

N° 4743⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 22 février 1968
sur la nationalité luxembourgeoise, telle qu'elle a été modifiée**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(26.6.2001)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Xavier BETTEL, Mmes Agny DURDU, Lydie ERR, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS, Patrick SANTER, Mme Renée WAGENER et M. Lucien WEILER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

En date du 19 décembre 2000, le Ministre de la Justice a déposé le projet de loi sous référence à la Chambre des Députés. Au projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

En date du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Lors de sa réunion du 16 mai 2001, la Commission juridique a désigné son Président, M. Laurent MOSAR, comme rapporteur et a procédé à l'examen du texte du projet de loi, ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat. En date des 23 mai, 30 mai, 19 juin 2001, la Commission a continué ses travaux. Par ailleurs, elle a eu en date du 20 juin 2001 une entrevue avec le „Collectif Réfugiés“ pour discuter du projet de loi.

Par deux dépêches en date des 5 juin et 19 juin 2001, le Président de la Chambre des Députés a soumis au Président du Conseil d'Etat plusieurs amendements au projet de loi.

En date du 19 juin 2001, le Conseil d'Etat a rendu un avis complémentaire.

Pendant la réunion du 26 juin 2001, la Commission juridique a analysé l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**A. Le droit international de la nationalité**

Le droit international de la nationalité est essentiellement d'origine coutumière et jurisprudentielle.

a. La définition de la nationalité

Dans une affaire *Nottebohm*¹ opposant le Liechtenstein au Guatemala, la Cour internationale de justice a défini la nationalité comme „un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement,

1 Recueil de jurisprudence de la Cour internationale de justice, pages 20 à 24.

une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'Etat qui la confère qu'à celle de tout autre Etat. Conférée par un Etat, elle ne lui donne titre à l'exercice de la protection vis-à-vis d'un autre Etat que si elle est la traduction, en termes juridiques, de l'attachement de l'individu considéré à l'Etat qui en a fait son national¹.

Ainsi, la nationalité constitue le lien juridique entre l'individu et l'Etat.

b. Les conséquences

Les conséquences qui découlent de cette définition jurisprudentielle sont essentiellement au nombre de deux.

b-1. La compétence exclusive de l'Etat

Le professeur Dominique Carreau¹ a affirmé que l'Etat a compétence pour attribuer sa nationalité aux individus qui sont nés sur son territoire (jus soli) ou qui sont nés à l'étranger de parents possédant déjà sa nationalité (jus sanguinis). „Il s'agit là d'un principe de droit coutumier du droit international selon lequel un Etat a pleine compétence pour déterminer les conditions d'acquisition ou de perte de sa nationalité. Seul, bien entendu, l'Etat dispose de cette compétence dans l'ordre international.“

Cette thèse a été confirmée par la Cour internationale de justice dans l'affaire *Nottebohm* précitée dans les termes suivants: „Il appartient à tout Etat souverain de régler par sa propre législation l'acquisition de sa nationalité ainsi que de conférer celle-ci par la naturalisation octroyée par ses propres organes, conformément à cette législation.“

Toutefois, cette compétence n'est pas discrétionnaire, et ce dans la mesure où elle est liée à la présence de certaines conditions de fond pour être opposable au niveau international. En effet, certaines limites apparaissent nécessaires en raison des conséquences de la plus grande importance qui sont traditionnellement attachées à l'octroi de nationalité. Ces conséquences sont principalement l'application de l'ordre juridique de l'Etat national, la mise en jeu possible de la responsabilité internationale de l'Etat à raison de ses nationaux et l'exercice possible par l'Etat national de sa protection diplomatique au bénéfice de ses nationaux, ceci sans préjudice des dispositions du Traité sur l'Union européenne.

b-2. L'opposabilité internationale conditionnelle

Si la nationalité octroyée par l'Etat est valable dans l'ordre juridique interne, elle ne l'est pas nécessairement dans l'ordre juridique international. Tel est le grand apport de l'arrêt *Nottebohm* précité, qui soumet l'opposabilité de la nationalité octroyée par un Etat à un Etat tiers à plusieurs conditions.

La Cour internationale de justice s'est exprimée dans les termes suivants: „La Cour doit examiner si la nationalité conférée à Nottebohm par voie de naturalisation présente ce caractère (lien effectif), en d'autres termes, si le rattachement de fait entre Nottebohm et le Liechtenstein à l'époque précédant, entourant et suivant sa naturalisation apparaît comme suffisamment étroit, comme si prépondérant par rapport au rattachement pouvant exister entre lui et tel ou tel autre Etat, qu'il permette de considérer la nationalité à lui conférée comme effective, comme l'expression juridique exacte d'un fait social de rattachement préexistant ou se constituant ensuite.“

Pour produire un effet international, c'est-à-dire l'opposabilité à un Etat tiers, la nationalité doit être effective et reposer sur un rattachement réel entre l'individu et l'Etat lui octroyant sa nationalité. Si la nationalité est fictive, alors elle est inopposable à un Etat tiers.

B. Le droit de la nationalité luxembourgeoise

a. L'historique

En date du 12 octobre 1841, le roi Guillaume II octroya au Grand-Duché sa première Constitution qui consacra l'autonomie politique et administrative du pays. Il a fallu attendre presque un centenaire depuis,

¹ Dominique Carreau, Droit international, Pedone 1991, 3e édition, pages 331 et suivants.

pour voir la première codification d'ensemble en matière de nationalité se concrétiser dans la loi du 23 avril 1934.

Comme la Constitution de 1841 laisse le soin à la loi civile de déterminer les règles concernant l'acquisition, la conservation et la perte de nationalité de Luxembourgeois, ce sont les dispositions du Code civil qui jusqu'en 1934 restent applicables. C'est le principe du „*jus sanguinis*“, de l'attribution de la nationalité par filiation qui domine malgré quelques correctifs timides inspirés du „*jus soli*“ introduits par les lois du 27 janvier 1878 et du 5 février 1890.

La loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat luxembourgeois régleme pour la première fois les modes d'acquisition volontaire, de façon à n'admettre à la nationalité que les étrangers présentant des garanties sérieuses d'assimilation et justifiant la perte de leur nationalité antérieure.

Quelques semaines avant l'occupation, et en présence des tensions internationales, le législateur remplaça la loi de 1934 par la loi du 9 mars 1940, essentiellement inspirée par la préoccupation de ne pas admettre à la nationalité luxembourgeoise des éléments jugés indésirables et de se défaire de ceux qui s'étaient révélés indignes.

Dans cette optique, les cas d'acquisition de plein droit (personnes nées au pays de parents y étant nés également, étrangère épousant un Luxembourgeois, enfant mineur d'un étranger devenu Luxembourgeois) étaient réduits au profit des acquisitions sur demande. Le souci d'écarter des indignes fut la justification de l'institution d'une procédure de déchéance de la nationalité et de la perte automatique à l'encontre de celui possédant encore une autre nationalité et n'ayant pas répudié celle-ci dans les cas où il avait la faculté de le faire.

Plus de vingt ans après la guerre, ce régime a été sensiblement assoupli par la loi du 22 février 1968 qui a abouti à celle du 26 juin 1975 aménagée par celle du 20 juin 1977.

La dernière modification législative, à savoir la loi du 11 décembre 1986, a été essentiellement véhiculée par une démarche d'adaptation des exigences légitimes d'intégration civique des familles étrangères établies durablement dans le pays.

b. Le fondement

Depuis fort longtemps, le droit de la nationalité luxembourgeoise repose sur un lien effectif avec le Grand-Duché.

Ce lien effectif se traduit par un certain nombre de facteurs, par exemple la naissance sur le territoire du Grand-Duché, le lien de filiation avec des ressortissants luxembourgeois, le mariage avec un ressortissant luxembourgeois, ainsi que la résidence habituelle et légale pendant une période déterminée sur le territoire du Grand-Duché.

Bien que cette liste ne soit pas limitative, le lieu de naissance, la filiation, la résidence et le mariage sont des éléments factuels fréquents, qui ont le double avantage d'être facilement identifiables et d'être objectifs. Voilà pourquoi, et à l'instar de la majorité des Etats, le législateur luxembourgeois a essentiellement retenu les critères précités. Toutefois, d'autres critères seraient susceptibles d'entrer en jeu, comme les services rendus à l'Etat et la participation à la vie sociale ou associative.

