

N° 5620¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**sur la nationalité luxembourgeoise**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés Privés (27.2.2007)	1
2) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (2.3.2007)	8
3) Avis de la Chambre de Travail (2.3.2007)	16
4) Avis de la Chambre des Métiers (9.3.2007)	18

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(27.2.2007)

Par lettre du 21 novembre 2006, M. Luc Frieden, Ministre de la Justice, a soumis le projet de loi repris sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés privés.

1. Le présent projet de loi a pour objet d'adapter la législation luxembourgeoise sur la nationalité aux changements de la société luxembourgeoise et de procéder à la consolidation de l'intégration des étrangers résidant au Grand-Duché de Luxembourg.

2. Le nouveau cadre légal est censé se substituer en droit interne à la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, qui sera abrogée et remplacée par les nouvelles dispositions.

3. La principale nouveauté de cette réforme législative consiste dans l'introduction en droit luxembourgeois du principe de la multiple nationalité.

Afin de pouvoir introduire en droit positif la reconnaissance et la mise en oeuvre du principe généralisé de la multiple nationalité, le Luxembourg dénonce la convention de Strasbourg du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.

4. Le présent projet de loi reprend une partie du contenu de la législation antérieure en l'enrichissant de dispositions nouvelles s'articulant principalement autour de la consécration du principe de la pluripatrie.

La reconnaissance de la coexistence de la nationalité luxembourgeoise avec une appartenance à un Etat étranger traduit l'ambition du Luxembourg de refléter les réalités sociodémographiques du pays par l'intégration favorisée des populations habitant depuis une certaine durée au pays et de procéder ainsi à la consolidation et à la conservation de la démocratie au sein du Grand-Duché de Luxembourg.

Le système relatif à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise connaît ainsi une large ouverture aux résidents de longue durée, pouvant dorénavant accéder à la nationalité luxembourgeoise sans pour autant être contraints de renoncer à leur nationalité d'origine.

5. Dans le but de cette démarche, le mécanisme d'attribution de la nationalité luxembourgeoise est nettement simplifié pour ne prévoir à l'avenir que deux méthodes principales d'acquisition de ce lien d'appartenance à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, à savoir:

- la qualité de luxembourgeois d'origine et
- l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par naturalisation.

6. Considérant le principe arrêté au niveau politique de la multiple nationalité, la Chambre des Employés privés entend mettre en exergue dans le présent avis les principaux changements envisagés par la réforme législative.

*

I. CONSECRATION DU PRINCIPE GENERALISE DE LA MULTIPLE NATIONALITE

7. La présente refonte législative introduit en droit luxembourgeois l'application universelle du principe de la multiple nationalité ce qui entraîne les changements suivants:

- abrogation de la perte automatique de la nationalité luxembourgeoise en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère;
- suppression de la condition relative à la perte ou la renonciation à la nationalité d'origine en cas d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise;
- possibilité de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise au profit du luxembourgeois d'origine ayant perdu sa qualité de luxembourgeois avec maintien de la nationalité étrangère.

8. Le choix politique de consacrer la reconnaissance explicite en droit positif luxembourgeois du principe de multiple nationalité traduit aux yeux de la Chambre des Employés privés un reflet de la réalité démographique contemporaine du pays.

9. Une particularité réside dans la mise en oeuvre par le texte proposé de dispositions transitoires permettant notamment l'application de ce principe de la multiple nationalité aux dossiers en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

10. Ces dispositions transitoires sont favorablement accueillies par la Chambre des Employés privés pour permettre une approche immédiate et uniformisée de la réforme entamée.

*

II. LA QUALITE DE LUXEMBOURGEOIS D'ORIGINE

11. Par application du principe de la loi du sang, la qualité de luxembourgeois est conférée aux personnes ayant un auteur luxembourgeois par filiation directe, à savoir de naissance, par adoption plénière ou par adoption simple (enfant mineur), ou aux enfants mineurs dont l'auteur ou l'adoptant acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise ou dont le parent a obtenu la nationalité luxembourgeoise par adoption.

12. Une nouveauté introduite par le projet de loi réside dans l'uniformisation du régime d'acquisition automatique de la nationalité luxembourgeoise par adoption pour les deux formes d'adoption (adoption plénière et adoption simple).

Dorénavant, l'enfant mineur faisant l'objet d'une adoption simple par un luxembourgeois acquiert automatiquement la nationalité luxembourgeoise. Le régime antérieur prévoyait en cas d'adoption simple le maintien de la nationalité étrangère de l'enfant mineur concerné avec la possibilité d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par option à la majorité.

13. La Chambre des Employés privés approuve cet alignement de régime entre les deux formes d'adoption pour valoir élimination d'un critère de différenciation discriminatoire.

14. Le projet de loi modifie par ailleurs le critère de rattachement du descendant mineur à l'auteur, respectivement à l'adoptant luxembourgeois en remplaçant le „droit de garde“ par la notion de la „filiation établie“ à l'égard de cet ascendant.

15. La loi du sol confère dans des cas exceptionnels la nationalité luxembourgeoise et ce notamment aux enfants nés au Grand-Duché de Luxembourg de parents légalement inconnus ou aux enfants dont les auteurs sont apatrides.

16. Par ailleurs, la naissance au Grand-Duché de Luxembourg avant le 1.1.1920 et la possession d'état de la qualité de luxembourgeois dans le chef de l'auteur du réclamant font présumer la nationalité luxembourgeoise.

17. Parmi la catégorie des Luxembourgeois d'origine, il convient par ailleurs de classer les „anciens Luxembourgeois“, devenus émigrés et ayant perdu de ce fait leur nationalité de naissance. Pour ces personnes, le projet de loi prévoit une procédure accélérée et simplifiée de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

Ainsi, par simple déclaration, tout descendant en ligne directe (maternelle ou paternelle) d'un aïeul luxembourgeois possédant cette qualité à la date du 1.1.1900 est en droit de recouvrer la nationalité luxembourgeoise.

Cette possibilité de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise d'origine est favorablement accueillie par la Chambre des Employés privés.

18. Le projet de loi maintient le système actuellement en vigueur favorisant un statut privilégié au profit des Luxembourgeois d'origine.

En effet, au niveau des cas de déchéance de la nationalité luxembourgeoise, les Luxembourgeois, qui ne possèdent pas leur nationalité par naissance, peuvent dans certaines hypothèses et selon certaines circonstances être déchus de cette qualité. Pareil traitement ne concerne donc que les Luxembourgeois „récents“ (naturalisés).

En vertu de la maxime issue du principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi, la Chambre des Employés s'interroge actuellement sur la nécessité de maintenir cette distinction discriminatoire entre Luxembourgeois d'origine et Luxembourgeois récents, surtout au vu de l'introduction par le présent projet de loi du principe de la pluralité de nationalités.

*

III. L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE PAR NATURALISATION

1. Généralités

19. Le projet de loi procède à l'abolition du système d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise „par option“, tout en transformant les cas d'option de l'ancienne législation en hypothèses d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par naturalisation.

20. Par l'adoption du présent projet de loi, la voie de la naturalisation devient ainsi le droit commun d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

Ce choix législatif, soutenu par la Chambre des Employés privés, traduit une nette simplification du régime d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

21. Il convient de soulever dans ce contexte que le projet de loi range désormais les naturalisations conjointes par mariage ainsi que l'option conférée à l'époux contractant mariage avec un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de luxembourgeois parmi les hypothèses ordinaires de naturalisation, soumises à l'avenir aux nouvelles conditions de recevabilité et de fond spécifiées ci-après.

A cet égard, la Chambre des Employés privés constate le relèvement de 3 à 7 ans de la durée exigée au titre de la de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg.

2. Conditions d'admission à la naturalisation

22. Le régime des naturalisations connaît certaines innovations proposées par le présent projet de loi au niveau des conditions de recevabilité de la demande de naturalisation.

23. La durée de résidence des étrangers désireux d'acquérir la nationalité luxembourgeoise est portée de 5 à 7 ans.

Le demandeur doit être en possession d'une autorisation de séjour pour le Grand-Duché de Luxembourg et y avoir sa résidence effective en continu depuis 7 ans.

Le projet de loi dispose que cette condition doit être remplie au moment de l'introduction de la demande et selon le commentaire des articles elle doit rester acquise jusqu'à la décision de naturalisation. Le libellé du texte proposé se réfère explicitement au moment de l'introduction de la demande de naturalisation sans spécifier que la condition relative à la durée de résidence doit rester accomplie jusqu'au jour de la décision d'attribution de la nationalité luxembourgeoise. Une reformulation de la clause légale en cause pourrait éviter des ambiguïtés potentielles d'interprétation: „la durée minimale de résidence requise au moment de l'introduction de la demande en naturalisation est de 7 ans, condition devant rester accomplie jusqu'au moment de la décision d'attribution de la nationalité luxembourgeoise“ ...

24. La condition d'honorabilité prévue par le texte législatif proposé exige désormais l'absence dans le chef du demandeur d'une condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement ferme de 2 ans ou plus.

A ce niveau, le projet de loi procède au remplacement du texte antérieur ayant stipulé que *l'intéressé ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime ou délits graves ou pour contravention aux dispositions légales sur la sécurité intérieure ou extérieure du pays ou pour une tentative à ces infractions*, en y substituant la notion précitée plus générale d'irrecevabilité de la demande de naturalisation.

Se pose la question de savoir ce qui advient des cas isolés de personnes contre lesquelles une procédure pénale est engagée et dont la sentence de condamnation à une de ces peines est décalée pour être postérieure à la décision relative à l'attribution de la nationalité luxembourgeoise.

25. La demande de naturalisation devient irrecevable en cas de preuve de fausses affirmations, de dissimulation de faits importants ou d'agissements frauduleux commis par l'intéressé.

Le projet de loi reprend de l'ancienne législation les manoeuvres frauduleuses pour les énumérer dès à présent dans le cadre des causes d'irrecevabilité de la demande. Ces cas ont en effet été prévus par le texte antérieur comme cause de déchéance de la nationalité luxembourgeoise.

25.1. Se pose la question de savoir si en l'absence d'une définition spécifique desdites notions, la sécurité juridique des personnes concernées saurait être préservée.

