grand-Duché de Luxembourg. Au vu des expériences faites au cours des cinq dernières années, le projet de loi vise à redresser les imperfections de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise qui constitue globalement un succès.

Guidé par une approche inclusive, le Gouvernement souhaite faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise, tout en garantissant la cohésion au sein de la communauté nationale. D'où l'importance accordée aux exigences linguistiques.

Un autre aspect de la réforme est la simplification administrative. Par l'allègement des procédures, le projet de loi vise à faciliter non seulement la vie des citoyens, mais également le travail des administrations impliquées.

3.2. La naturalisation

– Le pouvoir de naturalisation

Le Gouvernement souhaite conserver le système actuel suivant lequel le ministre de la Justice accorde ou refuse la naturalisation sur base de critères déterminés par le législateur.

Le fait de conférer la nationalité par voie législative doit rester l'exception. Le législateur peut toujours conférer la nationalité luxembourgeoise à une personne déterminée sous condition de respecter le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi.

Voilà pourquoi, il est proposé de supprimer la procédure spéciale de naturalisation qui est prévue aux articles 8 et 9 de la loi actuellement en vigueur.

– Les exigences linguistiques

Le luxembourgeois est notre langue nationale, mais n'est pas l'unique langue parlée au Grand-Duché. Avec le français et l'allemand, le luxembourgeois est également reconnu comme une langue administrative et judiciaire. Le traditionnel trilinguisme des Luxembourgeois est un atout que de nombreux pays nous envient.

En 1839, notre pays a obtenu son indépendance et a reçu sa taille actuelle en séparant la province du Luxembourg du Grand-Duché. La ligne de démarcation a été tracée d'après la langue luxembourgeoise. Cette langue, qui à l'époque, ne jouait pas encore un rôle important dans la politique, a cependant pris peu à peu à travers la culture une nouvelle signification pour se développer au 19^e siècle comme un critère d'identité du Luxembourg. Mais les langues administratives étaient le français et l'allemand, comme ce fût le cas depuis des centaines déjà. C'est surtout au 20^e siècle, pendant la deuxième guerre mondiale, que le luxembourgeois s'est cristallisé davantage en un facteur d'identité. Ce n'est qu'en 1984 que le législateur a voté une loi sur le régime des langues qui a officiellement reconnu la langue luxembourgeoise. La future Constitution précisera probablement que le luxembourgeois est la langue de notre pays.

Lorsqu'on naît Luxembourgeois ou lorsqu'on récupère sa nationalité luxembourgeoise respectivement celle d'un ancêtre, on n'est pas obligé de savoir parler le luxembourgeois. On doit cependant savoir le parler lorsqu'on veut devenir Luxembourgeois.

La loi de 2008 a introduit pour la première fois un critère objectif pour examiner les connaissances linguistiques dans le cadre de la procédure de naturalisation. Celui qui veut devenir Luxembourgeois, doit réussir une épreuve d'évaluation en langue luxembourgeoise parlée. Cette épreuve est organisée par l'Institut national des langues selon des critères objectifs, élaborés conformément à des normes

européennes et révisés par l'Université du Luxembourg. Le test de langue comporte deux parties, la compréhension de l'oral et l'expression orale.

Beaucoup de candidats à la naturalisation sont dispensés du test de langue, parce qu'ils ont accompli leur scolarité au Grand-Duché ou qu'ils se sont installés au Grand-Duché avant 1984, année du vote de la loi qui reconnaît le luxembourgeois comme langue nationale.

Environ 70% des candidats réussissent le test de langue, 10% échouent et 20% ne réussissent pas à l'une ou l'autre partie du test. Est-ce que ce test de langue désavantage certaines personnes? C'est une question difficile. Il est plus facile de réussir un test de langue pour les personnes ayant fait plus d'études ou en provenance d'un milieu germanophone. Et comme pour tout examen, il y en a qui échouent parce qu'ils sont trop anxieux. Par ailleurs, lorsqu'on a atteint un certain âge, on n'a aucune envie de repasser sur les bancs d'examen.

Le Gouvernement propose le maintien de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée pour le motif qu'elle permet d'évaluer d'une manière objective et transparente les compétences linguistiques. Il propose également de conserver le niveau de compétence à atteindre, à savoir le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et le niveau A2 pour l'expression orale. Afin de permettre à un nombre plus important de personnes de réussir le test de langue, les modalités de ce test seront adaptées. Est proposé un système de compensation entre l'épreuve de compréhension de l'oral et l'épreuve d'expression orale.

D'autre part, le texte gouvernemental prévoit trois cas de dispense de participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Les bénéficiaires d'une telle dispense sont les personnes ayant accompli au moins sept années de leur scolarité au Grand-Duché, celles résidant depuis au moins vingt années sur le territoire luxembourgeois et celles affectés d'un handicap grave qui rend impossible l'apprentissage de la langue luxembourgeoise.

– La condition de résidence au pays

Suivant la législation actuellement en vigueur, il ne suffit pas de faire un test de langue luxembourgeoise, mais il faut également avoir résidé pendant au moins sept années consécutives au Grand-Duché. Il en découle que le luxembourgeois est considéré comme étant un obstacle supplémentaire par rapport à la clause de résidence.

Pour le Gouvernement, la connaissance de la langue luxembourgeoise n'est pas le seul, mais il s'agit d'un important facteur d'intégration au pays. Dès lors, la connaissance du luxembourgeois doit être considérée comme étant une chance, et non pas un obstacle. A cet effet, les conditions de langue et de résidence devront mieux interagir.

Pour les personnes qui parlent et comprennent la langue luxembourgeoise, il est proposé d'abaisser la durée de résidence obligatoire de sept à cinq années. Le projet de loi prévoit une durée de trois années pour plusieurs catégories de personnes. Une dispense de toute condition de résidence est possible sous certaines conditions.

Considérant le fait que certains immigrants de la première génération n'ont pas encore eu la possibilité pour s'adonner à la langue luxembourgeoise en raison de leur lieu de travail, le projet de loi prévoit une dispense de la condition du luxembourgeois pour ceux qui vivent au Grand-Duché depuis de longues années. Les personnes concernées pourront bénéficier de cette dispense après vingt années de résidence au pays.

Le principal problème n'est pas tellement combien de temps l'on doit résider au Luxembourg, mais surtout si l'on doit y résider d'une manière ininterrompue. L'immigration ne se passe plus de façon si linéaire. Il y a des personnes qui naissent au pays, font leurs études ici, parlent le luxembourgeois, retournent ensuite dans leur pays d'origine ou se rendent dans un autre pays et reviennent par la suite au Luxembourg. Ces personnes ont souvent plus de sept années de résidence au Grand-Duché. Sous l'empire de la législation actuellement en vigueur, celles-ci doivent à nouveau attendre sept années avant de présenter une demande en naturalisation.

Voilà pourquoi, le Gouvernement propose d'amender le texte actuel dans le sens que l'interruption de la période de résidence sur le territoire luxembourgeois par des franges de vie passées à l'étranger ne constitue plus un obstacle à la naturalisation. Il convient d'ajouter le nombre d'années de résidence au pays. En d'autres termes, le compteur ne sera plus remis à zéro en cas de résidence à l'étranger. Toutefois, les intéressés devront résider de manière ininterrompue au Grand-Duché pendant l'année précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation.

– Les cours d’instruction civique

Le Gouvernement estime que tous les candidats à la nationalité luxembourgeoise doivent avoir une connaissance élémentaire des institutions luxembourgeoises et des droits fondamentaux.

C’est la raison pour laquelle le projet de loi vise à supprimer la dispense de participation aux cours d’instruction civique que la loi actuellement en vigueur accorde aux personnes ayant accompli leur scolarité au Grand-Duché ou résidant depuis longtemps au Grand-Duché. Seules les personnes souffrant d’un handicap grave pourront bénéficier d’une dispense en cas d’impossibilité médicale de participer aux cours d’instruction civique.

– L’honorabilité

Depuis la loi de 2008, le ministre de la Justice peut seulement refuser la nationalité luxembourgeoise lorsque le candidat a été condamné à une peine privative de liberté d’au moins une année ferme.

Dans le cadre du débat de consultation du 31 janvier 2013, le ministre de la Justice a demandé au Parlement de lui conférer une marge d’appréciation, de sorte qu’il pourrait refuser la naturalisation en cas de violation grave ou répétée de la loi luxembourgeoise, même en l’absence de condamnation pénale. Ce pouvoir d’appréciation s’exercerait sous le contrôle des juridictions de l’ordre administratif avec le pouvoir de réformer la décision ministérielle.

Vu que la proposition précitée n’a pas trouvé l’appui nécessaire lors du débat parlementaire, le Gouvernement propose de conserver un système rigide, mais avec une réduction du seuil entraînant le refus de naturalisation. Ainsi, le ministre de la Justice refusera la naturalisation en cas de prononcé soit d’une peine de réclusion criminelle, soit d’une peine d’emprisonnement ferme d’une durée d’au moins six mois ou d’une peine d’emprisonnement avec sursis d’une durée d’au moins douze mois. Toutefois, cette peine sera pardonnée soit en cas de réhabilitation légale ou judiciaire, soit en cas d’exécution définitive de celle-ci depuis au moins dix années avant la présentation de la demande en naturalisation.

– La situation particulière des personnes mariées avec un Luxembourgeois

Avant le 1er juillet 1975, lorsqu’une femme de nationalité luxembourgeoise épousait un non-Luxembourgeois, elle perdait cette nationalité si elle obtenait la nationalité de son mari. C’était une discrimination, aussi par rapport aux enfants. Plus tard, la législation nationale a été adaptée dans le sens d’un traitement de faveur des personnes mariées avec un Luxembourgeois. Jusqu’au 31 décembre 2008, le demandeur ayant un conjoint luxembourgeois pouvait opter pour la nationalité luxembourgeoise à la condition de résider au Grand-Duché pendant trois années et de vivre en communauté de vie avec celui-ci pendant la même durée.

Depuis le 1er janvier 2009, la personne mariée avec un Luxembourgeois ne bénéficie plus de traitement de faveur, de sorte que la durée de résidence obligatoire au Grand-Duché est actuellement de sept années. Lors du vote de la loi de 2008, on appréhendait le fait qu’un certain nombre de personnes se mariaient uniquement pour obtenir la nationalité luxembourgeoise. Les mariages blancs sont une réalité au Grand-Duché. Toutefois, il faut lutter contre ce phénomène avant la célébration des mariages. Actuellement, un projet de loi⁵ ayant notamment pour objet la lutte contre les mariages forcés ou de complaisance est examiné par la Chambre des Députés.

Les contributions adressées par les citoyens au Ministère de la Justice ont montré des irritations de la part de couples mariés. Il y a notamment des couples dont les enfants sont tous Luxembourgeois en raison de la nationalité du père ou de la mère, mais l’autre parent éprouve beaucoup de difficultés à obtenir la nationalité de son conjoint et de ses enfants.

Sous réserve de l’adoption d’une loi visant à lutter contre les mariages blancs, le Gouvernement propose d’offrir à nouveau un régime spécial pour les personnes mariées avec un Luxembourgeois. La durée de résidence sera réduite à trois ans en faveur de celles-ci. En outre, elles seront dispensées de toute condition de résidence au Grand-Duché à la condition d’avoir un enfant de nationalité luxembourgeoise. De cette manière, le Grand-Duché sera aussi en conformité avec la Convention européenne sur la nationalité.

⁵ Document parlementaire n° 6172A.

3.3. Les autres propositions

– Un accès simplifié à la nationalité luxembourgeoise pour les personnes nées au Grand-Duché

Le Gouvernement est contre le droit du sol classique suivant lequel la naissance au Grand-Duché entraînerait automatiquement la nationalité luxembourgeoise. Un tel système conduirait inévitablement à des abus.

Toutefois, le Gouvernement est favorable à l'introduction de certains éléments du droit du sol dans la législation nationale. L'objectif poursuivi est la simplification administrative.

Ainsi, le projet de loi contient trois mesures:

1. La naissance au Grand-Duché avant le 19 avril 1939 établira la qualité de Luxembourgeois d'origine.

La date proposée est symbolique dans la mesure où elle correspond au jour de la célébration du centenaire de l'indépendance de notre pays.

La simplification administrative réside dans le fait que les personnes concernées seront dispensées de la recherche des actes de l'état civil de leurs aïeuls et pourront réclamer un passeport luxembourgeois dès la délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise.

2. Deux catégories de personnes bénéficieront d'une procédure simplifiée pour accéder à la nationalité luxembourgeoise. Il s'agit non seulement des personnes nées sur le territoire luxembourgeois et ayant des liens étroits avec le Grand-Duché, mais également celles ayant un parent ou un adoptant de nationalité luxembourgeoise.

Au niveau procédural, un simple acte de volonté suffira pour réclamer la nationalité luxembourgeoise. Cette manifestation de la volonté se traduira par une déclaration à souscrire devant l'officier de l'état civil.

La simplification administrative réside dans le fait que la déclaration ne nécessitera pas l'agrément du ministre de la Justice et produira ses effets le jour de la signature de celle-ci. Les déclarants pourront se prévaloir des droits civils et politiques attachés à la qualité de Luxembourgeois dès la signature de la déclaration.

Considérant le fait que la nationalité luxembourgeoise a pour origine la naissance sur le territoire du Grand-Duché, même si celle-ci est déclenchée à un stade ultérieur par un acte de volonté, le projet de loi qualifie les bénéficiaires du dispositif comme Luxembourgeois d'origine.

3. Les personnes nées au Grand-Duché, qui ne tombent pas sous le coup du dispositif précité, devront introduire une procédure de naturalisation afin d'acquérir la nationalité luxembourgeoise. Toutefois, celles-ci profiteront d'une durée de résidence réduite, à savoir trois années.

– Un accès simplifié à la nationalité luxembourgeoise pour les personnes ayant un aïeul luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900

L'article 29 de la loi prévoit une procédure spécifique pour les personnes ayant un aïeul luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900. Ces personnes sont dispensées des conditions de résidence et de langue. Cette procédure connaît un grand succès surtout auprès des personnes résidant en Belgique. L'article 29 constitue une disposition transitoire qui va expirer le 31 décembre 2018.

Vu les principes de prévisibilité et de légitime confiance, le Gouvernement propose de conserver l'article 29 jusqu'au 31 décembre 2018 et de créer un dispositif permanent. A partir du 1er janvier 2019, les personnes ayant un aïeul luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900 pourront présenter une demande en naturalisation avec l'ajustement suivant: Aucune condition de résidence au Grand-Duché ne sera requise. Toutefois, les personnes concernées devront participer non seulement à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, mais également aux cours d'instruction civique.

– La lutte contre l'apatridie

Le Gouvernement propose d'aligner la législation nationale sur les dispositions de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 30 août 1961. La lutte contre l'apatridie se justifie par

la situation précaire dans laquelle se trouvent les personnes ne possédant aucune nationalité et ne bénéficiant pas d'une protection étatique.

Toutefois, le Gouvernement se prononce contre l'adhésion à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie pour les motifs suivants. Pour déterminer les obligations des pays contractants, l'article 3 de cet instrument international stipule que „*la naissance à bord d'un navire ou d'un aéronef sera réputée survenue sur le territoire de l'Etat dont le navire bat pavillon ou dans lequel l'aéronef est immatriculé.*“

Considérant que le Grand-Duché dispose d'un pavillon maritime relativement important et que les autorités luxembourgeoises ne sont pas en mesure de contrôler tous les navires sous pavillon luxembourgeois qui circulent en mer, les auteurs du projet de loi estiment que l'article 3 précité est susceptible de conduire à des abus. Par conséquent, une ratification de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie est déconseillée.

– La réduction des cas de perte de la nationalité luxembourgeoise

Depuis la généralisation du principe de la multiple nationalité avec effet au 1er janvier 2009, les Luxembourgeois qui acquièrent volontairement une nationalité étrangère ne perdent plus la nationalité luxembourgeoise.

Le Gouvernement propose de réduire davantage le nombre des cas de perte de la nationalité luxembourgeoise. Seule la renonciation à la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à souscrire devant l'officier de l'état civil entraînera la perte de cette nationalité.

– Les noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise

Dans un souci de garantir la transparence législative et de faciliter la lecture de l'instrument, le Gouvernement propose d'intégrer dans la loi sur la nationalité luxembourgeoise les dispositions de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise. Ainsi, l'abrogation de loi précitée du 7 juin 1989 se justifie.

Plus particulièrement, le projet de loi précise le cas de transposition et d'attribution des noms et prénoms, la procédure à suivre ainsi que les effets pour les enfants mineurs. Il appartient au ministre de la Justice d'autoriser la transposition ou l'attribution lorsqu'il est saisi d'une demande en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

D'autre part, le projet de loi propose un dispositif⁶ en vue de garantir que les différents documents administratifs concernant une même personne indiquent les mêmes noms et prénoms. Malheureusement, la pratique des administrations luxembourgeoises en matière de désignation des personnes n'est pas uniforme, ce qui nuit à la sécurité juridique et provoque des problèmes d'identification au niveau des personnes. Avec la multiplication des cas de double ou multiple nationalité, de plus en plus de situations se présentent où le passeport étranger et le passeport luxembourgeois d'une même personne sont établis à des noms différents.

En l'absence d'une transposition et d'une attribution de noms et prénoms, les personnes ayant fait l'objet d'une naturalisation ou d'un recouvrement de la nationalité luxembourgeoise conservent les noms et prénoms qu'ils portent en application de la législation de leur pays d'origine. Il s'agit d'une application pure et simple d'une règle de droit international privé⁷ en vertu de laquelle l'état civil est régi par la loi nationale de la personne concernée.

Ainsi, l'arrêté du ministre de la Justice sera établi aux noms et prénoms indiqués au passeport étranger de la personne concernée. Dans un souci de garantir le caractère uniforme des documents administratifs, le projet de loi précise que les noms et prénoms résultant de l'arrêté ministériel s'imposeront à toutes les autorités administratives et judiciaires du Grand-Duché.

6 Réponse de Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères, de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 60 du 9 septembre 2009 de Monsieur le Député Marc SPAUTZ.

7 Article 3 du Code civil.

– La régularité des actes d'indigénat

Les communes jouent un rôle clé en matière de nationalité luxembourgeoise. Les agents reçoivent les demandes des candidats à la nationalité luxembourgeoise, contrôlent les dossiers et établissent les actes d'indigénat. Il est rappelé que la nationalité luxembourgeoise est accordée dans certains cas de figure par une simple déclaration actée par l'officier de l'état civil et ne nécessitant pas l'agrément du ministre de la Justice.

Dans un souci de garantir une application uniforme de la loi par toutes les communes luxembourgeoises et d'assurer le respect du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, le Gouvernement propose le dispositif suivant:

Afin de prévenir des irrégularités au niveau des actes d'indigénat, le Ministère de la Justice va adresser une circulaire aux communes et organiser des séminaires de formation au profit des agents communaux. En plus, le Service de l'Indigénat va conserver une permanence en vue d'informer les agents communaux sur la législation en vigueur et de les conseiller s'ils éprouvent des doutes par rapport à des dossiers individuels.

En vue de redresser des irrégularités au niveau des actes d'indigénat, il est proposé de renforcer les pouvoirs du ministre de la Justice comme suit: Celui-ci pourra donner instruction aux officiers de l'état civil de rectifier des erreurs ou omissions. Il pourra également annuler les actes illégaux et ordonner la révocation respectivement la restitution de la nationalité luxembourgeoise. Dans un souci de garantir les droits de la défense des déclarants, un recours en réformation sera ouvert devant les juridictions de l'ordre administratif.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article prévoit l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Article 2

Cet article contient les dispositions modificatives de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Point 1.

A l'article 1er, le terme „auteur“ est remplacé par celui de „parent“ qui vise la filiation légitime et naturelle.

Le point 1° est complété par le principe suivant lequel l'enfant devient également Luxembourgeois si son parent, à l'égard duquel une filiation a été légalement établie, possédait la nationalité luxembourgeoise au moment de la naissance de l'enfant. L'objectif est de satisfaire aux exigences de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961. Cette disposition vise à la fois les enfants nés sur le territoire luxembourgeois et ceux nés à l'étranger.

Le point 4° vise à accorder la nationalité luxembourgeoise aux enfants nés au Grand-Duché de parents étrangers, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent pas d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents. Toutefois, dans le cas où les enfants ne peuvent acquérir la nationalité de leurs parents qu'à la condition d'aller résider dans le pays d'origine de ces derniers, les enfants obtiennent quand même la nationalité luxembourgeoise.

Point 2.

Les modifications suivantes sont proposées au niveau de l'article 2 qui vise essentiellement la transmission de la nationalité luxembourgeoise en cas d'adoption.

Les points 2° et 3° sont tirés du projet de loi n° 6172 portant réforme du mariage et de l'adoption, qui vise à modifier notamment l'article 2 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Le point 4° transpose le double droit du sol (voir article 1,5°) aux enfants d'adoptants apatrides ou étrangers.

Le point 5° correspond à l'actuel point 2°. Le terme „auteur“ est remplacé par celui de „parent“.

Point 3.

L'article 2-1 constitue une procédure simplifiée pour réclamer la qualité de Luxembourgeois d'origine.

Les paragraphes 1er et 2 déterminent les destinataires de la procédure simplifiée. Le paragraphe 1er s'applique aux personnes nées sur le territoire luxembourgeois et ayant des liens étroits avec le Grand-Duché. Le paragraphe 2 vise les personnes ayant un parent ou un adoptant luxembourgeois.

Les paragraphes 3 et 4 précisent les effets de la déclaration à souscrire devant l'officier de l'état civil et l'obligation imposée à ce dernier de transmettre cette déclaration au Ministère de la Justice.

Point 4.

Une modification de date est proposée à l'article 3 qui constitue une application du droit du sol. La date proposée correspond à la célébration du centenaire de l'indépendance de notre pays.

Point 5.

A l'article 4 relatif à la possession d'état de Luxembourgeois, le terme „auteurs“ est remplacé par celui de „parents“. Il est proposé de subdiviser cet article en deux paragraphes.

Point 6.

L'article 6 définit de manière positive l'exigence de l'intégration suffisante au Grand-Duché qui est requise des candidats à la naturalisation.

Au sens de la loi sur la nationalité luxembourgeoise, le concept de l'intégration suffisante comprend des conditions d'âge, de résidence, de langue et de participation à des cours d'instruction civique.

Point 7.

L'article 7 contient les conditions de recevabilité de la demande en naturalisation.

Le paragraphe 1er mentionne la condition d'âge et l'exigence de résidence qui est précisée au niveau des paragraphes 2 à 5.

Quant à la durée obligatoire de résidence au Grand-Duché, le paragraphe 2 fixe cette durée à cinq années. Le paragraphe 3 prévoit une durée de trois années pour sept catégories de demandeurs. Chaque fois la résidence devra être non seulement effective, mais également légale, c'est-à-dire le candidat devra être en séjour régulier sur le territoire luxembourgeois. Seulement la dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation devra être ininterrompue.

Le paragraphe 4 procède à des assimilations au niveau de la résidence. Dès l'entrée en vigueur de la future loi, il sera mis fin à la pratique administrative suivante⁸: „Enfin le Ministère de la Justice a étendu la règle fixée à l'article 6, alinéa 2 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise également aux demandeurs d'asile auxquels le statut de réfugié n'a pas été reconnu, mais qui ont bénéficié ultérieurement d'une mesure de régularisation décidée par le Gouvernement. La période entre la date du dépôt de leur demande d'asile et la date de la mesure de régularisation est assimilée à une résidence légale au Grand-Duché.“

Le paragraphe 5 dispense deux catégories de personnes de toute condition de résidence au Grand-Duché.

Point 8.

L'article 8 vise la condition linguistique à remplir par les candidats à la naturalisation.

Le paragraphe 1er fixe le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise parlée.

⁸ Rapport d'évaluation du Ministère de la Justice sur la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise: http://www.mj.public.lu/nationalite/reforme/Rapport_evaluation_nat_2012.pdf

Le paragraphe 2 charge l'Institut national des langues de la vérification et de la certification des compétences en langue luxembourgeoise.

Le paragraphe 3 régit la détermination des résultats de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Un système de compensation entre la compréhension de l'oral et l'expression orale est proposé en vue de réduire les échecs.

Le paragraphe 4 prévoit une dispense de participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée en faveur des personnes qui ont accompli une grande partie de leur scolarité au Grand-Duché ou qui résident depuis longtemps au Grand-Duché. Toutefois, les personnes concernées devront justifier d'une connaissance active et passive suffisante soit de la langue luxembourgeoise, soit de la langue française, soit de la langue allemande (voir article 6, point 2°). Les connaissances linguistiques seront examinées par les officiers de l'état civil au moment de l'introduction de la demande en naturalisation. En cas de doute, le Ministère de la Justice pourra convoquer les intéressés à un entretien individuel.

Le paragraphe 5 prévoit une base légale pour dispenser les personnes gravement handicapées de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique. Il s'agit de consacrer législativement la pratique administrative suivie par le Ministère de la Justice. Le dispositif proposé vise à prévenir les abus: Ainsi, l'intéressé devra produire un certificat médical émanant d'un médecin spécialisé et se soumettre, le cas échéant, à une expertise médicale. Le ministre de la Justice accordera la dispense uniquement dans le cas où le handicap rend médicalement impossible l'apprentissage de la langue luxembourgeoise, respectivement la participation à l'épreuve d'évaluation de cette langue et aux cours d'instruction civique. Aucune dispense ne sera accordée lorsque le demandeur fait état de difficultés d'apprentissage de la langue luxembourgeoise ou refuse la participation aux examens et cours par confort personnel.

Le paragraphe 6 prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal en vue de préciser non seulement les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et des cours d'instruction civique, mais également les modalités du remboursement par l'Etat des frais de participation aux cours de langue luxembourgeoise et à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Point 9.

L'article 9 vise l'introduction et l'instruction des demandes en naturalisation.

Le paragraphe 1er exige la présentation personnelle du dossier par le requérant à l'officier de l'état civil territorialement compétent.

Le paragraphe 2 énumère les pièces à produire à l'appui de la demande et habilite le ministre de la Justice à dispenser le candidat de la production d'un document dans des cas exceptionnels.

Le paragraphe 3 détermine le régime linguistique des documents à produire.

Le paragraphe 4 autorise l'officier de l'état civil à acter la déclaration de naturalisation seulement si le dossier contient tous les documents requis.

Le paragraphe 5 régit l'instruction du dossier de naturalisation au niveau du Ministère de la Justice.

Le paragraphe 6 prévoit l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement.

Point 10.

Le paragraphe 1er de l'article 10 précise les trois motifs de refus de naturalisation. En cas de condamnation à une peine privative de liberté, le projet de loi innove comme suit: Le seuil pour refuser la naturalisation est réduit de douze mois d'emprisonnement ferme à six mois d'emprisonnement ferme, respectivement à douze mois d'emprisonnement avec sursis. Le délai après l'exécution définitive de la peine qu'il faut attendre avant d'introduire une demande est ramené de quinze à dix ans.

Le paragraphe 2 habilite le ministre de la Justice à suspendre le traitement du dossier lorsqu'une procédure judiciaire pénale est pendante. Tel est le cas dès la saisine du ministère public.

Point 11.

Le paragraphe 1er de l'article 11 enferme la décision ministérielle sur la demande en naturalisation dans un délai de 8 mois et précise les possibilités de déroger à ce délai.

Le paragraphe 2 prévoit l'obligation de motivation de l'arrêté ministériel prononçant le refus de la naturalisation.

Le paragraphe 3 précise le régime des notifications.

Le paragraphe 4 prévoit une mention de l'arrêté ministériel sur la déclaration de naturalisation.

Point 12.

Dans un souci d'éviter des demandes en naturalisation abusives et dilatoires, l'article 12 soumet l'interdiction d'éloignement et d'expulsion de l'étranger pendant la procédure à l'existence d'une déclaration actée en bonne et due forme par l'officier de l'état civil.

Points 13, 16, 29, 31, 35, 36, 39, 41, 43 et 44.

Les actuels chapitres III à XI sont remplacés par les nouveaux chapitres III à XII.

Point 14.

La procédure de droit commun du recouvrement de la nationalité luxembourgeoise est transférée de l'article 14 vers l'article 13. Cette procédure de recouvrement sera ouverte aux personnes ayant perdu la nationalité luxembourgeoise. Cela concerne non seulement les Luxembourgeois d'origine, mais également les personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité luxembourgeoise.

Point 15.

Le projet de loi vise à clarifier la procédure de recouvrement visant la femme luxembourgeoise qui a perdu la qualité de Luxembourgeoise pour avoir acquis du fait de son mariage, ou du fait de l'acquisition par son mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de sa part, la nationalité étrangère de son mari. Cette procédure est transférée de l'article 31 vers l'article 14.

Point 17.

L'article 14-1 vise à renforcer la sécurité juridique lors de l'utilisation des noms et prénoms par les autorités luxembourgeoises.

Le paragraphe 1er fixe le principe que les noms et prénoms des personnes, qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise par décision du ministre de la Justice, sont déterminés par la loi du pays d'origine. En d'autres termes, ces personnes conservent les noms et les prénoms indiqués dans leur passeport étranger.

Le paragraphe 2 accorde aux demandeurs en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise la faculté de demander auprès du ministre de la Justice une transposition ou une attribution de noms ou de prénoms. Le projet de loi fixe également la date limite pour présenter cette demande. Les décisions portant autorisation des transpositions et attributions sont reprises dans les arrêtés ministériels accordant la nationalité luxembourgeoise aux intéressés.

Le paragraphe 3 précise que les noms et prénoms figurant dans l'arrêté ministériel s'imposent à toutes les autorités administratives et judiciaires, qui sont obligées d'établir les documents officiels à ces noms et prénoms.

En cas de non-concordance, le paragraphe 4 prévoit une mention des noms et prénoms résultant des arrêtés ministériels sur les actes de naissance des demandeurs nés au Grand-Duché.

Points 18 à 25.

Les articles 14-2 à 14-9 précisent les possibilités offertes aux intéressés dans le cadre de la transposition et l'attribution de noms et prénoms. Ces dispositions visent à consacrer législativement la pratique administrative.

Point 26.

L'article 14-10 prévoit la publicité des décisions du ministre de la Justice relatives aux transpositions et attributions de noms et de prénoms. L'objectif est de permettre aux tiers de former opposition auprès du ministre de la Justice qui révoque sa décision lorsque ce recours est fondé.

Ces transpositions et attributions font l'objet d'une mention sur les actes de naissance des personnes nées au Grand-Duché, respectivement sur les transcriptions des actes de naissance des personnes nées à l'étranger.

Point 27.

L'article 14-11 précise les effets des transpositions et attributions sur les noms et prénoms des enfants mineurs, qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise en même temps que leurs parents.

Point 28.

L'article 14-12 prévoit l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement en matière de transposition et d'attribution de noms et prénoms.

Point 30.

La perte de la nationalité luxembourgeoise est transférée de l'article 13 vers l'article 15. Le projet de loi prévoit un seul cas de perte, à savoir la renonciation à la nationalité luxembourgeoise et clarifie la procédure de renonciation.

Point 32.

L'article 16 précise le champ d'application de la déchéance de la nationalité luxembourgeoise et consacre l'obligation de motivation des arrêtés ministériels prononçant la déchéance.

Point 33.

L'article 17 fixe les modalités procédurales de la déchéance de la nationalité luxembourgeoise.

Point 34.

L'article 18 précise les effets de la déchéance de la nationalité luxembourgeoise.

Point 37.

L'article 21 détermine la compétence territoriale des officiers de l'état civil, la manière de procéder de ceux-ci et le régime des registres communaux.

Point 38.

Le paragraphe 1er de l'article 22 prévoit la rectification des erreurs ou omissions au niveau des actes d'indigénat.

Le paragraphe 2 précise que les déclarations de naturalisation ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, dressées en dehors des conditions légales, n'auront pas de suite.

Pour les déclarations sortant leurs effets sans agrément ministériel et établies en violation de la loi, le paragraphe 3 habilite le ministre de la Justice à annuler ces déclarations, avec pour résultat soit la révocation de la qualité de Luxembourgeois, soit la restitution de la nationalité luxembourgeoise.

Point 40.

Il est proposé de subdiviser en trois paragraphes l'article 23 qui régit la preuve de la qualité de Luxembourgeois ainsi que l'émission et la durée de validité des certificats de nationalité luxembourgeoise.

Point 42.

Il est proposé d'adapter l'article 26 qui détermine les voies de recours en matière de nationalité luxembourgeoise.

Le paragraphe 1er détermine les matières susceptibles de faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Les décisions ministérielles qui ne sont pas expressément mentionnées par ce paragraphe pourront faire l'objet d'un recours en annulation.

Le paragraphe 2 détermine le délai pour introduire l'action en justice.

Le paragraphe 3 prévoit l'appel devant la Cour administrative.

Le paragraphe 4 vise le pourvoi en cassation qui est subordonné à la création de la Cour suprême.

Point 45.

Il est proposé d'adapter l'article 29 qui comprendra cinq paragraphes. Vu que la procédure en cause ne constitue pas un recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, le terme „recouvrement“ est supprimé.

Le paragraphe 1er ouvre la procédure au descendant d'un aïeul Luxembourgeois au 1er janvier 1900, qui pourra réclamer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à souscrire auprès de l'officier de l'état civil au plus tard le 31 décembre 2018.

Le paragraphe 2 détermine les pièces à produire à l'appui de la demande.

Le paragraphe 3 réserve le pouvoir décisionnel au ministre de la Justice.

Le paragraphe 4 prévoit l'obligation de motiver la décision refusant la nationalité luxembourgeoise.

Le paragraphe 5 fixe le régime des notifications.

Le paragraphe 6 prévoit l'apposition d'une mention sur la déclaration.

Point 46.

Il est proposé de clarifier le libellé de l'article 30 qui constitue une disposition transitoire visant la déchéance de la nationalité luxembourgeoise.

Point 47.

Il est rappelé que la procédure de recouvrement ouverte à la femme ayant perdu la nationalité luxembourgeoise à la suite d'un mariage avec un étranger est transférée de l'article 31 vers l'article 14. Dès lors, l'abrogation de l'article 31 s'impose.