D'après les auteurs du présent projet de loi, „*un droit de la nationalité moderne constitue notamment un élément essentiel de la notion d'intégration politique*“.

c. La naturalisation, pierre angulaire d'une véritable politique d'intégration

Le professeur Gérard Cornu¹ définit la naturalisation comme: „*Octroi discrétionnaire par les autorités d'un Etat, de la nationalité de cet Etat à l'étranger qui la demande; la naturalisation ne doit pas être confondue avec l'acquisition de la nationalité par l'effet de la loi ou par l'exercice d'une option de nationalité.*“

Les auteurs du présent projet de loi partent de l'idée qu'une intégration suffisante d'une personne étrangère au Grand-Duché constitue une des conditions essentielles en vue de sa naturalisation. En d'autres termes, la naturalisation constitue une étape importante de l'intégration au Luxembourg. Il faut que les immigrés qui acquièrent la nationalité du pays s'y sentent totalement assimilés et acceptés. La

¹ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 3e édition, page 532.

nationalité ne doit jamais se réduire à la simple possibilité d’obtenir un nouveau (deuxième) passeport. Il faut qu’il y ait un lien clair – réel et véritable – avec le pays dont on est ou devient ressortissant.

Il résulte de l’exposé des motifs que l’intégration de la personne étrangère au Grand-Duché ne peut réussir que si ceux qui désirent s’intégrer apportent leur contribution. Voilà pourquoi un renforcement des conditions d’intégration est parfois nécessaire, ce d’autant plus s’il s’accompagne d’un allègement des conditions d’accès à l’acquisition de la nationalité, ce qui est le cas dans la présente réforme.

Si la Commission juridique partage les idées et soucis précités, elle estime que la naturalisation facilite également l’intégration au Grand-Duché. En d’autres termes, la naturalisation constitue un élément-clé d’une intégration réussie dans notre pays.

*

III. UNE POLITIQUE D’INTEGRATION A TRAVERS L’ACCES A LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE

Le présent projet de loi marque une évolution importante dans la politique luxembourgeoise de l’intégration. Au moment où commence à la Chambre des Députés le débat sur la politique de l’immigration que notre pays devra mener à l’avenir – ceci aussi bien pour des raisons économiques que sociologiques – l’adoption d’une loi facilitant substantiellement l’accès à la nationalité luxembourgeoise est bien plus qu’un acte de zèle législatif: le Parlement s’apprête ainsi à poser la première pierre de l’édifice de la politique d’intégration qui sera nécessaire à la continuation de notre remarquable développement économique et de notre paix sociale.

Trois éléments des débats parlementaires ayant entouré les travaux préparatoires à l’adoption du présent projet de loi méritent d’être relevés dans ce rapport. Il s’agit des innovations les plus saillantes qu’apporte le projet de loi à la législation luxembourgeoise de la nationalité: le rôle désormais essentiel d’une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise, les nouvelles procédures allégées, et l’ouverture vers la double nationalité comme élément additionnel d’une politique d’intégration.

A. La connaissance de la langue luxembourgeoise

L’intégration, au Luxembourg comme dans n’importe quel autre pays, a de nombreuses facettes. L’une d’entre elles, à ne pas en douter, est la connaissance de la langue du pays d’accueil. Au Grand-Duché, la langue luxembourgeoise constitue un facteur essentiel d’intégration – pour une multitude de raisons qui méritent d’être rappelées ici.

Une personne étrangère vivant au Grand-Duché et désireuse de s’y intégrer doit pouvoir participer à la vie sociale luxembourgeoise, par exemple dans les associations sportives et culturelles ou autres. Cette vie sociale fonctionne à base de communication. On voit mal comment l’étranger pourrait mener une telle vie sociale sans qu’il sache communiquer, c’est-à-dire parler, du moins un peu, la langue des Luxembourgeois. Car au-delà de la lettre de la législation actuelle en matière de langues – notre pays compte trois langues officielles, le luxembourgeois possédant en plus le statut de „langue nationale“ – cette langue est le principal moyen de communication quotidien des Luxembourgeois.

La participation à la vie politique luxembourgeoise – à la démocratie de ce pays, en somme – est acquise au citoyen naturalisé luxembourgeois. C’est là un constat essentiel, les détenteurs de la nationalité luxembourgeoise n’étant pas que des acteurs sociaux, mais également politiques. Notre pays connaissant en outre le vote obligatoire à toutes les élections, la participation à la vie politique du pays est en soi une obligation aussi bien qu’un droit. Il est indispensable que le demandeur de la nationalité luxembourgeoise remplisse des conditions objectives afin de pouvoir assumer cette participation.

Or, la vie politique et administrative au Grand-Duché se déroule en grande partie en langue luxembourgeoise – dans la communication orale en ces domaines, l’emploi du luxembourgeois ne connaît quasiment aucune exception. Les débats à la Chambre des Députés se tiennent presque exclusivement en luxembourgeois. Les médias audiovisuels n’utilisent que le luxembourgeois, et une partie importante de l’information politique au Luxembourg est partant véhiculée couramment dans cette langue. Tous les partis politiques s’expriment en luxembourgeois dans leurs prises de position publiques et lors des campagnes électorales. Il est donc difficile de concevoir comment un citoyen naturalisé luxembourgeois pourrait participer activement et passivement – notamment au cas de sa propre élection – à la vie politique de notre pays sans une connaissance adéquate du luxembourgeois. Et la détention de la nationalité

d'un pays démocratique n'est qu'une coquille vide sans la faculté de faire usage de l'intégralité des attributs de cette nationalité.

Une autre raison motivant l'exigence de connaissances suffisantes de la langue luxembourgeoise est l'accès des personnes naturalisées à la fonction publique. Cet accès – qui, contrairement à celui ouvert aux détenteurs de la citoyenneté européenne, est total, les citoyens naturalisés étant Luxembourgeois à plein titre – risque de poser beaucoup de problèmes dans l'hypothèse où les fonctionnaires naturalisés ne disposeraient pas d'un minimum de connaissances de la langue luxembourgeoise. Ceci est vrai autant pour la communication entre collègues que pour les relations avec les administrés. Si l'on peut admettre que la connaissance du luxembourgeois n'est pas absolument indispensable dans certains secteurs de l'administration publique, elle l'est sans conteste dans d'autres: il est inconcevable que des membres de l'armée et de la police grand-ducale, par exemple, ne sachent pas s'exprimer en luxembourgeois. L'accès à la magistrature pose le même problème. On n'imagine guère un représentant du parquet ou un juge qui se trouve dans l'incapacité de communiquer directement et efficacement avec les justiciables.

Il faut également insister sur l'existence d'une citoyenneté européenne qui confère un éventail supplémentaire de droits – sociaux et politiques – aux ressortissants d'autres pays communautaires. Ceci explique qu'un très grand nombre de citoyens de l'Union européenne résidant au Luxembourg ne souhaitent même pas acquérir la nationalité luxembourgeoise, étant donné que l'égalité entre Luxembourgeois et citoyens européens – au sens juridique du terme – est presque totale, et que ces personnes préfèrent durablement exercer les attributs de leur nationalité d'origine.

Pour conclure ce chapitre, le Luxembourg ne discrimine pas ceux de ses résidents qui ne sont pas Luxembourgeois – le travail et la résidence au Luxembourg ne sont donc aucunement conditionnés par l'obtention de notre nationalité, qui est et reste une faculté pour les demandeurs en naturalisation qui en remplissent les conditions. Il est donc évident que si personne n'est contraint d'acquérir cette nationalité, ceux qui font volontairement le geste conscient de devenir Luxembourgeois peuvent légitimement être soumis à une condition linguistique dont le bien-fondé vient d'être exposé.

B. La procédure

a. La problématique

La procédure de naturalisation est actuellement trop longue. En effet, la durée moyenne de cette procédure varie entre un an et demi et deux ans, contre une durée de dix à quinze mois pour la procédure de l'option.