25.2. L'expression „dissimulation de faits importants“ pourrait par ailleurs générer des difficultés d'interprétation, laissant notamment subsister une large marge d'appréciation en faveur des autorités décidant de l'attribution ou non de la nationalité luxembourgeoise.

25.3. Ne conviendrait-il pas de circonscrire davantage ces notions par l'établissement par exemple d'une liste plus ou moins exhaustive de cas pouvant valoir hypothèse d'irrecevabilité de la demande de naturalisation ou au moins par la référence au lien de ces cas d'irrecevabilité avec les obligations expressément imposées dans le cadre de la constitution du dossier (article 10 du projet de loi), à savoir les informations à fournir et les pièces à produire par le requérant?

26. La réussite à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée est désormais imposée pour la naturalisation.

Le projet de loi prévoit que les modalités de mise en oeuvre de ce test linguistique seront consignées par un règlement grand-ducal d'exécution.

Outre l'attente relative aux détails préconisés au niveau du contenu exact de ce règlement grand-ducal d'exécution, la Chambre des Employés privés estime qu'il convient d'ores et déjà

de mettre l'accent sur la nécessité de prévoir des critères précis et objectifs, dépourvus de notions discriminatoires, permettant ainsi la considération de la condition attachée à la langue luxembourgeoise parlée comme un réel vecteur de l'intégration des candidats à la nationalité luxembourgeoise.

27. La participation de l'intéressé à un cours d'instruction civique est introduite à titre obligatoire en vue de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

Le suivi d'un cours d'instruction civique devient une condition préalable à la naturalisation. Les modalités de mise en oeuvre de ce cours feront l'objet d'un règlement grand-ducal d'exécution.

A cet égard aussi, la Chambre des Employés privés reste dans l'expectative du contenu de ce règlement grand-ducal.

28. En cas d'accomplissement pendant au moins 7 ans de la scolarité obligatoire au Grand-Duché de Luxembourg, il existe une dérogation aux conditions relatives au test linguistique et à la participation au cours d'instruction civique.

La Chambre des Employés privés partage l'avis du législateur dans le sens que les demandeurs ayant parcouru l'enseignement public luxembourgeois ou l'enseignement privé appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois sont en effet censés maîtriser la langue luxembourgeoise et connaître le fonctionnement général du système politique et institutionnel luxembourgeois.

29. La condition relative à l'absence de devoirs et obligations inconciliables à remplir par le demandeur envers son Etat d'origine et les difficultés pouvant y naître est reprise de l'ancien texte.

S'agissant d'une notion assez vague dont la mise en oeuvre est soumise à une large marge d'appréciation des pouvoirs publics luxembourgeois, investis du pouvoir de décision, cette condition pourrait être susceptible de cacher un cas discrétionnaire de refus de la naturalisation.

Le manque de critères plus spécifiques de nature plus objective, relatifs au contenu exact de cette notion, pourrait dévier le système vers une approche plus ou moins protectrice au cas par cas des intérêts nationaux luxembourgeois.

Le recours juridictionnel instauré par le présent projet de loi pourrait certes parer à l'arbitraire, mais la question se pose en outre de savoir, si par ces évaluations discrétionnaires, les autorités luxembourgeoises pourraient risquer de s'immiscer dans des considérations souveraines d'autres Etats.

30. S'agissant ainsi d'une cause d'irrecevabilité de la demande, les difficultés rencontrées sur base des obligations et devoirs du requérant envers son Etat d'origine sont légalement considérées pour valoir hypothèse d'exclusion par rapport à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, mais le même genre de difficultés peut se poser après que la procédure de naturalisation soit achevée.

Dans ce cas de figure, les conséquences sont laissées aux seuls dépens de la personne concernée, qui risque éventuellement de se voir confrontée à la perte „inattendue“ de sa nationalité étrangère du fait de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

Les autorités luxembourgeoises se retracent ainsi derrière le moment de connaissance de ce genre „d'incompatibilités“, voire de „difficultés“ sans pour autant se soucier réellement du sort attaché à la faveur luxembourgeoise traduisant la reconnaissance du principe de la plurinationalité.

Ce constat est étroitement lié au raisonnement par rapport au libellé de l'article 28 du projet de loi qui dispose que *„sous réserve des conventions internationales et des lois en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, toute personne possédant, outre la nationalité luxembourgeoise, une ou plusieurs nationalités, est considérée par les autorités du Grand-Duché de Luxembourg comme exclusivement luxembourgeoise“*.

Bien que conforme aux principes généraux applicables en droit international privé relatif aux conflits de lois de la nationalité, cette approche pourrait générer des difficultés pratiques dans le chef des personnes concernées.

31. Ne serait-il pas préférable d'instaurer, au moins de manière sommaire, une obligation d'information à charge des autorités publiques luxembourgeoises en vue de mettre le requérant de la nationalité luxembourgeoise en garde quant à l'existence et le contenu des conséquences, éventuellement préjudiciables au titre de son appartenance concomitante à un autre Etat?

En effet, même si nul n'est censé ignorer la loi, les intéressés sont parfois exposés au danger réel de perdre leur nationalité étrangère, et ce en vertu de l'application de dispositions internationales, ou bien sur base du droit interne de leur Etat d'origine.

Un tel cas de figure pourrait notamment se présenter pour les ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.

3. Nouveautés procédurales

a) *Compétence décisionnelle transférée au pouvoir exécutif*

32. D'un point de vue procédural, la principale nouveauté du projet de loi réside dans le transfert de la compétence décisionnelle d'octroi de la nationalité luxembourgeoise du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.

Dorénavant, il n'appartient plus à la Chambre des Députés de décider de l'attribution de la nationalité luxembourgeoise, mais cette compétence revient au Ministre de la Justice qui statue à l'avenir sur l'ensemble des demandes de naturalisation en sus de son pouvoir existant de décider des demandes en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

Ce n'est qu'en présence de circonstances exceptionnelles que la loi attribue explicitement à la Chambre des Députés la compétence d'attribuer la nationalité luxembourgeoise aux étrangers méritants, ayant rendu des services signalés à l'Etat.

La Chambre des Employés privés approuve ce revirement, alors que – même si la nationalité fait partie de l'expression des prérogatives sensibles de la souveraineté d'un Etat –, la procédure d'attribution en tant que telle de la qualité de national de cet Etat revêt la nature d'une décision d'exécution (attribution incombant au pouvoir exécutif) sur base d'un cadre légal défini et circonscrit de manière explicite par l'autorité représentant la collectivité générale (pouvoir législatif).

b) *Simplification de la procédure de naturalisation, modification du système probatoire et voies de recours*

33. Les principaux changements au niveau de la procédure sont les suivants:

- la demande de naturalisation, sur base d'un dossier complet, doit être présentée personnellement par le demandeur,
- il faut joindre un acte de naissance des enfants du demandeur,
- le projet de loi opère la suppression de la nécessité de produire le certificat constatant le chiffre des impositions payables à l'Etat et aux Communes et un extrait hypothécaire,
- une copie certifiée conforme du passport du demandeur est exigée,
- le dossier doit en outre comporter un extrait du casier judiciaire des pays de résidences précédentes dans lesquels le demandeur a résidé à partir de l'âge de 18 ans et le certificat de réussite à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée ainsi que le certificat de participation au cours d'instruction civique,
- la requête de naturalisation avec les pièces jointes est immédiatement transmise par la Commune de résidence au Ministre de la Justice sans que l'avis motivé du conseil communal de la dernière résidence ne soit requis.

34. L'attribution de la nationalité luxembourgeoise s'opère dorénavant sur base d'une décision prise par arrêté ministériel par le Ministre de la Justice.

35. Le projet de loi instaure une obligation explicite de motivation du refus d'octroi de la nationalité luxembourgeoise.

36. Le recours endéans les trois mois contre une telle décision de refus est porté devant les tribunaux de l'ordre judiciaire.

37. Une autre nouveauté introduite par le projet de loi a trait au mécanisme probatoire de la nationalité.

37.1. Jusqu'à présent, la preuve de la nationalité devait être administrée par l'intéressé sur la base du certificat de nationalité, établi et délivré dans les formes légalement définies.

37.2. Le nouveau système probatoire proposé remplace la référence au certificat de nationalité en lui substituant un échelonnement probatoire à double niveau:

- détention d'un passeport ou d'une carte d'identité nationale en cours de validité,
- recours au certificat de nationalité classique en cas de doute sérieux ou de contestation de la nationalité luxembourgeoise ou dans l'hypothèse où une autorité étrangère exige un tel instrument de preuve.

La Chambre des Employés privés prend acte de l'ensemble de ces modifications et approuve l'esprit poursuivi par le législateur consistant dans la volonté d'accélérer et de simplifier la procédure des naturalisations.

38. En conclusion, la Chambre des Employés privés marque son accord au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, sous réserve de la prise en considération des remarques et suggestions ponctuelles formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 27 février 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(2.3.2007)

Par dépêche du 21 novembre 2006, 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.

Le projet se situe dans le contexte non seulement de l'évolution démographique exceptionnelle de notre pays, mais également des désordres considérables que connaissent beaucoup d'autres pays européens du fait de la non-intégration et de la non-assimilation d'importantes communautés d'immigrés, alors même que dans ces différents pays les parts respectives de la population d'origine étrangère sont nettement moins élevées qu'au Grand-Duché.

L'importante question de la nationalité luxembourgeoise et des modalités de son acquisition et de sa perte ne peut être séparée des autres problèmes soulevés ou aiguisés par la présence de nombreux étrangers et des mesures requises pour une cohabitation harmonieuse avec eux.

Il est louable que les discussions et réflexions sur cette thématique sensible se déroulent dans un climat de sérénité et de responsabilité, tout comme il est important qu'aucune décision y relative ne soit prise à la légère. Plutôt que de discuter toutes les modalités du projet de loi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à présenter les réflexions d'ensemble devant guider la politique en la matière.

*

UNE PREOCCUPATION LEGITIME DES LUXEMBOURGOIS

Les troubles violents secouant régulièrement les pays européens n'ayant pas réussi l'intégration de leurs immigrés, ainsi que les polémiques qui s'ensuivent généralement, constituent un arrière-fond devant lequel il faut apprécier l'importance d'une vie paisible en commun, reposant sur la compréhension mutuelle des diverses parties de notre société, sur la tolérance face à la diversité des opinions et des croyances, mais aussi sur le partage de valeurs communes et sur le respect de nos traditions. Des objectifs qui exigent sérénité et réflexion, discernement et fermeté.