Article 3

Cet article prévoit l'abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise, pour la raison que ces questions seront réglées au niveau de la législation sur la nationalité luxembourgeoise.

Article 4

Cet article détermine l'entrée en vigueur de la future loi.

Le Ministère de la Justice devra disposer d'un temps suffisant pour mettre en œuvre la réforme législative. Une circulaire devra être rédigée et adressée aux communes. De nouveaux formulaires pour les citoyens devront être élaborés. Des séminaires de formation seront organisés au profit des agents communaux. Enfin, des adaptations informatiques seront nécessaires au niveau des services étatiques et communaux.

Annexe: Convention européenne sur la nationalité et rapport explicatif

*

CONVENTION EUROPEENNE SUR LA NATIONALITE

PREAMBULE

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats signataires de cette Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Considérant les nombreux instruments internationaux concernant la nationalité, la pluralité de nationalités et l'apatridie;

Reconnaissant qu'en matière de nationalité, tant les intérêts légitimes des Etats que ceux des individus doivent être pris en compte;

Désirant promouvoir le développement progressif des principes juridiques concernant la nationalité, ainsi que leur adoption en droit interne et désirant éviter, dans la mesure du possible, les cas d'apatridie;

Désirant éviter la discrimination dans les matières relatives à la nationalité;

Conscients du droit au respect de la vie familiale tel qu'il est contenu à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;

Notant que les Etats ont des positions différentes sur la question de pluralité de nationalités et reconnaissant que chaque Etat est libre de décider des conséquences qui découlent, dans son droit interne, de l'acquisition ou de la possession d'une autre nationalité par l'un de ses ressortissants;

Convenant qu'il est souhaitable de trouver des solutions appropriées aux conséquences de la pluralité de nationalités, notamment en ce qui concerne les droits et devoirs des ressortissants possédant plusieurs nationalités;

Considérant qu'il est souhaitable pour un individu possédant la nationalité de deux ou plusieurs Etats Parties de n'avoir à remplir ses obligations militaires qu'à l'égard d'une seule de ces Parties;

Constatant la nécessité de promouvoir la coopération internationale entre les autorités nationales responsables des questions de nationalité,

SONT CONVENUS de ce qui suit:

Chapitre I – Questions générales

Article 1

Objet de la Convention

Cette Convention établit des principes et des règles en matière de nationalité des personnes physiques et des règles déterminant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, auxquels le droit interne des Etats Parties doit se conformer.

Article 2

Définitions

Au sens de cette Convention,

- a. „nationalité“ désigne le lien juridique entre une personne et un Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne;

- b. „pluralité de nationalités“ désigne la possession simultanée de deux nationalités ou plus par la même personne;
- c. „enfant“ désigne toute personne âgée de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu du droit qui lui est applicable;
- d. „droit interne“ désigne tous les types de disposition énoncés dans le cadre du système juridique national, notamment la constitution, les législations, les réglementations, les décrets, la jurisprudence, les règles coutumières et la pratique ainsi que les règles découlant des instruments internationaux contraignants.

Chapitre II – Principes généraux concernant la nationalité

Article 3

Compétence de l'Etat

1. Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants.
2. Cette législation doit être admise par les autres Etats, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales applicables, le droit international coutumier et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité.

Article 4

Principes

Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants:

- a. chaque individu a droit à une nationalité;
- b. l'apatridie doit être évitée;
- c. nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité;
- d. ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat Partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint.

Article 5

Non-discrimination

1. Les règles d'un Etat Partie relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique.
2. Chaque Etat Partie doit être guidé par le principe de la non-discrimination entre ses ressortissants, qu'ils soient ressortissants à la naissance ou aient acquis sa nationalité ultérieurement.

Chapitre III – Règles relatives à la nationalité

Article 6

Acquisition de la nationalité

1. Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de plein droit de sa nationalité par les personnes suivantes:
 - a. les enfants dont l'un des parents possède, au moment de la naissance de ces enfants, la nationalité de cet Etat Partie, sous réserve des exceptions qui peuvent être prévues en droit interne pour les enfants nés à l'étranger. A l'égard des enfants dont la filiation est établie par reconnaissance,

- par décision judiciaire ou par une procédure similaire, chaque Etat Partie peut prévoir que l'enfant acquière sa nationalité selon la procédure déterminée par son droit interne;
- b. les nouveau-nés trouvés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides.
2. Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui n'acquièrent pas à la naissance une autre nationalité. Cette nationalité sera accordée:
 - a. de plein droit à la naissance; ou
 - b. par la suite, aux enfants qui sont restés apatrides, sur demande souscrite, suivant les modalités prévues par le droit interne de l'Etat Partie, auprès de l'autorité compétente, par l'enfant concerné ou en son nom. Cette demande peut être subordonnée à la résidence légale et habituelle sur son territoire pendant une période qui précède immédiatement le dépôt de la demande, ne dépassant pas cinq années.
 3. Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne, pour les personnes qui résident légalement et habituellement sur son territoire, la possibilité d'une naturalisation. Il ne doit pas prévoir, parmi les conditions de naturalisation, une période de résidence dépassant dix ans avant le dépôt de la demande.
 4. Chaque Etat Partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les personnes suivantes:
 - a. conjoints de ses ressortissants;
 - b. enfants d'un de ses ressortissants, qui font l'objet de l'exception prévue à l'article 6, paragraphe 1, alinéa a;
 - c. enfants dont un parent acquiert ou a acquis sa nationalité;
 - d. enfants adoptés par un de ses ressortissants;
 - e. personnes nées sur son territoire et y résidant légalement et habituellement;
 - f. personnes qui résident sur son territoire légalement et habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans, période à déterminer par le droit interne de l'Etat Partie concerné;
 - g. apatrides et réfugiés reconnus qui résident légalement et habituellement sur son territoire.

Article 7

Perte de la nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un Etat Partie

1. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants:
 - a. acquisition volontaire d'une autre nationalité;
 - b. acquisition de la nationalité de l'Etat Partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant;
 - c. engagement volontaire dans des forces militaires étrangères;
 - d. comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie;
 - e. absence de tout lien effectif entre l'Etat Partie et un ressortissant qui réside habituellement à l'étranger;
 - f. lorsqu'il est établi, pendant la minorité d'un enfant, que les conditions prévues par le droit interne ayant entraîné l'acquisition de plein droit de la nationalité de l'Etat Partie ne sont plus remplies;
 - g. adoption d'un enfant lorsque celui-ci acquiert ou possède la nationalité étrangère de l'un ou de ses deux parents adoptifs.
2. Un Etat Partie peut prévoir la perte de sa nationalité par les enfants dont les parents perdent sa nationalité, à l'exception des cas couverts par les alinéas c et d du paragraphe 1. Cependant, les enfants ne perdent pas leur nationalité si l'un au moins de leurs parents conserve cette nationalité.
3. Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient ainsi apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphe 1, alinéa b, de cet article.

*Article 8****Perte de la nationalité à l'initiative de l'individu***

1. Chaque Etat Partie doit permettre la renonciation à sa nationalité, à condition que les personnes concernées ne deviennent pas apatrides.
2. Cependant, un Etat Partie peut prévoir dans son droit interne que seuls les ressortissants qui résident habituellement à l'étranger peuvent renoncer à sa nationalité.

*Article 9****Réintégration dans la nationalité***

Chaque Etat Partie facilitera, pour les cas et dans les conditions prévues par son droit interne, la réintégration dans sa nationalité des personnes qui la possédaient et qui résident légalement et habituellement sur son territoire.

Chapitre IV – Procédures concernant la nationalité*Article 10****Traitement des demandes***

Chaque Etat Partie doit faire en sorte de traiter dans un délai raisonnable les demandes concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité.

*Article 11****Décisions***

Chaque Etat Partie doit faire en sorte que les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité soient motivées par écrit.

*Article 12****Droit à un recours***

Chaque Etat Partie doit faire en sorte que les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité puissent faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire conformément à son droit interne.

*Article 13****Frais administratifs***

1. Chaque Etat Partie doit faire en sorte que les frais administratifs occasionnés par l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité soient raisonnables.
2. Chaque Etat Partie doit faire en sorte que les frais administratifs occasionnés par un recours administratif ou judiciaire ne constituent pas un empêchement pour les demandeurs.

Chapitre V – Pluralité de nationalités

Article 14

Cas de pluralité de nationalités de plein droit

1. Un Etat Partie doit permettre:
 - a. aux enfants ayant acquis automatiquement à la naissance des nationalités différentes de garder ces nationalités;
 - b. à ses ressortissants d’avoir une autre nationalité lorsque cette autre nationalité est acquise automatiquement par mariage.
2. La conservation des nationalités mentionnées au paragraphe 1 est subordonnée aux dispositions pertinentes de l’article 7 de la Convention.

Article 15

Autres cas possibles de pluralité de nationalités

Les dispositions de la Convention ne limitent pas le droit de chaque Etat Partie de déterminer dans son droit interne si:

- a. ses ressortissants qui acquièrent ou possèdent la nationalité d’un autre Etat gardent ou perdent la nationalité de cet Etat Partie;
- b. l’acquisition ou la conservation de sa nationalité est subordonnée à la renonciation ou la perte d’une autre nationalité.

Article 16

Conservation de la nationalité précédente

Un Etat Partie ne doit pas faire de la renonciation ou de la perte d’une autre nationalité une condition pour l’acquisition ou le maintien de sa nationalité lorsque cette renonciation ou cette perte n’est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée.

Article 17

Droits et devoirs relatifs à la pluralité de nationalités

1. Les ressortissants d’un Etat Partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet Etat Partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat Partie.
2. Les dispositions du présent chapitre ne portent pas atteinte:
 - a. aux règles de droit international relatives à la protection diplomatique ou consulaire qu’un Etat Partie accorde à l’un de ses ressortissants possédant simultanément une autre nationalité;
 - b. à l’application des règles de droit international privé de chaque Etat Partie en cas de pluralité de nationalités.

Chapitre VI – Succession d’Etats et nationalité

Article 18

Principes

1. S’agissant des questions de nationalité en cas de succession d’Etats, chaque Etat Partie concerné doit respecter les principes de la prééminence du droit, les règles en matière de droits de l’homme et

les principes qui figurent aux articles 4 et 5 de cette Convention et au paragraphe 2 de cet article, notamment pour éviter l'apatridie.

2. En se prononçant sur l'octroi ou la conservation de la nationalité en cas de succession d'Etats, chaque Etat Partie concerné doit tenir compte notamment:
 - a. du lien véritable et effectif entre la personne concernée et l'Etat;
 - b. de la résidence habituelle de la personne concernée au moment de la succession d'Etats;
 - c. de la volonté de la personne concernée;
 - d. de l'origine territoriale de la personne concernée.
3. Lorsque l'acquisition de la nationalité est subordonnée à la perte d'une nationalité étrangère, les dispositions de l'article 16 de cette Convention sont applicables.

Article 19

Règlement par accord international

En cas de succession d'Etats, les Etats Parties concernés doivent s'efforcer de régler les questions relatives à la nationalité par accord entre eux et, le cas échéant, dans leurs relations avec d'autres Etats concernés. De tels accords doivent respecter les principes et les règles contenus ou évoqués dans le présent chapitre.

Article 20

Principes concernant les non-ressortissants

1. Chaque Etat Partie doit respecter les principes suivants:
 - a. les ressortissants d'un Etat prédécesseur résidant habituellement sur le territoire dont la souveraineté est transmise à un Etat successeur, dont ils n'ont pas acquis la nationalité, doivent avoir le droit de rester dans cet Etat;
 - b. les personnes mentionnées au paragraphe a doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat successeur en ce qui concerne les droits sociaux et économiques.
2. Chaque Etat Partie peut exclure les personnes visées par le paragraphe 1 des emplois de l'administration publique en tant qu'investi de l'exercice de la puissance publique.

Chapitre VII – *Obligations militaires en cas de pluralité de nationalités*

Article 21

Modalités d'exécution des obligations militaires

1. Tout individu qui possède la nationalité de deux ou plusieurs Etats Parties n'est tenu de remplir ses obligations militaires qu'à l'égard d'un seul de ces Etats Parties.
2. Des accords spéciaux entre les Etats Parties intéressés pourront déterminer les modalités d'application de la disposition prévue au paragraphe 1.
3. A défaut d'accords spéciaux conclus ou à conclure, les dispositions suivantes sont applicables à des individus possédant la nationalité de deux ou plusieurs Etats Parties:
 - a. les individus seront soumis aux obligations militaires de l'Etat Partie sur le territoire duquel ils résident habituellement. Néanmoins, ces individus auront la faculté jusqu'à l'âge de 19 ans de se soumettre aux obligations militaires dans l'un quelconque des Etats Parties dont ils possèdent également la nationalité sous forme d'engagement volontaire pour une durée totale et effective au moins égale à celle du service militaire actif dans l'autre Etat Partie;

- b. les individus qui ont leur résidence habituelle sur le territoire d'un Etat Partie dont ils ne sont pas ressortissants ou d'un Etat non contractant auront la faculté de choisir parmi les Etats Parties dont ils possèdent la nationalité celui dans lequel ils désirent accomplir leurs obligations militaires;
- c. les individus qui, conformément aux règles prévues aux paragraphes a et b, auront satisfait à leurs obligations militaires à l'égard d'un Etat Partie, dans les conditions prévues par la législation de cet Etat Partie, seront considérés comme ayant satisfait aux obligations militaires à l'égard de l'Etat Partie ou des Etats Parties dont ils sont également ressortissants;
- d. les individus qui, antérieurement à l'entrée en vigueur de cette Convention entre les Etats Parties dont ils possèdent la nationalité, ont satisfait dans l'un quelconque de ces Etats Parties aux obligations militaires prévues par la législation de celui-ci, seront considérés comme ayant satisfait à ces mêmes obligations dans l'Etat Partie ou les Etats Parties dont ils sont également ressortissants;
- e. lorsque les individus ont accompli leur service militaire actif dans l'un des Etats Parties dont ils possèdent la nationalité, en conformité avec le paragraphe a, et qu'ils transfèrent ultérieurement leur résidence habituelle sur le territoire de l'autre Etat Partie dont ils possèdent la nationalité, ils ne pourront être soumis, s'il y a lieu, aux obligations militaires de réserve que dans ce dernier Etat Partie;
- f. l'application des dispositions du présent article n'affecte en rien la nationalité des individus;
- g. en cas de mobilisation dans l'un des Etats Parties, les obligations découlant des dispositions du présent article ne sont pas applicables en ce qui concerne cet Etat Partie.

Article 22

Dispense ou exemption des obligations militaires ou du service civil de remplacement

A défaut d'accords spéciaux conclus ou à conclure, les dispositions suivantes sont également applicables à des individus possédant la nationalité de deux ou plusieurs Etats Parties:

- a. l'article 21, paragraphe 3, alinéa c, de cette Convention s'applique aux individus qui ont été exemptés de leurs obligations militaires ou ont accompli en remplacement un service civil;
- b. seront considérés comme ayant satisfait à leurs obligations militaires les individus ressortissants d'un Etat Partie qui ne prévoit pas de service militaire obligatoire, s'ils ont leur résidence habituelle sur le territoire de cet Etat Partie. Toutefois, ils pourront n'être considérés comme ayant satisfait à leurs obligations militaires à l'égard de l'Etat Partie ou des Etats Parties dont ils sont également ressortissants et où un service militaire est prévu que si cette résidence habituelle a duré jusqu'à un certain âge que chaque Etat Partie concerné indiquera au moment de la signature ou lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion;
- c. seront aussi considérés comme ayant satisfait à leurs obligations militaires les individus ressortissants d'un Etat Partie qui ne prévoit pas de service militaire obligatoire, s'ils se sont engagés volontairement dans les forces militaires de cet Etat Partie pour une durée totale et effective au moins égale au service militaire actif de l'Etat Partie ou des Etats Parties dont ils possèdent également la nationalité, et ceci quel que soit le lieu de leur résidence habituelle.

Chapitre VIII – Coopération entre les Etats Parties

Article 23

Coopération entre les Etats Parties

- 1. En vue de faciliter la coopération entre les Etats Parties, leurs autorités compétentes doivent:
 - a. communiquer au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des renseignements sur leur droit interne relatif à la nationalité, incluant les situations d'apatridie et de pluralité de nationalités, et sur les développements intervenus dans l'application de la Convention;
 - b. se communiquer mutuellement sur demande des renseignements concernant le droit interne sur la nationalité et sur les développements intervenus dans l'application de la Convention.

2. Les Etats Parties doivent coopérer entre eux et avec les autres Etats membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de l'organe intergouvernemental approprié du Conseil de l'Europe afin de régler tous les problèmes pertinents et de promouvoir le développement progressif des principes et de la pratique juridiques concernant la nationalité et les questions y afférentes.

Article 24

Echange d'informations

Chaque Etat Partie peut, à tout moment, déclarer qu'il s'engage à informer un autre Etat Partie qui avait fait la même déclaration, de l'acquisition volontaire de sa nationalité par des ressortissants de l'autre Etat Partie, sous réserve des lois applicables concernant la protection des données. Une telle déclaration peut indiquer les conditions dans lesquelles l'Etat Partie fournira de telles informations. La déclaration peut être retirée à tout moment.

Chapitre IX – Application de la Convention

Article 25

Déclarations concernant l'application de la Convention

1. Chaque Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il exclura le chapitre VII de l'application de cette Convention.
2. Les dispositions du chapitre VII sont applicables seulement dans le cadre des relations entre les Etats Parties vis-à-vis desquels il est entré en vigueur.
3. Chaque Etat Partie peut, à tout autre moment par la suite, notifier au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qu'il appliquera les dispositions du chapitre VII exclu au moment de la signature ou dans son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Cette notification prendra effet à la date de sa réception.

Article 26

Effets de la Convention

1. Les dispositions de cette Convention ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des instruments internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur, en vertu desquels des droits supplémentaires sont ou seraient accordés aux individus dans le domaine de la nationalité.
2. Cette Convention ne porte pas préjudice à l'application:
 - a. de la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités de 1963 et de ses protocoles;
 - b. d'autres instruments internationaux contraignants dans la mesure où ces instruments sont compatibles avec cette Convention,
 dans les relations entre les Etats Parties liés par ces instruments.

Chapitre X – Clauses finales

Article 27

Signature et entrée en vigueur

1. Cette Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration. Ces Etats peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

- a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
- b. signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Cette Convention entrera en vigueur, pour tous les Etats ayant exprimé leur consentement à être liés par cette Convention, le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle trois Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par cette Convention conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout Etat qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par cette Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 28

Adhésion

1. Après l'entrée en vigueur de cette Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe qui n'a pas participé à son élaboration à adhérer à cette Convention.

2. Pour tout Etat adhérent, cette Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 29

Réserves

1. Aucune réserve ne peut être formulée vis-à-vis de toute disposition contenue dans les chapitres I, II et VI de cette Convention. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs réserves vis-à-vis d'autres dispositions de la Convention pourvu qu'elles soient compatibles avec l'objet et le but de cette Convention.

2. Tout Etat qui formule une ou plusieurs réserves doit notifier au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le contenu pertinent de son droit interne ou toute information pertinente.

3. Un Etat qui a formulé une ou plusieurs réserves en vertu du paragraphe 1 examinera leur retrait en tout ou en partie dès que les circonstances le permettront. Ce retrait est effectué en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

4. Un Etat qui étend l'application de cette Convention à un territoire désigné par une déclaration prévue en application du paragraphe 2 de l'article 30 peut, pour le territoire concerné, formuler une ou plusieurs réserves, conformément aux dispositions des paragraphes précédents.

5. Un Etat Partie qui a formulé des réserves vis-à-vis de toute disposition du chapitre VII de cette Convention ne peut prétendre à l'application de cette disposition par un autre Etat Partie que dans la mesure où il l'a lui-même acceptée.

*Article 30****Application territoriale***

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera cette Convention.
2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de cette Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration et dont il assure les relations internationales ou pour lequel il est habilité à stipuler. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

*Article 31****Dénonciation***

1. Tout Etat Partie peut, à tout moment, dénoncer la totalité de la Convention ou uniquement le chapitre VII en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

*Article 32****Notifications par le Secrétaire Général***

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil, à tout Signataire, à toute Partie et à tout autre Etat ayant adhéré à cette Convention:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur de cette Convention conformément à ses articles 27 et 28;
- d. toute réserve et tout retrait de réserve formulés conformément aux dispositions de l'article 29 de cette Convention;
- e. toute notification ou déclaration formulée conformément aux dispositions des articles 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30 et 31 de cette Convention;
- f. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à cette Convention.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

FAIT à Strasbourg, le 6 novembre 1997, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, aux Etats non membres qui ont participé à l'élaboration de cette Convention et à tout Etat invité à adhérer à cette Convention.

*

RAPPORT EXPLICATIF

I. Introduction

a. *Historique*

Le Conseil de l'Europe¹ s'occupe depuis plus de trente ans de questions relatives à la nationalité². En 1963, la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (STE n° 43, ci-après „la Convention de 1963“) a été ouverte à la signature. Depuis lors, cependant, on reconnaît de plus en plus que de nombreux problèmes concernant la nationalité, notamment ceux relatifs à la pluralité de nationalités, n'ont pas été suffisamment pris en considération par cette convention. Certains de ces problèmes ont fait l'objet de protocoles ouverts à la signature en 1977³. En 1993, le deuxième Protocole portant modification de la Convention (STE n° 149) a été ouvert à la signature.

2. En 1977, le Comité des Ministres a adopté deux résolutions ayant trait, respectivement, à la nationalité des conjoints de nationalités différentes et à la nationalité des enfants nés dans le mariage (les Résolutions (77) 12 et 13). La première résolution recommandait aux gouvernements des Etats membres de prendre des mesures afin que les conjoints étrangers de leurs ressortissants puissent acquérir leur nationalité dans des conditions plus favorables que celles qui sont, en règle générale, imposées aux étrangers et d'éliminer les distinctions entre les maris étrangers et les épouses étrangères en ce qui concernait l'acquisition de leur nationalité. La seconde résolution recommandait aux gouvernements d'accorder leur nationalité aux enfants issus dans le mariage, ou de leur faciliter l'acquisition de cette nationalité, si l'un des parents possédait la nationalité en question.

3. L'Assemblée parlementaire a aussi adopté un certain nombre de recommandations concernant la nationalité, invitant en particulier les Etats membres à faciliter la naturalisation des réfugiés établis sur leur sol. En 1988, elle a adopté la Recommandation 1081 (1988) relative aux problèmes de nationalité dans les mariages mixtes. L'Assemblée y indiquait qu'il était souhaitable que chacun des conjoints, dans un mariage mixte, puisse acquérir la nationalité de l'autre sans perdre sa nationalité d'origine; en outre, les enfants nés de mariages mixtes devraient également être autorisés à acquérir et à conserver la nationalité de leurs deux parents.

4. En décembre 1992, le Comité d'experts sur la pluralité de nationalités (CJ-PL), rebaptisé par la suite Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA), proposa la rédaction d'une étude de faisabilité concernant une convention nouvelle et exhaustive sur les questions de nationalité qui contiendrait des réponses modernes, adaptées à l'ensemble des Etats européens. A partir de cette étude de faisabilité, le CJ-NA a commencé à élaborer un projet de texte en novembre 1993⁴. Le groupe de travail du CJ-NA s'est réuni neuf fois entre mars 1994 et novembre 1996 et le CJ-NA s'est réuni cinq fois entre novembre 1993 et juillet 1996 afin de préparer le projet de convention. A partir de février 1995, le projet de texte de la Convention européenne sur la nationalité, révisé par le CJ-NA, a été publié pour informer tous les intéressés et leur donner l'occasion de formuler des commentaires.

1 Etats membres du Conseil de l'Europe en septembre 1997: Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, „l'ex-République yougoslave de Macédoine“, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

2 La plupart des pays d'Europe centrale et orientale emploient le terme „citoyenneté“, qui a la même signification que le terme „nationalité“ employé dans la Convention européenne sur la nationalité et par la plupart des Etats d'Europe occidentale.

3 Voir le Protocole portant modification de la Convention (STE n° 95) et le Protocole additionnel à la Convention (STE n° 96).

4 Le CJ-NA était présidé à l'origine par M. G. Kojanec (Italie), auquel a succédé M. U. Hack (Autriche). Le groupe de travail était présidé à l'origine par M. Hack, auquel a succédé M. R. Schaerer (Suisse). Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont représentés au sein du CJ-NA. L'Arménie, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, le Canada, le Saint-Siège, le Kirghizistan, la Commission internationale de l'état civil (CIEC), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la Conférence de La Haye de droit international privé et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) siègent au Comité en qualité d'observateurs. Un représentant de la Commission des Communautés européennes a aussi participé à ces travaux.

5. A la suite de ces travaux et des consultations menées avec l'Assemblée parlementaire, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Comité européen sur les migrations (CDMG), le Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) et le Comité d'experts sur le droit de la famille (CJ-FA), la version définitive du projet de Convention a été établie par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) le 29 novembre 1996 et adoptée par le Comité des Ministres le 14 mai 1997. La Convention sera ouverte à la signature le 6 novembre 1997.

b. La Convention de 1963 et les développements ultérieurs en Europe

6. Le chapitre I de la Convention de 1963 est fondé sur l'idée, alors largement admise par de nombreux Etats d'Europe de l'Ouest, que la pluralité de nationalités était peu souhaitable et devait, autant que possible, être évitée. L'article 1 de cette convention dispose, en particulier, que les ressortissants qui acquièrent, à la suite d'une manifestation expresse de volonté, une autre nationalité perdent leur nationalité antérieure; ils ne peuvent être autorisés à la conserver que si une réserve a été formulée.

7. Néanmoins, la Convention de 1963 reconnaît qu'il existe des cas de pluralité de nationalités, notamment lorsqu'une deuxième nationalité d'un Etat Partie a été acquise automatiquement ou lorsqu'un Etat, qui n'est pas Partie au chapitre I de la convention, admet la pluralité de nationalités dans d'autres cas. C'est pourquoi le chapitre 2, qui peut être accepté par un Etat Partie même s'il n'a pas accepté le chapitre I, contient des dispositions relatives aux obligations militaires en cas de pluralité de nationalités afin que les personnes ayant plusieurs nationalités ne soient pas contraintes d'accomplir leurs obligations militaires dans plus d'un Etat Partie.

8. En raison du nombre de faits nouveaux intervenus en Europe depuis 1963 et qui sont mentionnés ci-après, le Conseil de l'Europe a décidé de reconsidérer l'application stricte du principe qui vise à éviter la pluralité de nationalités: les migrations liées à l'emploi entre Etats européens, entraînant la présence d'importantes populations immigrées, la nécessité d'intégrer les résidents permanents, le nombre croissant de mariages entre personnes de nationalités différentes et la liberté de circulation entre les Etats membres de l'Union européenne. En outre, en application du principe de l'égalité des sexes, lorsque deux conjoints n'ont pas la même nationalité, chacun devrait être autorisé à acquérir la nationalité de l'autre dans les mêmes conditions et les deux conjoints devraient avoir la possibilité de transmettre leur nationalité à leurs enfants. Le deuxième Protocole portant modification de la Convention de 1963 autorise donc la pluralité de nationalités dans les trois cas supplémentaires suivants: les migrants de la deuxième génération, les conjoints de mariages mixtes et les enfants de ces derniers.

9. En ce qui concerne les personnes qui acquièrent volontairement une autre nationalité, la question de savoir si elles sont autorisées à conserver leur nationalité antérieure dépend de la situation particulière de chaque Etat. Dans certains Etats, surtout lorsque de nombreuses personnes souhaitent acquérir ou ont acquis leur nationalité, on peut considérer que la conservation d'une autre nationalité pourrait faire obstacle à la parfaite intégration de ces personnes. En revanche, d'autres Etats peuvent estimer préférable de faciliter l'acquisition de leur nationalité en permettant aux intéressés de conserver leur nationalité d'origine et de favoriser, par là même, leur intégration dans le pays d'accueil (par exemple, pour permettre à ces personnes de conserver la nationalité d'autres membres de leur famille ou pour faciliter leur retour dans leur pays d'origine si elles le souhaitent).

10. En conséquence, les Etats devraient rester libres de tenir compte de leur situation particulière pour déterminer dans quelle mesure ils autorisent la pluralité de nationalités (voir le préambule de cette Convention européenne sur la nationalité).

c. La nécessité d'une convention exhaustive relative à la nationalité

11. Depuis la conclusion, en 1930, de la Convention de La Haye concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, le nombre d'instruments internationaux contenant des

dispositions relatives à la nationalité a considérablement augmenté⁵. Il est donc nécessaire de faire dans un texte unique la synthèse des idées nouvelles qu'a fait apparaître l'évolution du droit interne et du droit international. C'est ainsi que l'article 14 de la présente Convention permet la pluralité de nationalités dans le cas des personnes mariées de nationalités différentes et dans le cas de leurs enfants. En outre, certaines dispositions insérées dans cette Convention ont pour but de favoriser le développement progressif du droit international en matière de nationalité, par exemple le chapitre VI sur la succession d'Etats et la nationalité.

12. Tandis que la Convention de 1963 ne traitait que de la pluralité de nationalités, cette convention aborde tous les aspects importants de la nationalité, à l'exception des questions de conflits de lois: principes, acquisition, conservation, perte, réintégration, droits procéduraux, pluralité de nationalités, nationalité dans le contexte d'une succession d'Etats, obligations militaires et coopération entre Etats Parties. Le titre „Convention européenne sur la nationalité“ reflète donc ce fait. Cette convention ne modifie pas la Convention de 1963 et n'est pas incompatible avec elle. En conséquence, les deux conventions peuvent coexister. Compte tenu de l'importance de cette question, l'article 26 de la nouvelle convention confirme expressément cette compatibilité (voir aussi plus loin le commentaire relatif à l'article 26).

13. Le domaine le plus important qu'il n'a pas été possible d'inclure dans la Convention est celui des conflits de lois issus de la pluralité de nationalités. Cependant, un nombre croissant d'Etats emploient la notion de „résidence habituelle“ (voir aussi la Résolution (72) 1 relative à l'unification des concepts juridiques de „domicile“ et de „résidence“) plutôt que celle de nationalité comme facteur de rattachement en droit international privé. Cela supprime un certain nombre de problèmes qui peuvent surgir au sujet des personnes qui possèdent plusieurs nationalités. A cet égard, il convient de souligner que la notion de „résidence habituelle“, telle qu'elle est employée dans la Convention, s'applique généralement aux personnes qui résident régulièrement et effectivement dans un endroit déterminé.

14. Les problèmes apparus à la suite des changements démocratiques qui ont eu lieu en Europe centrale et orientale depuis 1989 ont encore souligné la nécessité d'une nouvelle convention sur la nationalité. Pratiquement toutes ces nouvelles démocraties ont dû élaborer des lois nouvelles en matière de nationalité et de statut des étrangers. L'existence d'une convention exhaustive du Conseil de l'Europe constitue une norme importante dans ce domaine. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la dissolution d'un Etat. C'est pourquoi cette Convention traite de questions importantes telles que la prévention de l'apatridie et les droits des personnes qui résident habituellement sur les territoires concernés.

15. Cette Convention, en particulier ses articles 4 à 6, 10 à 13 et 18 à 20 relatifs à l'acquisition de la nationalité et aux non-ressortissants, facilitera la mise en oeuvre de la Convention-cadre de 1995 du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. La Convention-cadre a pour but de préciser les principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Par exemple, l'article 4, paragraphe 1 de la Convention-cadre interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale et cette interdiction est renforcée par l'article 5 et l'article 20, paragraphe 1, de cette Convention. De plus, les principes prévus par certains accords des Nations Unies, tels que la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et l'article 7 de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, seront renforcés par cette Convention, notamment par ses articles 4 à 7 et 18.

5 Parmi les autres accords les plus importants, on peut citer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la Convention de 1954 sur le statut des personnes apatrides, la Convention de 1957 sur la nationalité des femmes mariées, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, les protocoles facultatifs concernant l'acquisition de la nationalité à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et à la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, la Convention de 1964 de la Commission internationale de l'état civil concernant l'échange d'informations en matière d'acquisition de nationalités, la Convention internationale de 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne de 1967 en matière d'adoption des enfants, la Convention américaine de 1969 relative aux droits de l'homme, la Convention de 1973 de la Commission internationale de l'état civil tendant à réduire le nombre de cas d'apatridie, la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant.

d. La pertinence de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

16. La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après „la CEDH“) s'applique à toute personne relevant de la juridiction des Etats qui y sont parties. La CEDH reconnaît expressément qu'il faut tenir compte à la fois des intérêts légitimes des Etats et de ceux des particuliers. La référence aux intérêts „légitimes“ vise à préciser que, dans le contexte de la CEDH et de ses protocoles, seuls les intérêts juridiquement protégés par la loi doivent être pris en considération. Bien que la CEDH et ses protocoles ne contiennent, hormis l'article 3 du Protocole n° 4 (interdiction d'expulser ses ressortissants), aucune disposition qui se réfère directement à des questions de nationalité, certaines dispositions peuvent s'appliquer aussi à des questions liées à la nationalité⁶. Parmi les plus importantes, on peut citer:

- l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants),
- l'article 6 (droit à un procès équitable et public),
- l'article 8 (droit au respect de la vie familiale),
- l'article 14 (absence de discrimination), et
- l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers).

17. Les personnes qui ont leur vie de famille dans un certain pays, par exemple si elles y habitent depuis de nombreuses années avec leur famille, même si elles n'ont pas pu obtenir la nationalité de ce pays, peuvent avoir le droit d'y rester si elles peuvent démontrer qu'elles ont droit au respect de la vie familiale conformément à l'article 8 de la CEDH⁷. Ce droit est particulièrement important lorsqu'à la suite d'une succession d'Etats un grand nombre de personnes n'ont pas acquis la nationalité de l'Etat dans lequel elles résident.

18. En ce qui concerne l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la CEDH), des actes qui diminuent le statut, la position ou la réputation d'un ressortissant ou d'un étranger et qui visent à discréditer ou à humilier peuvent constituer une violation de l'article 3.