Cette situation est toutefois explicable. D'abord, le nombre des intervenants dans la procédure de naturalisation est élevé. Avant la Chambre des Députés, de multiples autorités administratives interviennent pour préparer le dossier, respectivement pour donner leur avis. Il s'agit essentiellement des commissariats de police, des communes et des commissaires de district. Ensuite, certains dossiers ne sont pas complets et doivent ainsi être retournés et replacés dans la procédure. Finalement, les effectifs actuels du service du Ministère de la Justice, qui recueille les demandes en naturalisation et les demandes d'option, sont insuffisants au regard de l'augmentation constante du nombre des demandes.

b. Les solutions proposées par le projet de loi

Le présent projet de loi entend simplifier et accélérer la procédure de naturalisation. Ceci sera rendu possible notamment à travers la suppression de l'exigence de l'acceptation de la naturalisation accordée au demandeur et de la publication de la date d'acceptation au Mémorial.

Ces mesures ne suffisent toutefois pas, aux yeux de la Commission juridique, pour accélérer de façon substantielle les procédures.

c. Les propositions non retenues

Plusieurs solutions aux problèmes en présence ont été proposées, sans pourtant avoir été retenues par la Commission juridique.

- Certains ont proposé la suppression de l'avis obligatoire des communes. La Commission juridique se prononce cependant pour le maintien de la compétence des communes en la matière, au motif que celles-ci sont les autorités les plus proches des demandeurs, possédant la relation la plus directe avec eux et les connaissant le mieux.

- Il a également été proposé de renoncer à l'intervention des commissaires de district, qui garderaient trop longtemps les dossiers. La Commission juridique fait remarquer à cet égard que les commissaires de district ont, d'après la loi communale, compétence pour contrôler les délibérations du conseil communal, et que cette compétence ne saurait être, ne fût-ce que partiellement, mise en question par le présent projet de loi.
- Certains ont proposé de décider la naturalisation par voie administrative et non plus par voie législative. Dans ce contexte, la question des voies de recours a été soulevée. La Commission juridique estime qu'il incombe au peuple luxembourgeois et partant à la Chambre de Députés de conférer la naturalisation aux étrangers – et la Constitution le prévoit expressément dans son article 10 qui dispose que „la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif“ et que „la loi détermine les effets de la naturalisation“. Si l'on en venait à retirer à la Chambre des Députés ce pouvoir pour l'attribuer au pouvoir exécutif, il s'ensuivrait une réduction incontestable du pouvoir et du rôle du législateur dans le système institutionnel luxembourgeois. De même, la nationalité luxembourgeoise perdrait une partie de son rayonnement, ceci notamment du fait que les décisions du pouvoir exécutif n'ont pas la même solennité que celles rendues par le pouvoir législatif. En ce qui concerne la question des voies de recours, aucun recours devant les juridictions administratives contre les décisions de la Chambre des Députés rendues en matière de naturalisation n'est possible. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose fermement à ce que les décisions souveraines du pouvoir législatif soient contestées voire annulées par le pouvoir judiciaire.

d. Les recommandations de la Commission juridique

Par contre, d'autres solutions, qui ont été proposées pour accélérer la procédure de naturalisation, vont dans la bonne direction et trouvent partant le support de la Commission juridique.

D'abord, une augmentation substantielle des effectifs des services du Ministère de la Justice permettrait un traitement des demandes en naturalisation dans de plus brefs délais. Au-delà du renforcement des effectifs de ce Ministère, la Commission juridique se prononce en faveur de mesures normatives précisant les délais à respecter dans le traitement de dossiers de demandeurs en naturalisation par le Ministère de la Justice – une approche qui est d'ailleurs partagée par le Ministère lui-même.

Ensuite, même si la législation actuelle semble y être contraire – et le point vient déjà d'être abordé plus haut – il faudra revoir le rôle des commissaires de district en la matière. S'il est évident que la loi sur la nationalité luxembourgeoise ne devra pas enfreindre les compétences de principe des commissaires de district, il reste vrai que l'intervention de ceux-ci dans la procédure de naturalisation n'est guère indispensable, et qu'elle pourra partant être abandonnée. Cet abandon devra s'effectuer toutefois dans le cadre d'un acte normatif spécifique.

Enfin, la Commission juridique exprime le souhait de recevoir plus souvent communication des demandes de naturalisation, par exemple chaque mois ou toutes les six semaines.

C. Les réfugiés politiques

Le „Collectif Réfugiés“ a proposé d'intégrer la durée de la procédure d'asile dans la durée de résidence obligatoire pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. Dans ce contexte, la Commission juridique souligne qu'elle a fait une grande ouverture par rapport au texte initial du projet de loi, qui n'a pas prévu cette possibilité. Plus particulièrement, elle renvoie à son amendement du 19 juin 2001, qui assimile la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de la reconnaissance du statut de réfugié politique par le Ministre de la Justice à l'autorisation de séjour, qui entre en compte pour la computation de la durée de résidence obligatoire.

(Cette proposition a été faite avant la réunion du 20 juin 2001.)

En date du 20 juin 2001, la Commission juridique a eu une entrevue avec le „Collectif Réfugiés“ pour discuter du projet de loi. Dans ce contexte, celui-ci a fait plusieurs propositions concernant les réfugiés politiques:

- Il a été proposé, d'une part, de conférer d'office la nationalité luxembourgeoise aux enfants nés sur le territoire luxembourgeois de réfugiés politiques, et, d'autre part, de réduire pour les réfugiés politiques la condition de la durée de résidence à trois ans. La Commission juridique n'accepte pas cette proposition. Elle est d'avis qu'il n'est pas opportun, notamment pour des raisons d'équité et de

sécurité juridique, de prévoir des dérogations pour une catégorie particulière de demandeurs de la nationalité luxembourgeoise.

- Il a été proposé de prévoir pour les réfugiés politiques des dérogations à la condition des connaissances linguistiques, ainsi qu'à l'obligation de produire certains documents. La Commission juridique note que les réfugiés politiques, au même titre que les autres demandeurs de la nationalité luxembourgeoise, auront la possibilité de bénéficier, en vertu de la présente loi, d'une dérogation aux conditions légales en cas de „*circonstances exceptionnelles*“.

D. Une ouverture vers la double nationalité?

Le droit luxembourgeois de la nationalité est marqué jusqu'à présent par le refus de l'appartenance à plus d'une nation. Ce refus s'est traduit par la condition imposée par les autorités luxembourgeoises aux demandeurs de notre nationalité de renoncer à leur nationalité d'origine.

Les faits ont depuis longtemps démenti le principe; le Luxembourg compte un certain nombre de détenteurs de deux passeports. Cet état de choses est dû à la pure pratique administrative. Effectivement, les renonciations à la nationalité d'origine sont par endroits contrecarrées par un droit acquis perpétuel à une nationalité donnée, et le renouvellement d'un passeport donné se fait souvent sans recherches méticuleuses sur d'autres nationalités du titulaire, notamment dans des pays qui admettent la pluralité de nationalités.

Il serait donc raisonnable de prévoir une mise en phase du prescrit législatif et administratif en la matière et des réalités concrètes. De nos jours, les raisons classiques qui motivaient le refus de l'appartenance à plus d'une nationalité ont disparu. Personne ne s' imagine aujourd'hui qu'un citoyen détenteur d'un passeport luxembourgeois et d'un passeport portugais, par exemple, doive à un moment donné choisir sa place sur un champ de bataille. Dans le passé la nationalité unique était entre autres une exigence dans le contexte de la guerre et des obligations militaires.

La multiplicité de nationalités détenues par une même personne n'est pas sans soulever de sérieuses questions. Comment éviter les abus, risquant d'être commis, pour ne citer que cette éventualité, par des personnes souhaitant avant tout se soustraire au service militaire dans leur pays d'origine? Comment établir la nationalité d'un enfant né de parents dont un, ou même les deux, ont plusieurs nationalités? A quelle loi soumettre le mariage d'un tel couple, ou son divorce? Ce sont là des exemples qui illustrent le fait que la question de la double nationalité, au-delà des considérations d'opportunité ou de sens politique, est éminemment juridique, et qu'avant de se lancer dans de nouvelles approches, le terrain du droit applicable en diverses matières à des détenteurs d'une pluralité de passeports doit être déblayé.

Tout ceci détermine le cadre du débat sur la double nationalité. Le présent projet de loi n'exclut pas ce débat. Cependant, la double nationalité est un sujet qui ne participe pas de l'essence du droit de la nationalité, celui-ci étant constitué par les règles afférentes à l'acquisition et la perte d'une nationalité donnée. Qu'il soit concevable d'envisager une dualité de nationalités ne change partant rien aux exigences posées par la loi sur la nationalité luxembourgeoise.