Face à cette préoccupation sérieuse, d'un impact évident à long terme, il s'agit non seulement de dénoncer d'éventuels propos démagogiques de type xénophobe, mais tout autant des idées candidement généreuses de certains milieux, qui dans leur irréalisme béat écartent toute possibilité de conflit. Il ne faut pas nier les problèmes potentiels et il ne faut pas prétendre que des solutions simplistes et naïves puissent être utiles.

Le Luxembourg n'étant pas un îlot isolé, bénéficiant à tout jamais d'une garantie de calme et de bonheur au milieu des violences du monde actuel, il est indispensable, d'une part, de se protéger contre des présences et des intrusions non souhaitées, et, d'autre part, d'assurer l'accueil approprié et l'intégration optimale de ceux que l'économie luxembourgeoise appelle dans le pays et dont nous semblons avoir absolument besoin pour assurer notre développement.

L'octroi de la nationalité luxembourgeoise n'est qu'un maillon dans la chaîne des efforts requis pour faire progresser le pays, mais c'est un outil non négligeable. Face au déséquilibre démographique, il constitue un moyen pour stabiliser notre société, qu'il faut utiliser avec un grand doigté. Autant il serait faux de vouloir limiter indûment l'acquisition de la nationalité par des étrangers honorables et bien assimilés, autant il est inadmissible de proposer un bradage qui, loin de favoriser l'intégration, deviendrait facteur de conflits.

*

UNE DEMOGRAPHIE DEBRIDEE

L'ampleur de la présence étrangère au Luxembourg, tant dans la population active que dans la population résidente, est absolument unique en Europe. Désormais plus de 40% des habitants du pays, soit environ 185.000 personnes, sont des étrangers, dans le sens qu'ils ne possèdent pas la nationalité luxembourgeoise.

Parmi les 60% de citoyens luxembourgeois (soit 278.000 personnes), on compte de nombreux immigrés des deuxième et troisième générations. En outre, une partie significative de Luxembourgeois – plusieurs dizaines de milliers – possèdent une deuxième nationalité.

Dans la population active, le nombre des non-Luxembourgeois atteint dès à présent 66%, pour partie des étrangers résidant au Grand-Duché et pour partie des frontaliers domiciliés en France, en Belgique ou en Allemagne. Dans ce pourcentage et dans le chiffre total de 215.000 à 220.000 étrangers actifs au Grand-Duché ne sont pas inclus les 8.300 fonctionnaires des organismes européens, leur lieu de travail étant considéré comme extraterritorial.

Dans la population active du pays, les travailleurs de nationalité étrangère sont devenus majoritaires dès avant 1990. Il ressort d'une étude prospective du Statec publiée en octobre 2005 que, dans la population résidente, le nombre des étrangers dépassera celui des Luxembourgeois entre 2025 et 2030, selon un scénario moyen, et déjà plus tôt, selon un scénario d'évolution plus dynamique. Cette étude ne tient pas compte des changements de nationalité intervenant d'ici là.

Sans vouloir donner trop de poids à des projections de long terme – des calculs purement mécaniques qui ne valent que ce que valent les hypothèses – on doit cependant mentionner dans le présent contexte que pour l'an 2055 les scénarios „central“ et „haut“ partent pour la population résidente de 650.000 et 720.000 habitants, pour le marché de l'emploi de 580.000 et 810.000 actifs.

Puisque la population à passeport luxembourgeois est régressive depuis des années, si l'on fait abstraction des naturalisations et options, et qu'elle ne progresse que de façon insignifiante si on en tient compte, il est évident que d'ici 50 ans, la part des Luxembourgeois risque de tomber aux environs de 40% de la population totale et de 15% du marché du travail.

*

DES HÔTES MOINS PERTURBATEURS QU'AILLEURS

Quoi qu'il en soit, l'on peut se féliciter que la présence du nombre très élevé d'étrangers, que notre pays connaît à l'heure actuelle, n'ait pas généré jusqu'ici de problèmes comparables à ceux de pays voisins, régulièrement secoués par des violences extrêmes et par des désordres totalement incontrôlables.

Dans le Grand-Duché, une part considérable des immigrés ont trouvé un emploi en raison de leur niveau de formation professionnelle particulièrement élevé, alors que les travailleurs immigrés moins qualifiés ou non qualifiés partagent à leur tour, dans leur grande majorité, de par leur origine géographique et ethnique, nos valeurs culturelles ainsi que des traditions européennes comparables aux nôtres.

De ce fait, les types de population caractérisés par un potentiel de conflit prononcé sont nettement moins représentés ici que dans d'autres pays. Cette circonstance positive ne peut toutefois dispenser les autorités nationales de rester vigilantes, puisque, en cette matière comme en tant d'autres, il est bien plus facile de prévenir des dérapages possibles que de devoir réparer ex post les erreurs politiques, une fois que des drames humains ont eu lieu et qu'il y a eu des victimes.

Que nous ayons été capables jusqu'à présent de gérer la présence d'une population étrangère très importante ne signifie pas que les choses ne puissent évoluer, d'autant plus que, en dépit du niveau élevé déjà atteint, l'afflux continue et risque de s'accroître encore avec la reprise conjoncturelle.

*

LES ATTENTES LEGITIMES DE LA POPULATION

Les citoyens du pays et les hôtes étrangers ont droit au maintien de l'ordre, à la sécurité et au fonctionnement optimal de la coexistence de tous les habitants du pays, quelle que soit leur origine. La tradition, dans notre pays, d'une paix sociale et d'une stabilité politique exemplaires a toujours été non seulement un gage pour notre qualité de vie mais aussi un label de référence, ouvertement mis en avant pour attirer des investisseurs, donc un facteur sensible du développement et du progrès économique et social.

En se rappelant les images dramatiques témoignant des dysfonctionnements sociaux survenant régulièrement dans d'autres pays, mais sans verser dans un quelconque alarmisme, les Luxembourgeois attendent de leurs dirigeants le maintien d'une sécurité intérieure élevée.

Il faut à cet égard constater que, parmi les populations immigrées, le cinquième groupe en importance (derrière les Portugais, les Français, les Italiens et les Belges) est désormais celui des personnes

venues de l'ex-Yougoslavie. De par leur origine, mais aussi en tenant compte des circonstances souvent dramatiques de leur émigration et des incertitudes quant à la durée de leur séjour chez nous, les personnes et les familles en question s'arrangent de toute évidence moins bien avec nos us et coutumes et elles restent susceptibles d'être influencées par des agitateurs politiques et des fanatiques religieux.

Alors que les autorités ont manifestement le souci de ne pas mettre trop en avant les problèmes de bandes criminelles d'origine étrangère, depuis les filières de trafiquants de drogue africains en passant par le crime organisé est-européen jusqu'aux mafias chinoise et albanaise, il est pourtant clair que notre prospérité économique attise les appétits de la pègre internationale.

Il est donc indispensable de sévir contre les criminels venant des quatre coins du monde, notamment aussi pour ne pas laisser naître chez les Luxembourgeois de souche un sentiment d'insécurité généralisé et, en conséquence, des réflexes xénophobes. Si c'est là une évidence, il n'est pas moins utile de la rappeler à propos de la cohabitation harmonieuse avec les étrangers.

*

LES PREMISSES ECONOMIQUES

Le développement économique spectaculaire que le Grand-Duché connaît depuis la Deuxième Guerre mondiale, dans un contexte d'échanges commerciaux internationaux plus intenses et d'une intégration européenne graduelle, s'accompagne d'une évolution démographique tout aussi impressionnante. En 60 ans, la population du pays a été gonflée par l'afflux de plus de 150.000 étrangers additionnels, le nombre des habitants sans passeport luxembourgeois passant ainsi de moins de 30.000 (ou environ 10% du total) dans l'après-guerre immédiat à 185.000 (soit 40%) aujourd'hui.

Si nous ne voulons pas renoncer à un certain confort et à une croissance économique solide, génératrice de progrès social, nous devons forcément accueillir à la fois des travailleurs prêts à exercer les tâches manuelles et un nombre élevé d'étrangers hautement qualifiés. La performance exceptionnelle de nos secteurs de pointe est de toute évidence tributaire d'un solide „*brain drain*“, donc d'une „importation de cerveaux“ en provenance de l'Europe entière.

Que la société luxembourgeoise ne connaisse pas une dégradation de sa „*pyramide des âges*“ similaire à celle de tous ses voisins et partenaires sur notre continent, elle le doit à un rajeunissement constant de la population par l'immigration. De même, si nous voulons assurer à terme notre régime de sécurité sociale, sans réduire les prestations assurées ni relever les cotisations collectées, il sera nécessaire de maintenir la dynamique démographique actuelle.

*

LA POLITIQUE FAMILIALE TIMOREE

Le constat de la régression constante de la population de souche luxembourgeoise ne peut évidemment se faire sans une référence aux graves manquements politiques au cours des décennies écoulées. Concernant notre natalité, les autorités nationales ont bien commandé des rapports au professeur Calot, mais le courage les a abandonnées quand il s'agissait de mettre en oeuvre les bons conseils prodigués.

Les jeunes ménages qui procréent, élèvent et éduquent des enfants n'ont jamais été dûment indemnisés – et ne le sont pas actuellement – pour les coûts additionnels qui leur incombent dans l'intérêt de la nation et de son avenir. On n'a qu'à se référer à la réduction graduelle de la compensation fiscale pour enfants à charge ou à la récente désindexation des allocations familiales.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait se limiter dans ce contexte à rappeler la proposition de loi qu'elle avait formulée à l'époque pour la création d'une „*allocation à l'investissement familial*“ (dépôt le 15.3.1993, document parlementaire No 3770). Cette initiative est, comme tant d'autres, restée sans lendemain, et le pays a assisté à la poursuite et à l'accélération de la dégradation démographique qui vient d'être décrite.

Dans le même contexte, il faut relever les erreurs structurelles commises dans le domaine de la politique familiale, par exemple l'insuffisance de crèches et autres structures d'accueil pour enfants.