19. L'article 3 du Protocole n° 4 à la CEDH prévoit le droit pour les nationaux d'entrer sur le territoire de l'Etat dont ils sont les ressortissants et de ne pas en être expulsés. En outre, l'article 4 du même protocole interdit les expulsions collectives d'étrangers.

II. Commentaires relatifs aux articles de la Convention

Chapitre I – Questions générales

Article 1 – Objet de la Convention

20. L'article 1 traite de l'objet de la Convention, qui établit en matière de nationalité des principes généraux (voir notamment les articles 4 et 18) et des règles spécifiques, y compris des dispositions régissant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité (voir en particulier les chapitres III et VII) auxquelles le droit interne des Etats Parties doit se conformer. La dernière partie de cette disposition, qui impose au droit interne une obligation de conformité, sert à indiquer que les principes et les règles énoncés dans cette Convention ne sont pas d'application immédiate et que, par conséquent, en les transposant dans leur droit interne, les Etats peuvent tenir compte de leur situation particulière.

⁶ Les arrêts suivants de la Cour européenne des Droits de l'Homme sont des plus significatifs à cet égard: *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, 28 mai 1985, vol. 94; *Berrehab*, 21 juin 1988, vol. 138; *Moustaquim*, 18 février 1991, vol. 193; *Cruz Varas*, 20 mars 1991, vol. 201; *Beldjoudi*, 26 mars 1992, vol. 234-A; *Nasri*, 13 juillet 1995, vol. 324; *Gül*, 19 février 1996; *Boughanemi*, 24 avril 1996 (Recueil des arrêts et décisions 1996-II). Voir aussi l'avis important de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire des *Asiatiques d'Afrique de l'Est*, 14 décembre 1993, publiée dans HRLJ (1994), vol. 15, p. 215.

⁷ En vertu du paragraphe 2 de l'article 8, il ne peut y avoir ingérence dans l'exercice de ce droit que par une autorité publique pour prévenir des infractions pénales, pour protéger la santé ou la morale ou pour protéger les droits et libertés d'autrui, et seulement si cette ingérence constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique (voir l'affaire *Boughanemi* citée à la note précédente).

21. L'article 1 indique que la Convention s'applique uniquement aux personnes physiques (particuliers).

Article 2 – Définitions

22. Le concept de nationalité a été examiné par la Cour internationale de justice dans l'arrêt Nottebohm. La Cour y a défini la nationalité comme étant „un lien juridique ayant pour fondement un fait social d'attachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs“ (arrêt Nottebohm, rapports de la CIJ 1955, p. 23).

23. La „nationalité“ est définie à l'article 2 de la Convention comme étant le lien juridique qui existe entre une personne et un Etat, et elle n'indique pas l'origine ethnique de la personne. Elle désigne donc une relation juridique spécifique entre une personne et un Etat, relation qui est reconnue par cet Etat. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué dans la note relative au paragraphe 1 du présent rapport explicatif, en ce qui concerne les effets de la Convention, les termes „nationalité“ et „citoyenneté“ sont synonymes.

24. Dans tout le texte de la Convention, pour traduire en français le terme „nationals“, le mot „ressortissants“ a été préféré à „nationaux“. Aux fins de la Convention, le terme „ressortissant“ désigne uniquement les personnes qui ont la nationalité de l'Etat Partie et non pas les personnes qui relèvent de la juridiction dudit Etat.

25. La „pluralité de nationalités“ désigne à la fois la double nationalité et la possession de plus de deux nationalités.

26. La définition du terme „enfant“ est fondée sur l'article premier de la Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant. La mention du droit applicable à l'enfant signifie que le droit à appliquer peut comprendre les règles de droit international privé.

27. Le „droit interne“ est défini comme désignant tous les types de dispositions du système juridique national. L'expression „les règles découlant des instruments internationaux contraignants“ vise soit les règles qui découlent d'instruments directement applicables, soit les règles qui ont été transposées à partir d'instruments internationaux contraignants.

Chapitre II – Principes généraux concernant la nationalité

Article 3 – Compétence de l'Etat

28. Les questions de nationalité sont généralement considérées comme relevant de la compétence nationale de chaque Etat⁸; tel est le principe directeur consacré par l'article premier de la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité et rappelé à l'article 3 de la présente Convention; selon lequel „il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants“. Ces deux articles disposent en outre que „cette législation doit être admise par les autres Etats, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales applicables, le droit international coutumier et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité“.

29. Avec le développement de la branche du droit relative aux droits de l'homme depuis la seconde guerre mondiale, il est de plus en plus largement admis que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les Etats en la matière doit aussi tenir compte des droits fondamentaux des individus⁹ (voir aussi commentaires concernant les articles 4 et 5).

⁸ Voir *Décrets de nationalité de Tunis et du Maroc*, Rapports CPJI (1923), Série B, n° 4.

⁹ Voir en particulier la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui, dans un avis consultatif de 1984, a affirmé que le droit à la nationalité était un droit inhérent à l'homme, reconnu par le droit international, et que les pouvoirs des Etats en matière de nationalité étaient circonscrits par l'obligation qui leur incombe d'assurer pleinement la protection des droits de l'homme (Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica [à propos de la réforme des dispositions de la Constitution du Costa Rica en matière de naturalisation], oc-4/84 HRLJ (1984), vol. 5, p. 161).

Article 4 – Principes

30. Le titre et la phrase introductive de l'article 4 reconnaissent qu'il existe en matière de nationalité certains principes généraux sur lesquels doivent être fondées les règles plus détaillées concernant l'acquisition, la conservation, la perte et l'attestation de nationalité ainsi que la réintégration dans la nationalité. Les mots „doivent être fondées“ ont été choisis pour indiquer l'obligation de considérer les principes internationaux suivants comme le fondement des dispositions nationales en matière de nationalité.

Paragraphe a

31. Le droit de tout individu à une nationalité a été affirmé pour la première fois à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'article 7 de la Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant donne en outre à tout enfant le droit à une nationalité.

32. Le principe du droit à une nationalité est inscrit dans la Convention parce qu'il sert d'inspiration aux dispositions de fond qui le suivent dans la Convention, notamment celles qui concernent la nécessité d'éviter l'apatridie. Ce droit peut être considéré comme une formulation positive de l'obligation d'éviter l'apatridie et il est ainsi étroitement lié au paragraphe b du même article. Si l'existence du droit à une nationalité est effectivement reconnue, le droit à une certaine nationalité est déterminé par les règles relatives à la nationalité en vigueur dans chaque Etat Partie, conformément à l'article 3 de la Convention, selon lequel il appartient aux Etats de déterminer quels sont leurs ressortissants¹⁰.

Paragraphe b

33. L'obligation d'éviter l'apatridie fait maintenant partie du droit international coutumier; la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie établit des règles pour sa mise en oeuvre. En ce qui concerne la définition de l'apatridie, il est fait référence à l'article premier de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, qui dispose que „l'on entend par „apatride“ une personne qui n'est considérée comme son ressortissant par aucun Etat en application de sa législation“. Ainsi, seuls les „apatrides de droit“ sont visés et non les „apatrides de fait“. Ces dispositions ne s'appliquent aux réfugiés que dans la mesure où ils sont aussi considérés comme des apatrides de droit.

34. Ce paragraphe a pour objectif de protéger le droit à une nationalité en prévenant l'apatridie. Quand un individu devient apatride, il peut perdre certains droits et même éventuellement devenir un réfugié. Cette Convention contient de nombreuses dispositions qui visent à empêcher l'apparition de l'apatridie. Il convient de noter que le paragraphe 3 de l'article 7 relatif à la perte de la nationalité, sous réserve d'une seule exception limitée, et le paragraphe 1 de l'article 8 (ne pas permettre à ses ressortissants de renoncer à leur nationalité s'ils risquent de devenir apatrides) subordonnent cette perte à la condition que l'intéressé ne devienne pas apatride. De plus, l'article 6 paragraphe 4.g et l'article 18 du chapitre VI sur la succession d'Etats visent aussi à éviter l'apatridie.

Paragraphe c

35. Ce paragraphe est repris de l'article 15 paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il offre une garantie générale particulièrement pertinente pour l'article 7 de cette Convention qui concerne la perte de la nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un Etat partie.

36. Plusieurs indications peuvent être données en ce qui concerne la prévention des privations arbitraires de nationalité. Ces indications ont trait à la fois aux motifs de fond de la privation et aux garanties procédurales. En ce qui concerne les motifs de fond, la privation doit en général être prévisible, proportionnée et prévue par la loi. Si elle repose sur l'un des motifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 5, elle est contraire à ce paragraphe. Le retrait de la nationalité pour raisons politiques serait considéré comme arbitraire. Plus précisément, l'article 7 de la Convention énumère de manière exhaustive les motifs de privation. Lorsqu'une privation risque de conduire à l'apatridie, l'interdiction qui figure au paragraphe b de cet article et au paragraphe 3 de l'article 7 s'applique. Selon ce paragraphe, la seule

¹⁰ Pour une étude de l'existence et du contenu précis du droit à la nationalité, voir Chan, *The right to a nationality as a human right*, 12 HRLJ 1 (1991).

exception concerne l'acquisition de la nationalité à la suite du comportement répréhensible de l'intéressé (voir paragraphe 3 de l'article 7).

37. En ce qui concerne les garanties procédurales, il convient de se reporter au chapitre IV, où il est précisé en particulier que les décisions concernant la nationalité doivent être motivées par écrit et doivent pouvoir faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire.

Paragraphe d

38. Ce paragraphe étend les dispositions de l'article premier de la Convention de 1957 sur la nationalité de la femme mariée aux conjoints en général pour tenir compte du principe de l'égalité entre la femme et l'homme (voir aussi le paragraphe 1 de l'article 5).

Article 5 – Non-discrimination

Paragraphe 1

39. Cette disposition tient compte de l'article 14 de la CEDH, qui emploie en anglais le terme „*discrimination*“, et de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui emploie en français comme en anglais le terme „*distinction*“.

40. En tout état de cause, la nature même de l'attribution de la nationalité oblige les Etats à fixer certains critères pour déterminer quels sont leurs ressortissants. Ces critères pourraient aboutir, dans certains cas, à un traitement plus favorable dans le domaine de la nationalité. Parmi les exemples courants de motifs justifiés de traitement différentiel ou préférentiel, on peut citer l'obligation de connaître la langue nationale pour être naturalisé et l'acquisition facilitée de la nationalité en raison de la filiation ou du lieu de naissance. La Convention elle-même prévoit, à son article 6, paragraphe 4, une acquisition facilitée de la nationalité dans certains cas.

41. Les Etats Parties peuvent accorder un traitement plus favorable aux ressortissants de certains autres Etats. Par exemple, un Etat membre de l'Union européenne peut demander une durée de résidence habituelle plus courte pour la naturalisation des ressortissants d'autres Etats de l'Union européenne que celle qu'il exige en règle générale. Cela constituerait un traitement préférentiel fondé sur la nationalité et non pas une discrimination fondée sur l'origine nationale.

42. Il a donc été nécessaire d'envisager différemment, en ce qui concerne le traitement, les distinctions qui ne sont pas équivalentes à une discrimination et les distinctions qui constitueraient une discrimination interdite dans le domaine de la nationalité.

43. Les termes „origine nationale ou ethnique“ sont repris de l'article premier de la Convention de 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et d'une partie de l'article 14 de la CEDH. Ils visent aussi l'origine religieuse. L'„origine sociale“ n'a pas été incluse parmi les motifs car sa signification a été jugée trop vague. Etant donné que certains des différents motifs de distinction/discrimination énumérés à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ont été considérés comme ne constituant pas une discrimination dans le domaine de la nationalité, ils ont été exclus des motifs de discrimination énoncés au paragraphe 1 de l'article 5. En outre, on a fait remarquer que, dans la mesure où la Convention européenne des Droits de l'Homme n'était pas destinée à s'appliquer aux questions de nationalité, tous les motifs de distinction/discrimination énoncés à l'article 14 étaient pertinents uniquement pour les droits et libertés reconnus par cette convention.

44. La liste du paragraphe 1 contient donc les éléments clés des discriminations interdites en matière de nationalité et elle vise à assurer l'égalité devant la loi. En outre, la Convention contient de nombreuses dispositions destinées à empêcher l'exercice arbitraire de pouvoirs (par exemple, les articles 4.c, 11 et 12) pouvant aussi donner lieu à des discriminations.

Paragraphe 2

45. Les termes „doit être guidé par ...“ indiquent une déclaration d'intention et non pas une règle impérative à suivre dans tous les cas.

46. Ce paragraphe vise à éliminer l'application discriminatoire des règles relatives à la nationalité entre les ressortissants dès la naissance et les autres ressortissants, y compris les personnes naturalisées.

L'article 7, paragraphe 1.b, de la Convention prévoit une exception à ce principe directeur dans le cas des personnes naturalisées qui ont acquis leur nationalité par un comportement répréhensible.

Chapitre III – Règles relatives à la nationalité

Article 6 – Acquisition de la nationalité

Paragraphe 1

47. En vertu de l'alinéa a de ce paragraphe, chaque Etat Partie reconnaît dans son droit interne que les enfants nés de l'un de ses ressortissants acquièrent automatiquement la nationalité de cet Etat Partie, sous réserve de la possibilité de prévoir des exceptions dans le cas des enfants nés hors du territoire. Quand la filiation dépend de la reconnaissance, d'une décision judiciaire ou d'une procédure similaire, alors la nationalité peut être acquise selon le droit interne de l'Etat Partie.

48. Le terme „nouveau-nés trouvés“ à l'alinéa b vise les nouveau-nés trouvés après avoir été abandonnés sur le territoire d'un Etat qui n'ont aucune filiation ni nationalité connue et qui seraient apatrides si l'on n'appliquait pas ce principe. Celui-ci est repris de l'article 2 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. L'obligation d'octroyer la nationalité est aussi satisfaite si, en l'absence de preuve contraire, le nouveau-né est considéré de plein droit comme l'enfant d'un ressortissant et donc comme un ressortissant.

Paragraphe 2

49. Le paragraphe 2 vise les enfants nés sur le territoire d'un Etat Partie qui n'acquièrent pas à la naissance la nationalité d'un autre Etat et il prévoit l'application en droit interne du principe énoncé à l'article 4, paragraphe b, selon lequel l'apatridie doit être évitée. Le libellé de ce paragraphe s'inspire de l'article 1 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Il convient de se référer aussi à l'article 7 de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant.

50. Les enfants visés au paragraphe 2 doivent se voir accorder la nationalité soit à la naissance de plein droit soit ultérieurement sur demande. Lorsque la nationalité n'est pas acquise à la naissance, il faut prévoir pour l'enfant concerné la possibilité de présenter une demande d'acquisition de la nationalité selon la procédure prévue par le droit interne, sous réserve de l'application de l'une des conditions énoncées ou des deux. Aucun délai n'est indiqué comme condition parce que cette disposition s'applique uniquement aux enfants et qu'il est donc implicite, conformément à la définition du terme „enfant“ à l'article 2, que cette faculté se prescrit à l'âge de 18 ans. La nationalité doit être accordée à tous les enfants qui réunissent les conditions précisées à l'alinéa b. La mention d'une période de résidence légale et habituelle ne dépassant pas cinq années signifie que cette résidence constitue une situation de fait qui doit être effective et conforme aux dispositions concernant le séjour des étrangers dans l'Etat en question.

Paragraphe 3

51. Ce paragraphe stipule que le droit interne doit contenir des dispositions rendant possible la naturalisation des étrangers qui résident légalement et habituellement sur le territoire d'un Etat Partie. La Convention fixe une durée de résidence maximale susceptible d'être exigée pour une naturalisation (dix ans avant le dépôt de la demande); elle correspond à une norme commune, la plupart des pays d'Europe exigeant entre cinq et dix ans de résidence. Un Etat Partie peut, en outre, subordonner la naturalisation à d'autres conditions justifiables, notamment en ce qui concerne l'intégration.

Paragraphe 4

52. L'acquisition facilitée de la nationalité doit être prévue pour toutes les personnes qui appartiennent à chacune des catégories énumérées aux alinéas a à g. Cela s'applique non seulement à la naturalisation mais aussi à d'autres formes d'acquisition telles que l'acquisition de plein droit¹¹. Pour respecter ce paragraphe, il suffit à un Etat Partie d'instaurer des conditions plus favorables pour l'acquisition de la nationalité pour les personnes appartenant à chacune des catégories énumérées dans les alinéas. A titre d'exemples, on peut citer la réduction de la durée de résidence requise, des exigences

¹¹ Voir aussi le chapitre VI ci-dessous sur la succession d'Etats et la nationalité.

moins rigoureuses en matière de connaissance de la langue, une procédure plus simple, des frais de procédure moins élevés. Les Etats Parties continuent d'avoir toute discrétion pour décider d'accorder ou non leur nationalité à ces candidats. Lorsque les conditions requises de manière générale sont déjà très favorables (par exemple, une courte durée de résidence pour tous les candidats à la naturalisation), les Etats concernés ne sont pas tenus de prévoir des mesures supplémentaires.

53. En ce qui concerne les conjoints mentionnés à l'alinéa a, il est rappelé que, dès 1977, la Résolution (77) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la nationalité des conjoints de nationalités différentes recommandait qu'un traitement plus favorable soit réservé à un conjoint étranger afin de faciliter l'acquisition de la nationalité de l'autre conjoint.

54. L'expression „enfants adoptés“ à l'alinéa d vise les adoptions réalisées en vertu du droit interne d'un Etat Partie ainsi que les adoptions effectuées à l'étranger et reconnues par le droit interne de cet Etat Partie. Il est fait référence, dans ce contexte, à l'article 11 de la Convention européenne de 1967 en matière d'adoption des enfants (STE n° 58), qui exige que les Parties à ladite Convention facilitent l'acquisition de leur nationalité par les enfants adoptés par leurs ressortissants.

55. Les alinéas e et f concernent les demandes présentées essentiellement par des migrants de la deuxième et de la troisième génération. Ils sont mieux à même de s'intégrer à la société de l'Etat hôte, car ils ont passé tout ou partie de leur enfance sur le territoire de cet Etat et ils devraient donc se voir accorder des facilités pour acquérir la nationalité (voir à cet égard le Deuxième Protocole portant modification de la Convention de 1963). Un Etat Partie peut imposer un délai pour les demandes d'acquisition facilitée de la nationalité.

56. L'expression „réfugiés reconnus“ qui figure à l'alinéa g inclut, mais de manière non limitative, les réfugiés reconnus en vertu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967. Les Etats Parties sont libres d'inclure dans cette catégorie d'autres sortes de réfugiés. L'article 34 de la Convention de 1951 fait référence de manière analogue à la naturalisation facilitée des réfugiés reconnus.

57. Les personnes qui sont délibérément devenues apatrides, en méconnaissant les principes de la Convention (par exemple, les personnes originaires d'un Etat dont le droit interne, contrairement à l'article 8 de cette Convention, permet de renoncer à sa nationalité sans en avoir préalablement acquis une autre) n'ont pas droit à l'acquisition facilitée de la nationalité.

Article 7 – Perte de la nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un Etat Partie

58. L'article 7 consiste en une liste exhaustive de cas dans lesquels la nationalité peut être perdue automatiquement en application de la loi (de plein droit) ou à l'initiative d'un Etat Partie. Dans ces cas limités, et sous certaines conditions, un Etat Partie peut retirer sa nationalité. La disposition est formulée de manière négative afin de souligner le fait qu'il ne peut y avoir perte de la nationalité de manière automatique ou à l'initiative d'un Etat Partie que si cela concerne l'un des cas prévus par cet article. En tout état de cause, un Etat Partie peut permettre aux intéressés de conserver sa nationalité même en pareil cas. L'article 7 ne se réfère pas au cas dans lesquels il y a eu des erreurs administratives, qui ne sont pas considérés comme constituant des cas de perte de nationalité dans le pays en question.

Paragraphe 1

Alinéa a

59. Cet alinéa permet aux Etats Parties de prévoir la perte de leur nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité. Le mot „volontaire“ indique que l'intéressé a acquis cette nationalité de son plein gré et non pas de manière automatique (de plein droit).

60. Alors qu'en vertu de l'article premier de la Convention de 1963 les Etats Parties ayant accepté le chapitre I de celle-ci sont tenus de prévoir la perte de la nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité, le présent alinéa donne le choix aux Etats Parties.

Alinéa b

61. La conduite frauduleuse, la fausse information ou la dissimulation d'un fait pertinent doivent être le résultat d'un acte ou omission délibéré(e) de la part du demandeur, acte ou omission qui a

constitué un facteur important dans l'acquisition de la nationalité. Par exemple, si une personne acquiert la nationalité de l'Etat Partie à la condition de renoncer ensuite à sa nationalité d'origine et si elle s'abstient volontairement de le faire, l'Etat Partie est en droit de prévoir la perte de sa nationalité. De plus, aux fins de la Convention, „la dissimulation d'un fait pertinent“ signifie la dissimulation d'une condition pertinente qui empêche l'acquisition de la nationalité par la personne concernée (par exemple, la bigamie). „Pertinent“ dans ce contexte se réfère aux faits (par exemple, la dissimulation d'une autre nationalité, la dissimulation d'une détention pour un crime grave) qui, s'ils avaient été connus avant d'accorder la nationalité, auraient conduit à la décision de ne pas accorder cette nationalité.

62. Cet alinéa est libellé de manière à s'appliquer aussi à l'acquisition de nationalité par des moyens frauduleux (informations erronées ou incomplètes ou autres actes dolosifs, notamment à l'aide de certificats non authentiques ou faux), les menaces, la corruption et tous autres agissements malhonnêtes analogues.

63. Si l'acquisition de la nationalité résulte du comportement répréhensible visé à l'alinéa b, les Etats sont libres soit de retirer la nationalité (perte), soit de considérer que l'intéressé n'a jamais acquis leur nationalité (acquisition nulle et non avenue).

Alinéa c

64. Cet alinéa vise l'engagement volontaire dans des forces militaires étrangères, que celles-ci fassent ou non partie des forces armées d'un Etat étranger. Ne sont pas considérées comme ayant servi dans des forces militaires étrangères les personnes qui, avant d'acquérir la nationalité, étaient engagées dans les forces militaires d'un pays dont elles étaient ressortissantes.

65. En tout état de cause, la participation à des forces multilatérales au nom de l'Etat dont l'intéressé est ressortissant ne saurait être considérée comme un engagement dans des forces militaires étrangères. En outre, le service militaire volontaire dans un autre pays, conformément à une convention bilatérale ou multilatérale, n'est pas non plus visé par cette disposition.

66. Il convient de noter que ce paragraphe fait référence à l'engagement volontaire des personnes dans des forces militaires étrangères en tant que soldats professionnels. Cette situation est différente de celle contenue dans le paragraphe 3.a de l'article 21, où les personnes peuvent choisir entre des obligations militaires des différents Etats dont elles possèdent la nationalité. De plus, du fait que ce paragraphe ne contient pas (ainsi que l'ensemble de la Convention) des dispositions directement applicables, les Etats, lorsque ils légifèrent sur la question, doivent déterminer les conditions dans lesquelles la disposition s'applique.

Alinéa d

67. L'expression „comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie“ est reprise de l'article 8, paragraphe 3(a)(ii), de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Un tel comportement comprend notamment la trahison et les autres activités menées contre les intérêts essentiels de l'Etat concerné (par exemple, le travail pour des services secrets étrangers) mais il ne comprend pas les infractions pénales à caractère général, quelle que puisse être leur gravité.

68. De plus, la Convention de 1961 stipule que le comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat peut constituer une raison pour la privation de la nationalité, seulement si c'est une raison de privation existant en droit interne de l'Etat concerné et, au moment de la signature, ratification ou adhésion, l'Etat indique qu'il la conservera.

Alinéa e

Cette disposition est conçue principalement pour permettre à un Etat qui le souhaite d'empêcher ses ressortissants qui vivent habituellement à l'étranger de conserver sa nationalité de génération en génération. Une telle perte n'est cependant possible que dans les cas des personnes qui possèdent une autre nationalité.

70. Aux fins de cet article, l'expression „absence de tout lien effectif“ s'applique seulement aux doubles ressortissants qui résident habituellement à l'étranger. De plus cette disposition s'applique en

particulier lorsqu'il n'existe pas un lien effectif et véritable entre la personne et l'Etat, du fait que cette personne ou sa famille ont résidé habituellement à l'étranger depuis des générations. Il est présumé que l'Etat concerné aura pris toutes les mesures raisonnables pour faire en sorte que cette information soit communiquée aux intéressés.

71. La preuve de l'absence de tout lien effectif peut résulter notamment du défaut d'accomplissement de l'une des démarches suivantes auprès des autorités compétentes de l'Etat Partie concerné:

- i. Immatriculation,
- ii. Demande de documents d'identité ou de voyage,
- iii. Déclaration exprimant le désir de conserver la nationalité de l'Etat Partie.

72. L'alinéa e doit aussi être interprété à la lumière des éléments suivants:

- la définition de la nationalité comme étant le lien juridique entre une personne et un Etat (article 2, paragraphe a);
- l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité (article 4, paragraphe c);
- la possibilité d'empêcher les enfants nés en dehors du territoire d'acquérir de plein droit la nationalité de l'un des parents (article 6, paragraphe 1.a), et
- le droit à un recours administratif ou judiciaire (article 12).

Alinéa f

73. Cet alinéa vise les cas dans lesquels le changement d'état civil d'un enfant entraînerait la perte des conditions requises pour la possession de la nationalité. Par exemple, dans certains pays, si un enfant a acquis une nationalité en raison des liens qui existent avec sa mère ou son père et si l'on découvre ultérieurement qu'il ne s'agit pas de sa vraie mère ou de son vrai père, la nationalité peut être retirée à l'enfant, à condition qu'il ne devienne pas apatride. Il appartient au droit interne de chaque Etat Partie de déterminer l'effet juridique d'une telle perte, c'est-à-dire si elle est effective à compter de la date du retrait (*ex nunc*) ou si l'acquisition est réputée n'avoir jamais eu lieu (*ex tunc*).

Alinéa g

74. Dans les cas où les enfants acquièrent ou possèdent déjà la nationalité des parents adoptifs, la nationalité d'origine peut être retirée. Cela est conforme à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (STE n° 58) qui dispose que „la perte de nationalité qui pourrait résulter de l'adoption est subordonnée à la possession ou à l'acquisition d'une autre nationalité“.

Paragraphe 2

75. Dans les cas visés à l'article 7, paragraphe 1, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 relatif à l'apatridie, un Etat Partie peut prévoir que les enfants, y compris les enfants adoptés, suivent leurs parents en ce qui concerne la perte de la nationalité. Il y a toutefois deux exceptions: lorsque les parents perdent leur nationalité en vertu des alinéas c ou d de l'article 7, les enfants ne suivent pas la situation de leurs parents car le comportement reproché aux parents ne doit pas porter préjudice aux enfants. Il est en outre prévu expressément qu'un enfant ne perd pas sa nationalité si l'un au moins de ses parents conserve cette nationalité. En appliquant ce paragraphe, les Etats Parties devraient en tout état de cause se laisser guider par l'intérêt de l'enfant.

Paragraphe 3

76. Le paragraphe 3 contient une restriction générale applicable à tous les paragraphes précédents car il ne permet la perte de la nationalité dans aucun des cas visés par l'article 7 si cela rend l'intéressé apatride; il constitue donc une application spécifique du principe général énoncé à l'article 4, paragraphe b. Certains pays exigent que l'on renonce à sa nationalité actuelle pour acquérir la nouvelle; une telle exigence est compatible avec le paragraphe 3 de l'article 7. On peut aussi se référer à cet égard au paragraphe 1 de l'article 8.

77. L'alinéa b du paragraphe 1 vise le seul cas dans lequel l'apatridie est exceptionnellement tolérée pour les adultes ou les enfants. L'interdiction de l'apatridie va donc plus loin que celle prévue à l'article 8 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Article 8 – Perte de la nationalité à l’initiative de l’individu

78. La volonté de l’individu est un facteur pertinent pour la permanence du lien juridique avec l’Etat qui caractérise la nationalité; par conséquent, les Etats Parties doivent inclure, dans leur droit interne, des dispositions permettant de renoncer à leur nationalité à condition que leurs ressortissants ne deviennent pas apatrides. La renonciation doit être interprétée au sens le plus large, y compris notamment les demandes de renonciation soumises à l’agrément des autorités compétentes.

79. Des problèmes peuvent surgir lorsque l’on permet ou demande à des personnes de renoncer à leur nationalité avant qu’elles n’aient acquis la nationalité d’un autre Etat. Lorsque l’acquisition de la nationalité est subordonnée à certaines conditions qui n’ont pas été réunies et que les intéressés n’ont pas acquis la nouvelle nationalité, l’Etat de leur nationalité antérieure doit les réintégrer dans cette nationalité ou considérer qu’ils ne l’ont jamais perdue, afin qu’ils ne deviennent pas apatrides.

80. Les frais administratifs éventuels occasionnés par une telle renonciation ne doivent pas être déraisonnables (voir le paragraphe 1 de l’article 13 de la Convention).

81. Le paragraphe 2 de l’article 8 permet aux Etats de limiter le droit de renoncer à la nationalité, prévu au paragraphe 1, aux ressortissants qui ont leur résidence habituelle à l’étranger. L’article 8 ne permet pas de s’opposer à la renonciation à la nationalité simplement parce que des personnes qui résident habituellement dans un autre Etat ont encore des obligations militaires dans le pays d’origine ou parce qu’une procédure civile ou pénale est engagée contre une personne dans ce pays. Qu’elles soient civiles ou pénales, les procédures n’ont rien à voir avec la nationalité et elles peuvent suivre leur cours normal même si l’intéressé renonce à sa nationalité d’origine.

Article 9 – Réintégration dans la nationalité

82. Sur le fondement de l’article 9, les Etats Parties doivent faciliter dans leur ordre juridique interne la réintégration dans la nationalité, d’une part, des personnes qui ont renoncé à leur nationalité en vertu de l’article 8 et, d’autre part, de celles qui ont perdu leur nationalité en vertu de l’article 7. L’article 9 ne prévoit toutefois pas un droit à la réintégration. Il suffit, selon cet article, que les Etats Parties facilitent la réintégration à certaines catégories d’anciens ressortissants. La question de savoir si un Etat Partie satisfait aux exigences en matière de facilités de réintégration doit être examinée à la lumière de toutes les circonstances pertinentes, notamment de l’existence de conditions très favorables pour l’acquisition de la nationalité.

Chapitre IV – Procédures concernant la nationalité

83. Le chapitre IV concerne les procédures relatives à l’acquisition, à la conservation et à la perte de la nationalité ainsi qu’à la réintégration dans la nationalité et à la délivrance d’une attestation de nationalité. L’expression „délivrance d’une attestation“ désigne n’importe quelle sorte de preuve de la nationalité de la manière et de la forme décidées par le droit interne de chaque Etat Partie.

84. Le Traité instituant la Communauté économique européenne ne contient aucune disposition régissant l’acquisition ou la perte de la nationalité car c’est en principe aux Etats membres qu’il incombe de se prononcer sur ces questions. Toutefois, étant donné que la possession de la nationalité d’un Etat membre est une condition nécessaire à l’application des dispositions spécifiques relatives à la liberté de circulation et, de manière générale, à la jouissance des droits qui découlent de la citoyenneté de l’union (articles 8.a. à 8.e. Traité de l’Union européenne), la réglementation communautaire oblige les Etats membres à fournir à leurs ressortissants une preuve de leur nationalité en délivrant ou en renouvelant une carte d’identité ou un passeport en cours de validité indiquant expressément la nationalité du titulaire¹².

¹² Voir article 2, paragraphe 2, de la Directive du Conseil 68/360 – Travailleurs: „Les Etats membres délivrent ou renouvellent à ces ressortissants, conformément à leur législation, une carte d’identité ou un passeport précisant notamment leur nationalité.“ Cette règle est aussi applicable *mutatis mutandis* aux étudiants (Directive du Conseil 93/96); aux travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (Directive du Conseil 90/365); aux prestataires de service ou aux travailleurs indépendants (Directive du Conseil 73/148); aux personnes qui jouissent du droit de résidence (Directive du Conseil 90/364).

Article 10 – Traitement des demandes

85. Toutes les demandes concernant l'acquisition, la conservation ou la perte de la nationalité, ou la réintégration dans la nationalité, ou la délivrance d'une attestation de nationalité, doivent être traitées dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable du délai nécessaire au traitement d'une demande s'apprécie à la lumière de toutes les circonstances pertinentes. Par exemple, lorsque des ressortissants de l'Etat prédécesseur, qui n'ont pas acquis la nationalité de l'Etat dans lequel ils résident, sont tenus de demander la nationalité, leur demande doit être traitée très rapidement en raison de l'urgence de la question. En tout état de cause, dans l'attente de l'issue de leur demande, la plupart de ces personnes ont normalement le droit de rester dans le pays en raison de leur droit au respect de leur vie familiale reconnu par l'article 8 de la CEDH.

Article 11 – Décisions

86. Toutes les décisions relatives à la nationalité, et non pas seulement celles qui font suite à une demande, doivent être motivées par écrit. Il faut au minimum communiquer les motifs juridiques et factuels. Cependant le simple enregistrement de cas d'acquisition et de perte *ex lege* de la nationalité ne nécessite pas que les raisons soient données par écrit. En ce qui concerne les décisions qui relèvent de la sûreté nationale, seul un minimum d'informations doit être fourni. Pour les décisions conformes aux souhaits ou aux intérêts de l'individu, par exemple lorsqu'une demande est accueillie favorablement, une simple notification ou la délivrance du document pertinent suffisent. On a remarqué que le droit interne de certains Etats n'était pas conforme à cette disposition parce que les décisions concernant la nationalité sont prises par le parlement.

Article 12 – Droit à un recours

87. En outre, toutes les décisions doivent pouvoir faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire. En vertu de cette disposition, les intéressés doivent jouir d'un droit de recours à l'encontre des décisions relatives à la nationalité. Les aspects procéduraux de l'exercice de ce droit sont confiés au droit interne de chaque Etat Partie. On a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir, dans cette Convention, une exception lorsque les décisions relatives aux naturalisations sont prises par le parlement et ne sont pas susceptibles de recours, comme c'est le cas dans certains Etats. La reconnaissance générale du droit à un recours a en effet été considérée comme revêtant une importance cruciale.