Le présent projet de loi ne sera donc pas une entrave au débat, souhaitable, sur l'approche luxembourgeoise de la double nationalité. Ce débat devra bien avoir lieu, et l'un de ses éléments consistera dans les nouvelles dispositions légales, contenues dans le projet de loi sous rubrique, en matière d'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

*

IV. OBJET DU PROJET DE LOI

A. Les principes

Les modifications apportées par le projet de loi à la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise sont essentiellement au nombre de six:

1. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation sera facilitée, en ce sens que la durée de la résidence obligatoire au Grand-Duché sera réduite de dix à cinq ans. Il en résulte que la durée de la résidence obligatoire sera la même qu'en cas d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie d'option.

2. Les règles concernant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation ou par voie d'option seront harmonisées, sauf que l'assentiment de la Chambre des Députés sera toujours requis dans la première hypothèse, tandis que l'agrément du Ministre de la Justice sera toujours requis dans la seconde hypothèse.
3. Une harmonisation est également prévue au niveau de l'introduction des demandes en naturalisation et des demandes d'option, en ce sens que les deux catégories de demandes devront être introduites auprès de la commune de résidence par une déclaration signée par le demandeur majeur d'âge.
4. Pour les déclarations volontaires en vue d'obtenir la nationalité luxembourgeoise par option la condition de l'âge maximum de 25 ans est supprimée, de sorte que ces déclarations pourront se faire à n'importe quel moment de la vie de la personne concernée, du moment qu'elle a atteint l'âge de 18 ans et remplit les autres conditions légales.
5. Si l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par naturalisation ou option est sensiblement facilitée, le projet de loi exige du demandeur en contrepartie, comme condition légale d'assimilation suffisante, notamment la connaissance active et passive suffisante de l'une au moins des trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, et, au cas où le demandeur n'a aucune connaissance de la langue luxembourgeoise, la preuve, par un certificat, qu'il a suivi des cours de la langue luxembourgeoise.
A noter que ce point a fait l'objet d'un amendement de la Commission juridique qui sera exposé dans le commentaire des articles.
6. Désormais la procédure de naturalisation comme la procédure d'option seront gratuites.

B. Quelques éléments de droit comparé

La Commission juridique estime que le projet de loi constitue un texte très généreux, notamment si on le compare avec les lois en vigueur dans les autres pays européens.

Si l'on prend la condition de la résidence obligatoire dans le Grand-Duché que le projet de loi réduit de dix ans à cinq ans, la quasi-totalité des Etats européens sont plus stricts que le Grand-Duché. D'après les renseignements dont dispose la Commission juridique, des pays, comme l'Allemagne, l'Italie et la Suisse exigent un délai supérieur. La législation française exige une résidence obligatoire de cinq ans. Seule la Belgique exige un délai moindre que le projet de loi, à savoir trois ans.

En ce qui concerne la condition des connaissances linguistiques, il convient de noter que la très grande majorité des Etats exigent des demandeurs en naturalisation la connaissance de leur langue nationale ou officielle. A titre d'exemple, des pays à fort taux d'immigration, comme l'Allemagne et la France, exigent des demandeurs en naturalisation la connaissance de la langue allemande, respectivement de la langue française.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article I

Cette disposition contient différentes modifications de la loi de base du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, telle qu'elle a été modifiée de façon successive.

Ad point 1)

Ce point modifie l'article 1er, 3° de la loi modifiée de 1968. Le point 3° vise les cas d'apatridie. D'après le point 1) du projet de loi, sera luxembourgeois „l'enfant né dans le Grand-Duché qui ne possède pas de nationalité en raison du fait que son auteur ou ses auteurs sont apatrides“.

D'après les auteurs du projet de loi, l'idée originarie de la loi de base aurait été d'éviter les cas d'apatridie. „Afin de rendre ce texte plus clair et plus conforme aux cas d'espèces qu'il est censé viser, il est proposé de le compléter en y faisant référence à l'apatridie de l'enfant, résultant de l'apatridie de son auteur (si la filiation n'est établie qu'à l'égard d'un seul auteur) ou de ses auteurs (si la filiation est établie à l'égard de ses deux auteurs), auquel cas l'enfant né sur le sol luxembourgeois se voit attribuer la nationalité luxembourgeoise.“

Dans son avis du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat *„se prononce contre la modification proposée, qui lui semble trop restrictive, et pour le maintien du texte actuel“*.

La Commission juridique ne suit pas la proposition du Conseil d'Etat et adopte par conséquent le texte proposé par le Gouvernement.

Ad point 2)

Ce point modifie l'article 2, première phrase de la loi modifiée de 1968. Le mot „Acquiert“ sera remplacé par le mot „Obtient“.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler.

Estimant que la modification proposée est conforme à la bonne logique, la Commission juridique l'adopte.

Ad point 3)

Ce point modifie l'article 2, 3° de la loi modifiée de 1968, en ce sens qu'audit point 3° le terme „volontairement“ (derrière le terme „Acquiert“) est supprimé, et qu'elle inclut dans la disposition légale l'hypothèse où l'enfant mineur a lui même un enfant.

D'après les auteurs du projet, cette modification tiendrait compte de la pratique.

Le Conseil d'Etat propose de libeller le point 3° comme suit:

„l'enfant de moins de dix-huit ans révolus, dont l'auteur ou l'adoptant qui exerce sur lui le droit de garde acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise, ainsi que ses propres descendants de moins de dix-huit ans révolus sur lesquels il exerce, au moment de l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, le droit de garde“

La Commission juridique ne suit pas la proposition du Conseil d'Etat et adopte le texte proposé par le Gouvernement.

Ad point 4)

Ce point modifie l'article 4, alinéa premier, de la loi modifiée de 1968 en prévoyant que la qualité de Luxembourgeois d'origine est établie par la naissance au Luxembourg avant le 1er janvier 1920, au lieu du 1er janvier 1891.

D'après les auteurs du projet, il s'agit de remplacer la date du 1er janvier 1891 par une date moins reculée, et ce afin de réduire les recherches dans l'état civil, nécessaires pour prouver la qualité de Luxembourgeois d'origine, notamment en vue de l'obtention d'un certificat de nationalité. Une distinction entre les Luxembourgeois d'origine et ceux qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise se justifierait dans tous les cas où la production d'un certificat de nationalité serait requise par une loi. De surcroît, on ne pourrait pas, par le biais du présent projet de loi, changer les dispositions légales qui exigent la production d'un tel certificat.

Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission juridique n'ont d'observations à formuler.

Ad point 5)

Le point 5) modifie l'article 6 de la loi modifiée de 1968 comme suit:

„Pour être admis à la naturalisation, il faut

- avoir atteint l'âge de 18 ans révolus*
- avoir disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché et*
- y avoir résidé effectivement pendant une période d'au moins cinq années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation.*

Les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de la demande prévue à l'article 9.“

Dans son avis du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat propose de maintenir la disposition actuelle de l'article 6 de la loi précitée de 1968, qui prévoit que les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de la décision de la Chambre des Députés. En ce qui concerne les réfugiés reconnus, il propose de tenir compte de leur séjour effectif au Luxembourg depuis le moment où ils ont présenté leur demande en obtention du statut de réfugié et le moment où une décision favorable accor-

dant le statut de réfugié reconnu est rendue par le Ministre de la Justice. Il propose de libeller le deuxième tiret de l'alinéa 1er du nouvel article 6 comme suit:

„– avoir disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché, sans préjudice des dispositions des articles 4 et 11 de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile, et ...“

La Commission juridique ne se rallie pas à la proposition du Conseil d'Etat de maintenir la disposition actuelle prévoyant que les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de la décision de la Chambre des Députés et adopte par conséquent le texte proposé par le Gouvernement prévoyant que les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de la demande. Quant aux réfugiés reconnus, la Commission partage le souci du Conseil d'Etat. Cependant, dans un souci de clarté et de précision, elle propose d'ajouter, par voie d'amendement, à l'article 6 tel que proposé par le Gouvernement un nouvel alinéa, devenant l'avant-dernier alinéa, dont le libellé est le suivant:

„Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de la reconnaissance du statut de réfugié par le ministre de la Justice est assimilée à l'autorisation de séjour visée au deuxième tiret du premier alinéa.“

Dans son avis complémentaire du 19 juin 2001, le Conseil d'Etat estime que le texte proposé par voie d'amendement répond de manière adéquate à ses préoccupations. Cependant, il propose de dire, d'un point de vue purement rédactionnel, que *„la période ... est assimilée à un séjour autorisé au sens du deuxième tiret du premier alinéa“*.