Il faut regretter que le Luxembourg n'ait pas mis en place une politique démographique nationale déterminée et dynamique, mais également qu'il n'ait pas pris soin de mener un débat politique structuré sur sa politique de la croissance économique du pays, et notamment sur la vitesse souhaitable de celle-ci et sur les orientations fondamentales à lui imprimer.

De la sorte, et sans que l'opinion publique ne s'en rende compte, les autorités ont implicitement, mais très indubitablement fait le choix de fond de maintenir l'immigration très forte qui persiste depuis des décennies, tout en recourant à l'embauche d'un nombre toujours croissant de frontaliers.

Dans le cadre de l'Union Européenne et de la libre circulation des travailleurs que les principes de celle-ci garantissent, ce choix était du reste quasi inévitable, du moins en principe. Encore que, de toute évidence, le pays devrait clairement prendre conscience de son choix implicite, pour mieux en assumer les conséquences inévitables et pour décider résolument les mesures qui sont indispensables pour gérer le défi qui résulte de l'évolution à attendre!

L'option fondamentale quant aux visées démographiques du pays étant ainsi prise, l'Etat manque cependant, à de multiples égards, de tenir compte concrètement de cette prémisse dans ses choix politiques quotidiens.

*

ASSUMER LES IMPLICATIONS EVIDENTES

Les responsables gouvernementaux des transports en commun viennent seulement très récemment de découvrir l'existence des déplacements de frontaliers, désormais au nombre de 130.000, et l'offre de services concrète qui est faite à ceux-ci reste très embryonnaire. Si ces frontaliers prenaient en masse les transports publics, force serait de constater aussitôt que dès à présent l'infrastructure ferroviaire est utilisée au maximum aux heures de pointe, alors que les dédoublements de voies, certes en discussion depuis de longues années, mettront encore beaucoup de temps avant d'être réalisés.

Il ne se passe pas de journée sans au moins un „*bouchon*“ significatif dans la circulation aux heures de pointe, sur l'une ou l'autre de nos autoroutes, preuve évidente que les décideurs politiques ont depuis longtemps gravement sous-estimé les flux professionnels et personnels. On convient certes que plusieurs tronçons requièrent un élargissement des voies, mais on n'en a pas moins récemment reporté le début des travaux, de peur que le cas échéant les réserves financières préexistantes puissent ne pas suffire au financement intégral, de sorte qu'il faudrait recourir à un emprunt public.

Dans tout le pays il n'existe pratiquement pas de lycée sans des locaux annexes sous forme de „*conteneurs*“, alors que pourtant le nombre des jeunes peuplant ces établissements est de toute évidence prévisible des années à l'avance. Des erreurs d'appréciation politique semblables nous valent de manquer constamment de locaux pour le régime pénitentiaire, pour les immigrés illégaux en attente de leur refoulement et pour les mineurs d'âge délinquants, qu'il ne faudrait pas faire cohabiter avec les criminels invétérés.

La liste des déficits pourrait être allongée à volonté. A terme, il est hautement contre-productif de faire des proclamations politiques publiques pour souhaiter la bienvenue à un maximum d'étrangers et les accueillir à bras ouverts, si simultanément on refuse, dans les faits et les actes concrets, de payer le prix élevé d'un tel esprit d'ouverture.

L'échec le plus flagrant à dénoncer en matière d'immigration est toutefois la politique du logement. Il est hors de doute que le pays est depuis des années confronté au manque de plusieurs dizaines de milliers de logements. Le Conseil Economique et Social a rappelé l'an dernier que „*Déjà en 1990, l'étude LIP 'Untersuchung zum Wohnungswesen in Luxemburg' a estimé le déficit cumulé en logements à 30.800 ...*“.

Les ambitions officielles du gouvernement sont en conflit ouvert avec l'évolution démographique constatée et à attendre. Le Ministre compétent a en effet déclaré vouloir passer de 3.000 logements nouveaux par an à 3.500 logements, alors que le Conseil Economique et Social a souligné dans son avis annuel d'avril 2006 que „*... le CES dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2002 (...) avait évalué à plus de 6.000 unités le nombre de nouveaux logements à réaliser annuellement, pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la nouvelle demande.*“

*

LE MAUVAIS CHOIX POLITIQUE

Les ambitions minimalistes avouées par les responsables politiques ont une implication évidente. Sans une croissance significative du parc des logements, l'immigration sera forcément étranglée en partie. Il s'ensuit que, pour satisfaire aux besoins en personnel des employeurs du pays, le gouvernement privilégie en fait la seule alternative, le gonflement du nombre des frontaliers, désormais en progression de 8.000 unités par an.

Cette solution, implicitement retenue par les visées en matière de logement, n'est à coup sûr pas le bon choix politique: cette option est celle qui maximise le trafic pour se rendre au travail, avec des conséquences écologiques regrettables et avec des coûts exorbitants au niveau des infrastructures publiques, routières et ferroviaires.

S'y ajoute que de plus en plus de Luxembourgeois se voient contraints de „s'exiler“, d'émigrer puisque leurs moyens financiers ne leur permettent pas de devenir propriétaire d'un logement au Grand-Duché. Etant donné qu'ils gardent bien évidemment leur emploi au Luxembourg, ils constituent donc une nouvelle catégorie de travailleurs frontaliers.

De plus, la politique du logement n'est pas en phase avec les réalités économiques concrètes. Des acteurs majeurs de la place financière, et notamment la fameuse „industrie des fonds“, sont formels pour dire que les qualifications professionnelles requises ne pourront être trouvées, pas plus dans les régions limitrophes que dans le Grand-Duché, mais les spécialistes requis doivent être débauchés sur d'autres places financières. Or, l'on parle de 2.000 postes actuellement vacants pour des diplômés „Bac+3, +4 ou +5“, qui disposent en plus d'une certaine expérience professionnelle!

L'envol effréné de l'emploi bancaire désormais engagé vaudra donc forcément au pays, dans les mois et années à venir, une nouvelle flambée des prix immobiliers, nonobstant les efforts envisagés par les nouvelles initiatives gouvernementales. On prétend que „Gouverner c'est prévoir“; en matière de politique du logement, les citoyens seraient déjà reconnaissants si l'on admettait que „Gouverner c'est pour le moins tenir compte des évidences indiscutables“.

Sur le plan de l'intégration des étrangers, l'option pour un maximum de frontaliers, favorisée par la politique du logement trop timide, a d'autres déficits graves. Ce choix néglige surtout que le raz-de-marée de navetteurs est en fait plus problématique que l'immigration massive.

*

GERER L'AFFLUX AU MIEUX

Les frontaliers, contrairement aux étrangers s'établissant sur notre territoire, ne sont pas susceptibles de s'intégrer avec le temps dans notre communauté de vie, au niveau local et national. Trop de frontaliers ne s'intéressent qu'à leur emploi et à leur salaire, ne ressentant pas le besoin de faire la connaissance de notre pays et de ses habitants.

Après avoir fait le plein de carburant et reconstitué leurs stocks en alcool et produits de tabac, ils repartent au plus vite dans leurs lieux de résidence, où ils sont acclamés comme des consommateurs de première classe. Les échanges régionaux asymétriques du Grand-Duché avec ses terres voisines occuperont sans doute encore longtemps les adeptes de notre „politique de la grande région“.

En revanche, un nombre significatif des immigrés s'efforcent dès la première génération de saisir les opportunités de s'intégrer dans la vie sociale et associative du pays sur les plans les plus divers. Ils sont ainsi susceptibles de s'enraciner vite et de bien s'intégrer dans notre communauté.

Dans l'intérêt d'une société stable et d'une coexistence harmonieuse, la loi sur la nationalité doit en premier lieu contribuer à offrir aux personnes de bonne volonté, réellement désireuses d'être admises dans notre communauté nationale, la chance d'une intégration maximale et l'opportunité de se sentir luxembourgeois, à un moment donné, tout comme elle doit définir et imposer les exigences précises nécessaires pour assurer la cohésion sociale indispensable.

Par ailleurs, l'octroi de notre nationalité, geste récompensant en quelque sorte l'acculturation exemplaire d'un immigré, devrait s'accompagner d'une certaine solennité, pour ainsi souligner sa valeur symbolique dans le contexte de l'immigration.

L'expérience de plus d'un siècle d'immigration au Luxembourg prouve à quel point notre pays peut tirer un réel enrichissement de l'afflux de populations nouvelles qui ont choisi ou ont été contraintes

de quitter leur pays d'origine et qui ont trouvé, après le temps requis pour s'acclimater, une nouvelle patrie définitive.

*

ADAPTER LES EFFORTS AU DEFI PLUS GRAND

L'évolution démographique exposée requiert, pour maîtriser les flux humains constatés, de grands efforts d'assimilation, dont trop de décideurs politiques n'ont visiblement pas conscience, alors que bien des couches de la population sont très inquiétées par les perspectives.

Le problème auquel le pays est confronté, ce n'est pas celui de la présence d'un *nombre important* d'étrangers, mais c'est plutôt celui d'un *nombre éventuellement trop important*. Toutefois, le degré de saturation à ne pas transgresser ne se mesure ni en milliers de personnes ni en pourcent de la population, mais il est avant tout fonction de la capacité d'absorption du pays. Celle-ci dépend des moyens mis en oeuvre, de sorte que notre communauté nationale et l'administration publique ont une certaine prise sur le maintien d'une situation satisfaisante.

Plus la démographie s'emballe, plus il sera impérieux de réagir avec des mesures appropriées. Ce n'est donc pas la persistance d'une arrivée constante de nouveaux immigrants qui est la menace, mais c'est l'incapacité ou le refus de canaliser et d'accompagner dûment l'éventuel gonflement du flot.

Il y a lieu de reconnaître et d'admettre ensuite publiquement la nécessité d'agir et enfin de mettre en oeuvre toutes les mesures requises. L'exemple mentionné de l'insuffisance du nombre de logements et de l'incapacité gouvernementale à redresser la barre sur ce plan n'est qu'un indice visible du déficit de la politique suivie.

*

DE LA NECESSITE DE FAVORISER ET D'EXIGER L'INTEGRATION

Dans ce contexte, une attitude très regrettable est celle de proclamer que les immigrés n'ont en rien à ajuster leur mode de vie à celui du pays qu'ils rejoignent, à ses us et coutumes, à ses valeurs et traditions.

Une politique efficace en matière de gestion de la population ne peut consister en des solutions de facilité et notamment en un bradage de la citoyenneté. La solution ne pourra donc être une politique faussement „*génereuse*“, tout comme une politique trop restrictive échouerait à son tour, ne parvenant ni à réduire les déficits d'intégration, ni à désamorcer le potentiel de conflit.

C'est dans cet esprit que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit se réjouir du sage compromis retenu par le gouvernement quant aux détails de la loi sur la nationalité. Il ne sera pas moins nécessaire de conserver cet équilibre judicieux à travers le parcours du processus législatif.

Il importe donc de ne pas altérer les solutions pondérées par des amendements non réfléchis, par exemple en réduisant le délai de résidence minimal, les exigences linguistiques et de formation civique, tout comme l'on ne pourra pas renoncer aux dispositions pour écarter des candidats à la nationalité luxembourgeoise des malfaiteurs condamnés.

L'exigence d'une intégration linguistique, culturelle et sociale suffisante des candidats est pleinement justifiée pour assurer la cohabitation pacifique dans ce pays. L'argument si souvent avancé qu'une culture nationale ou ethnique vaut l'autre – à supposer qu'il soit correct – n'entraîne nullement qu'une société humaine quelconque puisse exister sans une cohésion interne solide et sans une adhésion suffisante des composantes appelées à cohabiter.

Cette vérité élémentaire, les responsables politiques de tel pays voisin ont dû l'apprendre au moyen de résultats de scrutins dont ils se seraient bien passés. La peur de l'étranger et le rejet des immigrés, qui envenime si régulièrement le climat dans divers pays européens, sont des réalités à prévenir par des mesures positives pour favoriser l'intégration des immigrés.

Ce qui implique forcément que tous les responsables et les concernés reconnaissent l'utilité et la nécessité d'une telle intégration et que l'Etat exige et favorise cette assimilation. A cet effet, une offre conséquente de soutien doit être faite à tous les étrangers durablement présents dans le pays. De la part des candidats à la nationalité, en revanche, un effet conséquent d'adhésion politique et sociale doit être exigé.

Les louables efforts associatifs pour propager l'enseignement de la langue luxembourgeoise méritent un support public plus vigoureux, mais l'Etat devrait également prendre conscience du manque évident de littérature appropriée ciblée sur les immigrés désireux de mieux connaître leur nouveau pays hôte, sa culture, son histoire, sa géographie, ses structures et ses institutions politiques, ses traditions sociales et la mentalité de ses habitants.

La future loi sur la nationalité, du fait qu'elle implique l'organisation de cours d'instruction civique luxembourgeoise à suivre obligatoirement par les candidats à l'obtention de la nationalité, constitue certainement un progrès en la matière.

*

LA LANGUE COMMUNE COMME LIEN DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

De même, la suppression de la possibilité d'obtenir la nationalité luxembourgeoise par le seul fait d'épouser un Luxembourgeois ou une Luxembourgeoise, donc sans avoir à justifier une connaissance minimale du luxembourgeois parlé, doit être considérée comme un progrès très significatif, mettant fin à un abus évident.

Une participation à la vie politique luxembourgeoise, comme elle est impliquée par la citoyenneté, ne se conçoit pas sans la maîtrise de la langue commune. La connaissance de la langue luxembourgeoise est un élément essentiel, voire l'élément essentiel d'intégration!

On ne peut trop souligner le caractère sensible que revêt chez beaucoup de Luxembourgeois la possibilité du libre usage oral de leur langue maternelle. Ce sentiment est particulièrement prononcé chez les gens ayant au fil du temps oublié leur français scolaire, pour ne pas avoir eu l'occasion de le cultiver au quotidien. Beaucoup de personnes – initialement moins bien instruites et ayant déjà pris de l'âge – vivent dans l'obsession d'être un jour hospitalisées d'urgence, sans être capables d'exposer, un tant soit peu, leurs problèmes de santé, du simple fait d'être confrontées à du personnel médical et paramédical ne possédant pas les connaissances linguistiques requises pour traiter un non-francophone.

La question du luxembourgeois comme langue orale véhiculaire quotidienne, notamment pour les débats politiques, revêt ainsi une sensibilité que l'on serait mal avisé de négliger. Ceux qui prêchent l'entrée dans la fonction publique d'étrangers monolingues (tous les autres étrangers pouvant sans problème acquérir notre nationalité, à condition de s'être fixé à temps dans le pays) n'ont manifestement pas conscience des réactions épidermiques des Luxembourgeois d'origine – et sans doute encore plus des francophones unilingues – face à un agent public qui ne maîtriserait que l'allemand.

La cohabitation permanente d'habitants venant d'horizons divers ainsi que l'accueil quotidien de nombreux visiteurs passagers de toute provenance nécessitent le maintien du multilinguisme au Grand-Duché. Celui-ci constitue de toute évidence une des caractéristiques fondamentales de notre société et un des ferments de notre développement économique, en dépit des multiples conseils contraires dont nous gratifient de savants consultants et des porte-parole d'organisations internationales, qui ne prouvent par là que leur incompétence fondamentale.

En parlant de l'acquisition de la nationalité, une condition décisive pour l'accès à la fonction publique, la question de la langue est cruciale. Les propositions des groupes de pression patronaux pour une large ouverture de la fonction publique aux étrangers, c'est-à-dire à des immigrés et frontaliers monolingues, constituent des solutions parfaitement irresponsables, de toute évidence contraires à l'intérêt national.

Le compromis général défini par le gouvernement pour être sous-jacent au projet de loi sur la nationalité repose sur une attitude ferme en matière de langue. L'adhésion de beaucoup de citoyens aux modalités proposées repose sur ce choix judicieux.

*

LE MULTILINGUISME COMME ATOUT MAJEUR

Pour le reste, notre pays peut maintenir, en matière d'usage des langues, son approche libérale traditionnelle, sereine et raisonnable. Nul besoin de faire du luxembourgeois une langue officielle de l'Union Européenne, même si des pays de taille comparable ont demandé et obtenu un pareil statut pour leur langue nationale.

L'attrait du Luxembourg, en tant que fournisseur et partenaire économique, a toujours été et doit rester sa capacité d'offrir à la majorité de ses interlocuteurs, visiteurs et clients, le confort d'une communication dans la langue de leur propre choix. Voilà un atout majeur du Grand-Duché face à la concurrence internationale de plus en plus rude, et un motif décisif pour que les Luxembourgeois choisissent de rester multilingues.

Si nous ne voulons pas assister à une dislocation de notre société, si nous ne voulons vivre les ennuis extrêmes que vivent nos grands voisins, la France et l'Allemagne, avec des quartiers d'étrangers non intégrés, alors nous devons faire d'importants efforts, pour assurer l'intégration maximale des flux d'étrangers.

*

LA QUESTION DE LA DOUBLE NATIONALITE

Le projet de loi ne contient nulle part le terme de „*double nationalité*“, prévoyant toutefois dans son article III la dénonciation de certaines dispositions d'une convention internationale sur la „*pluralité de nationalités*“. Cette discrétion verbale ne peut pour autant cacher le fait que le législateur luxembourgeois se voit manifestement amené à tenir compte de certaines réalités démographiques luxembourgeoises.

Le pays compte en effet des dizaines de milliers de personnes possédant de par leur naissance, à côté de la nationalité luxembourgeoise, une seconde nationalité. En effet, le mode d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise de loin le plus fréquent est celui se réalisant par la naissance comme enfant d'un père ou d'une mère de nationalité luxembourgeoise.

Les cas toutefois où les père et mère sont l'un et l'autre citoyen grand-ducal sont en régression sensible. Si l'on présume une corrélation entre les naissances et les mariages dans le pays, il devient intéressant de noter que les mariages entre deux nationaux luxembourgeois ne représentaient en 2005 que 43,3% de tous les mariages célébrés dans le pays, contre 49,9% en 1995 et 65,7% en 1985. Les mariages „*mixtes*“ d'un conjoint luxembourgeois avec un conjoint étranger sont en revanche passés de 20,9% en 1985 à 27,1% en 2005.

Or, les enfants nés de tels couples „*mixtes*“ obtiennent – sous réserve évidemment des dispositions précises du droit national applicable dans le pays d'origine du parent étranger respectif – les deux nationalités de leurs père et mère. Il est manifestement inconcevable d'exiger, par seule hostilité au concept de „*double nationalité*“, que tous ces Luxembourgeois devraient, pour conserver leur nationalité luxembourgeoise, renoncer à l'autre nationalité, dans les cas au moins où ceci est juridiquement possible.

*

LES LUXEMBOURGEOIS DISPERSÉS DE PAR LE MONDE

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas manquer d'exprimer encore sa satisfaction que le Grand-Duché abandonne sa politique restrictive à l'égard des nombreux Luxembourgeois d'origine, que les aléas de la vie ont dispersés à travers le monde. En matière de maintien de leur nationalité, leur patrie d'origine n'a pas eu dans le passé une attitude très digne et généreuse.

L'étude académique sur la nationalité luxembourgeoise, commandée par le gouvernement et publiée en janvier 2004, avait dûment documenté l'absurdité des dispositions restrictives privant – même à leur insu – de leur nationalité de nombreux Luxembourgeois absents du pays, par le simple fait du temps écoulé, sans qu'une faute quelconque ne soit reprochée aux concernés, et sans qu'ils n'aient souhaité, demandé ou accepté sciemment cette mesure.

Nos dispositions légales actuelles, soucieuses de prévenir des cas de „*double nationalité*“ et compréhensibles par le passé, comportent dans certains cas précis – selon les auteurs de cette étude, des professeurs de droit international de réputation européenne – la possibilité théorique qu'un Luxembourgeois d'origine, enfant de deux parents luxembourgeois et habitant le Luxembourg, se voie privé contre son gré de sa nationalité luxembourgeoise, pour la seule raison qu'il lui est juridiquement impossible de se défaire de son autre nationalité (ou simplement de prouver l'avoir fait), compte tenu de la législation du pays étranger en question.

Voilà donc des dispositions arbitraires et superflues que la nouvelle loi fera disparaître à juste titre, alors que le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise est possible sans conditions de résidence.

Un pays qui est constamment à la recherche de talents nouveaux pour pouvoir au mieux développer son potentiel économique, sur le marché unique européen comme sur le grand marché public du village planétaire, ne doit pas couper délibérément les liens avec les Luxembourgeois émigrés et devrait au contraire tout faire pour les amener à garder le contact et le cas échéant à envisager de rentrer dans leur patrie d'origine.

*

CONCLUSION

Pour les motifs développés en détail dans le présent avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait marquer son accord général avec les choix gouvernementaux retenus dans le projet de loi sur la nationalité. Elle approuve dès lors le projet lui soumis pour avis, à condition que les options fondamentales ne soient pas mises en cause par des amendements postérieurs.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 mars 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(2.3.2007)

Par lettre en date du 14 novembre 2006, réf. L21/06, le ministre de la Justice a saisi pour avis notre chambre du projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise.

Le présent projet de loi a pour objet d'adapter la législation luxembourgeoise sur la nationalité aux changements intervenus dans la société luxembourgeoise au cours des dernières décennies et de contribuer à consolider l'intégration des étrangers résidant au Luxembourg dans la société luxembourgeoise.

On peut constater que les étrangers ont contribué considérablement à la prospérité économique de notre pays. Si certains parmi eux ne séjournent que quelques années dans notre pays, d'autres ont décidé de s'établir définitivement et souhaitent, par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, témoigner de leur attachement à notre pays et de leur volonté d'intégration à notre communauté nationale, tout en souhaitant garder, à travers leur nationalité d'origine, un lien avec la patrie et la culture de leurs ancêtres.

A l'instar des législations d'autres pays en matière de nationalité, la loi luxembourgeoise exige aujourd'hui à ce qu'une personne qui souhaite acquérir la nationalité luxembourgeoise renonce à sa nationalité d'origine.

Afin de permettre aux étrangers résidant à Luxembourg et souhaitant acquérir notre nationalité, de même que pour permettre aux Luxembourgeois résidant à l'étranger d'acquérir la nationalité de leur pays d'accueil sans devoir renoncer à leur nationalité luxembourgeoise, le présent projet de loi permet, sous des conditions clairement définies, le principe de la double nationalité.

Si notre chambre soutient de façon générale l'introduction du principe de la double nationalité, elle se doit néanmoins de soulever un certain nombre d'objections en ce qui concerne ses conditions d'accès.

1. La condition de résidence de 7 ans consécutifs au Luxembourg met en cause la volonté du gouvernement d'intégrer les non-Luxembourgeois!

Notre chambre ne peut que s'étonner de la „bonne“ volonté du gouvernement d'intégrer les non-Luxembourgeois par le biais de la double nationalité alors que, contrairement à la législation actuelle, il relève la condition de résidence au Luxembourg de cinq à sept ans consécutifs.

Force est de constater que le relèvement de la condition de résidence n'a aucune justification et n'est par ailleurs nullement documenté dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Voilà pourquoi notre chambre juge la volonté du gouvernement d'intégrer les non-Luxembourgeois par le biais de l'introduction du principe de la double nationalité, pour le moins, peu audacieuse.

Par ailleurs elle est d'avis que les années légalement vécues au Luxembourg par un demandeur, même si elles n'ont pas été consécutives et même si elles se rapportent à une période antérieure au nombre d'années légales exigées précédant la demande de naturalisation, doivent être prises en considération.

2. La connaissance de la langue luxembourgeoise est un élément-clé pour permettre une intégration adéquate et obtenir la nationalité luxembourgeoise

Si notre chambre ne nie pas l'importance des deux autres langues officielles au Luxembourg telles que prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, à savoir l'allemand et le français, elle estime toutefois que la langue luxembourgeoise est un élément-clé pour permettre une intégration adéquate et obtenir la nationalité luxembourgeoise.

Elle propose par ailleurs à dispenser de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise les étrangers qui, tout en n'ayant pas fait leur scolarité au Luxembourg, sont arrivés dans notre pays avant 1984, année où la langue luxembourgeoise est devenue l'une des langues officielles du Grand-Duché.

3. L'absence de dispositions légales concernant la dispense de cours de la langue luxembourgeoise et l'épreuve d'évaluation

Notre chambre se doit toutefois de constater que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7 *in fine* du projet de loi et ayant pour objet l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée fait actuellement défaut de sorte que notre chambre n'est pas en mesure de juger le bien-fondé de cette mesure.

Afin de promouvoir l'intérêt pour les non-nationaux d'apprendre la langue luxembourgeoise, notre chambre propose que les cours de la langue luxembourgeoise ont lieu pendant les heures de travail et que la perte des heures travaillées est compensée par le budget de l'Etat et/ou par l'employeur. Par ailleurs elle est d'avis que le contenu du cours doit être orienté non seulement sur les relations de travail, mais également sur la vie extraprofessionnelle.

4. L'absence de dispositions légales concernant la dispense des cours d'instruction civique

Si notre chambre juge intéressant l'introduction de cours d'instruction civique pour les étrangers, surtout, en vue de mieux connaître leurs droits civils et politiques, elle se doit toutefois de constater – à l'instar de la remarque formulée sub 3 – que le même règlement grand-ducal annoncé à l'article 7 *in fine* du projet de loi et organisant les cours d'instruction civique fait défaut de sorte que l'arbitraire plane sur l'exécution de cette mesure.

Par ailleurs elle se demande dans quelle langue ces cours d'instruction civique seront dispensés. Est-ce que chaque demandeur suivra individuellement ce cours ou bien faut-il un contingent déterminé de demandeurs pour dispenser le cours et, dans l'affirmative, dans quelle langue le cours sera-t-il dispensé. Finalement, qui prendra en charge les frais de ces cours?

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 2 mars 2007

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur adjoint,
Léon DRUCKER

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(9.3.2007)

Par sa lettre du 14 novembre 2006, 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.

*

1. OBSERVATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a pour objet d'adapter la législation luxembourgeoise sur la nationalité¹ en introduisant le principe de la double nationalité.

L'exposé des motifs explique qu'il s'agit ainsi de tenir compte du nombre important de ressortissants non-luxembourgeois et de „consolider“ l'intégration de ces personnes dans la société luxembourgeoise.

La Chambre des Métiers est d'avis que l'acquisition par une personne étrangère de la nationalité du pays dans lequel elle vit est certainement un vecteur d'intégration important.

Pour cette raison, elle soutient et approuve l'introduction en droit national du principe de double nationalité.

S'agissant d'une matière complexe et sensible, elle trouve cependant regrettable qu'une réforme essentielle pour la société luxembourgeoise ne soit pas accompagnée d'un exposé des motifs plus circonstancié expliquant davantage la démarche du Gouvernement.

La Chambre des Métiers considère que l'intégration ne devrait pas se limiter à la seule nationalité, mais être vue et traitée dans sa globalité. Il y a certaines catégories socioprofessionnelles étrangères qui ont pris au fil du temps une part active dans notre société de sorte qu'elles ont réussi à bien s'intégrer. Pour celles-là, la possibilité d'acquérir notre nationalité, sans perdre dorénavant leur nationalité d'origine, peut alors être considérée comme une sorte de couronnement d'une intégration réussie. En revanche, d'autres catégories socioprofessionnelles, essentiellement ouvrières, vivent souvent dans une sorte de monde parallèle au nôtre.

Dans ces cas, il s'agit alors plus d'une situation de cohabitation paisible que d'une réelle intégration. Amener une partie de ces personnes à s'intéresser à la double nationalité, est un chemin long qui nécessite une politique d'intégration proactive.

Le Luxembourg a en tout cas tout intérêt à intensifier ses efforts dans ce domaine. Une intégration réussie pouvant aboutir à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise est en tout cas un défi majeur si nous voulons à terme rester une démocratie représentative crédible.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Le poids démographique des résidents étrangers par rapport aux nationaux impose en quelque sorte l'ouverture de notre droit de la nationalité envisagée (point 2.1). Le concept de double nationalité, longtemps un sujet tabou en Europe et au Luxembourg, n'est pas entièrement novateur dans la mesure où notre législation actuelle connaît d'ores et déjà certains aspects de double nationalité (point 2.2). Si la Chambre des Métiers est favorable au principe, elle plaide pour des conditions appropriées à l'acte solennel de l'acquisition d'une nouvelle nationalité (point 2.3).

2.1. Une réforme imposée par le poids des chiffres

Le Luxembourg compte plus de 450.000 habitants. En 30 ans, la population de résidence s'est accrue de quelque 100.000 personnes. En comparaison avec des pays voisins ou proches, cette croissance démographique est plutôt exceptionnelle. Le point saillant de la croissance démographique est la place prépondérante prise par l'immigration.

Les seuls nationaux voient leurs effectifs stagner et sans les options et naturalisations, le nombre des Luxembourgeois aurait même diminué. En moyenne annuelle, le solde migratoire au Luxembourg

¹ Loi du 22 janvier 1968 sur la nationalité luxembourgeoise

était de plus de 10% au cours de la décennie 1990-2000, alors que dans l'Europe des 15 le chiffre correspondant était d'environ 2.3%².

Depuis 1983, l'emploi intérieur n'a fait qu'augmenter, surtout en raison d'un apport considérable de travailleurs frontaliers.

Il faut noter que sur les 311.200 emplois que compte l'emploi intérieur en 2006, seulement 112.100 sont occupés par des personnes de nationalité luxembourgeoise et 199.100 sont occupés par des travailleurs étrangers dont plus que la moitié sont des frontaliers (121.200 personnes).

Le nombre de travailleurs étrangers résidant et employés au Luxembourg qui était de 17.000 en 1960 augmente à 38.000 en 1985 et à plus de 77.900 en 2005. Pris ensemble, frontaliers et immigrés représentent la majorité dans l'emploi total de l'économie luxembourgeoise. Actuellement, 36% des salariés occupés au Luxembourg sont encore des autochtones, contre 70% en 1970. Cela se manifeste particulièrement dans l'artisanat où sur 57.269 salariés, 48.268 sont des étrangers, ce qui fait que l'artisanat se sent par principe concerné par le projet de loi sous avis.

Il convient de noter que la population étrangère résidant au Luxembourg se caractérise essentiellement par sa dimension communautaire: sur les 40% de non-Luxembourgeois, les ressortissants de l'Union européenne représentent environ 85%. Les principales communautés présentes sont les Portugais, les Italiens, suivis des Français, des Belges et des Allemands. Cela s'explique par l'expansion économique exceptionnellement élevée depuis une vingtaine d'années et les besoins importants en main-d'oeuvre qui y sont liés.

Toutefois, en ce qui concerne les demandes de naturalisations, il échet de constater que l'intérêt des ressortissants communautaires était plutôt limité. Ainsi, en 2006, sur 366 demandes, la majorité relevait de ressortissants de pays tiers à l'Union européenne.

2.2. Le concept de double nationalité: d'un rejet total vers une acceptation prudente

Le débat sur la double nationalité voire sur la plurinationalité est un débat ancien qui a souvent été mené avec passion au cours des décennies. Pendant longtemps et jusqu'aux années 1960, la majorité des Etats, y compris le Luxembourg, ont affiché une attitude de rejet total de la plurinationalité, notamment de la double nationalité.

Ce rejet absolu reposait sur l'idée que le cumul de nationalités entraînait un cumul d'obligations juridiques contradictoires, comme par exemple le service militaire ou la double imposition. Avec le temps, les Etats ont eu une approche plus ouverte à l'égard de la plurinationalité.

Cependant, le Luxembourg, partie à la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralités de nationalités, continuait à n'admettre que très difficilement l'existence d'une nationalité étrangère à côté de la sienne³.

Une ouverture timide à la plurinationalité a été faite par la réforme de 1975. La double nationalité a été admise pour les femmes luxembourgeoises épousant un étranger et prenant de ce fait, de plein droit, la nationalité de celui-ci. Ces femmes conservaient leur nationalité luxembourgeoise.

Ce n'était qu'avec l'émergence du principe d'égalité des sexes en matière d'attribution de la nationalité institué par la loi du 11 décembre 1986, qu'une véritable concession à la plurinationalité a été faite.

En effet, cette loi attribue de plein droit aux enfants nés d'un auteur luxembourgeois la nationalité de cet auteur, sans égard au sexe de ces derniers et sans considération des circonstances juridiques de la naissance de ces enfants, c'est-à-dire pendant ou hors mariage. Ainsi, les enfants nés de mariages „mixtes“, à savoir de mariages dans lesquels un conjoint a la nationalité luxembourgeoise et l'autre une nationalité étrangère ou même plusieurs nationalités, ont la double nationalité.

Néanmoins, il existe toujours des restrictions tant dans l'attribution de la nationalité luxembourgeoise que dans l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. L'enfant de moins de dix-huit ans révolus ayant fait l'objet d'une adoption simple n'obtient pas de plein droit, du seul fait de son adoption

2 <http://www.statistiques.public.lu/fr/population/index.html>

3 F. Schockweiler, „Luxembourg“, *Juris-Classeur Nationalité*, p. 6, No 21

par un ou une Luxembourgeois(e), la nationalité luxembourgeoise. En outre, la loi modifiée sur la nationalité prévoit pour les naturalisations ainsi que pour les options de nationalité, la production d'une preuve, par des certificats ou attestations, que la personne concernée a perdu sa nationalité d'origine ou qu'elle la perdra.

Par ailleurs, la naturalisation est refusée à tout étranger, lorsqu'elle ne se concilierait pas avec les obligations qu'il doit remplir envers l'Etat auquel il appartient.

Même si la notion de plurinationalité n'est pas entièrement nouvelle dans notre droit, il y a lieu de constater que le projet de loi sous avis modifie de manière substantielle le droit de la nationalité en ce qu'il élimine ces restrictions, et ce principalement sur deux niveaux.

Premièrement, il permet à l'étranger résidant au Luxembourg et aux Luxembourgeois résidant à l'étranger d'acquérir, sous des conditions clairement définies, la nationalité luxembourgeoise voire la nationalité du pays d'accueil, sans devoir renoncer à leur nationalité d'origine. Deuxièmement, il consacre l'égalité des enfants mineurs adoptés, que ce soit par adoption simple ou par adoption plénière.

*

3. APPRECIATION CRITIQUE

La Chambre des Métiers considère que l'introduction du principe de la double nationalité dans notre droit national est utile et nécessaire en terme d'intégration des étrangers résidant au Luxembourg dans la société luxembourgeoise.

Il ne constitue cependant pas la panacée, notamment pour les raisons développées sous le point 2.1. A cela s'ajoute que la majorité des étrangers résidant au Luxembourg sont des ressortissants de pays de l'Union européenne qui, grâce au principe de non-discrimination prévu par le Traité de Rome, disposent actuellement pratiquement des mêmes droits que les Luxembourgeois, y compris au niveau politique où ils peuvent participer aux élections communales. Il n'est dès lors pas à exclure que l'intérêt de ces personnes dans le présent contexte risque d'être limité.

Les conséquences les plus tangibles pour les ressortissants communautaires sont l'ouverture des emplois ayant trait à la souveraineté nationale et le droit de participation politique aux élections législatives.

Tout, en approuvant le principe de double nationalité, la Chambre des Métiers considère que l'acquisition d'une nationalité se mérite. Il est dès lors nécessaire que les conditions prévues pour l'obtention soient de nature à exiger un effort de la part des demandeurs.

Le projet de loi fixe la condition d'âge pour l'obtention de la double nationalité à 18 ans requis pour faire la demande et relève de 5 à 7 ans la durée de séjour.

La nationalité luxembourgeoise peut être refusée si l'étranger ne justifie pas d'une intégration suffisante, c'est-à-dire pas de connaissance active et passive d'au moins une des trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et lorsqu'il n'a pas réussi à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Les conditions de connaissance des langues n'ont pas foncièrement changé par rapport à la situation actuelle, si ce n'est que tout demandeur doit maintenant se soumettre et réussir une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Le commentaire des articles précise à ce sujet que le candidat doit être capable de comprendre et de mener une conversation de la vie courante en luxembourgeois. S'agissant d'une condition importante en terme d'intégration, il aurait été souhaitable d'avoir plus de précisions sur le niveau des connaissances parlées exigées. La Chambre des Métiers est en tout cas d'avis que le niveau requis sera suffisamment élevé pour permettre à un étranger de s'articuler de façon structurée et avec un vocabulaire suffisamment fourni.

Par ailleurs, et même si le principe de la connaissance d'au moins une des trois langues existe déjà actuellement, la Chambre des Métiers peut difficilement s'imaginer que l'on puisse bien s'intégrer sans avoir, à côté du luxembourgeois, des connaissances suffisantes en allemand ou en français. C'est finalement dans ces langues, et en particulier en français, que les lois sont formulées et les formalités administratives sont à accomplir.

Une condition nouvelle en revanche concerne l'obligation pour le demandeur de suivre des cours d'instruction civique. Le commentaire précise qu'il s'agit de porter à la connaissance des résidents étrangers, souvent d'horizons très divers, les principes constitutionnels de l'Etat et de notre vie en société. La Chambre des Métiers accueille favorablement cette obligation qui permettra à l'étranger de mieux cerner le pays dans lequel il vit.

Compte tenu de l'importance de l'attribution de la nationalité d'un Etat, même dans un contexte communautaire, il est important que ces cours aient un niveau et une durée adéquates. La Chambre des Métiers considère par ailleurs qu'un volet sur l'histoire luxembourgeoise, qui a forgé l'identité nationale, devrait également être un module à prévoir dans le cadre de cette formation.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

L'article en question reprend les dispositions de l'article 1er de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise (ci-après „la Loi“). Il détermine les principes d'attribution de la qualité de Luxembourgeois d'origine. Ainsi, est Luxembourgeois, tout enfant né, même à l'étranger, d'un parent luxembourgeois à l'égard duquel sa filiation est établie avant qu'il n'ait atteint l'âge de 18 ans révolus à condition que le parent soit Luxembourgeois au moment où cette filiation est établie.

Est également Luxembourgeois d'origine, l'enfant né au Luxembourg de parents légalement inconnus ou l'enfant trouvé au Luxembourg et ne possédant pas de filiation établie à l'égard d'un parent.

Cet article ne donne pas lieu à des commentaires.

Ad article 2

Le présent article apporte deux modifications à l'article 2 de la Loi.

D'une part, il consacre l'égalité des enfants mineurs ayant fait l'objet d'une adoption plénière ou simple dans l'obtention de la nationalité luxembourgeoise. Jusqu'à présent, seul l'enfant adopté par adoption plénière par un Luxembourgeois se voyait octroyer la nationalité luxembourgeoise.

Désormais, l'enfant adopté par adoption simple par un auteur luxembourgeois acquerra également la nationalité luxembourgeoise par le fait de l'adoption.

D'autre part, l'exigence du droit de garde que l'auteur ou l'adoptant devait exercer sur l'enfant pour qu'il puisse acquérir la nationalité luxembourgeoise est supprimée. Il suffit que la filiation de l'enfant à l'égard de l'auteur ou de l'adoptant soit établie.

La Chambre des Métiers s'interroge sur la justification de la mise sur un pied d'égalité des enfants adoptés par adoption plénière et des enfants adoptés par adoption simple.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles n'en soufflent mot. Il s'agit d'une question qui n'est pas dénuée de fondement dans la mesure où en cas d'adoption simple, l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits et obligations. Par ailleurs, lorsque cet enfant est né de parents de nationalités différentes et possède ces deux nationalités, il obtiendrait en sus de ces nationalités la nationalité luxembourgeoise.

Ad articles 3 et 4

Ces articles ne donnent pas lieu à des commentaires.

Ad article 5

L'article en question prévoit que la nationalité luxembourgeoise s'acquiert désormais seulement par la naturalisation. Les cas d'option sont supprimés et deviennent des cas d'acquisition par naturalisation. Ainsi, tout étranger qui, à partir de l'âge de dix-huit ans révolus, souhaite acquérir la nationalité luxembourgeoise peut introduire une demande de naturalisation, lorsqu'il remplit les conditions prévues par le projet de loi sous avis.

Une autre nouveauté est que le Ministre de la Justice est dorénavant compétent pour accorder ou refuser les naturalisations au lieu du pouvoir législatif. La Chambre des Métiers est d'accord avec ce

changement de compétence, qui nécessitera cependant au préalable un changement de la Constitution.