88. Le droit de révision n'exclut pas, néanmoins, les dispositions nationales selon lesquelles les décisions prises par les autorités étatiques les plus hautes dans certaines affaires spéciales ne puissent être sujettes à un recours devant l'autorité supérieure, si les décisions sont ouvertes à d'autres formes de révision, administratives ou légales, en conformité avec le droit interne.

89. La CEDH ne contient aucune disposition concernant l'aide judiciaire en matière civile, mais le droit à un procès équitable prévu à l'article 6, paragraphe 1, peut parfois obliger l'Etat à fournir l'assistance d'un avocat lorsque cela se révèle indispensable, par exemple en raison de la complexité d'une affaire (voir à cet égard l'arrêt *Airey*, 9 octobre 1979, CEDH, Série A, n° 32).

Article 13 – Frais administratifs

90. Cet article vise tous les frais occasionnés par la procédure de demande d'acquisition, de conservation, de perte, de réintégration et d'attestation de nationalité. Parmi ces frais, il peut y avoir, par exemple, ceux qui sont nécessaires pour obtenir un formulaire de demande, le traitement de la demande et une décision.

91. L'objectif général du paragraphe 1 est de faire en sorte que le montant des frais administratifs liés à l'acquisition, à la conservation ou à la perte de la nationalité, ou à la réintégration dans la nationalité, ou à la délivrance d'une attestation de nationalité ne soit pas déraisonnable. Le caractère déraisonnable ou non des frais administratifs s'apprécie à la lumière de toutes les circonstances pertinentes, par exemple en tenant compte du salaire mensuel moyen dans l'Etat Partie en question, ou des frais administratifs réels. Le paiement de frais administratifs ne doit pas être un instrument servant à empêcher des personnes d'acquiescer, de conserver ou de perdre une nationalité ou d'être réintégrées dans une nationalité, par exemple lorsque celle-ci a été perdue à la suite d'une succession d'Etats.

92. Les mots „ne constituent pas un empêchement“ qui figurent au paragraphe 2, alors que le paragraphe 1 emploie l'expression „soient raisonnables“, ont été choisis à dessein pour indiquer que les

Etats Parties ont une obligation plus lourde lorsqu'il s'agit du montant des frais afférents à un recours administratif ou judiciaire.

93. Bien que les frais de justice ne soient pas visés par cet article, il conviendrait de prendre acte, à cet égard, des normes mentionnées dans l'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Airey en ce qui concerne les frais de justice. Il convient aussi de se référer à la Recommandation n° R (81) 7 du Conseil de l'Europe sur les moyens de faciliter l'accès à la justice, notamment sur le Principe D relatif au coût de la justice, qui stipule que „l'introduction de l'instance ne peut être subordonnée au versement par une partie pour le compte de l'Etat d'aucune somme d'un montant déraisonnable eu égard à l'affaire en instance“.

Chapitre V – Pluralité de nationalités

Article 14 – Cas de pluralité de nationalités de plein droit

94. L'article 14 oblige les Etats Parties à permettre la pluralité de nationalités dans deux cas qui sont normalement admis même par les Etats qui tiennent à éviter la pluralité de nationalités. En effet, ils se produisent automatiquement du fait de l'application concurrente du droit de deux Etats ou plus. Plus particulièrement, la disposition de l'article 14.1.a trouve son origine dans le fait qu'en cas de mariage entre ressortissants d'Etats différents il faut appliquer le principe de l'égalité des conjoints en ce qui concerne la transmission de leurs nationalités respectives à leurs enfants. En outre, le chapitre I de la Convention de 1963, qui tend à réduire les cas de pluralité de nationalités, n'exclut pas ces deux cas de pluralité de nationalités.

95. Le paragraphe 1.a. vise les „enfants“ et, par conséquent, conformément à la définition de ce terme à l'article 2, paragraphe c., il ne s'applique que jusqu'à l'âge de 18 ans. A partir de la majorité, les parties pertinentes de l'article 7, notamment le paragraphe 1.e. relatif à la perte de la nationalité en raison de l'absence de tout lien effectif entre l'Etat Partie et des personnes qui résident à l'étranger, restent applicables.

Article 15 – Autres cas possible de pluralité de nationalités

96. L'article 15 indique expressément que la Convention ne limite pas la faculté qu'ont les Etats Parties de permettre la pluralité de nationalités. Cet article précise clairement que les Etats qui le souhaitent sont libres d'autoriser d'autres cas de pluralité de nationalités.

97. La nouvelle Convention est neutre en ce qui concerne l'opportunité de la pluralité de nationalités. Alors que le chapitre I de la Convention de 1963 était destiné à éviter la pluralité de nationalités, l'article 15 de cette Convention traduit le fait que la pluralité de nationalités est acceptée par un certain nombre d'Etats en Europe tandis que d'autres Etats européens tendent à l'exclure.

98. En tout état de cause, un Etat n'a la possibilité de permettre la pluralité de nationalités que sous réserve des éventuelles obligations internationales contraignantes qui s'y opposent. En particulier, les Etats qui sont liés par le chapitre I de la Convention de 1963 ne peuvent, en ce qui concerne leurs ressortissants respectifs, autoriser qu'un nombre restreint de cas de pluralité de nationalités (voir aussi partie I ci-dessus pour plus de détails).

Article 16 – Conservation de la nationalité précédente

99. Cette disposition vise à faire en sorte qu'une personne ne soit pas empêchée d'obtenir ou de conserver une nationalité parce qu'il ne lui est pas possible ou qu'il lui est difficile de perdre une autre nationalité. L'existence de conditions déraisonnables, de fait ou de droit, doit être évaluée, cas par cas, par les autorités nationales de l'Etat Partie dont l'intéressé souhaite acquérir la nationalité. Par exemple, on ne saurait généralement attendre des réfugiés qu'ils rentrent dans leur pays d'origine ou qu'ils s'adressent à leur représentation diplomatique ou consulaire pour renoncer à leur nationalité ou pour être autorisés à y renoncer.

100. Etant donné que cet article est particulièrement important en cas de succession d'Etats, l'article 18 se réfère expressément à l'article 16.

Article 17 – Droits et devoirs relatifs à la pluralité de nationalités

101. Le paragraphe 1 énonce le principe fondamental selon lequel les personnes qui possèdent plusieurs nationalités jouissent, sur le territoire de l'Etat Partie dans lequel elles résident, de l'égalité de traitement avec les personnes qui n'ont qu'une seule nationalité, par exemple en ce qui concerne le droit de vote, l'acquisition de biens ou les obligations militaires. Ces droits et devoirs peuvent toutefois être modifiés par des accords internationaux dans certaines circonstances (par exemple, voir le chapitre VII, relatif aux obligations militaires).

102. Le paragraphe 2.a concerne la protection diplomatique et consulaire. La règle générale de droit international en matière de protection diplomatique est énoncée à l'article 4 de la Convention de La Haye de 1930 qui dispose qu'„un Etat ne peut exercer sa protection diplomatique au profit d'un de ses nationaux à l'encontre d'un Etat dont celui-ci est aussi le national“. Toutefois, en raison des faits nouveaux intervenus dans ce domaine du droit international public depuis 1930, un Etat Partie peut, dans des cas particuliers exceptionnels et tout en respectant les règles de droit international, offrir son assistance ou sa protection diplomatique ou consulaire à l'un de ses ressortissant qui possède simultanément une autre nationalité, par exemple dans certains cas d'enlèvement d'enfant. Il faut tenir compte du fait qu'un Etat membre de l'Union européenne peut offrir son assistance diplomatique ou consulaire à un ressortissant d'un autre Etat de l'Union européenne lorsque cet autre Etat n'est pas représenté sur le territoire d'un pays tiers.

103. Le paragraphe 2.b concerne l'application des règles de droit international privé de chaque Etat Partie en cas de pluralité de nationalités. La Convention n'a aucune incidence sur l'application de ces règles.

Chapitre VI – Succession d'Etats et nationalité

104. Ce chapitre traite des questions de nationalité qui se posent à l'occasion d'une succession d'Etats suivant la définition qu'en donnent les règles générales de droit international public. La Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités définit la „succession d'Etats“ comme la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire. Les dispositions qui concernent la succession d'Etats et la nationalité sont fondées sur la pratique générale internationale en vigueur et contiennent des principes généraux. Elles permettent aux Etats de se prononcer sur la manière dont il convient d'appliquer ces dispositions dans leur droit interne.

105. Bien que ces dispositions ne s'appliquent pas directement à des personnes, elles sont destinées à faire en sorte que, dans la mesure du possible, les personnes qui habitent dans une région ne se retrouvent pas dans une situation défavorable du simple fait de changements territoriaux.

106. Ces principes s'appliquent aux Etats Parties, qu'ils soient des Etats successeurs ou des Etats prédécesseurs. Toutefois, en raison de la nature de ces principes, le chapitre s'applique surtout aux Etats successeurs.

107. Il s'agit avant tout, mais pas uniquement, d'éviter l'apatridie, ainsi que le souligne le paragraphe 1 de l'article 18, aussi l'accent est-il mis sur l'octroi et la conservation de la nationalité. Ce chapitre a pour objet de renforcer les dispositions conventionnelles existantes qui visent à éviter l'apatridie, tel l'article 10 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Article 18 – Principes

108. L'article 18 donne les grandes lignes des principes spécifiques que les Etats Parties s'engagent à respecter pour toutes les questions de nationalité qui se posent dans le cadre de la succession d'Etats. En outre, les autres chapitres de la Convention s'appliquent aussi de manière générale aux cas de succession d'Etats. Cet article doit être envisagé à la lumière du droit international qui présume que la population suit le changement de souveraineté sur le territoire en matière de nationalité.

Paragraphe 1

109. Ce paragraphe énumère les principes généraux applicables qui font partie de la vocation démocratique du Conseil de l'Europe, à savoir faire respecter les principes de la prééminence du droit et les

règles en matière de droits de l'homme. A cet égard, il faut prendre en compte le Statut du Conseil de l'Europe, en particulier son article 3, qui dispose que „tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales“, les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses protocoles, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

110. La pertinence de la notion de „prééminence du droit“ dans le domaine du droit de la nationalité doit être envisagée dans la perspective des traditions constitutionnelles et juridiques de chaque Etat. Néanmoins, quelques critères fondamentaux font partie de cette notion. Il s'agit, par exemple, des suivants:

- les décisions doivent être rigoureusement fondées sur la loi;
- la loi doit être interprétée de manière à protéger les droits et libertés des citoyens (et non pas uniquement de manière à protéger les intérêts de l'Etat);
- l'Etat doit maintenir une certaine proportionnalité dans les mesures qui touchent les individus, notamment si ces mesures sont des sanctions ou si elles ont une incidence sur des droits individuels;
- la loi doit être prévisible et chaque personne doit pouvoir prévoir les conséquences juridiques de ses actes; en conséquence, il ne doit pas y avoir de vide juridique;
- la loi doit être interprétée dans l'esprit dans lequel elle a été rédigée.

111. On peut trouver encore d'autres orientations en ce qui concerne la „prééminence du droit“ dans les divers instruments juridiques que le Conseil de l'Europe a adoptés dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice civile¹³ et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable énoncé à l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH¹⁴. Enfin, le paragraphe 1 rappelle les principes énoncés aux articles 4 et 5 de cette Convention et au paragraphe 2 du présent article. Tous les principes mentionnés au paragraphe 1 ont une importance de portée générale, mais le souci primordial est d'éviter l'apatridie.

Paragraphe 2

112. Le paragraphe 2 met l'accent sur les facteurs dont doivent tenir compte les Etats Parties concernés par une succession d'Etats lorsqu'ils décident de l'octroi ou de la conservation de leur nationalité. Il ne formule pas une règle détaillée mais établit des principes. Chacun des facteurs doit être soupesé à la lumière des circonstances particulières de chaque cas.

113. L'expression „lien véritable et effectif“ qui figure à l'alinéa a a été employée pour la première fois par la Cour internationale de justice dans l'affaire *Nottebohm*. Elle désigne un „lien substantiel“ de l'intéressé avec l'Etat. Le lien juridique de nationalité doit donc concorder avec le lien effectif avec l'Etat.

114. En ce qui concerne l'alinéa b, on entend par résidence habituelle de la personne concernée au moment de la succession d'Etats la résidence habituelle sur le territoire qui fait l'objet de la succession d'Etat ou sur le territoire de l'Etat prédécesseur. Si cet alinéa n'exige pas une „résidence légale“, c'est parce qu'il existe une présomption selon laquelle tous les individus qui étaient des ressortissants immédiatement avant la succession d'Etats étaient des résidents en situation régulière.

115. En ce qui concerne l'alinéa c, il faut tenir compte de la volonté de la personne concernée. Cela pourrait impliquer, par exemple, que l'on donne à l'intéressé un droit d'option ou que l'on évite de lui imposer une nationalité contre son gré.

¹³ Au nombre de ces instruments figurent notamment la Recommandation n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et la Recommandation n° R (95) 5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement. Voir les publications du Conseil de l'Europe relatives à l'efficacité et à l'équité de la justice.

¹⁴ Voir, en particulier, les arrêts *Ringeisen*, 16 juillet 1971, vol. 13; *Golder*, 21 février 1975, vol. 18; *Airey*, 9 octobre 1979, vol. 32 et *Albert et Lecompte*, 10 février 1982, vol. 58.

116. En ce qui concerne l'expression „origine territoriale“ employée à l'alinéa d, elle ne vise ni l'origine ethnique ni l'origine sociale d'une personne mais plutôt le lieu où elle est née, le lieu où ses parents et grands-parents sont nés ou une éventuelle nationalité intérieure. Cette notion est donc analogue aux critères employés pour déterminer l'acquisition de la nationalité en application des principes du *jus soli* et du *jus sanguinis*.

Paragraphe 3

117. Le paragraphe 3 dispose que, lorsqu'un Etat successeur subordonne l'acquisition de sa nationalité à la perte d'une nationalité étrangère, l'article 16 de la Convention s'applique, c'est-à-dire qu'une telle perte n'est pas requise lorsqu'elle n'est pas possible ou lorsqu'elle ne peut pas être raisonnablement exigée. Ce paragraphe est particulièrement important dans les Etats qui, en principe, n'admettent pas la pluralité de nationalités dans certains cas.

Article 19 – Règlement par accord international

118. L'article 19 préconise pour les questions relatives à la nationalité des solutions convenues entre les Etats successeurs et oblige les Etats à veiller à ce que de tels accords respectent les principes et les règles contenus ou évoqués au chapitre VI de la Convention.

Article 20 – Principes concernant les non-ressortissants

119. Cet article concerne les droits des résidents permanents sur le territoire de l'Etat successeur qui étaient des ressortissants de l'Etat prédécesseur et qui n'ont pas acquis la nationalité de l'Etat successeur à la suite de la succession d'Etats. Il vise donc les personnes qui ont présenté une demande et attendent une décision parce que leur demande est en cours de traitement. Il vise aussi les personnes dont la demande a été rejetée ainsi que celles qui n'ont pas présenté de demande.

120. Pour pouvoir se prévaloir de l'article 20, les „non-ressortissants“ doivent satisfaire à chacune des conditions ci-après:

- i. ils étaient ressortissants de l'Etat prédécesseur et n'ont pas acquis la nationalité de l'Etat successeur;
- ii. ils avaient leur résidence habituelle sur le territoire de l'Etat successeur au moment de la succession d'Etats;
- iii. ils résident encore sur le territoire de l'Etat successeur.

121. Etant donné que cet article concerne les droits sociaux et économiques, il est destiné à garantir que les Etats Parties mettent les non-ressortissants en mesure de mener la même vie quotidienne qu'avant la succession d'Etats. Parmi les exemples les plus importants de droits économiques et sociaux, il faut mentionner le droit à l'emploi et la liberté de circulation. On peut trouver des indications supplémentaires à cet égard dans les dispositions de la Convention européenne d'établissement (STE n° 19) et de la Charte sociale européenne (STE n° 35). Les Etats Parties peuvent accorder des droits supplémentaires, par exemple des droits politiques au niveau local.

122. Une condition préalable indispensable à l'exercice des droits économiques et sociaux, c'est le droit, énoncé au paragraphe 1, de rester sur le territoire de l'Etat successeur. Ce droit est parfois décrit aussi comme étant un droit de résidence ou de séjour ou la liberté d'établissement. Il convient de rappeler que les intéressés ont normalement droit à une vie de famille en vertu de l'article 8 de la CEDH, et que, lorsque cet article s'applique, ils ne peuvent pas être expulsés même s'ils ne sont pas considérés comme des ressortissants¹⁵.

123. Le principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants en ce qui concerne les droits économiques et sociaux admet une exception qui est énoncée au paragraphe 2 de cet article. En vertu de ce paragraphe, un Etat partie peut exclure les non-ressortissants des emplois de l'administration publique en tant qu'investie de l'exercice de la puissance publique. Cette formule est tirée d'un arrêt

¹⁵ Les arrêts suivants de la Cour européenne des Droits de l'Homme sont des plus pertinents à cet égard; *Berrehab*, 21 juin 1988, vol. 138; *Moustaquim*, 18 février 1991, vol. 193; *Beldjoudi*, 26 mars 1992, vol. 234-A; *Nasri*, 13 juillet 1995, vol. 324; *Ghil*, 19 février 1996 (Recueil des arrêts et décisions 1996-II).

de la Cour européenne de justice (*Commission des Communautés européennes contre le Royaume de Belgique*, 26 mai 1982, affaire 149/79)¹⁶. Cette exception ne vise que les emplois dans des activités spécifiques de la fonction publique dans la mesure où les emplois en question supposent l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la préservation des intérêts généraux de l'Etat. Dans ces circonstances exceptionnelles, la possession de la nationalité est admise comme condition préalable indispensable en raison du caractère particulièrement sensible de ce secteur de l'emploi.

Chapitre VII – Obligations militaires en cas de pluralité de nationalités

124. Etant donné qu'elles ont été acceptées de manière générale, les règles énoncées au chapitre II de la Convention de 1963 ont été reprises, sans aucune modification de fond, dans cette Convention (article 21), de même que les dispositions du Protocole de 1977 portant modification de la Convention de 1963 qui concernent le service civil de remplacement et l'exemption des obligations militaires (article 22).

125. La seule exception concerne l'expression „*ordinary residence*“ employée en anglais dans la Convention de 1963, et le Protocole de 1977, qui a été remplacée par l'expression plus courante „*habitual residence*“ employée dans les autres chapitres de cette Convention. L'intention n'est nullement de changer le concept mais plutôt de s'aligner sur la notion française de „résidence habituelle“ employée tant dans la Convention de 1963 que dans cette Convention et dans d'autres instruments récents.

126. Les Etats Parties qui adhèrent à tout ou partie du chapitre VII sont encouragés à envisager aussi de ratifier le chapitre II de la Convention de 1963 afin que les personnes qui ont plusieurs nationalités et qui sont ressortissantes d'Etats qui n'ont accepté que le chapitre II de la Convention de 1963 puissent aussi bénéficier des principes communs à ces chapitres.

Article 21 – Modalités d'exécution des obligations militaires

127. La règle la plus importante énoncée à l'article 21, paragraphe 1, est celle selon laquelle tout individu qui possède la nationalité de deux ou plusieurs Etats Parties n'est tenu de remplir ses obligations militaires qu'à l'égard d'un seul de ces Etats Parties. Normalement, cette Partie est celle où l'intéressé a sa résidence habituelle. L'intéressé a néanmoins la faculté de se soumettre aux obligations militaires à l'égard d'une autre Partie dont il possède également la nationalité.

Article 22 – Dispense ou exemption des obligations militaires ou du service civil de remplacement

128. L'article 22, paragraphe a, dispose que les individus qui ont été dispensés ou exemptés de leurs obligations militaires ou qui ont accompli en remplacement un service civil à l'égard de l'une des Parties sont considérés comme ayant satisfait aux obligations militaires à l'égard d'une autre Partie dont ils sont également ressortissants. En outre, selon le paragraphe b, si des individus ont leur résidence habituelle dans un Etat Partie dont ils sont les ressortissants et qui ne prévoit pas de service militaire obligatoire, ils sont considérés comme ayant satisfait à leurs obligations militaires à l'égard d'un autre Etat Partie dont ils sont ressortissants et qui, lui, prévoit un service militaire obligatoire.

Chapitre VIII – Coopération entre les Etats Parties

Article 23 – Coopération entre les Etats Parties

129. Le paragraphe 1, alinéa a, de l'article 23 exige des autorités compétentes qu'elles communiquent au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des renseignements sur les questions de nationalité incluant les situations d'apatridie et de pluralité de nationalités, et sur les faits nouveaux intervenus dans l'application de la Convention. Le Secrétaire Général transmettra ensuite tous les

¹⁶ Voir aussi les jugements de la Cour de justice des Communautés européennes: *Commission des Communautés européennes c/ Luxembourg*, C-473/93, 2 juillet 1996; *Commission des Communautés européennes c/ Belgique*, C-173/94, 2 juillet 1996; *Commission des Communautés européennes c/ Grèce*, C-290/94, 2 juillet 1996. Dans ces cas, la Cour européenne de justice a affirmé qu'un manquement à la limitation de l'exigence de la nationalité pour l'accès aux emplois de fonctionnaire et d'employé public comportant une participation à l'exercice de la puissance publique est contraire aux dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

renseignements pertinents à tous les Etats Parties. En fait, de nombreux renseignements ont déjà été reçus et se trouvent au Centre européen de documentation sur la nationalité (EURODOC) qui centralise les informations et la documentation en matière de nationalité pour la quasi-totalité des Etats européens. Le centre est aussi responsable de la publication du Bulletin européen sur la nationalité qui donne un aperçu synthétique des lois sur la nationalité des Etats susvisés.

130. En outre, conformément à l'alinéa b, les Etats Parties se communiquent mutuellement sur demande des renseignements concernant la nationalité et les faits nouveaux intervenus dans l'application de la convention.

131. Le paragraphe 2 de cet article impose aux Etats l'obligation de coopérer dans le cadre de l'organe intergouvernemental approprié du Conseil. En fait, le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA), qui a été chargé de l'élaboration de cette Convention, est l'organe spécialisé du Conseil compétent dans ce domaine, organe au sein duquel presque tous les Etats européens sont représentés en qualité de membre ou d'observateur. Le but de cette coopération est de régler tous les problèmes pertinents et de promouvoir des règles de bonne conduite et le développement progressif de principes juridiques concernant la nationalité et les questions y afférentes.

Article 24 – Echange d'informations

132. L'article 24 traite de l'échange d'informations concernant l'acquisition volontaire de la nationalité d'un Etat Partie par des ressortissants d'un autre Etat Partie. De telles informations sont particulièrement importantes pour les Etats qui ont pour politique d'éviter la pluralité de nationalités. Les Parties à la Convention ne sont nullement tenues de communiquer de telles informations mais elles peuvent, à tout moment, déclarer qu'elles en ont l'intention.

133. Une fois que cette déclaration a été effectuée, plusieurs conditions doivent être réunies avant que les informations ne soient fournies. En premier lieu, les informations sont fournies sous condition de réciprocité, c'est-à-dire à l'égard des Etats Parties qui ont fait la même déclaration. En second lieu, les conditions précisées dans la déclaration faite par l'Etat Partie qui donne les informations doivent être réunies. En troisième lieu, les lois applicables concernant la protection des données de l'Etat qui fournit les informations doivent être respectées. La deuxième et la troisième condition peuvent viser notamment les législations internes concernant le traitement automatisé des données à caractère personnel et la protection des particuliers en ce qui concerne leur vie privée et les droits de l'homme. La déclaration reste valable tant qu'elle n'a pas été retirée. Cet article n'empêche pas l'Etat Partie qui reçoit les informations de demander d'autres renseignements. Dans ce cas, l'Etat qui fournit les informations a toute latitude pour se prononcer sur cette demande.

134. Le Protocole additionnel à la Convention de 1963 (STE n° 96) et la Convention de 1964 concernant l'échange d'informations en matière d'acquisition de nationalité (Convention n° 8 de la Commission internationale de l'état civil) ont été pris en considération dans ce contexte. Le Protocole additionnel et la Convention de 1964 prévoient des mécanismes de communication entre les Parties lorsque des ressortissants d'une Partie acquièrent la nationalité d'une autre Partie. Le Protocole additionnel prévoit à cet effet une fiche, dont le modèle est annexé, qui doit être remplie et transmise dans un délai qui ne saurait être supérieur à six mois à compter de la date à laquelle l'acquisition de la nationalité est devenue effective. La Convention de 1964 contient aussi un modèle de document en quatre langues à transmettre directement dans le délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'acquisition de la nationalité prend effet. Toutefois, étant donné que ces instruments n'ont pas été largement employés ni appliqués, une disposition concernant la possibilité d'échanger des informations a été incluse dans cette Convention.

Chapitre IX – Application de la Convention

Article 25 – Déclarations concernant l'application de la Convention

135. Etant donné que le chapitre VII n'est pas forcément pertinent pour certains Etats (par exemple, lorsqu'il n'est pas jugé souhaitable de faire usage de telles dispositions), les Etats ont la possibilité de faire une déclaration excluant l'application de ce chapitre qui a été repris du chapitre II de la Convention de 1963. Il est implicite que les Etats Parties qui ne se prévalent pas de la possibilité de faire la déclara-

ration visée au présent paragraphe acceptent d'appliquer la Convention dans sa totalité, hormis des réserves admissibles.

136. Pour les Etats qui acceptent le chapitre VII, celui-ci n'est applicable, en vertu du principe de la réciprocité, que dans le cadre des relations avec les autres Etats Parties qui ont aussi accepté le chapitre VII.

Article 26 – Effets de cette Convention

137. Le paragraphe 1 préserve les dispositions du droit interne et des instruments internationaux contraignants qui accordent des droits supplémentaires aux individus dans le domaine de la nationalité; la Convention ne saurait être interprétée comme restreignant ces droits. L'expression „droits supplémentaires“ vise la possibilité de placer un individu dans une situation plus favorable que celle prévue par la Convention, par exemple en vertu des règles d'un Etat Partie relatives à l'acquisition de sa nationalité.

138. Le paragraphe 2 indique que cette convention ne remplace pas la Convention de 1963 ni ses protocoles dans les relations entre les Etats Parties à ces instruments. Les Etats peuvent choisir d'être parties à tous ces instruments.

139. Quoique la Convention de 1963 et cette Convention soient compatibles, leurs effets peuvent être différents selon le droit interne de l'Etat en question, surtout en ce qui concerne la pluralité de nationalités. Ainsi, un Etat dont le droit interne admet la pluralité de nationalités dans d'autres cas que ceux prévus par l'article 14 de cette Convention et la Convention de 1963 pourrait ne pas souhaiter être lié par le chapitre I de la Convention de 1963, mais il serait en mesure d'accepter cette Convention.

Chapitre X – *Clauses finales*

Article 27 – Signature et entrée en vigueur

140. La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de trois mois après la date à laquelle trois Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par elle. Eu égard à l'importance de cette Convention pour de nombreux Etats, son entrée en vigueur ne saurait être retardée par l'exigence d'un nombre élevé de ratifications. En tout état de cause, le nombre de ratifications nécessaire est conforme aux usages pour les traités du Conseil de l'Europe.

141. La Convention est aussi ouverte à la signature d'Etats non membres du Conseil de l'Europe qui ont participé à son élaboration. Ces Etats sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, le Canada, la Géorgie, le Saint-Siège, le Kirghizistan et les Etats-Unis d'Amérique.

Article 28 – Adhésion

142. Etant donné qu'il est important de permettre à un grand nombre d'Etats de devenir Parties à la Convention, notamment lorsqu'il existe un besoin de coopération entre eux, la convention est aussi ouverte à l'adhésion des Etats non membres, qui ne figurent pas sur la liste donnée ci-dessus dans le cadre du commentaire relatif à l'article 27, après l'entrée en vigueur de la Convention conformément à la procédure énoncée à l'article 28.

Article 29 – Réserves

143. Aucune réserve ne peut être formulée à l'égard des chapitres fondamentaux de la Convention, qui sont les chapitres I, II et VI. D'autres réserves sont admises dans la mesure où elles sont compatibles avec l'objet et le but de la Convention, conformément à l'article 19.c de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

144. En ce qui concerne l'objet de la Convention, il est fait référence à l'article 1 de celle-ci. Quant au but de la convention, il inclut notamment: la prévention de l'apatridie, la garantie de procédures équitables en matière de nationalité, la possibilité pour les personnes ayant un lien véritable avec un Etat Partie d'acquérir sa nationalité, la limitation de la perte de la nationalité uniquement aux cas jus-

tifiés et l'assurance pour les personnes possédant plusieurs nationalités de n'avoir à remplir leurs obligations militaires qu'à l'égard d'un seul Etat. Le préambule de la Convention donne des indications supplémentaires.

145. Etant donné que les réserves ne sont pas généralement souhaitables, les Etats Parties qui souhaitent formuler une réserve sont soumis à deux obligations: notifier au Secrétaire Général le contenu pertinent de leur droit interne ou toute autre information pertinente; et envisager son retrait total ou partiel dès que les circonstances le permettent.

Article 30 – Application territoriale

146. Cette disposition s'applique essentiellement aux territoires d'outre-mer car il serait contraire à la philosophie de la Convention qu'un Etat Partie exclue de l'application de cet instrument des parties de son territoire métropolitain.

Article 31 – Dénonciation

147. Cet article permet à un Etat Partie à la Convention de dénoncer soit la totalité de la Convention, soit le chapitre VII de celle-ci (voir article 25).

Article 32 – Notifications par le Secrétaire Général

148. Conformément à cet article, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, dépositaire de la Convention, enverra aux autres Etats des informations concernant les mesures prises par des Etats relativement à la Convention.

6561/01

N° 6561¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(16.5.2013)

Par lettre du 10 avril 2013, Monsieur François Biltgen, Ministre de la Justice, a soumis le projet de loi sous rubrique à la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de loi a pour objectif la consolidation de l'intégration des étrangers vivant au Grand-Duché de Luxembourg. Il est le résultat du rapport d'évaluation effectué par le ministère de la Justice sur la loi du 23 octobre 2008, le débat public lancé en septembre 2012 et le débat de consultation à la Chambre des Députés en date du 31 janvier 2013.

Le Gouvernement souhaite faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise et procéder par la réforme à une simplification administrative.

Par le même projet de loi le Gouvernement ratifie la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) que le Grand-Duché a signée en date du 26 mai 2008.

2. En vue de la naturalisation, en ce qui concerne les exigences linguistiques, la loi de 2008 a introduit le système en vertu duquel toute personne souhaitant devenir Luxembourgeois, doit réussir une épreuve d'évaluation en langue luxembourgeoise parlée. Cette épreuve de langue comporte deux parties, la compréhension de l'oral et l'expression orale.

La nouvelle loi, tout en maintenant le niveau requis de connaissance du luxembourgeois, introduit un système de compensation entre l'épreuve de compréhension de l'oral et l'épreuve d'expression orale. Trois cas de dispense de participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée sont prévus pour les personnes qui résident depuis plus de 20 ans sur le territoire, pour ceux qui ont accompli au moins 7 années de leur scolarité au Grand-Duché dans un établissement appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois et pour les personnes qui sont affectées d'un handicap grave qui rend impossible l'apprentissage de la langue luxembourgeoise.

3. S'agissant des conditions de résidence, la législation actuelle exige une durée de résidence au pays pendant au moins sept années consécutives.

Afin de faire mieux interagir les conditions de langue et de résidence, le projet prévoit pour les personnes, qui parlent et qui comprennent le luxembourgeois, un abaissement de la période de résidence de sept ans à cinq ans. Dorénavant, l'interruption de la période de résidence sur le territoire luxembourgeois par des fractions de vie passées à l'étranger ne constitue plus un obstacle à la naturalisation. Les années de résidence au pays sont additionnées. Toutefois les intéressés devront résider de manière ininterrompue au Grand-Duché pendant l'année précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation. Le projet de loi réintroduit en droit luxembourgeois un régime spécial pour les personnes mariées avec un Luxembourgeois. La durée de résidence est ramenée à trois années notamment dans le cas de personnes qui sont mariées à un conjoint luxembourgeois pendant au moins trois années, à condition qu'il y ait une communauté de vie avec celui-ci au moment de l'introduction de la demande. Le projet introduit aussi une dispense de toute condition de résidence notamment pour les personnes mariées à un Luxembourgeois, à la condition d'avoir un enfant de nationalité luxembourgeoise.

4. Estimant qu'une connaissance élémentaire des institutions luxembourgeoises et des droits fondamentaux est indispensable pour tous les candidats à la nationalité luxembourgeoise, le projet de loi vise à supprimer la dispense de participation aux cours d'instruction civique que la loi actuellement en vigueur accorde à certaines catégories de personnes. Seules les personnes souffrant d'un handicap grave pourront à l'avenir bénéficier d'une dispense en cas d'impossibilité médicale de participer aux cours d'instruction civique.

5. Concernant la question „honorabilité“, la loi de 2008 prévoit uniquement la possibilité pour le ministre de la Justice de refuser la nationalité luxembourgeoise lorsque le candidat a été condamné à une peine privative de liberté d'au moins une année ferme. Le projet de loi prévoit une réduction du seuil entraînant le refus de naturalisation en cas de prononcé soit d'une peine de réclusion criminelle, soit d'une peine d'emprisonnement ferme d'une durée d'au moins six mois ou d'une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée d'au moins douze mois. Toutefois cette peine sera pardonnée soit en cas de réhabilitation légale ou judiciaire, soit en cas d'exécution définitive de celle-ci depuis au moins dix années avant la présentation de la demande de naturalisation.

6. Dans le but d'une simplification administrative, le projet de loi prévoit par ailleurs quelques cas dans lesquels des éléments du droit du sol seront pris en considération, et qui ne requièrent pas une procédure de naturalisation:

Sont visées les personnes nées au Luxembourg avant le 19 avril 1939, celles nées sur le territoire ayant un parent ou un adoptant de nationalité luxembourgeoise et celles nées au pays et y résidant depuis 3 années.