La Commission juridique adopte la proposition du Conseil d'Etat formulée dans l'avis complémentaire précité.

Ad point 6)

Les propositions du Gouvernement

Le point 6) modifie l'article 7 de la loi précitée sur plusieurs points:

- à l'alinéa 1, point 1°, il est proposé de prévoir que la naturalisation sera refusée à l'étranger, lorsqu'il ne remplit pas les conditions prévues à l'article 6, à savoir les conditions d'âge et de résidence;
- à l'alinéa 1, point 2°, il est proposé de prévoir que les certificats ou attestations de perte de la nationalité précédente devront être obligatoirement délivrés par les autorités compétentes;
- à l'alinéa 1, point 4°, il est proposé de renforcer la condition de l'assimilation suffisante, à savoir notamment la justification, d'une part, de la connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984, et, d'autre part, de la connaissance de la langue luxembourgeoise, établie sur base de certificats attestant que le demandeur a suivi des cours sur la pratique de la langue luxembourgeoise;
- il est proposé d'introduire un nouvel alinéa 3 disposant que: *„Dans des circonstances exceptionnelles dûment motivées, la Chambre des Députés, sur proposition du Gouvernement, peut renoncer à une ou plusieurs des conditions énoncées plus haut sous 2° à 6°.“*;
- il est proposé d'introduire un nouvel alinéa 4 disposant que: *„Dans les mêmes circonstances exceptionnelles, la naturalisation peut être conférée, sans condition de résidence, à l'étranger qui rend des services signalés à l'Etat.“*

L'avis du Conseil d'Etat du 2 mai 2001

Le Conseil d'Etat critique la modification proposée relative à l'assimilation suffisante, pour le motif qu'il juge trop sévère la condition concernant les conditions linguistiques. Il propose de libeller le point 4° de l'article 7 comme suit:

„4° lorsqu'il ne justifie pas d'une assimilation suffisante, laquelle s'apprécie, entre autres, au regard de sa connaissance active et passive, selon la condition de l'étranger, des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues;“

En ce qui concerne la nouvelle disposition prévoyant que *„Dans des circonstances exceptionnelles dûment motivées, la Chambre des Députés, sur proposition du Gouvernement, peut renoncer à une ou plusieurs conditions énoncées plus haut sous 2° à 6°“*, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement. Il est

d'avis „que la disposition en question subordonne en réalité la naturalisation à accorder par le pouvoir législatif à l'avis conforme“ du Gouvernement. Il propose de faire abstraction non seulement des termes „sur proposition du Gouvernement“, mais encore de l'exigence d'une motivation particulière de la Chambre des Députés.

Les propositions de la Commission juridique

Par voie d'amendement aux points 6) et 18) de l'article 1er, la Commission juridique propose de remplacer le paragraphe 4° figurant sous le point 6) (lequel modifie l'article 7 de la loi modifiée de 1968) et le paragraphe 3° figurant sous le point 18) (lequel modifie l'article 22 de la loi précitée) par le texte suivant:

„3° (4°) lorsqu'il ne justifie pas d'une intégration suffisante, notamment lorsqu'il ne justifie pas d'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, lorsqu'il n'a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats ou documents officiels.“

La Commission entend remplacer le terme, impropre à ses yeux, d'„assimilation“, en ce qu'il implique l'idée d'une acculturation, par celui d'„intégration“. Il est précisé que les termes „certificats ou documents officiels“ englobent des pièces attestant que le demandeur a suivi des cours de luxembourgeois, mais aussi une déclaration écrite de son employeur. Le terme „connaissance de base“ s'inspire du commentaire du point 6) („notions de base“). Si, étant saisie d'une demande en naturalisation, la Commission se base actuellement, du point de vue des connaissances linguistiques, sur le questionnaire rempli au commissariat de police compétent, lors d'un entretien avec le demandeur, la Commission se basera dorénavant, aussi et surtout, sur les pièces prémentionnées. Dans l'hypothèse d'une contradiction, du point de vue des connaissances linguistiques, entre le questionnaire précité et le certificat ou document officiel produit par le demandeur, la Commission pourra toujours demander une enquête complémentaire. En ce qui concerne ledit questionnaire, la Commission exprime le souhait que des instructions précises soient données aux policiers qui posent les questions aux demandeurs, et que le Ministère de la Justice examine la question de savoir s'il n'y a pas lieu de modifier le questionnaire.

En ce qui concerne le pénultième alinéa du point 6) de l'article 1er du projet, la Commission tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard de cet article, et de sa proposition de faire abstraction, non seulement des tenues „sur proposition du Gouvernement“, mais encore de l'exigence d'une motivation particulière de la Chambre des Députés. Le pénultième alinéa du point 6) sera dès lors libellé comme suit:

„Dans des circonstances exceptionnelles, la Chambre des Députés peut renoncer à une ou plusieurs des conditions énoncées plus haut sous 2° à 6°.“

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Si le Conseil d'Etat approuve les auteurs de l'amendement en ce qu'ils entendent remplacer l'exigence d'une „assimilation suffisante“ par celle d'une „intégration suffisante“, il estime par contre qu'„en définitive, les exigences linguistiques du projet initial sont maintenues en substance inchangées“ et „recommande à la Chambre de ne pas s'engager dans la voie préconisée tant par les auteurs du projet de loi initial que par les auteurs de l'amendement“. Il maintient sa proposition de texte pour le motif qu'elle permettrait „de tenir compte des connaissances linguistiques de l'étranger, sans cependant déterminer le degré de perfection que l'étranger doit avoir atteint, ni lui imposer la charge de la preuve, ni faire de ce critère le seul déterminant“.

La Commission juridique ne suit pas la proposition du Conseil d'Etat et maintient le texte qu'elle a proposé par voie d'amendement.

Ad point 7)

Ce point a pour objet de modifier les dispositions actuelles de l'article 8 de la loi précitée qui régissent le cas où la demande en naturalisation est présentée conjointement par deux époux dont l'un satisfait à la condition générale de durée de résidence, et l'autre non. Sous l'empire du texte actuellement en vigueur, l'autre époux voit la durée de résidence ramenée à trois ans, à condition de vivre en communauté de vie avec son conjoint. Le texte proposé dispose que la communauté de vie devra s'étendre sur les trois années de résidence effective au pays.

D'après les auteurs du projet de loi, il s'agirait d'éviter qu'en raison de la réduction à cinq ans de la durée de résidence au pays, cette disposition favorable ne soit détournée de son but et utilisée par ceux qui veulent se procurer, par le biais d'un „*mariage blanc*“, c'est-à-dire de pure complaisance, un droit acquis à la nationalité luxembourgeoise. Il s'agirait donc d'une disposition en faveur du mariage.

Dans son avis du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat se prononce contre la modification proposée et pour le maintien du texte actuel, qui, à ses yeux, „*semble de nature à pouvoir déjouer de possibles fraudes*“.

Par voie d'amendement, la Commission juridique propose le libellé suivant:

„... avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années consécutives précédant immédiatement la demande et vivre en communauté de vie ...“

Cette proposition de texte est motivée par la considération que la Commission entend préciser, d'une part, qu'il ne suffit pas d'additionner différentes durées de résidence au Luxembourg, interrompues par des durées de résidence à l'étranger, pour obtenir une durée totale de trois ans, et, d'autre part, qu'une durée de résidence continue de trois ans au Luxembourg n'est prise en considération que s'il s'agit des trois dernières années avant le jour de l'introduction de la demande.

Dans son avis complémentaire du 19 juin 2001, le Conseil d'Etat maintient sa position exprimée dans l'avis du 2 mai 2001 et se prononce dès lors pour le maintien du texte actuel de l'article 8 de la loi précitée.

La Commission juridique ne partage pas la position du Conseil d'Etat et maintient le texte qu'elle a proposé par voie d'amendement.

Ad point 8)

Ce point a pour objet de modifier l'article 9, 1° de la loi précitée en prévoyant que les demandes en naturalisation seront toutes à introduire auprès de la commune de résidence du demandeur.

Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission juridique n'ont d'observations à formuler.

Ad point 9)

Ce point a pour objet de modifier l'article 9, 2°, d) de la loi précitée en prévoyant que les demandeurs n'auront plus à verser les certificats de résidence relatant l'ensemble de la durée de résidence totale sur le territoire luxembourgeois, mais seulement les certificats établissant la période de résidence exigée par la loi.

Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission juridique n'ont d'observations à formuler.

Ad point 10)

Ce point a pour objet de modifier l'article 9, 2°, e) de la loi précitée en exigeant du demandeur de verser, outre un extrait du casier judiciaire luxembourgeois, un document similaire délivré par les autorités compétentes du pays d'origine.

D'après les auteurs du projet, il s'agirait de vérifier l'honorabilité du demandeur étranger.

Le Conseil d'Etat estime que la production d'un extrait du casier judiciaire étranger se justifie au regard de la réduction de la durée de résidence exigée. Il propose de prévoir une dispense dans tous les cas où une production du casier judiciaire s'avère impossible, de sorte qu'il y aurait lieu d'ajouter les termes „*sauf impossibilité dûment justifiée*“.

La Commission juridique ne suit pas la proposition du Conseil d'Etat et adopte par conséquent le texte proposé par le Gouvernement.

Ad point 11)

Ce point a pour objet de modifier l'article 12 de la loi précitée en prévoyant que la naturalisation ne sera sujette à aucun droit d'enregistrement.

Le Conseil d'Etat approuve ce texte. La Commission juridique n'a pas d'observations à formuler.

Ad points 12) à 14)

Ces trois points ont pour objet de simplifier considérablement la procédure de naturalisation en ce qu'en particulier, l'acceptation de la naturalisation accordée et la publication de la date d'acceptation au Mémorial seront supprimées.

Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission juridique n'ont d'observations à formuler.

Ad points 15) et 16)

Le point 15) a pour objet de modifier l'article 20 de la loi précitée en ce sens que la déclaration d'option n'aura plus besoin d'être faite dans un délai déterminé. Le point 16) a pour objet d'abroger le troisième alinéa de l'article 20.

Le Conseil d'Etat approuve les deux points en confirmant que l'alinéa 3 de l'article 20 n'a plus de raison d'être. La Commission juridique n'a pas d'observations à formuler.

Ad point 17)

Ce point a pour objet de modifier l'article 21 de la loi précitée en prévoyant que la recevabilité de l'option prévue à l'article 19, 3° de la même loi est soumise à la condition qu'au moment de la déclaration, l'intéressé devra avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années et vivre en communauté de vie pendant la même durée avec son conjoint luxembourgeois. Sera assimilée à une résidence au pays la résidence à l'étranger nécessitée par l'exercice par le conjoint d'une fonction conférée par une autorité luxembourgeoise ou internationale.

Dans son avis du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat constate que le projet vise l'hypothèse de l'étranger qui épouse un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois. Il admet que la situation visée diffère de celle visée au point 7) du présent projet de loi. Il estime „*que les exigences sont en la matière poussées trop loin*“ et „*qu'il pourrait en effet se révéler délicat de justifier ces exigences notamment au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*“. En s'inspirant de l'article 16, paragraphe 2, point 2° de la loi belge en la matière, il propose de libeller le texte comme suit:

„La recevabilité de l'option prévue à l'article 19, 3° est soumise à la condition qu'au moment de la déclaration, l'intéressé doit avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années et les époux doivent avoir résidé ensemble au Luxembourg pendant au moins six mois, sans que cesse la vie commune. Est assimilée à une résidence au pays la résidence à l'étranger nécessitée par l'exercice par le conjoint d'une fonction conférée par une autorité luxembourgeoise ou internationale.“

En ce qui concerne l'assimilation de la résidence à l'étranger à une résidence au Luxembourg, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il „*faudrait le cas échéant préciser si elle ne se conçoit que dans le chef du conjoint luxembourgeois*“ et qu'il y aurait lieu d'écrire, soit „*le conjoint luxembourgeois*“, soit „*un conjoint*“. Il rend encore attentif au fait que le texte proposé ne semble pas couvrir toutes les situations de détachements à l'étranger de salariés, et ce dans la mesure où le terme „*autorité*“ semble confiner le champ d'application du texte aux missions de service public.

Pour les motifs plus amplement exposés sous le point 7), la Commission juridique propose le libellé suivant:

„... avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années consécutives précédant immédiatement la demande et vivre en communauté de vie ...“

Dans son avis complémentaire du 19 juin 2001, le Conseil d'Etat se prononce pour la modification de l'article 21 dans le sens qu'il a préconisé dans son avis du 2 mai 2001.

La Commission juridique ne suit pas la proposition de texte du Conseil d'Etat et maintient son amendement. Ceci dit, la Commission partage cependant l'avis du Conseil d'Etat que l'assimilation de la résidence à l'étranger à une résidence au Luxembourg ne se conçoit que dans le chef du conjoint luxembourgeois. Il convient donc de compléter le texte gouvernemental par la mention „*le conjoint luxembourgeois*“. De surcroît, la Commission est d'accord avec l'interprétation du Conseil d'Etat que le projet vise exclusivement les situations de détachements à l'étranger auprès d'une autorité luxembourgeoise ou internationale, investie d'une mission de service public.

Ad point 18)

Ce point a pour objet de modifier l'article 22, 1er et 2e alinéas, de la loi précitée relatif aux cas d'irrecevabilité des demandes d'option.

D'après les auteurs du projet, il conviendrait de faire pour les demandes d'option une adaptation aux modifications proposées dans le cadre des demandes de naturalisation. Il n'y aurait pas de raisons impé-

rieuses qui justifieraient un allègement des conditions légales d'assimilation suffisante dans l'hypothèse des options par rapport à l'hypothèse des naturalisations.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites sous le point 6). Il y aurait lieu de reprendre pour le point 3° de l'alinéa premier de l'article 22 le texte proposé ci-dessus par le Conseil d'Etat à l'endroit du point 4° de l'alinéa premier du nouvel article 7. Il propose encore de faire référence, dans le nouvel alinéa 2 de l'article 22, à „l'article 9, point 2°“.

La Commission juridique rappelle que son amendement formulé sous le point 6) relatif aux connaissances linguistiques vaut également pour le point 18), amendement qui, à titre de rappel, est libellé comme suit:

„3° lorsqu'il ne justifie pas d'une intégration suffisante, notamment lorsqu'il ne justifie pas d'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, lorsqu'il n'a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats ou documents officiels.“

Il convient de rappeler que dans son avis complémentaire du 19 juin 2001, le Conseil d'Etat se prononce tant contre le texte du projet de loi initial que contre le texte proposé par voie d'amendement et qu'il maintient sa proposition de texte.

La Commission juridique ne suit pas la proposition du Conseil d'Etat et maintient l'amendement qu'elle a proposé. En ce qui concerne la dernière phrase du texte gouvernemental, il convient de la redresser d'un point de vue purement rédactionnel comme suit:

„En outre, les dispositions de l'article 9, 2° doivent trouver leur application.“

Ad point 19)

Ce point a pour objet de modifier l'article 24 de la loi précitée en prévoyant la gratuité de l'acquisition de la nationalité par option et en précisant le mode de publication, ainsi que la prise d'effet de la décision ministérielle.

Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission juridique n'ont d'observations à formuler.

Ad point 20)

Ce point a pour objet de modifier l'article 26 de la loi précitée. Les formalités relatives au recouvrement de la qualité de Luxembourgeois seront simplifiées. La déclaration de recouvrement sera gratuite.

Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission juridique n'ont d'observations à formuler.

Ad point 21)

Ce point a pour objet d'abroger l'article 34 de la loi précitée qui est relatif à la majorité civile.

D'après les auteurs du projet, l'article 34 serait devenu inutile à une époque où dans la plupart des Etats la majorité civile s'acquiert, comme au Grand-Duché, à l'âge de dix-huit ans révolus.

Le Conseil d'Etat estime que du fait de l'abrogation de l'article 34, la section VII n'aurait plus de raison d'être. Il propose ainsi de compléter le point 21) par l'ajout suivant:

„La section VII de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise est supprimée. Les sections suivantes sont renumérotées en conséquence.“

La Commission juridique estime que l'adoption de la proposition du Conseil d'Etat créerait des problèmes pratiques (renvois), de sorte que cette proposition n'est pas acceptée. Elle adopte par conséquent le texte gouvernemental.