Nonobstant le fait que les décisions en la matière sont à l'avenir prises par une autorité administrative, les auteurs du texte sous avis précisent dans le commentaire des articles que ces décisions ne peuvent pas être entièrement assimilées à des décisions administratives puisque l'article 9 de la Constitution prévoit que: „*La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile ...*“ Ainsi, l'article 26 projeté met en place, tout comme l'article 40 de la Loi, des procédures particulières, de nature civile avec des recours judiciaires civils. A ce titre, la Chambre des Métiers renvoie à ses remarques faites sous l'article 26.

Ad article 6

Cet article définit les conditions d'admission à la naturalisation, à savoir les conditions d'âge et les conditions de résidence.

L'âge minimum reste fixé à l'âge de 18 ans révolus, mais en ce qui concerne la durée de résidence, la Chambre des Métiers constate qu'elle est relevée de 5 à 7 ans. Ainsi, le demandeur doit disposer d'une autorisation de séjour au Luxembourg depuis au moins 7 années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation et il doit y avoir résidé effectivement pendant la même durée.

La Chambre des Métiers se doit de constater que les auteurs du texte sous avis justifient l'augmentation de la durée de résidence de la manière suivante: „*Ce délai est considéré comme un délai approprié pour assurer l'intégration des étrangers désirant acquérir la nationalité luxembourgeoise, tout en ne renonçant pas à leur nationalité d'origine.*“

A cet égard, la Chambre des Métiers souhaite faire deux remarques. D'une part, elle s'étonne sur la justification de la part des auteurs du texte sous avis et se demande pourquoi le délai de 7 ans est considéré comme un délai approprié? Tout en ne s'opposant pas à une augmentation du délai de résidence, elle juge toutefois nécessaire que cette augmentation soit basée sur une analyse concrète de la situation et une argumentation précise justifiant ce choix.

D'autre part, l'on cherche en vain dans le texte même du projet de loi sous avis la notion du principe de la double nationalité. En fait, il est seulement précisé dans le commentaire des articles que la renonciation à la nationalité d'origine n'est plus requise. Or, comme cela constitue la raison d'être de la modification de la Loi, la Chambre des Métiers est d'avis que cette disposition devrait être reprise dans le texte même du projet de loi.

Ad article 7

A côté des deux conditions d'âge et de résidence prévues à l'article 6 projeté, le présent article prévoit encore d'autres conditions de recevabilité sous forme de causes de refus.

Le paragraphe 1 énonce six conditions de refus. Elles ont trait aux conditions d'âge, de résidence, d'intégration suffisante et d'honorabilité du demandeur.

En ce qui concerne la condition d'intégration suffisante, il est précisé que tout demandeur doit se soumettre et réussir une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. D'autant plus, il est prévu que le demandeur doit également avoir suivi des cours d'instruction civique.

La Chambre des Métiers approuve ces nouvelles dispositions, mais elle renvoie à sa remarque en ce qui concerne la connaissance des langues officielles au Luxembourg.

Par ailleurs, elle se doit de constater qu'il est précisé dans le commentaire des articles que les conditions de connaissance des langues et du suivi du cours d'instruction civique ne doivent pas nécessairement être remplies au moment de l'introduction de la demande, mais au plus tard au moment de la prise de décision. Or, cela n'est pas précisé à l'article 7 projeté. Par conséquent, elle demande aux auteurs du texte sous avis d'ajouter un paragraphe qui pourrait prendre la teneur suivante: „*Les conditions prévues au premier paragraphe points 2) et 3) doivent être remplies au plus tard au moment de la prise de décision par le Ministre de la Justice.*“

Néanmoins, dans un souci de simplification administrative, elle se demande s'il ne serait pas plus judicieux d'exiger que ces conditions soient remplies au moment de l'introduction de la demande?

Le fait de résider pendant au moins 7 ans au Luxembourg constitue un délai suffisamment long pour remplir ces conditions. Ainsi, l'autorité compétente pourrait tout de suite décider de la recevabilité du dossier au lieu d'attendre jusqu'au moment de la prise de décision par le Ministre de la Justice.

En outre, elle déplore que le règlement d'exécution auquel il est fait référence ne soit pas disponible au moment de l'analyse du projet de loi. Non seulement qu'il n'est pas possible de se faire une opinion éclairée du projet de règlement en relation avec le projet de loi, mais l'entrée en vigueur d'une loi sans l'existence parallèle des règlements d'exécution risque de compromettre son application par les milieux concernés.

Finalement, la Chambre des Métiers approuve que les personnes qui ont accompli au moins 7 années de leur scolarité obligatoire au Luxembourg ne sont pas obligées de se soumettre à une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et de suivre un cours d'instruction civique pour pouvoir faire une demande de naturalisation.

Ad articles 8 et 9

Sans commentaire.

Ad article 10

Le présent article définit la procédure et les documents à joindre à la demande de naturalisation.

Le demandeur doit introduire sa demande auprès de la commune de résidence et joindre entre autres un certificat de réussite de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et un certificat de participation aux cours d'instruction civique luxembourgeois.

La Chambre des Métiers tient à rappeler les auteurs du texte sous avis qu'il est prévu dans le commentaire des articles relatif aux articles 7 et 10 que les conditions de connaissance des langues et du suivi du cours d'instruction civique ne doivent pas nécessairement être remplies au moment de l'introduction de la demande. Or, cela ne ressort pas de la lecture de l'article 10. A ce titre, elle renvoie à ses remarques faites sous l'article 7.

Ad article 11

L'article en question prévoit que les décisions en matière de naturalisation sont prises par arrêté ministériel. L'arrêté accordant la naturalisation est publié au Mémorial. Il est prévu qu'il sort ses effets quatre jours après sa publication.

La Chambre des Métiers approuve le présent article.

Ad articles 12 à 25

Sans commentaire.

Ad article 26

Cet article traite du contentieux de la nationalité. Il prévoit que toutes actions en revendication ou en contestation de la nationalité luxembourgeoise ainsi que les recours exercés contre les décisions du Ministre de la Justice portant refus des demandes sont de la compétence des tribunaux civils.

Les actions sont introduites devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du domicile ou de la résidence du défendeur et à défaut de domicile ou de résidence connus, c'est le tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui est compétent.

L'appel est porté devant la Cour d'appel statuant en matière civile. L'exécution provisoire de la décision de première instance n'est pas autorisée. Les recours contre les décisions de refus doivent être introduits dans les trois mois qui suivent la notification de la décision. Il est prévu que le recours contre les autres décisions est soumis à la prescription trentenaire.

Il convient de noter que le point 1) de l'article 95bis de la Constitution prévoit que le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Le terme „contentieux administratif“ est susceptible d'englober toutes les contestations auxquelles l'Administration est partie. Toutefois, le législateur s'est trouvé limité par les termes de l'article 84 de la Constitution qui réserve aux seuls tribunaux judiciaires la connaissance des contestations portant sur les droits civils.

Il est précisé dans le commentaire des articles que le contentieux de la nationalité relève depuis toujours des tribunaux civils de l'ordre judiciaire et que selon la jurisprudence et la doctrine, la répar-

tion des compétences entre les juridictions judiciaires et administratives s'opère en fonction de l'objet du droit engendrant la contestation portée devant le juge et non pas en fonction des sujets de droit. En outre, les auteurs du texte soulignent que le fait que les décisions en matière de naturalisation soient désormais prises par le Ministre de la Justice et non plus par la Chambre des Députés ne modifie pas la nature du contentieux de la nationalité.

La Chambre des Métiers voudrait faire deux remarques à l'égard de cet article.

D'une part, elle s'interroge sur le bien-fondé de la distinction opérée par les auteurs du présent texte entre les décisions de refus et les autres décisions alors qu'il est précisé dans le commentaire des articles que les procédures administratives contentieuses et non contentieuses ne sont pas applicables aux actes de nationalité?

D'autre part, elle se demande ce qu'il faut entendre par „décisions en revendication ou en contestation de la nationalité luxembourgeoise“.

Ad article 27

Sans commentaire.

Ad article 28

Cet article apporte une solution aux conflits positifs de lois qui peuvent surgir en cas de pluripatrie. Ainsi, il est prévu que le plurinational, qui possède entre autres la nationalité luxembourgeoise, est considéré par les autorités luxembourgeoises comme étant exclusivement luxembourgeois. Toutefois, lorsque des conventions internationales ou d'autres dispositions législatives prévoient des règles de conflits différentes pour des situations de droit précises, ce sont ces dernières qui seront appliquées.

La Chambre des Métiers approuve cette disposition qui facilite la tâche des autorités nationales lorsqu'elles doivent prendre une décision en la matière.

Ad articles 29 à 34

Sans commentaire.

Ad article I

Le présent article abroge la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise. Il est cependant prévu à l'article IV que la loi reste applicable pour les demandes de naturalisation, d'option, de recouvrement introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

La Chambre des Métiers s'interroge sur le bien-fondé de la modification de la numérotation du présent article ainsi que des articles suivants. Elle est d'avis qu'il serait plus cohérent de continuer la numérotation, c'est-à-dire les articles I, II, III et IV, à condition qu'ils soient maintenus dans leur version actuelle, deviendraient les articles 35, 36, 37 et 38. L'on pourrait, le cas échéant, placer des intitulés au-dessus de ces articles, comme par exemple dispositions transitoires, modificatives et abrogatoires, entrée en vigueur.

Ad article II

La Chambre des Métiers renvoie à sa remarque faite sous l'article I en ce qui concerne la numérotation.

Ad article III

Par le biais de cet article, le Luxembourg dénonce le chapitre Ier de la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.

Ceci constitue une suite logique de la mise en place du principe de la plurinationalité. Pour le surcroît, il est renvoyé aux observations et remarques faites sous l'article I en ce qui concerne la numérotation.

Ad article IV

Le présent article a trait à la date d'entrée et aux dispositions transitoires.

Le point 4 de cet article prévoit que les demandes introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent soumises aux dispositions de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise. Toutefois, ces demandes ne seront plus soumises à l'obligation de la perte de la nationalité étrangère.

La Chambre des Métiers tient à relever deux erreurs matérielles. D'une part, il faut ajouter un „s“ au terme de „franc“ au point 2. D'autre part, il est fait référence dans le commentaire des articles à l'article V au lieu de l'article IV.

En outre, elle renvoie à ses remarques faites sous l'article I en ce qui concerne la numérotation.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers approuve le projet de loi sous avis, sous réserve des observations ci-dessus.

Luxembourg, le 9 mars 2007

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