Un simple acte de volonté souscrit devant l'officier de l'état civil suffira pour réclamer la nationalité luxembourgeoise.

7. La disposition transitoire censée expirer le 31 décembre 2018 relative à l'accès simplifié à la nationalité luxembourgeoise pour les personnes ayant un aïeul luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900 est érigée en dispositif permanent. Aucune condition de résidence au Grand-Duché ne sera requise. Toutefois les personnes concernées devront non seulement participer à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, mais également aux cours d'instruction civique.

8. Afin de lutter contre l'apatridie, le gouvernement propose d'aligner la législation nationale sur les dispositions de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 30 août 1961, tout en renonçant d'adhérer à cette Convention.

9. Par ailleurs, le Gouvernement propose de réduire davantage le nombre des cas de perte de la nationalité luxembourgeoise. Seule la renonciation à la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à souscrire devant l'officier de l'état civil entraînera la perte de cette nationalité.

10. La loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise est intégrée dans la loi modifiée sur la nationalité luxembourgeoise.

Le projet précise notamment le cas de transposition et d'attribution des noms et prénoms, la procédure à suivre ainsi que les effets pour les enfants mineurs. Cette attribution ou transposition est autorisée par le ministre de la Justice, en cas de demande en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

Le projet propose encore un dispositif en vue de garantir que les différents documents administratifs concernant une même personne indiquent les mêmes noms et prénoms: l'arrêté du ministre de la Justice sera établi aux noms et prénoms indiqués au passeport étranger de la personne concernée. Ces noms et prénoms résultant de l'arrêté ministériel s'imposeront à toutes les autorités administratives et judiciaires du Grand-Duché.

11. Le Ministre de la Justice obtient un pouvoir renforcé de contrôler la régularité des actes d'indigénat et pourra donner instruction aux officiers de l'Etat de rectifier des erreurs ou omissions. Il pourra également annuler des actes illégaux et ordonner la révocation respectivement la restitution de la nationalité luxembourgeoise. Un recours en réformation sera ouvert devant les juridictions de l'ordre administratif.

12. La Chambre des salariés accueille favorablement la réforme du droit luxembourgeois de la nationalité par le présent projet de loi. Le nouveau texte contient en effet un bon nombre de points positifs concernant notamment les modifications relatives à la condition de résidence, aux exigences linguistiques et aux dispositions concernant la prise en considération du droit du sol.

13. Tout en approuvant le raisonnement en vertu duquel il importe pour tout un chacun d'avoir une connaissance minimale du fonctionnement des institutions luxembourgeoises et des droits fondamentaux, notre Chambre s'interroge toutefois s'il ne convient pas de maintenir une dispense de participation aux cours d'instruction civique pour les personnes ayant accompli leur scolarité au Grand-Duché ou résidant depuis longtemps au pays, qui ont de ce fait nécessairement obtenu ce prérequis de connaissances en matière d'instruction civique.

*

Le présent projet de loi n'appelle pas d'autres commentaires de la Chambre des salariés qui y marque son approbation.

Luxembourg, le 16 mai 2013

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6561/02

N° 6561²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(18.6.2013)

Par dépêche du 10 avril 2013, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen vise trois objectifs, à savoir l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité, la modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et le remplacement de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise par les articles 14-1 à 14-12 à intercaler dans la loi précitée de 2008 sur la nationalité – encore que ce dernier objectif ne soit pas expressément mentionné à l'intitulé du projet de loi.

S'il est vrai que ces trois volets ont tous trait à la nationalité, il paraît cependant préférable de scinder le texte du projet de loi en trois projets distincts dont l'un porterait sur l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité, l'autre sur la modification de la loi sur la nationalité luxembourgeoise et le troisième sur le remplacement de la loi du 7 juin 1989.

1. Approbation de la Convention sur la nationalité

La convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, a bien été signée par notre pays en date du 26 mai 2008, mais n'a pas encore été ratifiée à ce jour. Cette convention a pour objet, selon les termes de son article 1er, d'établir „*des principes et des règles en matière de nationalité des personnes physiques et des règles déterminant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, auxquels le droit interne des Etats Parties doit se conformer*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la convention, qui date de 1997, est en partie dépassée par les événements alors que plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont remplacé le service militaire obligatoire par une armée de volontaires. Pour le Luxembourg se pose donc la question de l'opportunité des dispositions du chapitre VII sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités. Dans le même ordre d'idées, la Chambre pose au gouvernement la question de la formulation par notre pays de réserves en relation notamment avec le chapitre VII précité et, le cas échéant, en relation avec d'autres chapitres alors que seuls les chapitres I, II et VI ne peuvent faire l'objet d'aucune réserve. Les réserves peuvent encore être formulées au moment du dépôt de l'instrument de ratification. Il appartiendra au gouvernement de se prononcer sur la question des réserves éventuelles avant l'approbation de la convention par la Chambre des députés.

D'autres problèmes d'ordre juridique en relation avec les articles 4, 6, 8, 12, 27 et 29 seront abordés dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

Dans la foulée des interprétations d'ordre juridique à donner à plusieurs des dispositions prélevées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à se demander si notre pays a actuellement un intérêt à ratifier une convention qui, en matière de nationalité, n'apporte guère une avancée supplémentaire par rapport à la législation existante.

Enfin, il serait utile de connaître les Etats qui ont déjà ratifié cette convention, notamment pour savoir avec quels Etats notre pays peut coopérer en vue de l'application de la Convention.

2. Modification de la loi du 23 octobre 2008

En 2008, le législateur a modifié d'une manière fondamentale les dispositions relatives à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, en acceptant notamment le principe de la double nationalité ou de la nationalité multiple.

Ce changement de législation devait, entre autres, contribuer „à l'intégration des étrangers dans leur milieu de vie“, selon les termes employés à l'époque dans le rapport de la commission juridique de la Chambre des députés.

La loi de 2008 prévoit trois conditions essentielles pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise:

- une résidence d'au moins sept années au Luxembourg,
- des exigences précises en matière de connaissances de la langue luxembourgeoise,
- le suivi de cours d'instruction civique sur les institutions luxembourgeoises et les droits fondamentaux.

Le projet sous avis entend surtout apporter des allègements en ce qui concerne les conditions des délais de résidence, qui sont fortement réduits voire entièrement supprimés suivant la situation familiale de la personne qui sollicite l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

L'objectif visé par le texte semble être celui de favoriser, pour les membres d'une même famille, l'acquisition de la même nationalité. Ce faisant, les auteurs du projet font marche arrière par rapport à la position adoptée dans la loi de 2008, qui écarte dans la démarche de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise tout élément favorable lié au mariage du demandeur avec un ressortissant luxembourgeois.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut suivre le gouvernement dans le changement d'attitude. Elle regrette cependant que le projet de loi n'ait pas justifié la réduction du délai de résidence de 7 à 5 ans. Le choix d'un délai de résidence de 5 ans, comme celui de 7 ans en 2008, ne peut effacer l'impression d'un choix au hasard, au lieu d'être basé sur des arguments solides et déterminants pour appuyer la thèse de l'intégration, avancée tant en 2008 qu'en 2013.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics maintient sa position développée à ce sujet dans son avis du 2 mars 2007 sur le projet devenu la loi précitée du 23 octobre 2008.

Elle peut pour le surplus se rallier à la conclusion formulée par les professeurs Francis Delpérée et Michel Verwilghen dans leur rapport de janvier 2004 intitulé „*Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg*“, qui traduit leur souhait de réserver à une réforme la cohérence et la transparence:

„La transparence, parce qu'il importe de tenir un discours clair tant vis-à-vis du citoyen dont les attaches avec le Luxembourg sont avérées qu'avec le non-Luxembourgeois qui souhaiterait s'agréger à la communauté nationale. Certes, les situations sont diversifiées et les règles en la matière ne sauraient jamais se ramener à quelques énoncés simplistes. Mais le discours politique peut s'attacher, au-delà de formules institutionnelles détaillées, à rappeler les principes, à affirmer les objectifs, à dessiner des projets qui sont ceux de la société luxembourgeoise. Il revient aux autorités politiques et administratives d'expliquer les enjeux autant que les méthodes.“

3. Abrogation de la loi du 7 juin 1989

La loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise doit être adaptée et modifiée pour tenir compte de la modification de l'article 9 de la Constitution, prévoyant que la qualité de Luxembourgeois s'acquiert d'après les règles déterminées par la loi. Les décisions relatives à la naturalisation ne sont plus prévues par un vote de la Chambre des députés, mais par une décision du Ministre de la Justice.

Les dispositions de ladite loi étant incorporées par le projet sous avis dans celle du 23 octobre 2008 sur la nationalité, l'article 3 du projet prévoit de l'abroger purement et simplement.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article approuve la Convention européenne sur la nationalité faite à Strasbourg le 6 novembre 1997.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a développé dans les considérations générales sa réticence quant à la ratification de cette convention par notre pays. Elle tient à relever ci-après plusieurs problèmes en relation avec l'application des articles 4, 6, 8, 12, 27 et 29 de ladite convention.

L'**article 4** prévoit dans son point d) que „*ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat Partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint*“. Or, la dissolution d'un mariage (par divorce ou décès) doit évidemment être différenciée de l'annulation d'un mariage. Dans un projet de loi actuellement en discussion à la Chambre des députés (doc. parl. 6172A), il est proposé d'introduire dans le Code civil des dispositions plus efficaces pour combattre certains abus consistant à contracter un mariage non pas dans l'intention de créer une communauté de vie durable, mais dans le seul but d'obtenir un avantage en matière de séjour voire en matière de nationalité.

Le nouvel article 184 tel que prévu dans le document parlementaire 6172A précité prévoit que le mariage contracté en violation des articles 146, 146-1 et 146-2 „*peut être attaqué soit par les conjoints eux-mêmes, soit par tous ceux qui y ont intérêt, soit par le ministère public*“. Si le mariage est annulé sur la base de l'article 184, cette annulation comporte ou doit comporter la nullité de tous les actes juridiques qui ont pu se dégager du mariage ou qui ont pu se former par le mariage. Si la nationalité a été accordée à des conditions moins contraignantes parce que le demandeur était marié avec un ressortissant luxembourgeois, la question des suites d'une annulation du mariage sur la nationalité reste à clarifier.

Si le mariage a été la condition indispensable pour obtenir la nationalité luxembourgeoise, son annulation entraîne la mise à néant de tous les droits qui se sont formés à partir de cette situation juridique. Si la convention y déroge, la loi luxembourgeoise sur le mariage doit se conformer au texte de la convention.

L'**article 6** prévoit dans son paragraphe 4 plusieurs catégories de personnes pour lesquelles l'acquisition de la nationalité doit être facilitée par le droit interne des Etats Parties. La première catégorie concerne les conjoints. Or, la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise a délibérément écarté tout lien ou tout avantage en matière d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise en relation avec le mariage du demandeur avec un ressortissant luxembourgeois. Les auteurs du projet de loi sous avis proposent d'abandonner la ligne de conduite tracée par la loi de 2008 sur la nationalité en soumettant à la ratification par la Chambre des députés une convention qui impose aux Etats Parties l'obligation de faciliter dans leur droit interne l'acquisition de la nationalité par les conjoints de leurs ressortissants. Cette obligation trouve sa suite dans l'article 7, paragraphe (3) de la loi projetée sur la nationalité luxembourgeoise, qui permet en effet au conjoint d'un ressortissant luxembourgeois d'acquérir la nationalité luxembourgeoise s'il justifie d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant trois années au lieu de cinq. Le paragraphe (5) du même article 7 dispense le demandeur de toute condition de résidence s'il est le parent (père ou mère) ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise.

Il y a lieu d'examiner si les dispositions de l'article 7 de la loi luxembourgeoise répondent aux exigences de l'article 6, paragraphe 4 de la convention.

Pour l'**article 8** de la convention se pose la question de savoir si les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont à appliquer cumulativement ou si ces deux points visent des situations différentes.

L'**article 12** impose aux Etats Parties l'obligation de prévoir un droit à un recours contre les décisions relatives à la nationalité. Or, aux termes des articles 8 et 9 de la loi du 23 octobre 2008, la

Chambre des députés peut accorder la nationalité, par une loi particulière, „à l'étranger majeur qui rend ou a rendu des services signalés à l'Etat“. La décision souveraine de la Chambre des députés d'accorder ou de refuser la nationalité n'ouvre pas droit à un recours devant les juridictions administratives. Aussi le gouvernement propose-t-il de supprimer les articles 8 et 9 précités.

Pour les **articles 27 et 29**, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère sa demande de voir le gouvernement prendre position sur la question des réserves admises par la convention pour certains articles, notamment les articles 21 et 22 (obligations militaires et service civil de remplacement).

Article 2

Cet article modifie les articles 1er, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 26, 29 et 30 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. Sur les 34 articles que comporte cette loi, le projet sous avis en modifie donc 23, il en rajoute 13 (sous les numéros 2-1 et 14-1 à 14-12) et il en abroge un (l'article 31). Dans l'intérêt de la cohérence du texte, les auteurs du projet auraient bien fait de présenter un nouveau projet de loi d'ensemble sur la nationalité et d'abroger la loi du 23 octobre 2008.

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er de l'article 2 modifie l'article 1er de la loi de 2008.

La première catégorie d'enfants concerne ceux nés d'un parent luxembourgeois. Les enfants nés à l'étranger ne sont plus expressément relevés. Faut-il en conclure que l'enfant dont l'un des parents est luxembourgeois, mais qui sont nés à l'étranger, même durant un bref séjour, ne peuvent pas acquérir la nationalité luxembourgeoise? En l'absence d'un commentaire, la suppression de ce bout de phrase reste incompréhensible.

La modification prévue pour la catégorie des enfants nés au Luxembourg de parents étrangers est approuvée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Toutefois, à la lecture du texte, celui-ci semble énoncer le contraire de ce que les auteurs du projet expriment au commentaire. Mieux vaudrait donc rédiger cette disposition comme suit: „l'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers à condition soit qu'aucune loi étrangère de nationalité ne lui permette d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents soit que l'acquisition de ces mêmes nationalités ne soit possible qu'en cas de retour dans les pays étrangers concernés“.

En ce qui concerne les points 3 et 5 qui ont trait aux enfants apatrides, l'on constate que le texte du point 5 est plus restrictif que celui du point 3. Au point 3, tous les enfants nés de parents apatrides sont Luxembourgeois sans autre condition alors que le point 5 exige que l'un des parents d'enfants apatrides doit être né sur le territoire du Grand-Duché. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le texte de l'article 1er sous 5. de la loi du 23 octobre 2008 est clair et ne doit pas être modifié.

Paragraphes 2 à 15

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Chambre.

Paragraphes 16 à 28

Les auteurs du projet de loi proposent l'abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise et l'intégration de ses dispositions dans la loi de 2008 sur la nationalité.

En principe, ces articles n'appellent pas d'observations. Toutefois, plusieurs dispositions sont superfétatoires alors qu'elles n'ajoutent rien au texte. Tel est le cas par exemple pour l'article 14-1, paragraphe (2), premier alinéa, qui prévoit que les conditions de la loi doivent être remplies – ce qui constitue une évidence – et pour l'article 14-7, point 3, qui concerne la transposition des prénoms – question déjà réglée par l'article 14-2.

L'article 14-10, paragraphe (2), prévoit la possibilité pour „toute personne justifiant d'un intérêt légitime“ de demander la révocation de la décision du Ministre de la Justice autorisant la transposition ou l'attribution d'un nom et prénom. Or, une personne peut avoir un intérêt à demander non pas la révocation de la décision mais une modification de celle-ci. Ce cas de figure n'est pas prévu par le texte de l'article 14-10.

Paragraphes 29 à 47

Ces dispositions, qui concernent la perte et la déchéance de la nationalité, les effets des actes de nationalité, la compétence des officiers de l'état civil, la preuve de la nationalité, le contentieux, les règles de conflits et les dispositions transitoires n'appellent pas d'observations de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Articles 3 et 4

A l'article 4, il y a lieu de supprimer les termes „ , *Recueil de législation*“ alors que la matière est réglée par le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1961 relatif aux trois recueils du Mémorial.

Ce n'est que sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2013.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6561/03

N° 6561³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(10.7.2013)

I. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a été saisie par le ministre de la Justice le 10 avril 2013 pour émettre un avis sur le projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. La CCDH salue cette initiative de la part du gouvernement, car ses avis résultent en majorité d'une autosaisine.

La CCDH examine le présent projet de loi portant réforme de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise sous l'angle du respect des droits fondamentaux.

*

II. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

„Bien que la Convention des droits de l'Homme et ses protocoles ne contiennent, hormis l'article 3 du protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers), aucune disposition qui réfère directement à des questions de nationalité, certaines dispositions s'appliquent aussi aux questions liées à la nationalité¹ comme l'interdiction de peines ou de traitement inhumains et dégradants, le droit à un procès équitable et public, le droit au respect de la vie familiale et l'absence de discrimination. Le droit de tout individu à une nationalité est inscrit à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Cet article prévoit également que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

La Convention européenne sur la nationalité „établit des principes et des règles en matière de nationalité des personnes physiques et des règles déterminant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, auxquels le droit interne des Etats parties doit se conformer².

La nationalité confère à la personne une personnalité juridique, lui assurant la jouissance effective des droits de l'Homme (droit de quitter son pays, de revenir dans son pays, de circuler librement à l'intérieur d'un Etat, droit de se marier et de choisir son conjoint, droit au travail ...). L'apanage de l'ensemble des droits de l'Homme peut être entravé en raison d'une privation arbitraire de la nationalité

1 Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe 6.XI.1997 (STE n. 166), Rapport explicatif: d. La pertinence de la sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, point 16.

2 Convention européenne sur la nationalité, article 1 – Objet de la Convention

ou encore du fait qu'une personne réclamant la protection internationale ne bénéficie plus de la protection de la part de son pays d'origine.

La CCDH se réfère aussi aux dispositions de la Convention des droits de l'enfant. Ainsi, l'article 7 établit pour l'enfant le droit d'acquérir une nationalité à sa naissance et dans l'article 8, les Etats s'engagent „à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.“

Enfin, des conventions internationales telles que la Convention européenne sur la nationalité ou la Convention sur la réduction des cas d'apatridie rappellent le droit à une nationalité, visent à éviter l'apatridie ou encore à lutter contre la privation arbitraire de la nationalité.

La CCDH note avec satisfaction que par le présent projet de loi, le Luxembourg entend ratifier sans réserve la Convention européenne sur la nationalité, signée le 26 mai 2008, et modifier la loi sur la nationalité du 23 octobre 2008 en la mettant en conformité avec la convention. En effet, cette convention rappelle le droit de tout individu à une nationalité, insiste notamment sur la réduction des cas d'apatridie, ou prévoit encore un accès facilité à la nationalité pour certaines catégories de personnes.

La CCDH se félicite de la prise en compte par le gouvernement des changements demandés par la société civile et les institutions et de l'adaptation de la législation en matière de nationalité aux réalités de la société multiculturelle toujours en évolution au Luxembourg. La CCDH est consciente que la présente adaptation n'est qu'une étape du processus d'intégration de résidents de nationalité étrangère, indispensable à la cohésion sociale et à la participation démocratique et socio-économique au Grand-Duché.

*

III. LA SITUATION PARTICULIERE DU LUXEMBOURG

La CCDH estime nécessaire de placer le présent texte dans le cadre de la situation particulière du Luxembourg. Cette situation est unique au sein de l'Union européenne, de par le taux élevé de non-nationaux ressortissants ou non de l'Union Européenne au sein de la population du Grand-Duché³, du taux de personnes qui ont un passé migratoire⁴ ou encore de l'évolution des mariages/unions mixtes⁵.

Cette situation n'est pas sans poser problème à cause du déficit démocratique et du manque de cohésion sociale entre les résidents de nationalité luxembourgeoise et les non-luxembourgeois. La composition électorale reflète de moins en moins la composition de la population.

Une autre particularité au Luxembourg consiste en son trilinguisme officiel qui influe sur le processus d'intégration et le vivre ensemble entre personnes de différentes origines et cultures.

Ainsi, selon les auteurs du projet de loi, l'objectif du projet consiste-t-il à consolider l'intégration au Luxembourg et à favoriser une approche inclusive en facilitant l'accès à la nationalité luxembourgeoise, tout en assurant la cohésion sociale, d'où l'importance accordée aux exigences linguistiques.

*

IV. LES AMELIORATIONS DU PROJET DE LOI

Pour bénéficier de la naturalisation, il faut justifier d'une intégration suffisante: remplir des conditions d'âge et de résidence; avoir une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et réussir une épreuve d'évaluation en langue luxembourgeoise; participer à au moins trois cours d'instruction civique dont un doit porter sur les institutions luxembourgeoises et un sur les droits fondamentaux.

3 44% au 1er janvier 2013, Statec.

4 61,2% de la population du Grand-Duché ont un „background“ migratoire, soit directement ou indirectement à travers les parents. Le „background“ migratoire d'une personne peut être appréhendé à travers sa nationalité, son lieu de naissance, mais également à travers le lieu de naissance des parents, Statec, Université du Luxembourg (Inside) Recensement de la population 2011, premiers résultats n° 12, avril 2013.

5 La part des mariages mixtes représentait en 2008 29% de l'ensemble des mariages (contre 23,2% en 1994). Il n'y a pas encore de données sur les unions libres et partenariats mixtes, Statec, Bulletin du Statec n° 2-2010.

De manière générale, la CCDH salue les avancées que comporte le texte du projet par rapport à la situation actuelle, car plusieurs des nouvelles dispositions facilitent en effet l'accès à la nationalité luxembourgeoise tant au niveau de la durée de résidence, que des exigences linguistiques ou de la procédure.

La CCDH note avec satisfaction l'assouplissement de la condition de résidence dont en particulier:

- a) l'abaissement de la durée de résidence de 7 ans à 5 ans,
- b) la modification du critère de la résidence ininterrompue, exigée seulement pour l'année précédant l'introduction de la demande,
- c) l'abaissement de la durée de résidence à 3 ans pour les personnes qui ont soit un lien avec le Luxembourg (naissance au Luxembourg, résidence avant l'âge de 18 ans, mariage avec un conjoint luxembourgeois, suivi des prestations du Contrat d'accueil et d'intégration), ou qui ont un statut particulier (réfugié, protection subsidiaire, apatride),
- d) la dispense de toute condition de résidence au Grand-Duché dans différents cas comme par exemple pour une personne mariée à un conjoint luxembourgeois, à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant luxembourgeois.

Le traitement plus favorable des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides se justifie par leur situation particulièrement vulnérable, nécessitant une protection internationale.

La CCDH accueille favorablement la possibilité de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise réintroduite pour les femmes „qui ont perdu la qualité de luxembourgeoise pour avoir du fait de leur mariage ou du fait de l'acquisition par leur mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de leur part, la nationalité de leur mari“. Ce redressement fait disparaître une inégalité de traitement entre les femmes et les hommes.

*

V. LES SUJETS A REFLEXION

1. Les conditions de résidence

Si la CCDH salue la dispense de toute condition de résidence dans le cas d'un mariage avec un conjoint luxembourgeois, elle demande toutefois de prévoir les mêmes conditions pour toutes les personnes vivant sous une autre forme en union durable avec un partenaire luxembourgeois.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile régularisés, la CCDH recommande d'assimiler la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de demande de régularisation à une résidence légale.

2. L'apatridie

Le gouvernement propose d'aligner la législation nationale sur les dispositions de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie en prévoyant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour l'enfant ou le mineur apatride, mais se prononce contre l'adhésion à cette convention au motif des abus qui pourraient surgir dans le cas de naissances à bord de navires battant pavillon luxembourgeois.

La CCDH ne partage pas cette position. Elle considère que ces craintes sont exagérées et demande au gouvernement de reconsidérer sa position. Aux yeux de la CCDH, les avantages d'une adhésion à cette convention l'emporteraient sur les désavantages. En plus, une adhésion représenterait un signal fort du Luxembourg à l'égard de la communauté internationale et encourage d'autres Etats à en faire de même. La CCDH demande au gouvernement de garantir l'égalité de traitement de tous les enfants apatrides.

En outre, la CCDH n'adhère pas à l'argumentation justifiant la condition de résidence effective et légale au Grand-Duché de la mère au moment de la naissance du mineur ou majeur né au Luxembourg de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise. Cette condition de résidence de la mère n'est pas conforme à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie. Par ailleurs,

elle constitue une inégalité de traitement entre le père et la mère, l'obligation de la résidence pouvant être liée à l'un des parents.

De même la CCDH rend attentif au fait que la condition de résidence effective et légale pendant au moins 10 ans des personnes nées au Luxembourg de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise est plus restrictive que celle prévue dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui prévoit une durée de résidence qui ne peut pas dépasser 10 ans.

3. Les exigences linguistiques

Depuis la loi du 23 octobre 2008, la langue luxembourgeoise est élevée en condition-clef pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. L'épreuve d'évaluation des connaissances en luxembourgeois est destinée à répondre à l'objectif d'intégration et de cohésion sociale.

Le texte du projet de loi maintient les conditions actuelles, à savoir une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et réussir une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Si le même niveau de compétences est maintenu en ce qui concerne l'apprentissage du luxembourgeois, une mesure de compensation est toutefois prévue par le texte du projet.

Trois cas de dispense sont prévus pour l'épreuve d'évaluation en luxembourgeois oral: après 7 ans de scolarité au Luxembourg ou 20 de résidence au pays, ou en cas de handicap grave. Cependant, aucune définition du handicap grave n'est donnée. La CCDH se permet ici de soulever la problématique de l'illettrisme qu'elle considère également comme un obstacle grave ne permettant pas aux personnes concernées à remplir les exigences linguistiques, étant donné que les modalités d'évaluation de la langue luxembourgeoise reposent en partie sur des textes écrits.

La CCDH s'interroge sur le groupe des personnes dispensées de l'épreuve linguistique. A ses yeux, d'autres groupes de personnes devraient en être dispensées: les personnes de plus de 65 ans, les personnes qui n'ont pas été alphabétisées et les personnes souffrant de traumatismes ou ayant des problèmes de santé (au cas où elles ne seraient pas couvertes par le critère de handicap grave) ainsi que les conjoints/partenaires d'un ressortissant luxembourgeois, parent d'un enfant luxembourgeois, résidents au Luxembourg. En effet, la CCDH estime que pour ces personnes, l'épreuve linguistique risque d'être considérée et vécue comme un obstacle trop important, ou qu'elle écarterait d'autres facteurs d'intégration aussi importants que la langue luxembourgeoise telle que la participation active à la vie communautaire.

La CCDH, même si elle se doit de relever que le texte du projet adapte légèrement les exigences linguistiques et élargit les dispenses prévues, s'interroge sur l'adéquation de ces exigences par rapport à la situation luxembourgeoise basée sur le trilinguisme officiel. Ceci d'autant plus que les personnes concernées sont censées remplir les connaissances active/passive d'au moins une des langues officielles du pays.

Elle se demande s'il ne conviendrait pas d'abaisser voire d'ajuster le niveau de compétences requis en luxembourgeois qui s'oriente sur le Cadre européen commun de référence pour les langues⁶ et de prévoir différents niveaux d'évaluation conformes au niveau scolaire des demandeurs. Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise parlée est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale.

La CCDH regrette vivement que les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise soient déterminées par règlement grand-ducal, non encore disponible, et que par ce fait, elle ne puisse s'exprimer sur la conformité de l'évaluation avec le niveau scolaire du public cible. La CCDH insiste sur la mise à disposition de ce règlement grand-ducal dans les meilleurs délais. Elle aurait préféré que les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise soient connues en même temps que le projet de loi. La CCDH est d'avis que le maintien uniforme du niveau de l'évaluation de la langue luxembourgeoise constitue un frein considérable pour de nombreux résidents étrangers à s'investir dans le processus de naturalisation et empêche l'égalité des chances.

⁶ CECRL: le Cadre européen commun de référence pour les langues – en annexe

4. Les cours d'instruction civique

Désormais, tout demandeur de naturalisation (sauf les personnes souffrant d'un grave handicap) doit participer à au moins trois cours d'instruction civique – dont un doit obligatoirement porter sur les institutions luxembourgeoises et un sur les droits fondamentaux.

La CCDH se félicite que les droits fondamentaux fassent l'objet d'un cours obligatoire. Elle considère cette mesure comme une occasion de promotion exceptionnelle des droits fondamentaux au Luxembourg. Elle se permet de qualifier ces cours comme initiation au respect et à la pratique des droits fondamentaux et des libertés publiques et de demander un renforcement de ces cours, une évaluation de la qualité et du contenu, ainsi que des connaissances et de la satisfaction des participants. La durée actuelle du cours sur les droits fondamentaux ne permet guère d'application concrète des informations reçues, qui pourtant est indispensable à l'assimilation des théories en vue d'une citoyenneté active.

La CCDH demande en outre à ce qu'on tienne compte des besoins spécifiques de certains groupes vulnérables, notamment dans le domaine de l'accessibilité pour les personnes en chaises roulantes et de la communication en langage des signes.

La CCDH rappelle sa demande de renforcer l'éducation aux droits de l'Homme dans tous les ordres d'enseignement depuis l'école fondamentale. Elle propose également de faire organiser des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dans le cadre de l'enseignement pour adultes dans les communes, volontaires pour tout le monde, afin de faire participer toute la population au processus d'intégration réciproque dans notre société multiculturelle.

5. Les documents à l'appui de la demande de naturalisation

Le projet de loi établit à l'article 9(2) la liste des documents à produire lors de l'introduction de la demande de naturalisation, dont notamment un acte de naissance, un document similaire à l'extrait du casier judiciaire luxembourgeois délivré par les autorités du pays d'origine, une notice biographique etc.

Le dernier alinéa prévoit que dans des cas exceptionnels, le ministre de la Justice peut dispenser le demandeur de la production de l'un ou l'autre des documents.

La CCDH rend attentif au fait que cette mesure devrait concerner notamment les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les apatrides qui n'ont pas eu la possibilité d'amener ces documents avec eux lorsqu'ils ont dû quitter leur pays d'origine.

Une autre situation peut se présenter dans le cas de personnes illettrées auxquelles il est demandé de produire une notice biographique qu'elles ne sont pas en mesure de réaliser elles-mêmes.

La CCDH demande que ces cas spécifiques soient traités avec la plus grande indulgence et dans le respect de la situation particulière de ces personnes.

6. La modification des nom et prénoms

La CCDH s'interroge sur le nouveau chapitre IV.– Des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise – en l'occurrence les articles 14-2 et 14-3 relatifs à la transposition des prénoms et noms des personnes naturalisées.

Selon l'article 14-2, le demandeur peut solliciter la transposition de son nom ou de ses prénoms lorsque le caractère étranger peut gêner son intégration dans la communauté luxembourgeoise.

Selon l'article 14-3, la transposition d'un nom consiste dans la modification nécessaire de ce nom pour lui faire perdre son caractère étranger et la transposition d'un prénom consiste dans la substitution à ce prénom d'un prénom en usage au Grand-Duché.

Tout en respectant le libre choix et la décision personnelle d'une personne de porter des nom et prénoms davantage en harmonie avec la langue véhiculaire et les coutumes du pays, la CCDH s'interroge sur la conception d'intégration véhiculée par ces formulations qui semblent être en contradiction avec l'idée d'intégration préconisée par la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers, ainsi qu'avec la loi du 23 octobre 2008 ayant introduit le principe de pluri-nationalité.

La formulation choisie pourrait en effet être interprétée comme une incitation de devoir changer ses nom et prénoms, comme une volonté d'assimiler l'étranger en l'invitant à changer d'identité ou à abandonner une partie de son identité, alors que le nom, comme la nationalité d'origine, représentent des éléments importants de l'identité culturelle de toute personne.

La CCDH est d'avis qu'une société, qui veut promouvoir l'intégration et la cohésion sociale, se doit de respecter la personne avec son nom et prénom, même différents des usages habituels, tels qu'ils sont pratiqués depuis la première vague d'immigration à la fin du 19^e siècle. Elle doute fortement que cette mesure constitue un critère facilitant l'intégration dans la communauté luxembourgeoise, mais la considère plutôt comme mesure d'exception en cas de difficulté de prononciation d'un nom ou d'un prénom, dans le cas d'un nom extrêmement long ou d'une autre raison invoquée par le requérant. Tout en approuvant la proposition d'un dispositif garantissant que les différents documents administratifs concernant une même personne reprennent les mêmes nom et prénoms, la CCDH signale sa réticence par rapport au concept d'intégration véhiculée par cette mesure et par rapport à la possibilité d'une personne d'avoir deux passeports à nom et prénoms différents.

En outre, l'article 14-10, (2) dispose: „Pendant le délai visé au paragraphe qui précède, toute personne justifiant d'un intérêt légitime peut demander au ministre de la Justice la révocation de la décision autorisant la transposition ou l'attribution“. La CCDH déplore ici l'absence de toute explication sur la légitimité de l'opposition et demande des clarifications à ce sujet.

Les articles 14-1 à 14-12 n'ayant aucun rapport avec l'article 14, la CCDH se permet de proposer au gouvernement de regrouper les dispositions des articles 14-1 à 14-12 sous un chapitre XII.– Dispositions particulières – et de procéder en même temps à l'abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise.

7. Le rôle de l'officier de l'état civil

Le projet de loi propose un nouveau chapitre VIII.– De la compétence des officiers de l'état civil et des actes d'indigénat – qui prévoit que les déclarations prévues par les dispositions de la loi sont faites devant l'officier de l'état civil. Celui-ci est la première personne de contact de tout demandeur de naturalisation. Ses tâches sont multiples:

- vérifier les connaissances actives/passives d'au moins une des langues officielles du pays,
A cet égard, la CCDH se pose la question des garanties de l'égalité de traitement des citoyens, quelle que soit la commune où la demande de naturalisation est introduite et demande la mise à disposition d'un outil standardisé d'appréciation des connaissances linguistiques,
- acter la déclaration de naturalisation si le dossier contient tous les documents requis et transmettre, directement et sans délai, le dossier au ministre de la Justice,
- acter la déclaration de renoncement à la nationalité luxembourgeoise,
- enregistrer toutes les déclarations prévues par les dispositions de la loi.