Ad point 22)

Ce point a pour objet de modifier l'article 40, alinéa 2, de la loi précitée relatif au contentieux de la nationalité dans le sens d'une simple adaptation terminologique, en prévoyant que les actions en revendication ou en contestation de la nationalité seront instruites et jugées comme en matière civile.

D'après les auteurs du projet de loi, cette adaptation terminologique serait devenue nécessaire à la suite de la loi du 11 août 1996 sur la mise en état en matière de procédure civile contentieuse, qui a abrogé l'ancienne „procédure sommaire“ pour la remplacer par la procédure civile.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le texte proposé ne ferait guère de sens. Il propose ainsi de libeller le point 22) comme suit:

„L’alinéa 2 de l’article 40 est supprimé.“

Pour des raisons de clarté, la Commission juridique n’accepte pas la proposition du Conseil d’Etat et adopte par conséquent le texte gouvernemental.

Amendements du POSL et de l’ADR

En date du 18 juin 2001 le Groupe parlementaire du POSL a transmis à la Présidence de la Chambre 4 amendements au projet de loi 4743. Pour les besoins du présent rapport les amendements 1 (tendant à modifier l’article 1er de la loi modifiée du 22 février 1968) et 2 (tendant à modifier l’article 5 de ladite loi) peuvent être traités ensemble en ce qu’ils prévoient tous les deux d’introduire une certaine dose de jus soli dans notre droit de la nationalité.

La Commission, en sa majorité, n’a pu se rallier à ces deux amendements, pour le motif qu’elle estime qu’il y a lieu de maintenir le système actuel du jus sanguinis et qu’il est par ailleurs inopportun de mélanger les deux systèmes.

Quant à l’amendement 2 du Groupe parlementaire du POSL, qui tend à abroger le point 2° de l’article 7 et le point 1° de l’article 22 de ladite loi, il introduit la possibilité de la double nationalité.

La Commission, en sa majorité, n’a cependant pas non plus pu se rallier à cet amendement, pour le motif qu’elle juge que la question de la double nationalité ne doit pas être abordée dans le cadre du présent projet de loi. Si un débat sur la double nationalité doit bien être mené, il constitue une préoccupation propre, qui ne participe pas de l’essence de la législation sur l’accès à la nationalité luxembourgeoise.

Quant à l’amendement 3 du Groupe POSL, qui revient à prévoir aux articles 7 et 22 de la loi du 22 février 1968, à propos de la question de l’intégration suffisante du demandeur, le texte déjà proposé par le Conseil d’Etat, la Commission, en sa majorité, n’a pas pu l’adopter non plus, et ce pour le motif qu’elle reste d’avis qu’une connaissance de base de la langue luxembourgeoise est un facteur d’intégration très important qui doit être repris dans le texte de la loi sur la nationalité.

En date du 18 juin 2001 M. Jacques-Yves Henckes a communiqué, au nom du Groupe parlementaire de l’ADR, un amendement proposant de mentionner dans le texte, à propos de la question de l’intégration suffisante du demandeur, une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise et du français ou de l’allemand ou de l’anglais, et de prévoir que ces connaissances seront documentées soit par des certificats officiels soit par le résultat d’un entretien consigné dans un rapport officiel.

La Commission, en sa majorité, n’a toutefois pas non plus pu adopter cet amendement. Concernant la langue anglaise, celle-ci ne figure pas parmi les trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et sa maîtrise ne peut donc constituer un critère d’attribution de la nationalité d’un pays dont les langues officielles ne l’incluent pas.

Pour ce qui est des certificats officiels attestant la compétence linguistique d’un demandeur en naturalisation, la Commission est d’avis que la preuve de la connaissance requise de la langue luxembourgeoise peut très bien se faire par d’autres moyens. Une personne qui a acquis une certaine connaissance de notre langue nationale par un autre moyen que des cours de langue officiels doit ainsi pouvoir convaincre les autorités impliquées dans la procédure de naturalisation de sa compétence linguistique de fait – notamment durant son entretien avec la police grand-ducale – sans devoir en outre produire des certificats.

Article II

Cet article a pour objet d’adapter l’article 10 de la loi modifiée du 28 mars 1972 sur l’entrée et le séjour des étrangers en ce sens qu’un étranger ayant présenté une déclaration d’option ne pourra pas être expulsé, tant qu’une décision, favorable ou non, sur sa déclaration d’option ne sera pas intervenue par arrêté ministériel.

Le Conseil d’Etat estime qu’il y aurait lieu de ne prévoir que l’hypothèse d’un refus de la déclaration d’option et de biffer partant dans le texte les termes „agrément ou“. En plus, il y aurait lieu de redresser une simple faute d’orthographe.

Si cette dernière proposition ne crée évidemment aucun problème, la Commission juridique n’adopte cependant pas la proposition du Conseil d’Etat de prévoir seulement l’hypothèse d’un refus de la déclaration d’option. La raison en est qu’il s’agit d’éviter l’expulsion pendant la procédure d’option, et ceci quelle que soit l’issue, positive ou négative, de cette procédure.

Article III

Cet article a pour objet de fixer l'entrée en vigueur de la loi au 1er octobre 2001 et de prévoir une disposition transitoire.

Dans son avis du 2 mai 2001, le Conseil d'Etat estime que „*la nouvelle loi profitera à tous ceux qui auraient omis de faire en temps utile une déclaration d'option et qui n'ont pas été relevés de la déchéance, et ce sans qu'il soit nécessaire de prévoir une disposition transitoire dans le présent projet de loi*“. En ce qui concerne les demandes en naturalisation introduites avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Conseil d'Etat est d'avis qu'„*elles continueront à être soumises aux dispositions de la législation en vigueur au moment de la présentation de la demande*“.

Par voie d'amendement, la Commission juridique propose de remplacer la date d'entrée en vigueur, fixée par le projet de loi au 1er octobre 2001, par celle du „*1er janvier 2002*“. En effet, voulant, au vu des changements profonds apportés par le présent projet à la loi sur la nationalité, donner aux services compétents tant de l'Etat que des communes plus de temps pour préparer l'application des nouvelles dispositions législatives, la Commission estime préférable de différer l'entrée en vigueur de la loi de quelques mois. De surcroît, il convient de maintenir une disposition transitoire, ceci afin d'éviter un chaos parmi les différentes demandes.

Dans son avis complémentaire du 19 juin 2001, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observations, de sorte qu'il a implicitement adopté cet amendement.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Commission juridique, en sa majorité, invite la Chambre des Députés à voter le projet de loi 4743 dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI 4743

portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, telle qu'elle a été modifiée

Art. Ier.– La loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit:

- 1) L'article 1, 3^o est modifié comme suit:
 - 3^o „l'enfant né dans le Grand-Duché qui ne possède pas de nationalité en raison du fait que son auteur ou ses auteurs sont apatrides.“
- 2) A l'article 2, 1^{ère} phrase le mot „Acquiert“ est remplacé par le mot „Obtient“.
- 3) L'article 2, 3^o est modifié comme suit:
 - 3^o „– l'enfant de moins de dix-huit ans révolus dont l'auteur ou l'adoptant qui exerce sur lui le droit de garde acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise et
 - l'enfant de moins de dix-huit ans révolus dont l'auteur ou l'adoptant qui exerce sur lui le droit de garde a obtenu la nationalité luxembourgeoise en application du 1^{er} tiret de la présente disposition.“
- 4) L'article 4, alinéa 1^{er} est modifié comme suit:

„La naissance au Grand-Duché avant le premier janvier mil neuf cent vingt établit la qualité de Luxembourgeois d'origine.“
- 5) L'article 6 est modifié comme suit:

„Pour être admis à la naturalisation il faut

 - avoir atteint l'âge de dix-huit ans révolus
 - -avoir disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché et

- y avoir résidé effectivement pendant une période d’au moins cinq années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation.

Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés la période entre la date du dépôt de la demande d’asile et la date de la reconnaissance du statut de réfugié par le ministre de la Justice est assimilée à un séjour autorisé au sens du deuxième tiret du premier alinéa.

Les conditions d’âge et de résidence doivent être remplies au moment de la demande prévue à l’article 9.“

6) L’article 7 est modifié comme suit:

„La naturalisation sera refusée à l’étranger:

- 1° lorsqu’il ne remplit pas les conditions prévues à l’article 6;
- 2° lorsqu’il ne prouve pas, par des certificats ou attestations, qu’il a perdu sa nationalité d’origine ou qu’il la perd de plein droit à la suite de l’acquisition d’une autre nationalité;
- 3° lorsque la naturalisation ne se concilie pas avec les obligations qu’il a à remplir envers l’Etat auquel il appartient et qu’il pourrait en naître des difficultés;
- 4° lorsqu’il ne justifie pas d’une intégration suffisante, notamment lorsqu’il ne justifie pas d’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, lorsqu’il n’a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats ou documents officiels;
- 5° lorsqu’il a encouru, dans le pays ou à l’étranger, une condamnation entraînant d’après la loi luxembourgeoise une déchéance du droit électoral, pour la durée de cette déchéance;
- 6° lorsqu’il a encouru, dans le pays ou à l’étranger, une condamnation définitive pour crime ou délit graves ou pour contravention aux dispositions légales sur la sécurité intérieure ou extérieure du pays ou pour tentative d’une de ces infractions.“

Il peut être fait abstraction des conditions énoncées plus haut sous 2° et 3°, lorsque l’intéressé établit qu’il a demandé aux autorités compétentes, soit les certificats ou attestations mentionnés sous 2°, soit une attestation établissant qu’il n’a plus d’obligations à remplir envers son Etat d’origine et qu’il lui a été impossible d’en obtenir la délivrance dans un délai d’un an à partir de sa demande, ou lorsque l’intéressé est reconnu par l’autorité luxembourgeoise compétente comme réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, ou lorsqu’il est ressortissant d’un Etat dont la loi ne permet pas la perte de la nationalité ou ne la permet qu’après acquisition d’une nationalité nouvelle.

Dans des circonstances exceptionnelles, la Chambre des Députés peut renoncer à une ou plusieurs des conditions énoncées plus haut sous 2° à 6°.

Dans les mêmes circonstances exceptionnelles, la naturalisation peut être conférée, sans condition de résidence, à l’étranger qui rend des services signalés à l’Etat.“

7) L’article 8 est modifié comme suit:

„L’homme ou la femme qui demande la naturalisation ensemble avec son conjoint qui remplit les conditions prévues à l’article 6 doit, au moment de la présentation de la demande, avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années consécutives précédant immédiatement la demande et vivre en communauté de vie pendant la même durée avec son conjoint.“

8) L’article 9, 1° est modifié comme suit:

„introduire auprès de la commune de résidence par écrit une demande en naturalisation, signée du demandeur en naturalisation et adressée au ministre de la Justice; cette demande vaut déclaration;“

9) L’article 9, 2°, d) est modifié comme suit:

„d) un certificat constatant la durée de la résidence obligatoire, délivré par les communes dans lesquelles l’étranger a séjourné pendant le temps de sa résidence obligatoire dans le pays;“

10) L’article 9, 2°, e) est modifié comme suit:

„e) un extrait du casier judiciaire luxembourgeois et un document similaire délivré par les autorités compétentes du pays d’origine.“

- 11) L'article 12 est modifié comme suit:
„La naturalisation n'est assujettie à aucun droit d'enregistrement.“
- 12) L'article 14 est modifié comme suit:
„Le ministre de la Justice délivre une ampliation certifiée de la loi ayant conféré la naturalisation à l'intéressé pour lui servir de titre.“
- 13) Les articles 15, 16 et 17 sont abrogés.
- 14) L'article 18 est modifié comme suit:
„La loi qui confère la naturalisation est insérée par extrait au Mémorial.
La naturalisation ne sort ses effets que quatre jours après cette publication au Mémorial.
Mention de cette publication ou du refus d'adopter la demande par la Chambre doit être faite en marge de l'acte de naturalisation.“
- 15) L'article 20, 2ième alinéa est modifié comme suit:
„La déclaration d'option doit être faite dans les cas prévus à l'alinéa qui précède à partir de l'âge de dix-huit ans révolus.“
- 16) Le 3ième alinéa de l'article 20 est abrogé.
- 17) L'article 21 est modifié comme suit:
„La recevabilité de l'option prévue à l'article 19,3° est soumise à la condition qu'au moment de la déclaration l'intéressé doit avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années consécutives précédant immédiatement la demande et vivre en communauté de vie pendant la même durée avec son conjoint luxembourgeois; est assimilée à une résidence au pays la résidence à l'étranger nécessitée par l'exercice, par le conjoint luxembourgeois, d'une fonction conférée par une autorité luxembourgeoise ou internationale.“
- 18) L'article 22, alinéas 1 et 2, est modifié comme suit:
„Dans tous les cas visés par l'article 19, l'option est en outre irrecevable:
1° lorsque l'intéressé ne prouve pas par des certificats ou attestations, qu'il a perdu sa nationalité d'origine ou qu'il la perd de plein droit à la suite de l'acquisition d'une autre nationalité;
2° lorsque l'option ne se concilie pas avec les obligations que l'intéressé a à remplir envers l'Etat auquel il appartient et qu'il pourrait en naître des difficultés;
3° lorsqu'il ne justifie pas d'une intégration suffisante, notamment lorsqu'il ne justifie pas d'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, lorsqu'il n'a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats ou documents officiels;
4° lorsqu'il a encouru, dans le pays ou à l'étranger, une condamnation entraînant d'après la loi luxembourgeoise la déchéance du droit électoral, pour la durée de cette déchéance;
5° lorsqu'il a encouru, dans le pays ou à l'étranger, une condamnation définitive pour crime ou délit graves ou pour contravention aux dispositions légales sur la sécurité intérieure ou extérieure du pays ou pour tentative d'une de ces infractions.
En outre les dispositions de l'article 9, 2° doivent trouver leur application.“
- 19) L'article 24 est modifié comme suit:
„L'acquisition de la qualité de Luxembourgeois par voie de déclaration d'option n'est assujettie à aucun droit d'enregistrement.
Le ministre de la justice délivre l'arrêté portant agrément ou le refus de la déclaration d'option à l'intéressé pour lui servir de titre.
La déclaration d'option ne sort ses effets que quatre jours après sa publication au Mémorial. Mention de cette publication ou du refus d'agrément doit être faite en marge de l'acte d'option.“
- 20) L'article 26 est modifié comme suit:
„Le Luxembourgeois d'origine qui a perdu sa qualité de Luxembourgeois peut la recouvrer par une déclaration à faire en conformité de l'article 35 à partir de l'âge de dix-huit ans révolus.“

La déclaration de recouvrement est soumise à l'agrément du ministre de la justice à accorder sur avis motivé du conseil communal de la dernière résidence. Cet avis doit être pris en séance secrète. Il n'est pas requis lorsque l'intéressé n'a jamais eu de résidence au pays.

La déclaration de recouvrement n'est assujettie à aucun droit d'enregistrement.

Le ministre de la justice délivre l'arrêté portant agrément ou le refus d'agrément de la déclaration de recouvrement à l'intéressé pour lui servir de titre.

La déclaration de recouvrement ne sort ses effets que quatre jours après sa publication au Mémorial. Mention de cette publication ou du refus d'agrément doit être faite en marge de la déclaration de recouvrement.

Les dispositions des articles 7 et 9 sont applicables, sauf en ce qui concerne les dispositions de l'article 9, 1° et 2°, d).“

21) L'article 34 est abrogé.

22) L'article 40, 2ième alinéa est modifié comme suit:

„Elles sont instruites et jugées comme en matière civile.“

Art. II.– L'article 10 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant:

1° l'entrée et le séjour des étrangers;

2° le contrôle médical des étrangers;

3° l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère est modifié comme suit:

„L'étranger ayant fait une déclaration d'option pour acquérir la qualité de Luxembourgeois conformément à la législation ne pourra être expulsé avant la délivrance de l'arrêté portant agrément ou refus de la déclaration d'option sur la nationalité luxembourgeoise.“

Art. III.– *Entrée en vigueur*

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2002.

Elle s'applique aux demandes de naturalisation, d'option et de recouvrement introduites à partir du 1er janvier 2002.

Luxembourg, le 26 juin 2001.

Le Président-Rapporteur,
Laurent MOSAR