La CCDH demande quel est le bien-fondé de la disposition à l'article 21. (3): „L'officier de l'état civil instruit sans témoin“. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent des explications. La CCDH estime pourtant que dans le cas d'un litige, le témoignage d'une tierce personne pourrait contribuer à la résolution du conflit. En outre la présence d'une tierce personne peut s'avérer nécessaire pour pratiquer de l'aide à des personnes handicapées. La CCDH demande de biffer ce paragraphe du texte du projet de loi.

Dans un souci de garantir l'application uniforme de la loi pour toutes les communes et d'assurer le respect du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, le gouvernement prévoit le dispositif suivant: „Le Ministère de la Justice va adresser une circulaire aux communes et organiser des séminaires de formation au profit des agents communaux“.

La CCDH insiste sur l'importance de ces séminaires non seulement pour familiariser les agents avec les nouvelles réglementations, mais également pour les informer sur le contenu des cours d'instruction civique obligatoires pour les demandeurs de naturalisation. La CCDH estime qu'un cours approfondi sur les droits fondamentaux et les libertés publiques pourrait servir aux agents d'accomplir mieux leur tâche.

*

VI. RECOMMANDATIONS

1. Résidence

Prévoir la dispense de toute condition de résidence pour les personnes vivant en union durable avec un partenaire luxembourgeois que ce soit à travers les liens du mariage ou de partenariat.

Assimiler la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de demande de régularisation à une résidence légale.

2. Apatridie

Ratifier la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie et assurer à l'enfant apatride, né à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois, l'égalité de traitement avec l'enfant né sur sol luxembourgeois.

Introduire l'égalité de traitement entre le père et la mère quant à la condition de résidence effective et légale au Grand-Duché uniquement prévu pour la mère au moment de la naissance du mineur ou majeur né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise.

Adapter la condition de résidence effective et légale d'au moins 10 ans des personnes nées au Luxembourg de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise à celle prévue dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui prévoit une durée de résidence qui ne peut pas dépasser 10 ans.

3. Cours de langue luxembourgeoise

Dispenser des épreuves d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée:

- a. les personnes de plus de 65 ans, les personnes illettrées et les personnes souffrant de traumatismes ou ayant des problèmes de santé (au cas où elles ne seraient pas couvertes par le critère de handicap grave) et
- b. les conjoints/partenaires d'un ressortissant luxembourgeois, parent d'un enfant luxembourgeois.

Abaisser/ajuster le niveau de compétences requis en luxembourgeois et prévoir différents niveaux d'évaluation conformes au niveau scolaire des demandeurs.

Renforcer l'éducation aux droits de l'Homme dans tous les ordres d'enseignement depuis l'école fondamentale.

4. Cours d'instruction civique

Renforcer les cours d'instruction civique, en l'occurrence ceux des droits fondamentaux et des libertés publiques et prévoir une évaluation de la qualité et du contenu, ainsi que des connaissances et de la satisfaction des participants.

Organiser des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dans le cadre de l'enseignement pour adultes dans les communes.

5. Règlement grand-ducal sur l'organisation des cours

Mettre à disposition dans les meilleurs délais le règlement grand-ducal déterminant les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et des cours d'instruction civique.

6. Production de documents

Dispenser les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les apatrides de la production de documents officiels de leur pays d'origine.

7. Modification des nom et prénoms

Insister plutôt sur le libre choix du requérant de modifier son nom et/ou son prénom dans le cas où celui-ci estime qu'une telle modification s'accorde mieux avec la langue véhiculaire et les coutumes du pays, plutôt que de mettre en avant le caractère étranger d'un nom et d'un prénom.

Clarifier la légitimité de l'opposition à la décision de transposition ou d'attribution.

8. Rôle de l'officier de l'état civil

Biffer l'article qui prévoit que l'officier de l'état civil instrumente sans témoin.

Compléter la formation des officiers de l'état civil par des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

*

ANNEXE

CECRL: le Cadre européen commun de référence pour les langues

- Niveau A:** utilisateur élémentaire (= scolarité obligatoire), lui-même subdivisé en niveau introductif ou de découverte (A1) et intermédiaire ou usuel (A2)
- Niveau B:** utilisateur indépendant (= lycée), subdivisé en niveau seuil (B1) et avancé ou indépendant (B2). Il correspond à une „compétence opérationnelle limitée“ (Wilkins) ou une „réponse appropriée dans des situations courantes“ (Trim)
- Niveau C:** utilisateur expérimenté, subdivisé en C1 (autonome) et C2 (maîtrise)
- Niveau A1:** Une personne correspondant au niveau A1 est en fait dans la phase d'introduction à une langue étrangère. Elle peut poser des questions simples, par exemple se présenter ou demander des informations concernant son interlocuteur (à savoir le lieu où elle habite, ses relations, ce qui lui appartient, etc.) et peut aussi répondre à ce type de questions en retour. De plus, si le locuteur parle lentement ou se montre coopératif, la personne de niveau A1 peut réussir à communiquer de façon simple.
- Niveau A2:** Deuxième sous-niveau du niveau A, celui-ci ressemble au niveau A1, mais correspond à une personne qui peu comprendre des phrases isolées ou des expressions couramment utilisées en relation avec des domaines immédiats et familiers tels que le travail, les achats, les informations personnelles ou l'environnement proche. Il communique et raconte cependant de façon simple.
- Niveau B1:** Ce niveau indique que la personne commence à prendre de l'autonomie dans l'utilisation de la langue apprise: elle peut donc se débrouiller dans une communication et exprimer son opinion. Elle peut aussi comprendre l'essentiel lorsqu'un langage standard et clair est utilisé en lien avec des domaines familiers (travail, écoles, relations, loisirs, etc.). Une personne de ce niveau peut aussi se débrouiller dans un environnement parlant la langue étrangère en question, notamment lors d'un voyage. De plus, il lui est possible d'expliquer des idées, des raisons et d'amener des explications.

6561/04

N° 6561⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés</i>	
1) Dépêche du Représentant régional pour l'Europe de l'Ouest au Ministre de la Justice (6.8.2013).....	1
2) Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur le projet de loi n° 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise	2

*

**DEPECHE DU REPRESENTANT REGIONAL POUR L'EUROPE
DE L'OUEST AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(6.8.2013)

Madame le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint les observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) quant au projet de loi n° 6561, portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

De façon générale, le HCR se réjouit des avancées réalisées par ce projet, tant en ce qui concerne la réduction et la prévention des cas d'apatridie qu'en termes d'accès facilité à la nationalité pour les personnes bénéficiant de protection internationale et les apatrides. Les quelques recommandations relatives aux dispositions du projet de loi, formulées dans le document ci-joint, visent ainsi essentiellement des améliorations qui, bien qu'importantes, ne sont pas de nature principielle.

En revanche, le HCR est préoccupé par le fait que le Gouvernement, contrairement à ses engagements antérieurs, se prononce, dans l'exposé des motifs du projet de loi, contre l'adhésion à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, considérant que l'article 3 de cette Convention est susceptible de conduire à des abus car le Grand-Duché dispose d'un pavillon maritime relativement important que les autorités ne sont pas en mesure de contrôler.

Tout en comprenant le souci légitime des autorités luxembourgeoises de prévenir les potentielles dérives qui pourraient découler de la mise en œuvre des dispositions introduites dans la législation nationale, le HCR souhaite toutefois vous rassurer sur les craintes exprimées quant à l'application de l'article 3 de la Convention de 1961. En effet, à la connaissance du HCR, parmi les Etats partie à la Convention de 1961, mettant en œuvre son article 3 et dont certains disposent d'une flotte nettement

plus importante que celle du Grand-Duché du Luxembourg, il n'a jamais été rapporté d'abus ni de problème liés à des naissances à bord de navires ou d'aéronefs.

En outre, comme il a déjà été souligné, l'objectif principal de cette adhésion n'est pas tant de réformer la législation luxembourgeoise, déjà amplement conforme à la Convention, que de contribuer aux efforts déjà déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial et d'encourager les autres Etats à procéder eux-mêmes à ladite adhésion.

Souhaitant poursuivre le dialogue constructif établi avec les collaborateurs du ministère de la Justice, le HCR reste à votre disposition pour de plus amples informations et serait heureux de pouvoir discuter avec vous ou vos collaborateurs des préoccupations qui pourraient éventuellement encore subsister.

Enfin, le Conseil d'Etat ayant été chargé d'examiner ledit projet et de rendre son avis prochainement, permettez-moi de vous informer de l'intention du HCR de lui transmettre également les présentes observations.

Je vous prie d'agréer, Madame le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Pascale MOREAU

Représentant régional pour l'Europe de l'Ouest

*

**OBSERVATIONS DU HAUT COMMISSARIAT DES
NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES
sur le projet de loi n° 6561 portant approbation de la
Convention européenne sur la nationalité, faite à Stras-
bourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du
23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise¹**

I. FONDEMENT

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) émet les présentes observations dans le cadre de son rôle d'Agence à laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a confié la responsabilité de fournir la protection internationale aux réfugiés et aux autres personnes relevant de son mandat, et d'aider les gouvernements dans la recherche de solutions durables au problème des réfugiés.

Tel qu'établi dans son Statut, le HCR remplit son mandat de protection internationale, notamment „en poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications“². La responsabilité de surveillance du HCR en vertu de son Statut est réitérée à l'article 35 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés³ (ci-après Convention de 1951), aux termes duquel les Etats parties s'engagent à „coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [...] dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention.“ Le même engagement est inclus à l'article II du Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (ci-après Protocole de 1967).

1 Projet de loi n° 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, disponible sur: http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/120/221/121290.pdf

2 Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Résolution 428 de l'Assemblée générale (V), 14 décembre 1950, para. 8(a), disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471611ed39c>.

3 Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 189. p. 137, Disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0652682>.

En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies a confié au HCR un mandat global de protection internationale des apatrides ainsi que de prévention et réduction de l'apatridie⁴. Elle a expressément demandé au HCR „de fournir aux Etats intéressés des services techniques et consultatifs pour l'élaboration et l'application de lois sur la nationalité“⁵. Elle a aussi conféré au HCR un rôle spécifique prévu à l'article 11 de la Convention du 30 août 1961⁶ sur la réduction des cas d'apatridie⁷ (ci-après la „Convention de 1961“).

Par ailleurs, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a demandé à l'Agence de fournir des conseils techniques à l'égard de la législation sur la nationalité et toute autre législation pertinente „en vue d'adopter et d'appliquer des garanties conformes aux principes fondamentaux du droit international pour éviter les cas d'apatridie découlant du déni ou de la privation arbitraire de la nationalité“⁸.

Il a, en outre, demandé au HCR d'entreprendre „les activités visant à appuyer l'identification, la prévention, la réduction des cas d'apatridie ainsi qu'à renforcer la protection des apatrides“⁹ et „de fournir des conseils techniques aux Etats parties sur la mise en oeuvre de la Convention de 1954 afin de garantir l'application systématique de ses dispositions“¹⁰.

Ainsi, le HCR a un intérêt direct dans les législations nationales susceptibles d'avoir un impact sur la prévention ou la réduction des cas d'apatridie, la protection des apatrides, en ce compris l'application de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides¹¹ (ci-après Convention de 1954), la protection des réfugiés en ce compris l'application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après Convention de 1951) et l'application des garanties prévues à leur égard dans les traités internationaux des droits humains. Le projet de loi n° 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (ci-après projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise) est susceptible d'avoir un impact dans ces domaines, ce qui motive les observations reprises ci-après.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le HCR tient tout d'abord à exprimer son appréciation quant au dialogue avec le ministère de la Justice lors du processus d'élaboration du projet de loi sur la nationalité. C'est dans ce contexte qu'avaient été émises, en novembre 2012, les „Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise“¹². Il se félicite de la volonté du Gouvernement de tenir compte de la plupart des recommandations émises dans ce cadre.

4 Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/50/152, 9 février 1996, disponible sur <http://www.un.org/documents/ga/res/50/ares50-152.htm> réaffirmée dans des résolutions ultérieures, *inter alia*, A/RES/61/137 de 25 janvier 2007; A/RES/62/124 de 24 janvier 2008; et A/RES/63/148 de 27 janvier 2009, disponible respectivement sur <http://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>;

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

5 Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/50/152 de 9 février 1996, para. 15.

6 Convention sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961. Entrée en vigueur le 13 décembre 1975. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, p. 175, disponible sur <http://www.unhcr.fr/4b151d040.html>.

7 *Ibidem*, article 11 qui prévoit la création „d'un organisme auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la présente Convention pourront recourir pour examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente“.

8 Vois ExCom, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, No. 106 (LVII) – 2006, 6 octobre 2006, para. (i) et (j), disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4649c28f2>.

9 *Ibidem*, para. a).

10 *Ibidem*, para. (x); voir aussi para. (i).

11 Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 360, p. 117, disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=4c0f4dc02>.

12 UNHCR, *Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise*, 20 novembre 2012.

Le projet de loi présente en effet de nombreuses avancées tant en ce qui concerne la réduction et la prévention des cas d'apatridie qu'en termes d'accès facilité à la nationalité pour les personnes bénéficiant de protection internationale et les apatrides. Le HCR se félicite également de la volonté du Gouvernement de ratifier la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997.

En revanche, si le HCR s'était réjoui de l'engagement pris par le Grand-Duché de Luxembourg, en décembre 2011, à l'occasion de l'Événement intergouvernemental au niveau Ministériel relatif aux personnes réfugiées et aux apatrides¹³, le HCR est maintenant surpris et préoccupé par le fait que, dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la nationalité, le Gouvernement se prononce contre l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et ce, contrairement à ses engagements antérieurs¹⁴.

*

III. CONSIDERATIONS RELATIVES A CERTAINES DISPOSITIONS SPECIFIQUES DU PROJET DE LOI SUR LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE

Les considérations ci-après traitent en premier lieu de l'adhésion à la Convention de 1961. Elles suivent ensuite l'ordre des articles du projet de loi et la séquence dans laquelle elles sont mentionnées n'est pas indicative de leur importance. Elles concernent la ratification de la Convention européenne sur la nationalité, l'acquisition automatique et simplifiée de la nationalité luxembourgeoise et enfin, l'accès facilité à la nationalité pour les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides.

1. Adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement „se prononce contre l'adhésion à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie“¹⁵, considérant „que le Grand-Duché dispose d'un pavillon maritime relativement important et que les autorités luxembourgeoises ne sont pas en mesure de contrôler tous les navires sous pavillon luxembourgeois qui circulent en mer, les auteurs du projet de loi estiment que l'article 3 précité est susceptible de conduire à des abus“.

Tout en comprenant le souci légitime des autorités luxembourgeoises de prévenir les potentiels abus qui pourraient découler de la mise en oeuvre des dispositions introduites dans la législation nationale, le HCR souhaite toutefois rassurer sur les craintes exprimées quant à l'application de l'article 3 de la Convention de 1961.

En effet, à la connaissance du HCR, parmi les Etats partie à la Convention de 1961 et mettant en oeuvre son article 3 et dont certains disposent d'une flotte nettement plus importante que celle du

13 UNHCR, Pledges 2011, „UNHCR ministerial meeting to commemorate the 60th anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 50th anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness“ (Geneva, Palais des Nations, 7-8 December 2011), disponible sur: <http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf>. Voir aussi discours de Monsieur Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du Grand-Duché de Luxembourg, événement intergouvernemental au niveau ministériel à l'occasion de la commémoration de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, Genève, le 7 décembre 2011. Lors de cette commémoration, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du Grand-Duché de Luxembourg, Monsieur Nicolas Schmit, avait en effet annoncé que „le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg s'engage à adhérer à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie“ et déclaré que „les procédures pour l'adhésion sont en train d'être entamées au niveau national“.

14 Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, exposé des motifs, point 3.3, 3ème tiret, p. 19.

15 Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, exposé des motifs, point 3.3, 3ème tiret, p. 19. (http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2013/03-mars/21-biltgen/pl.pdf).

Grand-Duché de Luxembourg¹⁶, il n'a jamais été rapporté d'abus ni de problème liés à des naissances à bord de navires ou d'aéronefs¹⁷.

De plus, les collaborateurs de l'administration maritime, n'ont à ce jour, et depuis la création du registre maritime en 1990, jamais eu connaissance d'une naissance à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois¹⁸.

Par ailleurs, il convient de noter que l'article 3 de la Convention qui, combiné à d'autres articles de cette même Convention, invite les Etats parties à couvrir les risques d'apatridie d'enfants nés ou trouvés à bord d'un navire ou d'un aéronef, n'aboutirait à l'octroi de la nationalité (en l'espèce luxembourgeoise) que dans les très rares cas d'enfants trouvés ou qui seraient autrement apatrides¹⁹.

Afin de s'assurer de cette interprétation, à l'instar d'autres Etats²⁰, il est possible d'insérer des précisions dans la législation. La disposition légale pertinente pourrait ainsi prévoir que la nationalité luxembourgeoise est attribuée aux enfants nés ou trouvés à bord des navires battant pavillon luxembourgeois ou à bord des aéronefs luxembourgeois, uniquement s'ils sont de parents inconnus ou sont autrement apatrides.

De manière plus générale, le HCR est d'avis que la législation luxembourgeoise actuelle vise déjà activement à prévenir et à réduire l'apatridie et ne présente pas d'obstacles à ce que le Grand-Duché de Luxembourg accède à la Convention de 1961. Le projet de loi sur la nationalité rapproche même davantage la législation nationale de la Convention de 1961²¹.

16 Selon les informations dont le HCR dispose, la flotte totale luxembourgeoise se composait, en mai 2013, de 253 navires marchands (<http://www.maritime.lu/luxembourg-merchant-fleet>) et d'environ un millier de bâtiments de plaisance. Le registre de plaisance comprenant tous les bâtiments „enregistrés“ au Luxembourg, y compris des planches à voile et autres embarcations de taille réduite ainsi que quelques bâtiments d'une vingtaine de mètres, certaines de ces unités ne battent pas pavillon luxembourgeois. Seules 2 unités de plaisance de plus de 24 mètres sont répertoriées. Par ailleurs, cette flotte n'inclut aucun navire commercial de passagers et il semble qu'aucun projet de ce type ne soit prévu à l'heure actuelle.

17 Bien que parmi l'information dont dispose le HCR quant à l'étendue des flottes maritimes des Etats, la composition de celles-ci diffère d'un Etat à l'autre, rendant ainsi la comparaison difficile, il apparaît toutefois évident que le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un nombre total de bateaux inférieur (voire très nettement inférieur) au nombre de bateaux battant pavillon d'autres pays parties à la Convention de 1961 dont le Canada, Panama et le Royaume Uni.

En effet, le Panama dispose d'environ 8.100 navires enregistrés, comprenant bateaux de pêche, yachts, cargos, tankers, ... (http://www.panama-offshore-services.com/panama_maritime_law.htm), la flotte canadienne compte quant à elle 50.168 navires, dont 18.329 navires de plaisance (<http://www.wapps.tc.gc.ca/Saf-Sec-Sur/4/vrqs-srib/1.aspx?lang=e>) et le Royaume-Uni enregistrerait 1.944 navires de jauge brute supérieure à 100 tonneaux en septembre 2012 (correspondant majoritairement à des navires marchands, étant donné la dimension de plus de 24 mètres).

En dépit de la taille importante de leurs flottes, tant le Royaume-Uni que le Canada ont expressément consacré le principe illustré à l'article 3 de la Convention de 1961 dans leur législation nationale. Ainsi, le *British Nationality Act* de 1981, tel que modifié par le „*British Overseas Territories Act*“ du 26 février 2002 dispose: „*Under s.50(7), for the purposes of the Act, a person born outside the United Kingdom on or after 1 January 1983 aboard a ship (including a hovercraft) or aircraft is regarded as having been born in the United Kingdom if, at the time of the birth: (a) the ship or aircraft was registered in the United Kingdom, or (b) the ship or aircraft was unregistered, but belonged to the Government of the United Kingdom; and either (a) his or her father or mother was a British citizen; or (b) the person would otherwise have been born stateless*“ (25.2.4.1). En vertu du „*Canadian Citizenship Act*“ de 1985: „*Pour l'application de la présente loi: la personne née à bord d'un bâtiment canadien, au sens de l'article 2 de la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, ou à bord d'un aéronef immatriculé au Canada sous le régime de la Loi sur l'aéronautique et de ses règlements est réputée née au Canada*“ (<http://lawslois.justice.gc.ca/PDF/C-29.pdf>). Pourtant, ces pays n'ont jamais fait état, à la connaissance du HCR, de problèmes ou d'abus particuliers liés à des naissances d'enfants apatrides à bord de leurs navires.

La même conclusion vaut d'ailleurs pour des pays n'ayant pas explicitement mis en oeuvre l'article 3 de la Convention de 1961 mais disposant cependant d'une flotte de taille importante (le Panama ou encore le Libéria, dont la flotte comptait 3.140 navires en 2010, <http://www.lisecr.com/lisecr/Portals/0/Flagship28.pdf>).

18 Information communiquée par le Commissariat aux affaires maritimes du Luxembourg, le 2 mai 2013.

19 UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 décembre 2012, § 62-63 (disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>) et HCR, *Annuaire des conventions relatives aux réfugiés et à l'apatridie – Compilation des Résumés des conclusions des Réunions d'experts*, May 2012, disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe2e6932.html>, Réunion d'experts, *Interprétation de la Convention de 1961 et prévention de l'apatridie chez les enfants*, Dakar, Sénégal, 23 et 24 mai 2011, p. 84 (en français), art. 3.

20 Voyez par exemple l'article 14 de la législation autrichienne sur la nationalité qui prescrit: „*A person born aboard a ship under the marine flag of the Republic or aboard an aircraft of Austrian nationality is considered to be born on the territory of the Republic, when applying paragraph (1), subparagraph (a), above*“ (An alien shall be granted nationality if he was born on the territory of the Republic and has been stateless since birth).

21 Voir par exemple, le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, Commentaire des articles, article 2, point 1, p. 20. „(...) L'objectif est de satisfaire aux exigences de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961“.

En particulier, le HCR relève l'introduction de diverses mentions spécifiques aux apatrides dans le projet de loi commenté (notamment dans le libellé des nouveaux articles 2 et 2-1 de la loi sur la nationalité).

Le Gouvernement a également maintenu la disposition qui prévoit que la déchéance de la nationalité luxembourgeoise par le ministre de la Justice ne peut avoir lieu lorsque celle-ci a pour résultat de rendre la personne apatride²².

Les rares formulations du projet de loi qui ne seraient pas encore en parfaite conformité avec la Convention, ne sont en tout état de cause pas de nature principielle et pourraient, si elles devaient l'être, être graduellement résolues après l'adhésion à cette Convention. Il en est de même pour ce qui concerne l'insertion dans la législation luxembourgeoise d'un article reflétant l'article 3 de la Convention de 1961, que le HCR avait soulevé dans un souci d'amélioration de la législation existante²³, mais qui ne devrait pas être de nature à bloquer l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg à ladite Convention.

L'adhésion à la Convention de 1961 par le Grand-Duché n'a, ainsi, pas pour principal objectif d'améliorer la législation luxembourgeoise mais, de manière plus importante, de contribuer aux efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial, en renforçant les normes et pratiques existantes et en encourageant ainsi d'autres Etats tant européens que non européens, dont la législation est insatisfaisante en termes de prévention et de réduction de l'apatridie, à adhérer à ladite Convention.

En particulier, certains Etats européens comme notamment Chypre, l'Estonie, l'Islande, la Lituanie, la Macédoine, Malte, la Norvège et la Turquie ont des législations nationales qui ne garantissent pas suffisamment la prévention et la réduction des cas d'apatridie. D'autres Etats dont ceux de la région des Grands Lacs et d'autres avec lesquels le Grand-Duché du Luxembourg entretient un partenariat de coopération au développement, comme le Mali et la Namibie présentent également des législations en contradiction avec la Convention de 1961. L'adhésion du Grand-Duché à la Convention de 1961 pourrait ainsi influencer ces Etats et les inciter à adopter des législations en accord avec les normes internationales, permettant ainsi de réduire le nombre de cas d'apatridie au niveau mondial et de ce fait, diminuer le nombre potentiel d'apatrides sur le territoire luxembourgeois.

La prévention des conflits de loi; la contribution à la paix internationale et à la prévention des déplacements forcés; l'amélioration du développement économique et social; la promotion de l'état de droit et une meilleure régulation des migrations internationales sont d'autres raisons avancées en faveur d'une adhésion à cette Convention²⁴. Cette adhésion respecterait l'engagement du Grand-Duché de Luxembourg en matière des droits humains et traduirait sa volonté de se conformer aux normes internationales dans ce domaine.

Recommandation:

Le HCR recommande aux autorités luxembourgeoises d'adhérer à la Convention de 1961 afin de contribuer aux efforts de réduction des cas d'apatridie au niveau mondial. Ainsi, le Grand-Duché de Luxembourg honorerait également ses engagements pris en décembre 2011 lors de l'Événement intergouvernemental au niveau Ministériel relatif aux personnes réfugiées et aux apatrides.

En ce qui concerne l'article 3 de la Convention de 1961, afin de mettre la législation nationale en totale conformité avec la Convention de 1961, il pourrait être inséré un 6° dans l'article 1er, al. 1er de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise tel que modifié par le projet de loi. Cette nouvelle disposition pourrait être libellée comme suit: „Art. 1er. Sont Luxembourgeois: (...) 6° l'enfant né ou trouvé à bord d'un navire ou d'un aéronef battant pavillon luxembourgeois ou immatriculés au Grand-Duché de Luxembourg s'il est autrement apatride à la naissance ou de parents inconnus“.

²² Voir projet de loi n° 6561, article 2, 32°.

²³ UNHCR, *Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise*, 20 novembre 2012.

²⁴ Pour plus de détails, voir UNHCR, *The statelessness Convention campaign, Why States should accede to the 1954 and 1961 Conventions*, 2011.

2. Ratification de la Convention européenne sur la nationalité

Le HCR accueille favorablement l'intention du Gouvernement luxembourgeois, exprimée à l'article 1er du projet de loi commenté, de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997 (ci-après la Convention européenne sur la nationalité de 1997)²⁵ que le Grand-Duché a signée en date du 26 mai 2008²⁶.

En effet, la Convention européenne sur la nationalité de 1997 régit l'acquisition et la perte de la nationalité et comprend, entre autres, une large gamme de garanties contre l'apatridie, dont la plupart sont semblables à celles de la Convention de 1961, il s'agit dès lors d'un point de référence notable pour réunir un consensus général dans le domaine de la nationalité.

3. Acquisition automatique et simplifiée de la nationalité luxembourgeoise

Acquisition automatique de la nationalité luxembourgeoise

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

„**Article 2** La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

L'article 1er est modifié comme suit:

„**Art. 1er** Sont Luxembourgeois:

(...)

„2° l'enfant né au Grand-Duché de parents légalement inconnus; l'enfant trouvé dans le Grand-Duché est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né sur le sol luxembourgeois;

3° l'enfant né au Grand-Duché qui ne possède pas de nationalité en raison du fait que son parent ou ses parents sont apatrides;

4° l'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent pas d'acquérir la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents, **sauf si ces lois lui permettent une acquisition de ces nationalités uniquement dans le cas d'un retour dans les pays étrangers concernés;**“

Commentaire des articles:

(...) Le point 4° vise à accorder la nationalité luxembourgeoise aux enfants nés au Grand-Duché de parents étrangers, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent pas d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents. **Toutefois, dans le cas où les enfants ne peuvent acquérir la nationalité de leurs parents qu'à la condition d'aller résider dans le pays d'origine de ces derniers, les enfants obtiennent quand même la nationalité luxembourgeoise**²⁷.

Le terme „sauf si“, utilisé au point 4° du nouvel article 1er ne semble pas refléter la volonté exprimée par le gouvernement dans le commentaire des articles, consistant à accorder la nationalité luxembourgeoise aux enfants qui seraient contraints de résider dans le pays d'origine de leurs parents pour en acquérir la nationalité.

²⁵ Conseil de l'Europe, Convention européenne sur la nationalité, 1997, disponible sur <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>.

²⁶ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, Article 1er.

²⁷ Projet de loi, Commentaire des articles, p. 20.

Recommandation:

Afin de refléter la volonté du gouvernement exprimée dans le commentaire des articles du projet de loi commenté, le HCR recommande de réviser le libellé de l'article 2 du projet de loi modifiant l'article 1er, 4° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise. En l'espèce, le terme „sauf si“ ne semble pas adéquat par rapport à la signification recherchée.

De plus, le nouvel article 1, 4° envisage la situation de „retour“ alors que le commentaire des articles utilise le terme de „résidence“. Etant donné que ces deux termes ont une signification différente, le HCR considère qu'il serait préférable de se référer à une seule et même notion tant pour le projet de loi que pour le commentaire de l'article.

La disposition pourrait éventuellement être reformulée comme suit:

4° „L'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers, à condition qu'aucune loi étrangère de nationalité ne lui permette d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents ou que l'acquisition de ces mêmes nationalités ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés.“

Acquisition simplifiée de la nationalité luxembourgeoise

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

„**Article 2** La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

(...)

3. *A la suite de l'article 2, il est ajouté un nouvel article 2-1 qui prend la teneur suivante:*

„**Art. 2-1.** (1) *Peuvent réclamer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire en conformité de l'article 21:*

(...)

3° *le mineur ou le majeur né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers, à condition qu'il ait eu une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins dix années et que sa mère ait effectivement et légalement résidé au Grand-Duché au moment de sa naissance; pendant la minorité de l'intéressé, la déclaration est présentée par son représentant légal; le consentement personnel de l'intéressé est requis dès qu'il ait atteint l'âge de douze ans révolus“*

Selon cette disposition, tant le majeur que le mineur sont visés par la procédure simplifiée pour réclamer la nationalité luxembourgeoise. Dans le cadre du dialogue avec le ministère de la Justice, le HCR a toutefois noté, pour ce qui concerne les enfants, le caractère subsidiaire de cette procédure, qui ne s'appliquerait que dans le cas où l'enfant visé dans la disposition commentée ne pourrait acquérir la nationalité luxembourgeoise de manière automatique en vertu de l'article 1er 3° et 4° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise tel que modifié par le projet de loi. Ce caractère subsidiaire pourrait être utilement reflété par exemple dans une circulaire d'application.

4. Accès facilité à la nationalité pour les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides

Introduction d'un accès facilité à la nationalité

- Durée de séjour (article 2 du projet de loi, nouvel article 7 (3) 5° à 7° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise)

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

„**Article 2** La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

(...)

7. *L'article 7 prend la teneur suivante*

„**Art. 7.** (1) *Pour être admis à la naturalisation, il faut:*

(...)

(2) Le demandeur doit justifier d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins cinq années.

La dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue.

(3) Par dérogation aux dispositions du paragraphe 2, le demandeur doit justifier d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins trois années, dont la dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue:

(...)

5° s'il est reconnu par le ministre compétent comme réfugié selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;

6° s'il est reconnu par le ministre compétent comme bénéficiaire de la protection subsidiaire par application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;

7° s'il est reconnu par le ministre compétent comme apatride au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.“

Le HCR se félicite de l'introduction des points 5° à 7° dans le nouvel article 7 (3) de la loi sur la nationalité luxembourgeoise lesquels prescrivent une période de séjour légal, requis pour être admis à la naturalisation, moins importante pour les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides que pour les étrangers en général.

Les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides devront ainsi justifier d'une résidence légale de 3 ans (au lieu des 7 ans actuellement prévus sans différenciation avec les étrangers en général ou des 5 ans prévus dans le projet pour les étrangers en général) ce qui est, comme explicité dans les commentaires du HCR de novembre 2012, favorable à une plus rapide intégration des personnes concernées.

- Calcul de la durée de séjour (article 2 du projet de loi, nouvel article 7 (4) de la loi sur la nationalité luxembourgeoise)

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

„**Article 2** La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

(...)

7. L'article 7 prend la teneur suivante

„**Art. 7. (1)** Pour être admis à la naturalisation, il faut:

(...)

(4) Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire en application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, ainsi que les apatrides au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, la période entre la date du dépôt de leur demande de protection et la date de la reconnaissance de leur statut par le ministre compétent est assimilée à une résidence légale au Grand-Duché“.

Le HCR accueille aussi favorablement le fait que la période entre la date du dépôt de la demande de protection et la date d'octroi du statut de réfugié, de la protection subsidiaire ou du statut d'apatride soit assimilée à une résidence légale et dès lors prise en compte dans le calcul de la durée de séjour requise pour l'accès à la naturalisation.

Conditions d'intégration

Outre la durée de résidence, le demandeur de nationalité devra répondre à certaines conditions d'intégration pour être naturalisé. Le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise maintient en effet les conditions prévues dans la loi du 23 octobre 2008, à savoir la connaissance de la langue luxembourgeoise et le suivi de cours d'instruction civique.

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

„**Article 2** La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

(...)

8. l'article 8 est rédigé comme suit:

Art. 8

(...)

(5) Dans des cas exceptionnels, le ministre de la Justice peut dispenser le demandeur atteint d'un handicap grave, certifié par un médecin spécialiste, de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique.“

A cet égard, le HCR se félicite de l'introduction d'une exception supplémentaire à celles actuellement prévues à l'article 7, al. 1 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise et relatives aux personnes ayant suivi une scolarité de sept ans dans le cadre de l'obligation scolaire ainsi qu'aux personnes ayant une autorisation de séjour avant le 31 décembre 1984 et qui résident depuis au moins cette date au Grand-Duché de Luxembourg. En effet, le projet de loi (article 2 du projet de loi introduisant un nouvel article 8, § 5 dans la loi sur la nationalité) permet au ministre de la Justice de dispenser le demandeur atteint d'un handicap grave de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique.

Toutefois, le HCR s'inquiète du fait que ce libellé ne couvre pas l'ensemble des personnes vulnérables et recommande que les exigences en matière de connaissance linguistique soient adaptées à la situation des réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides, en prévoyant des assouplissements et, le cas échéant, des exceptions, en particulier, pour les personnes particulièrement vulnérables, comme par exemple les personnes âgées, souffrant d'un traumatisme, d'un handicap mental plus léger ou ayant des problèmes de santé. A cet égard, le HCR souhaite renvoyer à ses commentaires de novembre 2012²⁸.

Recommandation:

Le HCR recommande que le projet de loi intègre à l'article 8, § 5 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise des exceptions concernant les réfugiés, les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire et les apatrides vulnérables.

²⁸ „Le HCR relève que si l'intégration est un „processus dynamique, à double sens, d'engagement mutuel des immigrés et des autres résidents des Etats membres“, il est essentiel que la spécificité même de l'homme et de la femme réfugiés, bénéficiant de la protection subsidiaire en application de la loi du 5 mai 2006 ou apatrides soit prise en considération dans toute sa dimension humanitaire. Ceci est notamment rappelé par l'article 34 de la Directive de Qualification, qui prévoit qu'„Afin de faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société, les Etats membres leur garantissent l'accès aux programmes d'intégration qu'ils jugent appropriés de manière à tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, ou créent les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes“.

Le HCR a ainsi souligné que les réfugiés de même que les bénéficiaires de protection subsidiaire sont confrontés à un certain nombre de défis spécifiques en matière d'intégration par rapport aux autres étrangers résidant régulièrement sur le territoire de l'Union Européenne. En effet, plusieurs facteurs tels que l'absence de lien avec le pays et les communautés d'origine, les expériences passées, l'âge, le degré de scolarité, la culture de la personne et sa vulnérabilité peuvent constituer des difficultés supplémentaires pour ces personnes en terme d'intégration. Or, ces catégories de personnes ne sont pas identifiées dans la loi comme nécessitant une attention particulière. Une situation similaire est observée pour les apatrides.

L'expérience passée ou des vulnérabilités insurmontables des réfugiés, bénéficiaires de protection internationale et apatrides peuvent empêcher ces personnes de remplir la condition de connaissance d'une seule de ces langues et/ou de passer une épreuve de langue avec succès. Une bonne pratique notée dans différentes législations de pays européens est la prise de considération lors des tests de langues et de leur évaluation des circonstances particulières des personnes concernées.

Il semble aussi important de permettre des exceptions à ces conditions de connaissance linguistique pour les personnes particulièrement vulnérables.

Le HCR accueille favorablement le fait que des personnes suivent des cours d'instruction civique afin d'améliorer leur intégration dans la communauté luxembourgeoise. Il souhaite que ces cours soient adaptés aux besoins spécifiques des bénéficiaires de protection internationale et que des exceptions puissent être admises au suivi de ces cours si la personne invoque des raisons valables à cet égard. Des exceptions pourraient notamment être envisagées pour des personnes ayant des difficultés psychologiques ou médicales pour suivre ces cours ou pour des personnes âgées“. UNHCR. Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, 20 novembre 2012.

Conditions formelles

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

„Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

(...)

9. l'article 9 est rédigé comme suit:

Art. 9

(...)

(2) Sont à produire à l'appui de la demande de naturalisation:

1° l'acte de naissance du demandeur; en cas d'impossibilité de produire l'acte de naissance le demandeur peut produire un acte de notoriété établi et homologué dans les conditions déterminées par les articles 70 à 72 du Code civil;

(...)

4° une copie du passeport en cours de validité du demandeur respectivement de son titre de voyage en cours de validité;

(...)“

Tel que repris dans ses commentaires de novembre 2012, „les réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire ont souvent été contraints de fuir leur pays d'origine dans des délais brefs, laissant leurs biens derrière eux et, dans de nombreux cas, la plupart si pas tous leurs documents. Etant donné l'absence de contact avec leur pays d'origine et le danger qu'un tel contact pourrait engendrer, très souvent les réfugiés seront dans l'impossibilité de produire un tel document“.

Le HCR se félicite dès lors de l'introduction de l'alternative prévue à l'article 2 du projet de loi prévoyant à l'article 9 (2), 1° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise qu'en cas d'impossibilité de produire l'acte de naissance, le demandeur peut introduire un acte de notoriété homologué ainsi que de la possibilité pour les bénéficiaires de protection internationale de soumettre un titre de voyage en cours de validité en lieu et place d'un passeport prévu à l'article 9 (2), 4° de la même loi.

*

IV. CONCLUSION

Le projet de loi n° 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise présente de nombreuses avancées tant en ce qui concerne la réduction et la prévention des cas d'apatridie qu'en termes d'accès facilité à la nationalité pour les personnes bénéficiant de protection internationale et les apatrides.

Par ailleurs, le HCR accueille favorablement l'intention du Gouvernement luxembourgeois de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997 qui réglemente l'acquisition et la perte de la nationalité et comprend, entre autres, une large gamme de garanties contre l'apatridie.

Le HCR se félicite également de la volonté du Gouvernement, exprimée dans le projet de loi commenté, d'aligner la législation nationale avec la Convention de 1961²⁹ et de renforcer ainsi la prévention des cas d'apatridie. Il accueille en effet favorablement l'introduction de nouvelles mentions aux apatrides et la modification du libellé de certaines dispositions afin de rapprocher encore davantage la législation nationale de la Convention de 1961.

Il est toutefois surpris et préoccupé par le fait que dans l'exposé des motifs du projet de loi commenté, le Gouvernement se prononce contre l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, et ce contrairement à ses engagements antérieurs. En effet, au-delà d'un alignement de la législation nationale avec la Convention de 1961, le HCR recommande au Grand-Duché de Luxembourg de respecter son engagement de décembre 2011 en adhérant à la Convention de 1961 et encourage donc le Gouvernement à revisiter sa position sur ce point.

²⁹ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, exposé des motifs, point 3.3, 3ème tiret, p. 18.

En novembre 2012 déjà, le HCR considérait que la législation nationale permettait une adhésion en l'état. Celle-ci n'a donc pas pour principal objectif d'améliorer la législation luxembourgeoise mais, de manière plus significative, en jouant un rôle important d'exemple au niveau international, de contribuer aux efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial et donc, à terme, diminuer le nombre potentiel d'apatrides dans le monde et sur le sol luxembourgeois.

Enfin, tout en comprenant le souci légitime des autorités luxembourgeoises de prévenir les abus potentiels qui pourraient découler de la mise en oeuvre des dispositions introduites dans la législation nationale, le HCR souhaite toutefois rassurer sur les craintes exprimées dans l'exposé des motifs du projet de loi quant à l'application de l'article 3 de la Convention de 1961 qui, à sa connaissance, n'a jamais causé de problèmes dans les autres Etats parties à la Convention et dont certains ont une flotte nettement plus importante que celle du Grand-Duché de Luxembourg. A cet égard, l'insertion d'une disposition mentionnant clairement le champ d'application *ratione personae* de la législation luxembourgeoise permettrait d'éviter toute mauvaise compréhension.

Août 2013

UNHCR
*Représentation régionale
pour l'Europe de l'Ouest*

6561/06

N° 6561⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(28.8.2013)

Le projet de loi sous avis a pour objet l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité faite à Strasbourg le 6 novembre 1997 et la modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (dénommées ci-après respectivement la „Convention européenne sur la nationalité“ et la „Loi du 23 octobre 2008“).

*

RESUME SYNTHETIQUE

Le projet de loi sous avis fait suite à une évaluation de la Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise qui a mis à jour la nécessité de revenir sur certaines dispositions, voire de réintroduire certains aspects qui avaient été abandonnés, et profite de l'occasion pour approuver en droit national la Convention européenne sur la nationalité.

Le projet de loi sous avis vise ainsi à faciliter l'intégration des résidents étrangers au Luxembourg, en facilitant l'accès à la nationalité luxembourgeoise, tout en conservant l'exigence linguistique, souvent critiquée, en raison de la difficulté supposée de l'épreuve de langue luxembourgeoise parlée, mais constituant un élément essentiel de la cohésion sociale. Les cas d'obtention de la nationalité, par déclaration et par la procédure de naturalisation, et leurs conditions, sont modifiés et adaptés au vu de l'expérience acquise ces cinq dernières années.

La Chambre de Commerce s'est toujours positionnée pour une grande ouverture de la société luxembourgeoise reflétant le rayonnement international de son économie et de son marché du travail.

De ce fait, la Chambre de Commerce se félicite de l'adoption d'une certaine flexibilité et de la poursuite du travail de modernisation du droit de la nationalité, notamment par le retour, dans le cadre de la procédure de naturalisation, **à la condition de résidence de cinq ans**, et à la réintroduction, entre autres, des dérogations à cette condition, dont elle avait réclamé le maintien dans son avis du 4 avril 2007¹. Ainsi, **une dérogation de résidence de trois ans** est établie pour plusieurs catégories de personnes, notamment pour les personnes étrangères nées au Luxembourg, les personnes ayant résidé au Luxembourg avant d'atteindre l'âge de 18 ans révolus, et les personnes mariées avec un conjoint luxembourgeois depuis au moins trois ans. Par ailleurs, **une dispense à l'obligation de résidence** est introduite pour les personnes mariées avec un(e) luxembourgeois(e) à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise. La Chambre de Commerce relève néanmoins que des avancées complémentaires sont encore possibles et nécessaires.

La Chambre de Commerce appelle ainsi, entre autres, les auteurs du projet de loi sous avis à **tenir compte de la situation socio-économique du pays**, qui dépend largement de la présence des résidents étrangers – et des travailleurs frontaliers – qui contribuent, de manière significative, à la richesse éco-

¹ Avis de la Chambre de Commerce du 4 avril 2007 sur le projet de loi n° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise (3129BJE).

nomique du Luxembourg, alors qu'ils sont sous-représentés d'un point de vue politique. La Chambre de Commerce considère qu'il est primordial de ne pas cantonner les résidents étrangers et les frontaliers à un seul rôle économique.

La Chambre de Commerce invite également les auteurs du projet de loi sous avis à **considérer la réalité linguistique du pays** afin de ne pas faire de la langue luxembourgeoise une langue d'exclusion, mais un vecteur d'intégration. Son apprentissage et la réussite du test de langue luxembourgeoise pour la naturalisation ne doivent pas tenir une place démesurée par rapport aux langues pratiquées dans le milieu professionnel, dans lequel les étrangers résidents évoluent et qui conditionne leur intégration. La réalité est en effet que le travail est la porte d'entrée principale d'intégration des étrangers au Luxembourg. Il est indéniable que la maîtrise de base de la langue luxembourgeoise, et notamment la compréhension de la langue luxembourgeoise parlée, constitue un avantage pour ce qui est de la cohabitation entre Luxembourgeois et non-Luxembourgeois. Eu égard aux réalités socio-économiques luxembourgeoises, il importe cependant d'éviter l'excès de zèle en la matière la langue nationale se doit d'être un pont et non une barrière. Voilà pourquoi la Chambre de Commerce propose d'abaisser d'un niveau les exigences linguistiques. Pour la compréhension orale, le niveau devrait baisser de B1 à A2 (par référence au cadre européen commun de références pour les langues) et de A2 à A1 pour l'expression orale.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne semble plus apprécier **l'école comme un moyen d'intégration**, puisque l'accomplissement de la scolarité dans un établissement suivant le programme public luxembourgeois ne dispense plus du suivi des cours d'instruction civique, mais uniquement de l'épreuve de langue, incohérence qu'elle relève et qu'elle ne s'explique par ailleurs pas. La Chambre de Commerce insiste sur le fait, que l'école, à l'instar du travail et de la famille, est l'outil et le lieu intrinsèque de l'intégration des populations étrangères. Par conséquent, elle appelle à la réintroduction de ce point dans le projet de loi sous avis.

En conclusion, malgré les quelques imperfections constatées, pour lesquelles elle propose un certain nombre d'améliorations développées ci-après – notamment (i) la possibilité pour les mineurs émancipés de demander la nationalité, (ii) l'acquisition de la nationalité par les soldats volontaires étrangers enrôlés dans l'armée luxembourgeoise, (iii) l'alignement du régime des partenariats civils aux droits découlant du mariage, (iv) la suppression des dispositions permettant l'acquisition de la nationalité par des étrangers ayant un aïeul luxembourgeois, (v) l'amélioration et la facilitation du test de langue et (vi) la modification des cours d'instruction civique portant principalement sur l'économie luxembourgeoise – la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis, contribuant davantage que la Loi du 23 octobre 2008 à l'intégration des étrangers au sein de la société luxembourgeoise.

*

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve des observations ci-après, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	++
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+2
Impact sur les finances publiques	+
Développement durable	+

Légende

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Luxembourg se présente souvent comme étant le pays aux cent nationalités, ce qui le place dans une position particulière, avec un solde migratoire inégalable au sein de l'Union européenne, que ce soit par le nombre d'arrivées annuelles sur son territoire (20.268 personnes sont venues s'installer au Luxembourg en 2011, s'ajoutant aux 220.522 étrangers résidents³) ou par le nombre quotidien de frontaliers qui viennent travailler au Luxembourg. Ces migrations permanentes ou temporaires font du Luxembourg le pays le plus ouvert de l'Union européenne et celui dont la croissance démographique, poussée par le solde migratoire, est la plus dynamique. Il en ressort que la place des étrangers est à la fois un atout et un enjeu pour le Luxembourg qui doit favoriser au mieux l'intégration de ces personnes au sein de la population locale.

La main-d'oeuvre étrangère a fortement contribué, et continue à contribuer, à la prospérité économique du Grand-Duché. Mais il existe un contraste notable entre l'importance des travailleurs étrangers dans l'économie luxembourgeoise et leur faible représentation au niveau politique. Les travailleurs étrangers ne sont guère impliqués dans la prise de décision politique qui pourtant les concerne. Une manière d'y remédier est bien sûr de favoriser l'accès à la nationalité luxembourgeoise ce qui est l'objet du présent projet de loi et ce dont il faut se féliciter.

*

2 Globalement, la Chambre de Commerce apprécie des éléments de simplification administrative, sous réserve des nuances relevées dans la partie „III.C. Les éléments de simplification administrative introduits par le projet de loi sous avis“ du présent avis.

3 Dépliant „L'ëtzebuerg 100% – Quelques données pour mieux comprendre notre société!“, cefis, 2011.

I – LA PLACE DES RESIDENTS ETRANGERS ET DES FRONTALIERS DANS L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE⁴

Démographiquement, le Luxembourg compte une population de 43% d'étrangers résidents, à laquelle s'ajoutent chaque jour 156.810 travailleurs frontaliers. Economiquement, les étrangers contribuent fortement à la richesse du pays, puisqu'ils représentent 7 salariés privés sur 10 et 3 entrepreneurs sur 4, les luxembourgeois occupant majoritairement des postes dans le secteur public. Il est à noter qu'entre 2004 et 2009, 7% des nouveaux emplois créés dans le secteur privé ont été occupés par des luxembourgeois, alors que 93% l'ont été par des résidents étrangers et des frontaliers. L'emploi frontalier n'a cessé de s'accroître au cours des dernières décennies, passant de 11.400 frontaliers en 1975 à 156.810 en 2012, soit un nombre qui a été multiplié par 13 en près de 40 ans, offrant à l'économie luxembourgeoise un vivier significatif en ressources humaines. Les étrangers résidents et les frontaliers ont une importance primordiale pour un pays, dont le solde naturel est peu dynamique et dont la population autochtone ne peut en conséquence pas pourvoir à elle-seule tous les emplois. Il est à noter que sur les 211.400 emplois créés en 35 ans, 139.600 postes ont été occupés par des frontaliers, près de 50.000 ont été occupés par les résidents étrangers et seulement 22.000 par les luxembourgeois.

Par conséquent et en dépit du chômage résident, il y a un réel déficit de l'offre d'emploi des personnes autochtones susceptibles d'occuper les postes ouverts. De ce fait, il est évident que la main-d'œuvre étrangère est plus que jamais nécessaire face à une population autochtone vieillissante et pour assurer la pérennité du modèle socio-économique luxembourgeois. Néanmoins, la place prépondérante des résidents étrangers et des frontaliers dans tous les secteurs économiques luxembourgeois n'est pas reflétée par leur influence démocratique.

En ce qui concerne les résidents étrangers, la Chambre de Commerce est ainsi en faveur à ce que l'inscription sur les listes électorales soit facilitée pour les résidents étrangers qui manifestent leur intention de participer aux élections, l'inscription volontaire entraînant cependant ensuite l'obligation d'aller voter. La Chambre de Commerce estime en effet que cette prise d'initiative de leur inscription sur les listes électorales s'insère en priorité dans une démarche volontaire d'intégration passant par l'accomplissement des conditions ouvrant droit à la naturalisation. Ceci implique que les conditions afférentes doivent être souples et réalistes, prenant en compte l'hétérogénéité de la mosaïque sociale luxembourgeoise. La Chambre de Commerce estime que le régime de la double nationalité permet à beaucoup d'étrangers de concrétiser leur attachement au Grand-Duché de Luxembourg et leur volonté de s'impliquer politiquement, sans pour autant renoncer à leurs origines. D'où l'intérêt de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise, comme le propose notamment le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce profite de l'occasion pour soumettre à nouveau la proposition, publiée dans son bulletin économique de mars 2012, „Actualité & Tendances n° 12 – Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“, d'instaurer „un droit de vote virtuel“⁵ pour les ressortissants étrangers sous la forme notamment d'enquêtes comparatives sur les principales préoccupations électorales des luxembourgeois et des étrangers, pour que les positions politiques des autorités publiques correspondent aux réalités économiques du pays, et ce dès l'échéance électorale de 2014. Cette façon de procéder, couplée à un accès plus facile à la nationalité à travers la naturalisation, constituerait un pas significatif en avant et constituerait une pièce maîtresse en vue d'augmenter la représentativité de l'électorat. Après une période d'observation, il convient de tirer les conclusions qui s'imposent et, le cas échéant, d'ouvrir davantage le droit de vote aux ressortissants étrangers.

*

⁴ Les chiffres mentionnés dans cette partie sont issus du dépliant du cefis susmentionné et du bulletin économique de la Chambre de Commerce „Actualité & Tendances n° 12 de mars 2012 – Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“.

⁵ Actualité & Tendances n° 12 mars 2012 „Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“, Chambre de Commerce, pages 16 et 139.

II – L’ACQUISITION DE LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE DEPUIS LA LOI DU 23 OCTOBRE 2008

L’intégration économique des étrangers, et en particulier des résidents étrangers, est une véritable réussite. Le droit de la nationalité, tel que mis en place par la Loi du 23 octobre 2008, a permis de contribuer au développement de leur intégration politique malgré quelques imperfections législatives, que la Chambre de Commerce n’avait pas manqué de soulever dans son avis du 4 avril 2007. Ainsi, elle avait notamment regretté un durcissement des conditions d’obtention de la nationalité, et en particulier l’allongement de la durée de résidence, ainsi que la disparition de la naturalisation par option.

Le sentiment d’appartenir à une nation peut amener les populations étrangères résidentes d’un pays, à aller plus loin dans leur démarche d’intégration, qui passe d’abord par le travail, la famille, ou la participation à des activités socioculturelles, puis par la volonté de jouer un rôle politique, fût-il minime, ou de peser sur les choix politiques qui les concernent. Demander la nationalité implique des devoirs et des droits, dont la participation aux élections comme électeur ou candidat.

Suite à la mise en place de la Loi du 23 octobre 2008, il s’est avéré nécessaire d’évaluer son application après cinq années d’exécution. A cette fin, le Ministère de la Justice a lancé en septembre 2012 un débat public, ainsi qu’un débat de consultation à la Chambre des Députés le 31 janvier 2013, pour prendre en compte les avis, les attentes, voire les soucis du public, des associations et du monde politique, et pour adapter la législation actuelle en conséquence.

Il résulte de ce travail d’évaluation que, depuis l’entrée en vigueur de la Loi du 23 octobre 2008, les demandes en naturalisation ont fortement augmenté. Plus de 13.000 personnes étrangères résidant depuis au moins sept ans au Luxembourg ont obtenu la nationalité luxembourgeoise, alors qu’avant cette loi, les cas de naturalisation ne dépassaient pas les 600 par an (hors options). Cet état de fait s’explique largement par la possibilité de conserver sa nationalité d’origine. La Loi du 23 octobre 2008 a également bénéficié à plus de 144 personnes qui ont pu recouvrer la nationalité luxembourgeoise après l’avoir perdue⁶, plus de 107 femmes luxembourgeoises qui par leur mariage avaient perdu leur nationalité ont choisi de la récupérer⁷ et 2.045 personnes ayant un aïeul luxembourgeois au 1er janvier 1900 ont obtenu la nationalité luxembourgeoise⁸.

<i>Année</i>	<i>Nombre de naturalisations suivant les dispositions de la Loi de 2008</i>	<i>Nombre de naturalisations selon l’ancienne procédure</i>	<i>Nombre de naturalisations par option (ancienne procédure)</i>	<i>Nombre de recouvrements</i>	<i>Total⁹</i>
2008	0	526	597	6 (anc. proc.)	1.129
2009	3.039	436	479	68	4.022
2010	4.084	41	50	136	4.311
2011	3.036	14	14	281	3.345
2012	2.919	5	5	1.751	4.680
Total	13.078	1.022	1.145	2.242	17.487

Le recensement de la population de 2011 fait apparaître que le Grand-Duché de Luxembourg compte 512.353 résidents, dont 220.522 étrangers¹⁰. Tous ces étrangers ne choisiront pas un jour de demander la nationalité luxembourgeoise, estimant être suffisamment intégrés par le travail ou leurs activités sociales ou bien considérant le Luxembourg comme un lieu de passage. Néanmoins beaucoup d’entre eux en feront la démarche. Un certain nombre des étrangers concernés ne rempliront pas les conditions requises. Entre 2009 et 2011, il a été constaté que 11.736 personnes ont obtenu la nationalité. 34 per-

⁶ Par application de l’article 14 de la Loi du 23 octobre 2008.

⁷ Par application de l’article 31 de la Loi du 23 octobre 2008.

⁸ Par application de l’article 29 de la Loi du 23 octobre 2008.

⁹ Source: Site Internet du Ministère de la Justice – Chiffres clés:

Statistiques en matière d’indigénat – Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise – Année 2008. Procédures de nationalité luxembourgeoise évacuées – Années 2009-2010-2011-2012.

¹⁰ Statec – Recensement de la population 2011 – Premiers résultats n° 11 – Mars 2013.

sonnes ne remplissaient pas la condition d'honorabilité en vue de l'obtention de la nationalité¹¹. Environ 30% des candidats potentiels n'ont pu déposer une demande en naturalisation en raison de leur échec au test de langue luxembourgeoise.

L'accroissement soutenu de la population étrangère au Grand-Duché de Luxembourg et les critiques relevées par l'enquête d'évaluation de la Loi du 23 octobre 2008 quant aux conditions à remplir pour la naturalisation – en particulier la condition de résidence et le test de langue – ont amené le gouvernement à décider d'approuver l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité que le Luxembourg avait pourtant déjà signée le 26 mai 2008, et qui lui permet ainsi de réintroduire une certaine flexibilité, notamment dans le cadre de dérogations à la condition de résidence et qui avaient été supprimées en 2008.

Partant, les adaptations nécessaires de la Loi du 23 octobre 2008 permettent d'adopter, par le projet de loi sous avis, la Convention européenne sur la nationalité qui définit un ensemble de principes et de règles pour encadrer l'acquisition de la nationalité du pays dans lequel les populations étrangères résident et encadre les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité. La Convention européenne sur la nationalité consacre trois principes: (i) la prévention de l'apatridie, (ii) la non-discrimination et (iii) le respect des droits des populations étrangères résidentes.

Dans le respect de la Convention européenne sur la nationalité, le projet de loi sous avis adapte dès lors les dispositions de la Loi du 23 octobre 2008 en maintenant les cinq conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise, tout en les assouplissant pour certaines, mais en les durcissant pour d'autres.

*

III – CRITIQUES RELATIVES AUX PRINCIPALES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PROJET DE LOI SOUS AVIS

L'objectif principal du projet de loi sous avis est, selon l'exposé des motifs, de consolider l'intégration des étrangers résidant au Grand-Duché de Luxembourg, en facilitant leur accès à la nationalité luxembourgeoise dans le respect de la cohésion sociale. Ainsi le projet de loi rectifie les imperfections constatées dans l'application des dispositions de la Loi du 23 octobre 2008, et simplifie les procédures et partant le travail des administrations publiques.

La Chambre de Commerce considère que l'objectif n'est pas totalement rempli, que ce soit dans le cadre de l'acquisition de la nationalité par déclaration (III.A), dans l'accomplissement des conditions permettant l'accès à la naturalisation (III.B), qui nécessitent encore des modifications pour s'inscrire totalement dans la modernisation souhaitée par le gouvernement ou encore en termes de simplification administrative (III.C).

III.A. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par déclaration

Le projet de loi élargit les cas d'acquisition de la nationalité sans procédure de naturalisation, mais par simple déclaration. La Loi du 23 octobre 2008 prévoyait uniquement les cas (i) des mineurs adoptés par un luxembourgeois, ou (ii) par une personne acquérant ou recouvrant la nationalité luxembourgeoise, ainsi que (iii) des personnes nées avant le 1er janvier 1920 au Luxembourg. Le projet de loi sous avis étend ainsi l'acquisition de la nationalité par déclaration à sept autres catégories de personnes, comme les mineurs de parents ou d'adoptants apatrides conformément à la Convention européenne sur la nationalité, et les majeurs adoptés par un Luxembourgeois, ou par une personne acquérant ou recouvrant la nationalité luxembourgeoise. La date de naissance du 1er janvier 1920 est changée par celle du 19 avril 1939, qui correspond au centenaire de l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre de Commerce est satisfaite que le présent projet de loi règle clairement les cas d'apatrides en facilitant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise aux étrangers apatrides ou risquant l'apatridie.

¹¹ Rapport d'évaluation du Ministère de la Justice – Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise – septembre 2012.

Cependant, et bien que le projet de loi sous avis supprime la procédure spéciale de naturalisation permettant de naturaliser une personne qui, dans des circonstances exceptionnelles, a rendu des services à l'Etat – ce que la Chambre de Commerce approuve, car conformément à la Convention européenne sur la nationalité, cela garantit l'égalité de traitement des citoyens – la Chambre de Commerce émet toutefois une réserve. Elle propose ainsi que l'acquisition de la nationalité par déclaration soit étendue aux résidents étrangers participant au fonctionnement de l'Etat ou de services publics et en particulier de l'armée pour ce qui est des soldats volontaires étrangers.

En effet, à l'instar de ce que pratiquent d'autres pays (par exemple la France et la légion étrangère dont les militaires deviennent français „*par le sang versé*“), la Chambre de Commerce considère que, puisque les soldats volontaires étrangers participent à la force armée luxembourgeoise, la Nation devrait en signe de reconnaissance pour „*service rendu à la Nation*“ leur proposer d'acquérir la nationalité luxembourgeoise.

III.B. Les cinq conditions à la naturalisation telles que modifiées par le projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce se félicite que le projet de loi sous avis adopte enfin une définition d'une „*intégration suffisante*“ dont doit justifier le demandeur en naturalisation, bien que le concept, en lui-même, paraisse quelque peu maladroit. Aussi, au titre de l'article 2 point 6 du projet de loi sous avis, le candidat à la naturalisation justifie d'une intégration suffisante lorsqu'il remplit les conditions d'âge, de résidence, d'honorabilité, d'une connaissance active et passive suffisante de la langue luxembourgeoise, et qu'il a suivi les cours d'instruction civique. En ce qui concerne les conditions en particulier, la Chambre de Commerce formule les observations qui suivent.

1) La condition d'âge

L'article 2 point 7 (1) 1° du projet de loi sous avis ne modifie pas **la condition d'âge de 18 ans révolus** autorisant le candidat à demander sa naturalisation.

La Chambre de Commerce s'interroge quant au cas du mineur émancipé qui, par application de l'article 481 du Code civil „*est capable, comme un majeur, de tous les actes de la vie civile*“. Par application de la Loi du 23 octobre 2008 et du projet de loi sous avis, la question se pose, en effet, de savoir si celui-ci doit attendre la majorité pour demander la nationalité. Etant considéré comme un majeur pour tout un ensemble d'actes, il devrait, de la compréhension de la Chambre de Commerce, être admis à la naturalisation.

2) La condition de résidence

2.a. Le principe de cinq ans de résidence

L'article 2 point 7 (2) du projet de loi sous avis réduit et reprend la durée de résidence requise pour la naturalisation telle que prévue avant la Loi du 23 octobre 2008, à savoir le **principe de cinq ans de résidence**.

A la grande satisfaction de la Chambre de Commerce, le projet de loi sous avis modifie l'obligation de résidence, qui constitue en réalité un simple retour aux conditions moins contraignantes en vigueur avant la réforme du droit de la nationalité de 2008. Il s'agit en effet de cinq ans avec **des interruptions de résidence possibles**, l'important étant de résider continuellement sur le territoire la dernière année avant la demande en naturalisation. En effet, dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce avait fortement critiqué l'allongement de la durée de résidence à sept ans. Elle estimait que cela allait à l'encontre de la volonté du gouvernement de moderniser le droit de la nationalité et de promouvoir l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise. L'abaissement de la durée de résidence, telle que proposée par le projet de loi sous avis, répond ainsi aux critiques et aux attentes formulées à l'époque par la Chambre de Commerce.

2.b. La réintroduction des dérogations

L'article 2 point 7 (3) 3° du projet de loi sous avis accompagne le principe de cinq ans de résidence obligatoire d'**une dérogation de trois ans de résidence** pour plusieurs catégories de personnes, à

savoir (i) les personnes étrangères nées au Luxembourg, (ii) les personnes ayant résidé au Luxembourg avant d'atteindre l'âge de 18 ans révolus, (iii) les **personnes mariées avec un conjoint luxembourgeois depuis au moins trois ans et partageant une communauté de vie au moment de l'introduction de la demande**, (iv) les étrangers ayant exécuté un contrat d'accueil et d'intégration, (v) les réfugiés, (vi) les étrangers bénéficiant de la protection subsidiaire et (vii) les apatrides.

La Chambre de Commerce se réjouit de la réintroduction de ces dérogations qui avaient été supprimées par la Loi du 23 octobre 2008, et dont elle avait demandé en vain le maintien dans son avis du 4 octobre 2007. Bien que ces dérogations résultent aussi de l'application des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité, elles démontrent surtout la volonté du gouvernement d'aider ces catégories de personnes à finaliser leur intégration au sein de la société luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce se félicite, entre autres, de l'introduction de la dérogation pour les couples mariés, mais elle doute que celle-ci réponde à elle seule de manière satisfaisante à leurs attentes. En effet, lorsqu'un conjoint étranger éprouve des difficultés à obtenir la nationalité de son conjoint luxembourgeois, les difficultés se situent principalement au niveau de la réussite de l'épreuve de la langue luxembourgeoise, et non pas de la durée de résidence, comme cela ressort des commentaires des citoyens ayant participé à la consultation publique de 2012¹².

De plus, au vu de l'exposé des motifs qui soulève le risque des mariages de complaisance, la Chambre de Commerce propose que les officiers d'état civil soient rendus plus attentifs à ce risque, afin qu'ils puissent mieux les détecter lors du dépôt du dossier de demande de célébration à la commune.

Enfin, la Chambre de Commerce propose que le résident étranger engagé dans un partenariat civil avec un citoyen luxembourgeois puisse également bénéficier de la dérogation de la condition de résidence, au même titre que le résident étranger marié avec un luxembourgeois. Il en va de même pour le cas des couples homosexuels vivant au Grand-Duché de Luxembourg et qui se sont paçsés ou mariés à l'étranger et pour lesquels elle propose de pouvoir également bénéficier de cette dérogation.

2.c. Les cas de dispenses possibles à l'obligation de résidence

L'article 2 point 7 (5) 1° du projet de loi sous avis introduit quant à lui **une dispense totale de l'obligation de résidence pour les personnes mariées avec un(e) luxembourgeois(e) à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise**. Ceci correspond aux dispositions de la Convention européenne sur la nationalité.

La Chambre de Commerce se félicite de cette dispense, qu'elle avait d'ailleurs demandée dans son avis du 4 avril 2007. Néanmoins, elle propose que le résident étranger engagé dans un partenariat civil avec un citoyen luxembourgeois, à condition qu'il soit le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise, puisse également bénéficier de cette dispense. Il en va de même pour le cas de la personne homosexuelle résidant au Luxembourg, engagée dans un partenariat civil contracté à l'étranger, ou mariée à l'étranger, avec un citoyen luxembourgeois, à condition qu'elle soit le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise.

L'article 2 point 7 (5) 2° du projet de loi sous avis maintient aussi la dispense de la condition de résidence pour **les personnes ayant, en ligne directe paternelle ou maternelle, un aïeul luxembourgeois en date du 1er janvier 1900**, qui peut acquérir la nationalité luxembourgeoise par simple déclaration. Néanmoins, par application du point 45 de l'article 2 du projet de loi sous avis, le demandeur devra, à partir du 1er janvier 2019, bien que toujours dispensé de la condition de résidence, participer au test de langue et suivre les cours d'instruction civique pour pouvoir accéder à la nationalité.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler sa position publiée dans l'avis du 4 avril 2007 et dans son bulletin économique de mars 2012 susmentionnés, sur cette acquisition de la nationalité en raison de ce lien filial avec un aïeul luxembourgeois.

Déjà en 2007, la Chambre de Commerce s'était interrogée sur le bien-fondé de l'article 29 de la Loi du 23 octobre 2008 repris à l'article 2, points 7 et 45, du projet de loi sous avis. En effet, aucune condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg, ni de connaissance de la langue luxembourgeoise n'est exigée pour ce type de candidats. Cela soulève des questions sur l'équité de cette dispo-

¹² Commentaires, suggestions et questions des citoyens – Réforme de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise – décembre 2012.

sition et sur l'égalité de traitement par rapport aux résidents étrangers aspirant à la nationalité. Ces derniers ont parfois des compétences linguistiques plus modestes, mais ils résident au Luxembourg depuis un nombre conséquent d'années ou sont mariés ou liés à un ressortissant luxembourgeois.

Passé la date du 31 décembre 2018, même s'ils devront dès lors réussir le test de langue et suivre les cours d'instruction civique, la Chambre de Commerce estime qu'il se posera encore la question de savoir dans quelle mesure ces descendants d'immigrés, ayant quitté le sol luxembourgeois au cours du 20ème siècle, entretiennent des rapports étroits avec le pays d'origine de leur aïeul. En effet, pour ces descendants, devenir luxembourgeois est-il un signe concret de leur attachement au Grand-Duché ou, est-ce simplement un moyen d'obtenir une nationalité européenne? La Chambre de Commerce rappelle qu'en 1900, environ 70.000 Luxembourgeois avaient émigré, sur une population totale de 235.000 personnes. Plus de 100 ans après, cela représente un nombre impressionnant de descendants théoriques, dont une naturalisation massive ne pourrait que décrédibiliser encore davantage la légitimité de cette disposition¹³.

La Chambre de Commerce considère que la légitimité d'une telle disposition repose sur la définition que les auteurs du projet de loi sous avis retiendront des termes de „*nation luxembourgeoise*“. Soit, il est considéré que la Nation est définie par référence à des caractères ethniques, des liens du sang, mais réservant la nationalité aux seuls résidents de souche, descendants eux-mêmes d'autochtones. Une telle notion présuppose alors l'assimilation ou l'intégration de l'étranger. Soit, à l'opposé, il est adopté une conception plus moderne qui met le „*vivre ensemble*“ au centre de l'attention. De ce fait, un ressortissant étranger qui opte pour une résidence au Grand-Duché, s'y intègre notamment par le travail et la vie sociale, a le même droit d'appartenir à la nation luxembourgeoise qu'un luxembourgeois de souche. La Chambre de Commerce note que 56% des étrangers se déclarent désireux d'adopter la nationalité luxembourgeoise. Parmi eux, 82% déclarent vouloir conserver leur nationalité d'origine¹⁴. Ainsi, ils veulent participer au fonctionnement de la communauté luxembourgeoise, y jouir de tous les droits civils, y prendre la nationalité, sans pour autant renoncer à leur patrie, leurs origines, leur „sang“.

Le droit de la nationalité a clairement évolué dans la direction d'un „*projet commun de société*“. Le législateur a introduit le double droit du sol (*est luxembourgeois l'enfant né au Luxembourg dont un des deux parents est né au Luxembourg*), ainsi que la double nationalité. Il apparaît dès lors évident que les dernières refontes du cadre légal en matière de nationalité n'ont pas mis en valeur la dimension „*droit du sang*“, mais clairement la dimension „*droit du sol*“. Par conséquent, attribuer la nationalité luxembourgeoise à certaines personnes sur la base d'une condition d'origine (ethnique) s'oppose à l'évolution générale visant avant tout „*le vivre ensemble*“ sur un territoire indépendamment des origines.

Enfin, par application de la définition du terme „*nationalité*“ telle que retenue par la Convention européenne sur la nationalité, la nationalité „*désigne le lien juridique entre une personne et un Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne*“. Partant, la Chambre de Commerce doute de la conformité des points 7 et 45 de l'article 2 du projet de loi sous avis notamment avec la Convention européenne sur la nationalité, et suggère la suppression de cette disposition.

2.d. *Le cas des personnes étrangères mariées avec un ressortissant luxembourgeois résidant à l'étranger*

L'article 2 point 7 (4) paragraphe 2 du projet de loi sous avis prévoit que le demandeur marié avec un conjoint de nationalité luxembourgeoise qui, de par sa fonction conférée par une autorité luxembourgeoise, européenne ou internationale, réside à l'étranger, voit sa résidence étrangère assimilée à une résidence effective et légale au Luxembourg. Il se voit donc dispensé de la condition de résidence au Luxembourg.

La Chambre de Commerce adhère à cette disposition et conçoit que le citoyen luxembourgeois, représentant par sa fonction le Grand-Duché de Luxembourg à l'étranger, puisse voir son conjoint bénéficier de cette dispense.

La Chambre de Commerce juge que la plupart de ces dérogations et dispenses, résultant des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité, devraient avoir un effet positif sur le nombre

¹³ Actualité & Tendances n° 12 mars 2012 „Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“, Chambre de Commerce, page 109.

¹⁴ Etude du 15 décembre 2009, commanditée par l'ASTI pour son trentième anniversaire.

de demandes de naturalisation et constituent un signal positif vis-à-vis des populations étrangères susceptibles de demander la naturalisation. Ces dispositions replacent le Luxembourg dans le groupe des pays considérés comme ouverts à l'immigration.

3) *La condition liée à la réussite du test de la langue luxembourgeoise*

L'article 2 point 8 (1) du projet de loi sous avis détermine le niveau de maîtrise nécessaire de la langue luxembourgeoise pour réussir le **test de langue**, à savoir le **niveau B1 pour la compréhension orale et le niveau A2 pour l'expression orale**, conformément au cadre européen commun de référence pour les langues.

Afin de réduire les échecs au test de langue, il est introduit une certaine souplesse, par l'introduction d'un **système de compensation** entre les épreuves de compréhension orale et d'expression orale, avec la **possibilité de repasser une seule épreuve** si la compensation des notes obtenues échoue.

3.a. *Réflexions relatives au test de langue*

Le niveau A2 correspond à une personne qui „*utilise des structures élémentaires constituées d'expressions mémorisées, de groupes de quelques mots et d'expressions toutes faites afin de communiquer une information limitée dans des situations simples de la vie quotidienne et d'actualité. Elle utilise des structures simples correctement mais commet encore systématiquement des erreurs élémentaires. Elle peut se faire comprendre dans une brève intervention même si la reformulation, les pauses et les faux démarrages sont évidents. Elle peut répondre à des questions et réagir à des déclarations simples. Elle peut indiquer qu'elle suit mais est rarement capable de comprendre assez pour soutenir la conversation de son propre chef. Elle peut relier des groupes de mots avec des connecteurs simples tels que „et“, „mais“ et „parce que“*“¹⁵.

Le niveau B1 correspond à une personne qui „*possède assez de moyens linguistiques et un vocabulaire suffisant pour s'en sortir avec quelques hésitations et quelques périphrases sur des sujets tels que la famille, les loisirs et centres d'intérêt, le travail, les voyages et l'actualité. Elle utilise de façon assez exacte un répertoire de structures et schémas fréquents, courants dans des situations prévisibles. Elle peut discourir de manière compréhensible, même si les pauses pour chercher ses mots et ses phrases et pour faire ses corrections sont très évidentes, particulièrement dans les séquences plus longues de production libre. Elle peut engager, soutenir et clore une conversation simple en tête-à-tête sur des sujets familiers ou d'intérêt personnel. Elle peut répéter une partie de ce que quelqu'un a dit pour confirmer une compréhension mutuelle. Elle peut relier une série d'éléments courts, simples et distincts en une suite linéaire de points qui s'enchaînent*“¹⁶.

Les auteurs du projet de loi s'interrogent sur la difficulté du test de langue, car environ 70% des candidats le réussissent, 10% échouent totalement et 20% ne réussissent pas à l'une ou l'autre partie du test.

La Chambre de Commerce ne partage pas l'opinion des auteurs du projet de loi sous avis de maintenir le niveau actuel de l'examen. Elle préconise au contraire de l'abaisser, de manière à ce que, dans le cadre des tests pour l'obtention de la nationalité, le niveau requis s'apprécie davantage dans le cadre de la compréhension de la langue parlée et dans une moindre mesure de l'emploi de celle-ci dans la vie quotidienne. Ainsi, la Chambre de Commerce propose que le niveau de l'expression orale soit abaissé de A2 à A1, et celui de la compréhension orale de B1 à A2.

Néanmoins, elle considère que la connaissance de la langue luxembourgeoise est essentielle pour la cohésion sociale, cette langue étant le fondement de l'identité nationale. Son apprentissage par les populations étrangères résidentes aspirant à la naturalisation est une preuve de leur volonté de s'intégrer dans la société luxembourgeoise. La connaissance de la langue est une condition importante pour prétendre à la nationalité, mais elle ne doit pas être un obstacle insurmontable, pour des populations étrangères aspirant à la nationalité et parfaitement intégrées dans la société par leur famille, leur emploi ou leurs activités socioculturelles. Elles peuvent même être amenées à ressentir cet obstacle de la langue comme un facteur d'exclusion.

¹⁵ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_FR.pdf page 28.

¹⁶ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_FR.pdf page 28.

Partant, dans l'hypothèse où le test de la langue luxembourgeoise serait maintenu dans son contenu actuel, la Chambre de Commerce préconise une analyse pratique et objective du test actuellement pratiqué afin de l'améliorer, pour qu'il corresponde davantage à la définition des niveaux A2 et B1 susmentionnée, et en particulier pour ce dernier qui se compose d'une écoute de trois textes et d'un questionnaire à choix unique. Bien que les questions composant le test d'écoute exigent une certaine capacité de déduction des candidats¹⁷, la question posée ne doit pas pousser le candidat à vouloir choisir deux réponses ou de l'induire en erreur.

Le premier exemple du test d'écoute publié sur le site Internet de l'Institut national des langues¹⁸, ainsi que les deux premières questions liées à l'écoute, illustrent parfaitement ce propos:

Le candidat se voit proposer l'écoute suivante intitulée „*En Auszuch aus den Noriichte verstoen*“:

„*Et gouf en Tëschefall an engem Persounenzuch vun den CFL.*

Ee Mecanicien gouf dobäi verwonnt.

Den Tëschefall wor am Zuch vun 13.27 Auer vu Waasserbëlleg op Lëtzebuerg.

D'Heizung war iwwerhëtzt an hat ugefaang mat dämpfen.

Den Zuch stoung an deem Moment nach an der Gare zu Waasserbëlleg.

D'Passagéier hunn den Damp gesinn an och direkt gemierkt, dass et ganz warm gouf.

Si sinn aus dem Zuch gelaf an hunn d'Personal allertéiert...“

La première question indique trois choix de réponses possibles. Une seule peut être choisie:

Wou ass dat Ongléck geschitt?

A) tëschent zwou Uertschaften

B) an enger Gare

C) an enger Lokomotiv

D'une part, le texte fait état d'un incident „*Tëschefall*“ et non pas d'un accident „*Ongléck*“. La mauvaise utilisation des mots peut induire le candidat en erreur. D'autre part, en l'absence de corrigé disponible en ligne, on peut penser que la bonne réponse soit la B, la réponse C est aussi correcte, si l'on considère que la locomotive fait partie intégrante du train, ou si l'on considère que de nos jours il n'y a plus de locomotive en tant que telle. Cela porte donc à interprétation et induit aussi le candidat en erreur.

La seconde question est:

Wat ass geschitt? Eng Heizung ...

A) ass explodéiert.

B) huet gebrannt.

C) ass ze waarm ginn.

Le texte d'écoute utilise le mot germanique „*iwwerhëtzt*“ qui correspond à la réponse C „*ass ze waarm ginn*“. Le fait de savoir utiliser deux mots ayant la même signification correspond plus à un niveau B2 conformément aux prescriptions du cadre européen commun de référence pour les langues. Une personne ayant le niveau B1 ne pourra pas éviter les malentendus lors d'écoutes ou lors d'une conversation. Le niveau B1, qui se doit de placer la personne dans des situations prévisibles et des sujets familiers, implique qu'écouter des nouvelles comme une déclaration spontanée dans une gare ou à la radio ne correspondent pas à un niveau B1, mais B2 voir C1.

Aussi, la Chambre de Commerce est d'avis que ce type de questions risque d'être à l'origine de l'échec d'un nombre important de candidats, ainsi que de leur frustration tel que cela ressort des nombreux commentaires publiés dans le rapport d'évaluation de la Loi du 23 octobre 2008. La Chambre de Commerce suggère que le test de compréhension orale corresponde davantage à la définition du cadre européen commun de référence pour les langues. D'un point de vue purement pratique, la Chambre de Commerce recommande également l'utilisation de casques audio au lieu d'haut-parleurs, afin de placer tous les candidats dans les mêmes conditions optimales d'examen, leur évitant d'être éventuellement gênés par les autres candidats présents.

¹⁷ Rapport d'évaluation du Ministère de la Justice – Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise page 27.

¹⁸ <http://www.inssl.lu/>

Finalement, la Chambre de Commerce rappelle la position publiée dans son avis du 4 avril 2007, où elle estimait qu'il ne serait pas choquant de tolérer une maîtrise légèrement inférieure de la langue luxembourgeoise, si ces insuffisances étaient compensées par d'autres éléments d'intégration. Comme la Chambre de Commerce l'avait justement suggéré en 2007, il ne serait, par exemple, pas choquant qu'une personne mariée à un luxembourgeois et arrivée au Luxembourg à un âge où l'apprentissage d'une langue étrangère supplémentaire n'est pas évident, mais qui aurait résidé et travaillé au Grand-Duché de nombreuses années, puisse se voir attribuer la nationalité luxembourgeoise malgré ses lacunes linguistiques.

3.b. La prise en compte de la réalité économique et linguistique du Luxembourg

Comme déjà indiqué, la Chambre de Commerce soutient l'idée qu'une connaissance de base du luxembourgeois est utile et nécessaire pour être naturalisé. Néanmoins, elle est en faveur d'une approche proportionnée et objective à cet égard, puisque bon nombre de candidats à la nationalité ne pratiqueront la langue luxembourgeoise qu'aux fins du test et ne l'utiliseront pas ou peu au quotidien.

Parallèlement à sa suggestion formulée ci-avant d'abaisser les niveaux requis en langue luxembourgeoise pour l'acquisition de la nationalité, la Chambre de Commerce souhaite rappeler sa position publiée dans son bulletin économique de mars 2012 relative aux niveaux des langues exigés pour le recrutement des fonctionnaires et des employés des administrations de l'Etat et des établissements publics, correspondant à un cadre plus exigeant en langue luxembourgeoise que pour l'acquisition de la nationalité¹⁹.

Elle relève en effet que la législation réglementant les niveaux de compétence demandés en luxembourgeois, en français et en allemand pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics doivent être atteints aussi bien pour la compréhension orale que pour l'expression orale, alors que dans le cadre de la nationalité, les compétences requises dans ces deux domaines sont de niveau différent.

La Chambre de Commerce propose que les exigences en matière d'expression et de compréhension orales du luxembourgeois pour l'accès à la fonction publique et à la nationalité répondent à une certaine cohérence, et suggère que le niveau requis pour la langue luxembourgeoise à l'examen d'accès à la fonction publique soit abaissé à A2 pour l'expression orale et B1 pour la compréhension orale sans distinction de carrière.

La Chambre de Commerce préférerait également un régime linguistique en phase avec le monde de l'entreprise. Elle considère que l'intégration des étrangers passe principalement par l'emploi qu'ils occupent et partant, par l'apprentissage en premier de la langue de travail que leur entreprise pratique, à savoir le français, l'anglais et l'allemand. Dans la quasi-majorité des cas, les résidents étrangers apprendront le luxembourgeois dans un deuxième temps. La Chambre de Commerce souhaite souligner la réalité du terrain, selon laquelle la seule maîtrise du luxembourgeois ne permet pas de s'intégrer sur le marché du travail. En conséquence, la Chambre de Commerce appelle à la prise en compte de cet état de fait pour que le niveau acceptable de la maîtrise du luxembourgeois ne soit pas un obstacle insurmontable pour les candidats à la naturalisation.

Enfin, la Chambre de Commerce préconise un renforcement de l'utilisation des langues française et allemande dans la communication orale, notamment lors des campagnes électorales et dans les médias audiovisuels. Le niveau de maîtrise du luxembourgeois exigé pour la naturalisation ne permet pas à toutes les personnes naturalisées de suivre les campagnes politiques qui sont dominées par la langue luxembourgeoise. Cette situation est, de plus, en totale contradiction avec la volonté des pouvoirs publics d'inciter les résidents étrangers à s'inscrire sur les listes électorales par la publication de dépliants en plusieurs langues. Le fait que les ressortissants étrangers ne s'impliquent pas davantage dans le débat politique est, d'après la Chambre de Commerce, non pas un manque d'intérêt, mais un problème résultant avant tout de la barrière de la langue.

¹⁹ Règlement grand-ducal du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics.

4) *La condition du suivi de cours d'instruction civique*

Le projet de loi sous avis ne modifie pas la condition de suivi des cours d'instruction civique en tant que telle, cours qui portent notamment sur le fonctionnement des institutions de l'Etat, les droits fondamentaux et l'histoire du pays. Toutefois, il introduit une **obligation de suivi pour tous les candidats à la nationalité quels qu'ils soient**, même s'ils ont accompli leur scolarité au Luxembourg. Les seules personnes qui en seront dorénavant dispensées sont les personnes souffrant d'un handicap grave les empêchant d'y participer.

La Chambre de Commerce souligne qu'entre octobre 2009 et décembre 2010, plus de 85% des candidats à la naturalisation ont bénéficié d'une dispense du test de langue et des cours d'instruction civique²⁰. Ces dispenses de cours ne sont accordées, par la Loi du 23 octobre 2008, qu'aux candidats (i) ayant accompli au moins sept ans de scolarité au Luxembourg dans un établissement appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois (2.572 demandes sur 5.270 demandes au total pendant la période précitée), et (ii) aux candidats disposant d'une autorisation de séjour au Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et qui y résident depuis au moins cette date.

La Chambre de Commerce regrette la suppression de ces deux dispenses en ce qui concerne la condition du suivi des cours d'instruction civique, qui laisse, entre autres, sous-entendre qu'un étranger ne peut pas suffisamment s'intégrer dans la société luxembourgeoise par l'école et l'enseignement. Or, il n'y a pas meilleure intégration que l'accomplissement de sa scolarité dans un établissement qui, de surcroît, applique les programmes de l'enseignement public luxembourgeois qui est suivi par les Luxembourgeois.

Il en est de même de la personne présente au Grand-Duché de Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et qui y réside toujours, que l'on peut présumer être intégrée à la société luxembourgeoise, puisqu'elle y a construit sa vie professionnelle, familiale et sociale sur une longue durée. Partant, la Chambre de Commerce estime que cette personne devrait être considérée à juste titre comme étant familière avec le fonctionnement politique, économique et social du Luxembourg, et qu'elle devrait continuer à bénéficier de la dispense de suivi des cours d'instruction civique.

Par ailleurs, en l'absence d'explication quant à la suppression de ces deux dispenses, la Chambre de Commerce dénonce un manque de cohérence étant donné que celles-ci sont maintenues pour le test de langue luxembourgeoise.

Concernant le contenu des cours d'instruction civique, la Chambre de Commerce souhaite rappeler là aussi sa position en la matière, publiée dans son bulletin économique de mars 2012 où, bien qu'elle comprenne la volonté d'inculquer certaines bases communes à tous les candidats à la naturalisation relatives à l'histoire et au fonctionnement du pays, ainsi qu'aux valeurs fondamentales qui fondent sa cohésion sociale, la Chambre de Commerce préférerait que les cours dispensés offrent une utilité plus concrète et reflètent davantage les aspects politiques, économiques et sociaux du pays. En effet, les candidats à la naturalisation sont principalement des ressortissants communautaires et occidentaux d'un niveau d'éducation relativement élevé, culturellement et sociologiquement proches des Luxembourgeois, et qui partagent les mêmes valeurs démocratiques. Il serait dès lors plus pertinent de valoriser une formation portant également sur les structures socio-économiques du Luxembourg et l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, puisque l'intégration des candidats passe, dans les faits, d'abord par le travail.

5) *Le durcissement de la condition d'honorabilité*

Ne peut prétendre à la naturalisation et, partant se la voit refuser, tout candidat qui fait de fausses affirmations, dissimule des faits importants ou agit en fraude dans le cadre de sa demande en naturalisation. Il en va de même, sous certaines conditions, de la personne déjà condamnée au Luxembourg ou à l'étranger. Le projet de loi durcit les conditions quant à ces condamnations. Dorénavant, se verra refuser la naturalisation le candidat qui a été condamné à une peine de réclusion criminelle, une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois ou d'une peine d'emprisonnement avec sursis d'au moins douze mois. Néanmoins, le candidat sera „*pardonné*“ et pourra être naturalisé, en cas de réhabilitation

²⁰ Bulletin économique de la Chambre de Commerce „Actualité & Tendances n° 12 mars 2012 – Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“.

légale ou judiciaire, ou lorsqu'il aura exécuté définitivement sa peine depuis au moins dix ans avant l'introduction de sa demande en naturalisation²¹.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler. Elle comprend que l'intégration dans la société luxembourgeoise, et la préservation de la cohésion sociale, passe aussi par l'honorabilité des candidats à la naturalisation.

III.C. Les éléments de simplification administrative introduits par le projet de loi sous avis

Le premier aspect de la simplification administrative introduit par le présent projet de loi porte sur **l'augmentation des cas d'acquisition de la nationalité par déclaration**, mentionnés ci-avant dans la partie III.A. Les personnes visées peuvent dorénavant obtenir la nationalité par la remise d'une simple déclaration auprès de l'officier d'état civil. Elles n'ont plus à introduire une demande en naturalisation impliquant la production de toute une série de documents.

Le second porte sur **la transposition ou l'attribution des noms et prénoms**. Le projet de loi sous avis fait siennes les dispositions de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité, et abroge par conséquent cette loi. Le projet de loi prévoit également que les différents documents administratifs concernant une même personne naturalisée indiquent les mêmes noms et prénoms.

Partant, par application de l'article 2 point 17 (1) du projet de loi sous avis, le principe applicable est que toute personne acquérant ou recouvrant la nationalité luxembourgeoise par arrêté ministériel conserve les noms et prénoms qu'elle porte en application du droit de son pays d'origine. Si, au plus tard avant la décision du ministre de la Justice sur la demande en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité, la personne demande l'application d'autres noms et prénoms, selon les dispositions du projet de loi sous avis, l'arrêté ministériel en fait état. Dans tous les cas, le point 17 (3) de l'article 2 du projet de loi sous avis insiste sur le fait que les noms et prénoms tels que mentionnés dans l'arrêté ministériel s'imposent à toutes les autorités administratives et judiciaires.

La Chambre de Commerce se félicite de cette simplification administrative et de l'introduction d'un délai pour introduire sa demande en transposition ou en attribution de noms et prénoms, ce qui ne peut que contribuer à réduire les problèmes d'identification des personnes.

Le troisième cas de simplification administrative porte sur **le travail des officiers d'état civil** qui actent les déclarations d'acquisition de la nationalité sans qu'il n'y ait besoin d'un agrément du ministre de la Justice. Il en est de même pour les cas de perte de la nationalité, que le projet de loi a réduit à un seul cas de renonciation, et qui s'opère par simple déclaration devant l'officier d'état civil.

De plus, le projet de loi sous avis introduit au point 36 de son article 2, un nouveau chapitre VIII intitulé „VIII.– De la compétence des officiers de l'état civil et des actes d'indigénat“, selon lequel les officiers d'état civil pourront dorénavant rectifier, par simple mention, les erreurs ou omissions sur les actes d'indigénat sur ordre du ministre de la Justice.

La Chambre de Commerce soutient le principe de la simplification administrative et le fait que les officiers d'état civil puissent opérer dans les cas ne prêtant pas à discussion et ne nécessitant pas l'agrément du ministre de la Justice.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève **une modification qui ne s'inscrit pas dans la volonté de simplification administrative souhaitée** par le gouvernement. En effet, l'article 2 point 9 (2) 1° du projet de loi sous avis prévoit que le candidat à la naturalisation ne pouvant produire un acte de naissance peut transmettre un acte de notoriété établi et homologué selon les articles 70 à 72 du Code civil.

La Chambre de Commerce estime qu'il peut s'avérer difficile pour certains candidats de produire la déclaration de trois témoins, notamment pour les demandeurs issus de pays en guerre ou ayant été en guerre, ou de pays n'existant plus. De ce fait, bien qu'elle soit satisfaite de cette possibilité de preuve par un acte de notoriété, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à rétablir la pos-

²¹ La loi du 23 octobre 2008 prévoit que la naturalisation est refusée au candidat qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins un an. Il peut être „pardonné“ et être naturalisé en cas de réhabilitation légale ou judiciaire, ou lorsqu'il aura exécuté définitivement sa peine depuis au moins quinze ans avant l'introduction de sa demande en naturalisation.

sibilité de produire l'acte de naissance des enfants du demandeur, que le projet de loi sous avis a supprimée. La Chambre de Commerce est d'avis que la seule production d'un acte de naissance ou d'un acte de notoriété concernant le seul demandeur restreint l'accès à la nationalité pour toute une catégorie de demandeurs, ce qui va à l'encontre de l'essence même du projet de loi sous avis.

De manière générale, la Chambre de Commerce approuve, sous réserve des remarques et propositions formulées ci-avant, le projet de loi sous avis, qui poursuit le travail de modernisation du droit de la nationalité. Toutefois, la Chambre de Commerce regrette que la procédure de naturalisation se concrétise seulement par l'envoi d'un simple courrier administratif aux personnes nouvellement naturalisées. Elle insiste, comme mentionné dans son avis du 4 avril 2007 et son bulletin économique de mars 2012, sur le fait que l'intégration ne doit pas se limiter à l'accomplissement des conditions imposées pour l'obtention de la nationalité. L'intégration des candidats à la nationalité sera d'autant plus une réussite s'ils sont accueillis au sein de la communauté luxembourgeoise. Ceci peut se concrétiser, au terme de la procédure de naturalisation, par la tenue d'une cérémonie solennelle qui accueille symboliquement les nouveaux citoyens luxembourgeois, comme cela se pratique au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en France ou aux Etats-Unis. Ce type de cérémonie contribuerait au développement du sentiment d'appartenance et de responsabilité envers la nation luxembourgeoise par les nouveaux luxembourgeois.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2, points 4 et 5

L'article 2 points 4 et 5 du projet de loi sous avis utilise les termes „*luxembourgeois d'origine*“. La Chambre de Commerce souhaite réitérer la position publiée dans son avis du 4 avril 2007, où elle s'interrogeait sur la pertinence de cette notion. En effet, l'article 1er du projet de loi sous avis définit simplement les Luxembourgeois („*Sont Luxembourgeois: (...)*“). La notion de „*Luxembourgeois d'origine*“ n'entraîne aucun droit ni aucune qualité supplémentaire. Le droit actuel de la nationalité luxembourgeoise et le projet de loi sous avis oeuvrant pour „*le vivre ensemble*“, l'utilisation de cette notion risquerait d'induire en erreur et d'opposer la qualité de „*Luxembourgeois d'origine*“ à la qualité de „*Luxembourgeois par naturalisation*“.

La Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous avis à poursuivre leur travail de modernisation du droit de la nationalité en ne retenant que la seule notion de „*Luxembourgeois*“ sans opérer de distinction artificielle entre les Luxembourgeois d'origine et les Luxembourgeois naturalisés. La Chambre de Commerce propose également que le premier titre de la loi du 23 octobre 2008 conservé par le projet de loi sous avis „*I. Des Luxembourgeois d'origine*“ soit également modifié en conséquence.

Concernant l'article 2, point 8

Au terme de l'article 2 point 8 (5) paragraphes 1 et 2 du projet de loi sous avis, le demandeur atteint d'un handicap grave, certifié par un médecin spécialiste, peut être dispensé de participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique. Le ministre de la Justice peut ordonner une expertise médicale.

La Chambre de Commerce se demande si les auteurs du projet de loi envisagent l'adoption d'un règlement grand-ducal pour déterminer les personnes compétentes pour réaliser l'expertise médicale, ainsi que pour encadrer les modalités de l'organisation d'une telle expertise.

Concernant l'article 2, point 9

L'article 2 point 9 (2) 8° du projet de loi sous avis, dans sa dernière phrase, prévoit que le ministre de la Justice peut dispenser, „*dans des cas exceptionnels*“, le demandeur de produire l'un ou l'autre document requis à l'appui de sa demande de naturalisation.

La Chambre de Commerce regrette l'absence d'explication ou de définition encadrant ces cas exceptionnels, ce qui constitue une source d'insécurité juridique. Elle se demande si cela ne risque pas de se substituer à la procédure spéciale de naturalisation que le projet de loi supprime, voire d'être contraire au principe d'égalité de traitement en l'absence de critères objectifs de justification.

*

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve des observations ci-avant, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

6561/05

N° 6561⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(28.8.2013)

Par sa lettre du 10 avril 2013, Monsieur le Ministre de la Justice a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

La Chambre des Métiers rappelle que celui-ci fait suite au débat public sur la réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise intervenu en septembre 2012, débat au cours duquel des thèmes tels que la procédure de naturalisation, les conditions linguistiques et la condition de résidence au Grand-Duché ont été abordés.

Elle précise en outre que si la récente étude scientifique européenne „*Access to citizenship and its impact on immigration integration*“ a démontré que la législation luxembourgeoise actuelle en matière d'acquisition de la nationalité était l'une des plus libérales en Europe, force était de constater qu'elle présentait néanmoins certains obstacles injustifiés, notamment concernant la prise en considération du mariage, la présence d'enfants au ménage ou encore les exigences linguistiques.

Si la Chambre des Métiers approuve la prise en compte de ces critiques par le projet de loi sous avis, elle tient néanmoins à ce que soient prises en compte ses considérations ci-après formulées.

*

1. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour double objectif, d'une part, de réformer le droit de la nationalité luxembourgeoise afin de consolider et de faciliter l'intégration des étrangers vivant sur le territoire et, d'autre part, d'approuver en conséquence la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 signée par le Luxembourg le 26 mai 2008.

La Convention européenne sur la nationalité est sans conteste l'instrument international de référence qui fixe les règles et principes essentiels concernant tous les aspects de la nationalité. Cette convention a été signée par 29 Etats, dont la France, et a ensuite été ratifiée par 20 Etats, parmi lesquels figure l'Allemagne.

La Chambre des Métiers considère que le projet de loi sous avis est conforme aux exigences internationales prescrites par la Convention européenne et note en particulier les modifications suivantes, qu'elle approuve:

- amélioration de la lutte contre les situations d'apatrides;
- mise en place d'une procédure simplifiée pour demander la nationalité luxembourgeoise d'origine par simple déclaration devant l'officier de l'état civil;
- intégration, dans la loi du 23 octobre 2008, des dispositions de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise et abrogation en conséquence de la loi du 7 juin 1989 précitée;

- assouplissement des conditions de résidence au Grand-Duché visant à l’acquisition de la nationalité luxembourgeoise;
- suppression de la procédure législative prévue en cas de circonstances exceptionnelles justifiant une naturalisation pour services rendus, ou à rendre, à l’Etat.

De surcroît, la Chambre des Métiers marque son accord avec la volonté des auteurs de consolider et de faciliter l’acquisition de la nationalité luxembourgeoise comme vecteur d’intégration des étrangers, rappelant ainsi, tel que mentionné dans son avis de 2007, que l’intégration ne devrait pas se limiter à la seule nationalité, mais être vue et traitée dans sa globalité dans le cadre d’une politique d’intégration proactive¹.

Dans ce contexte, elle tient à souligner l’importance d’une intégration des étrangers résidents désireux d’obtenir la nationalité luxembourgeoise, ceux-ci représentant, en 2012, 37% des salariés dans l’Artisanat.

*

2. REMARQUES PARTICULIERES

2.1. La réduction de la durée de résidence sur le territoire luxembourgeois

En ce qui concerne l’assouplissement des conditions de résidence au Grand-Duché pour acquérir la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, la Chambre des Métiers relève que le projet de loi prévoit:

- une réduction de la durée de résidence, celle-ci étant ainsi ramenée à 5 années (comme tel était le cas avant la réforme de 2008) non consécutives, seule la dernière année précédant immédiatement la demande devant être ininterrompue;
- une durée de résidence réduite à 3 années non consécutives dans certains cas énumérés par la Convention européenne sur la nationalité.

La Chambre des Métiers approuve cette nouvelle durée de résidence, écourtée par rapport à la législation actuelle, allant dans le sens d’un allègement des conditions d’obtention de la nationalité luxembourgeoise.

2.2. La situation maritale du demandeur

Le projet de loi sous avis prévoit que cette durée de résidence ainsi réduite est applicable au demandeur *„marié avec un conjoint luxembourgeois pendant au moins trois années, à condition qu’il ait une communauté de vie avec celui-ci au moment de l’introduction de sa demande“* (projet d’article 7 (3) 3°).

Il est en outre à noter que le demandeur est dispensé de condition de résidence *„s’il est marié avec un conjoint luxembourgeois, à condition d’être le parent ou l’adoptant d’un enfant luxembourgeois“* (projet d’article 7 (5) 1°).

La Chambre des Métiers se félicite que soient ainsi prises en considération les situations matrimoniales des demandeurs, permettant ainsi plus facilement l’obtention de la nationalité.

2.3. Les connaissances linguistiques

En ce qui concerne les connaissances linguistiques nécessaires à l’acquisition de la nationalité luxembourgeoise, le projet d’article 8 prévoit que *„le demandeur est dispensé de la participation à l’épreuve d’évaluation de la langue luxembourgeoise parlée:“*

- s’il a accompli au moins sept années de sa scolarité au Grand-Duché dans un établissement appliquant les programmes d’enseignement public luxembourgeois, ou
- s’il a une résidence effective et légale pendant au moins vingt années au Grand-Duché, dont la dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l’introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue“.

¹ Avis de la Chambre des Métiers du 9 mars 2007 publié le 5 avril 2007, Chambre des Députés n° 5620¹.

Si la Chambre des Métiers est d'avis qu'un assouplissement des conditions d'obtention de la nationalité est une démarche pertinente, elle émet néanmoins une réserve quant à la dispense pleine et entière, en l'espèce, de toute participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise telle qu'envisagée.

En effet, la Chambre des Métiers souhaiterait ainsi qu'à la place d'une suppression de cette dernière, l'épreuve de langue soit en ce cas particulier repensée et/ou les conditions d'obtention, respectivement d'évaluation, assouplies.

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve de la prise en compte de ses observations, la Chambre des Métiers peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 28 août 2013

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6561/07

N° 6561⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES

(9.6.2016)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Justice est autorisé à demander en Notre nom le retrait du projet de loi n° 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Palais de Luxembourg, le 9 juin 2016

Le Ministre de la Justice,

Félix BRAZ

HENRI

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau