

**N° 6977<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI****sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de:**

- 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise;**
- 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(11.7.2016)

Le projet de loi sous avis a pour objet d'abroger la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ainsi que la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise, afin d'adapter, selon l'exposé des motifs, la législation actuelle sur la nationalité à l'évolution démographique du pays et de favoriser l'intégration sociétale et politique des citoyens non-luxembourgeois.

\*

**RESUME SYNTHETIQUE**

La démographie du Luxembourg représente un cas à part au sein de l'Union européenne.

Soutenu par son économie dynamique et attractive et par un besoin de main d'œuvre grandissant que la population nationale ne pouvait à elle seule couvrir, le pays a vu en l'espace de vingt-cinq ans sa population croître de manière exponentielle sous l'impulsion d'un solde migratoire largement positif.

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1990 et le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la population totale du pays a ainsi connu une croissance de 52%, conduisant à la diminution inexorable de la part des Luxembourgeois au sein de la population totale du pays. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, les Luxembourgeois ne représentaient ainsi plus que 53,3% de la population totale du pays.

La réforme de la législation sur la nationalité opérée par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité (ci-après la „Loi du 23 octobre 2008“), qui avait pour objectif de faciliter l'obtention de la nationalité luxembourgeoise pour les résidents étrangers notamment en reconnaissant le principe de la double nationalité, n'a malheureusement pas permis d'enrayer la baisse du pourcentage de Luxembourgeois dans la population nationale.

Cette situation démographique si particulière du pays a des conséquences importantes au niveau démocratique alors que près de la moitié de la population du pays se voit dans l'impossibilité de prendre part au processus démocratique et décisionnel du pays.

Le référendum du 7 juin 2015, dont l'une des questions portait sur le droit de vote des résidents étrangers, aurait pu apporter un rééquilibrage au sein de la vie démocratique nationale. Cependant, les résultats de ce référendum ont clairement indiqué l'attachement des électeurs au fait que le droit de vote devait rester l'un des attributs essentiels et exclusifs de la nationalité luxembourgeoise.

La conjonction de ces éléments fait que la présente réforme s'avère nécessaire afin de favoriser et renforcer l'intégration des résidents étrangers dans la société luxembourgeoise.

Le projet de loi sous avis revoit donc dans son intégralité la législation en matière de nationalité, tant au niveau des conditions de fond qu'au niveau des procédures.

Sur le fond, les conditions „classiques“ d'acquisition de la nationalité de plein droit que constituent le droit du sang (naître d'un parent luxembourgeois) ou le double droit du sol (naître au Luxembourg d'un parent non-luxembourgeois mais lui aussi né au Luxembourg) ont été reprises par le présent projet de loi.

Une nouveauté est cependant l'adoption du droit du sol de première génération qui permettra à l'enfant qui sera né au Luxembourg de deux parents non-luxembourgeois, d'obtenir automatiquement la nationalité luxembourgeoise à sa majorité à certaines conditions<sup>1</sup>.

**La Chambre de Commerce approuve l'introduction de ces nouvelles dispositions qui permettront aux personnes nées au Luxembourg et présentant un lien réel avec le pays, d'acquérir automatiquement la nationalité luxembourgeoise à leur majorité.**

**La Chambre de Commerce s'interroge cependant si l'introduction d'une double condition (i) de résidence de l'enfant dans le pays avant sa majorité et (ii) de résidence des parents immédiatement avant la naissance de l'enfant ne s'avère pas trop restrictive alors que l'intégration de l'enfant concerné dans la société luxembourgeoise est totalement indépendante du fait de savoir si ses parents ont résidé ou non sur le territoire national pendant les 12 mois ayant précédé sa naissance.**

Le projet de loi sous avis réforme par ailleurs en profondeur les procédures permettant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par un acte de volonté.

Les conditions de la naturalisation sont ainsi revisitées et la naturalisation sera désormais ouverte au majeur:

- (i) qui pourra justifier d'une résidence habituelle au Luxembourg et de s'y trouver en séjour régulier depuis au moins cinq ans, la dernière année de résidence précédant la déclaration de naturalisation devant être ininterrompue, et
- (ii) qui disposera d'une connaissance de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et
- (iii) qui aura participé au cours „Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“.

**Concernant plus précisément la condition de résidence sur le territoire national, la Chambre de Commerce approuve la réduction de la durée obligatoire de résidence sur le territoire national d'actuellement sept à cinq années.**

**Conjointement à la réduction de la durée obligatoire de résidence, le présent projet de loi assouplit également l'exigence d'une résidence ininterrompue au Luxembourg, en n'exigeant désormais cette condition que pour l'année précédant immédiatement la demande de naturalisation.**

**La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de l'assouplissement des conditions de la naturalisation opéré par le projet de loi sous avis, qu'elle appelait de ses vœux depuis longtemps et qui permettra à un plus grand nombre de résidents étrangers d'accéder à la nationalité luxembourgeoise. Elle observe qu'il s'agit ici d'un retour à la situation existant avant la Loi du 23 octobre 2008.**

En ce qui concerne le niveau requis de connaissance de la langue luxembourgeoise, que la Chambre de Commerce commentera plus en détail dans la suite du présent avis, le projet de loi sous avis maintient les exigences actuelles afin de réussir l'examen de maîtrise de la langue luxembourgeoise.

**Bien que le projet de loi sous avis assouplisse légèrement les conditions de réussite à cet examen<sup>2</sup>, ce que la Chambre de Commerce approuve, elle est d'avis que cet aménagement ne sera pas suffisant et craint que cet examen ne constitue toujours une barrière à l'accès à la natio-**

1 Aux termes du projet de loi sous avis les conditions sont les suivantes: (i) qu'il ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins 5 années consécutives et précédant immédiatement la majorité et (ii) qu'un de ses parents ou adoptant ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la naissance.

2 L'article 15 du projet de loi sous avis prévoit qu'aura réussi cet examen, le candidat ayant obtenu dans l'épreuve d'expression orale une note égale ou supérieure à la moitié des points, auquel cas la note obtenue dans l'épreuve de compréhension orale ne sera pas prise en considération.

**nalité luxembourgeoise pour de nombreux résidents étrangers.** Elle y reviendra plus en détail dans le présent avis.

La Chambre de Commerce relève également que la nouvelle procédure de naturalisation requerra la participation du candidat à une formation expliquant les principes fondamentaux de la société luxembourgeoise dont la durée sera fortement rallongée<sup>3</sup>. La Chambre de Commerce s'interroge donc sur cette durée fortement rallongée des cours qui pourrait dissuader certains candidats à la naturalisation. Afin de diminuer les désagréments engendrés par cet allongement de la durée des cours, elle propose de réfléchir à de nouveaux canaux de formation (formations à distance, modules e-learning, Massive Online Open Course ...).

**Le projet de loi sous avis réintroduit encore la procédure de l'option que la Loi du 23 octobre 2008 avait supprimée. Cette procédure permettra d'accélérer et de simplifier les demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour des personnes présentant un lien particulièrement étroit avec le Luxembourg, ce que la Chambre de Commerce salue.**

Certains cas d'option ouverts par le présent projet de loi appellent cependant quelques commentaires de la part de la Chambre de Commerce qui seront exposés au point II) B) ci-dessous.

**D'une manière générale, la Chambre de Commerce est d'avis que le projet de loi sous avis constitue une amélioration significative de la législation actuelle relative à la nationalité luxembourgeoise, à laquelle elle souscrit entièrement.**

**Elle regrette cependant que le présent projet de loi se contente sur de nombreux points de rétablir la situation d'avant la Loi du 23 octobre 2008 sans opérer d'innovations majeures. Or, il est un fait que depuis 2008, la société luxembourgeoise a continué à évoluer. Le présent projet de loi devrait par voie de conséquence aller plus loin et ne pas se satisfaire à opérer un simple „retour en arrière“, sous peine, avant même son entrée en vigueur, d'afficher un retard rédhibitoire par rapport aux réalités démographiques et socio-économiques actuelles du pays.**

La Chambre de Commerce estime à cet égard notamment qu'en ne modifiant que légèrement l'exigence de réussite au test de connaissance de la langue luxembourgeoise pour les candidats à la naturalisation ou à l'option, le présent projet de loi fait abstraction de la réalité linguistique du pays.

La langue luxembourgeoise, dont l'usage dans la vie quotidienne peut parfois être très limité, ne peut et ne doit pas constituer un facteur d'exclusion alors que dans de très nombreux secteurs professionnels elle n'est que peu utilisée<sup>4</sup>. La Chambre de Commerce estime donc qu'il convient d'adopter un régime linguistique pragmatique en phase avec la réalité du monde de l'entreprise au Luxembourg où différentes langues sont utilisées quotidiennement.

**La Chambre de Commerce en appelle par conséquent à ce que cette réalité du terrain soit prise en compte afin que le niveau de maîtrise du luxembourgeois ne soit pas un obstacle pour les candidats à la naturalisation ou à l'option. Aussi, propose-t-elle que les exigences en matière de connaissance de la langue luxembourgeoise soient abaissées au niveau A1 pour l'expression orale et au niveau A2 pour la compréhension orale.**

**Dans le même ordre d'idées, et afin d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce préconise également un renforcement de l'utilisation des langues françaises et allemandes dans la vie politique nationale et dans les médias, notamment lors des campagnes électorales afin de ne pas exclure des débats les personnes ayant fraîchement obtenu la nationalité luxembourgeoise.**

**Finalement, elle souhaite encore attirer l'attention des auteurs sur la nécessaire prise en compte du phénomène frontalier dans la vie démocratique nationale.**

L'emploi frontalier n'a en effet cessé de croître au Luxembourg au cours des dernières décennies, au point de représenter aujourd'hui 45% de l'emploi salarié intérieur total, jouant ainsi un rôle fondamental dans la croissance économique du pays et le financement de son modèle social.

<sup>3</sup> Le projet de loi sous avis propose ainsi de remplacer les six heures actuelles de cours d'instruction civique par une formation de vingt-quatre heures portant sur les droits fondamentaux, les institutions étatiques et communales du pays ou bien encore l'histoire du Luxembourg.

<sup>4</sup> „Le français est la langue la plus parlée dans tous les secteurs économiques du privé, tandis que le luxembourgeois a ses bastions dans le secteur public et parapublic“, STATEC, „Regards 11“ sur les langues au travail, avril 2016.

Les frontaliers font partie intégrante de la vie socio-économique et de la société luxembourgeoise, et le Luxembourg, pays de 576.249 habitants<sup>5</sup>, ne peut continuer à exclure du processus décisionnel près de 200.000 contribuables participant à la croissance économique du pays.

**La Chambre de Commerce invite par conséquent à réfléchir à la mise en place de formes de participation citoyenne novatrices à l'égard des frontaliers.**

Cette „valorisation“ des frontaliers en matière de participation démocratique pourrait notamment consister à:

- (i) instaurer, sur le modèle du Conseil national pour étrangers, un Conseil national pour les frontaliers qui s'occuperait spécifiquement des problèmes rencontrés par les frontaliers,
- (ii) encourager la structuration des frontaliers en associations et groupements susceptibles d'être les interlocuteurs privilégiés du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement pour les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct,
- (iii) mettre en place un dialogue constructif et d'une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise visant à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Luxembourg,
- (iv) lancer des consultations portant sur les thèmes concernant directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, travail, ...).

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*Appréciation du projet de loi*

	<i>Indice</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	++

Légende

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable

\*

<sup>5</sup> Population totale nationale au 1<sup>er</sup> janvier 2016, source: STATEC.

## CONTEXTE REGLEMENTAIRE

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité, en reconnaissant formellement le principe de la double nationalité, constituait un premier pas important vers un assouplissement des conditions exigées pour obtenir la nationalité luxembourgeoise en permettant aux résidents étrangers d'acquérir la nationalité luxembourgeoise sans pour autant devoir renoncer à leur nationalité d'origine, à condition toutefois que la législation du pays d'origine le permette.

Paradoxalement, la Loi du 23 octobre 2008 avait parallèlement durci les critères permettant aux étrangers d'acquérir la nationalité luxembourgeoise, par exemple en allongeant de cinq à sept ans la durée de résidence requise pour postuler à la naturalisation, ou en supprimant différents cas d'option qui permettaient, à de nombreuses catégories d'étrangers, d'acquérir plus facilement la nationalité luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce avait dans son avis du 4 avril 2007 relatif au projet de loi n° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise critiqué cette contradiction entre les objectifs affichés du projet de loi et certaines mesures rendant plus difficile l'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

Suite à une évaluation de la Loi du 23 octobre 2008<sup>6</sup> qui avait mis à jour la nécessité de revenir sur certaines dispositions, voire de réintroduire certains aspects qui avaient été abandonnés, un projet de loi n° 6561<sup>7</sup>, demeuré sans suite, avait été déposé par le gouvernement de l'époque et accueilli favorablement par la Chambre de Commerce<sup>8</sup>.

Le projet de loi sous avis, qui découle du programme gouvernemental de 2013 qui annonçait une réforme du droit de la nationalité dans son chapitre „renouveau démocratique“, a pour objectif de moderniser la législation nationale relative à la nationalité afin de favoriser l'intégration des résidents étrangers, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

La démographie du Luxembourg a évolué de manière spectaculaire au cours des dernières décennies.

Pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la population totale du pays est passée de 379.300 à 576.249 habitants, soit une hausse de 52% en l'espace d'un quart de siècle, faisant du Luxembourg le pays de l'Union européenne connaissant la plus forte croissance démographique.

L'évolution démographique d'un pays dépend du solde naturel entre les naissances et les décès ainsi que du solde migratoire entre les départs et les entrées dans le pays.

Si la population totale du Luxembourg connaît un accroissement sans précédent, cet accroissement résulte principalement d'un solde migratoire en continue hausse. Le fait que cette immigration soit essentiellement „familiale“ et constituée en majeure partie de personnes jeunes en âge de travailler et de procréer, contribue encore à augmenter le solde naturel du Luxembourg par une natalité soutenue.

La conjonction de ces facteurs conduit aujourd'hui à une diminution inexorable de la part des Luxembourgeois dans la population totale du pays.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la part des Luxembourgeois dans la population totale du Luxembourg est ainsi passée à 53,3%<sup>9</sup>.

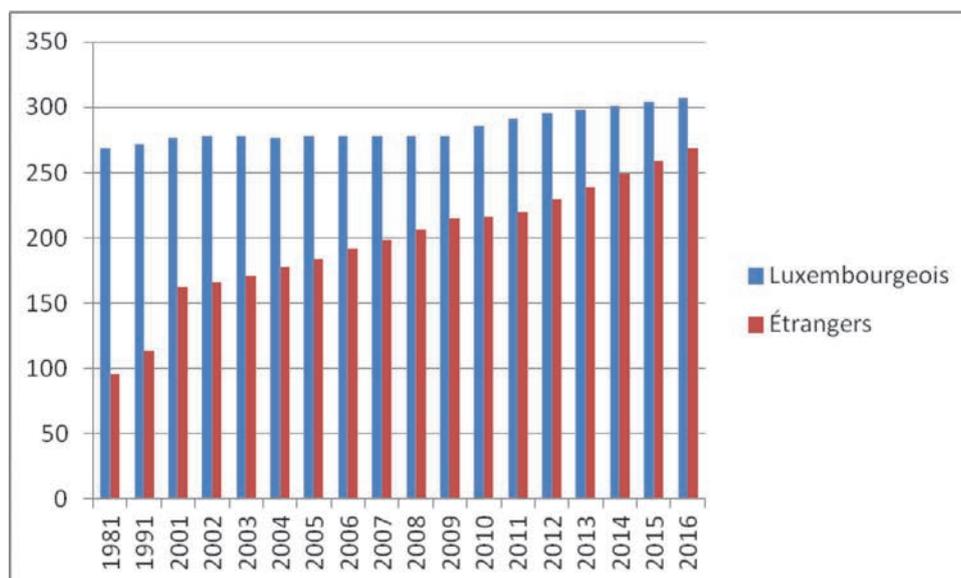
6 Rapport du ministère de la Justice, présenté par Monsieur le ministre de la Justice François Biltgen en date du 19 septembre 2012 aux membres de la Commission juridique de la Chambre des Députés.

7 Projet de loi n° 6561 portant approbation de la convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

8 Avis de la Chambre de Commerce du 24 septembre 2013 relatif au projet de loi n° 6561.

9 Source STATEC, „population par sexe et par nationalité au 1<sup>er</sup> janvier“.

Graphique 1: Evolution du nombre de Luxembourgeois et d'étrangers au sein de la population Luxembourgeoise (en milliers)



(Source: STATEC)

Ce phénomène migratoire devrait perdurer, voire s'accroître dans l'hypothèse d'un contexte économique favorable. Pour la période 2014 à 2037, EUROSTAT projette par exemple un solde migratoire de 267.166 personnes<sup>10</sup>, ainsi qu'une population totale dépassant le million d'habitants d'ici à 2050<sup>11</sup>, laissant supposer qu'à terme, les Luxembourgeois pourraient être minoritaires au Luxembourg.

Sur le marché du travail, cette étape est d'ores et déjà entamée alors que selon le STATEC, au quatrième trimestre 2015, sur un emploi salarié intérieur des résidents de 212.550 emplois, seuls 106.452, soit la moitié, étaient occupés par des résidents de nationalité luxembourgeoise.

Si l'on tient par ailleurs compte du fait que les autochtones sont, en moyenne, plus âgés que les étrangers (47% de la population luxembourgeoise ont plus de 45 ans, par rapport à 33% de la population étrangère) et que les étrangers sont surreprésentés (53%) dans le groupe d'âge des 20-44 ans, c'est-à-dire parmi la population jeune qui est en âge de travailler, l'apport vital des étrangers au financement du modèle socio-économique luxembourgeois devient rapidement apparent.

Cette situation démographique si particulière a des conséquences importantes au niveau démocratique où près de la moitié de la population se voit ainsi dans l'impossibilité de prendre part au processus démocratique et décisionnel du pays, à l'égard de décisions impactant pourtant directement leur quotidien.

De plus, l'électorat luxembourgeois se trouve composé pour beaucoup de retraités<sup>12</sup> et d'agents du secteur public<sup>13</sup>.

Le référendum constitutionnel du 7 juin 2015, dont l'une des questions était: „*approuvez-vous l'idée que les résidents non-luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg?*“, était une tentative de réponse à ce déficit démocratique.

<sup>10</sup> Exposé des motifs du projet de loi sous avis, page 29.

<sup>11</sup> EUROSTAT: EUROPOP 2013.

<sup>12</sup> Selon la publication du STATEC „Regards 07 sur les électeurs potentiels“ de mai 2015, au 1<sup>er</sup> février 2011, 21,1% des électeurs luxembourgeois étaient retraités et seuls 49,9% des électeurs avaient un emploi.

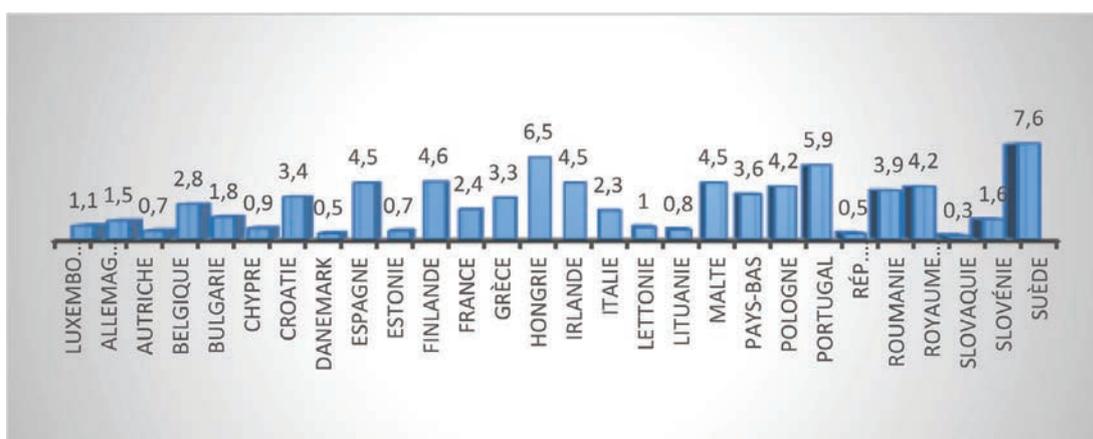
<sup>13</sup> Selon la publication du STATEC „Regards 07 sur les électeurs potentiels“ de mai 2015, au 1<sup>er</sup> février 2011, les agents du secteur public représentaient 36,3% des électeurs luxembourgeois disposant d'un emploi.

En répondant à 78,02% non à l'introduction du droit de vote pour les résidents étrangers, les électeurs ont clairement affiché leur attachement au fait que le droit de vote devait continuer de constituer l'un des attributs essentiels et exclusifs de la nationalité luxembourgeoise.

En reconnaissant le principe de la double nationalité, la Loi du 23 octobre 2008 a certes permis une augmentation considérable des procédures d'acquisition et de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise<sup>14</sup>. Cependant, malgré le fait que 31.126 personnes aient acquis ou recouvré la nationalité luxembourgeoise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2015, la proportion de Luxembourgeois au sein de la population totale nationale n'a cessé de baisser.

De même, la Loi du 23 octobre 2008 n'a pas empêché le Luxembourg de continuer à afficher l'un des taux de naturalisation les plus faibles de l'Union européenne à 1,1 naturalisation pour 100 résidents étrangers.

*Graphique 2: Taux de naturalisation en 2013  
(pour 100 non-nationaux résidents)*



(Source: EUROSTAT)

La législation actuelle ne permet donc pas de faire face à l'évolution démographique du pays et une révision profonde des conditions et des procédures permettant d'obtenir la nationalité luxembourgeoise s'avère par conséquent nécessaire. La Chambre de Commerce salue donc l'initiative du présent projet de loi.

Le projet de loi sous avis revoit en effet dans leur ensemble les différentes possibilités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, que ce soit par l'effet de la loi ou à la suite d'un acte volontaire de la personne concernée. Il modifie ainsi un très grand nombre de dispositions relatives à la naturalisation tant sur le fond que quant à la procédure, et opère également la réintroduction de certaines dispositions que la Loi du 23 octobre 2008 avait supprimées telles que la procédure de l'option.

Il convient par conséquent d'étudier plus en détails les différentes possibilités d'obtention de la nationalité luxembourgeoise aux termes du présent projet de loi.

\*

## **I) L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE LUXEMBOURGOISE PAR L'EFFET DE LA LOI**

Classiquement, la nationalité s'acquiert de plein droit dans un certain nombre d'hypothèses limitativement énumérées par la loi.

<sup>14</sup> Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis les naturalisations sont ainsi passées de 526 pour l'année 2008 à 3.094 pour l'année 2015, et les recouvrements de 6 pour l'année 2008 à 2.211 pour l'année 2015.

### A) Le droit du sang et l'adoption

Le projet de loi sous avis reprend les conditions classiques d'obtention de plein droit de la nationalité luxembourgeoise par la filiation.

Ainsi sera Luxembourgeois, le mineur né d'un parent au moins possédant la nationalité luxembourgeoise au moment de la naissance ou de l'établissement de la filiation, ou le mineur dont le parent obtient la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement.

Le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par un Luxembourgeois obtiendra également la nationalité luxembourgeoise, ce que la Chambre de Commerce approuve.

### B) Le droit du sol

Bien que le droit du sol soit souvent critiqué de crainte d'engendrer des abus, la naissance au Luxembourg peut également sous certaines conditions permettre d'acquérir la nationalité luxembourgeoise.

#### 1) Le „double droit du sol“

Le projet de loi sous avis reprend le principe du „double droit du sol“ déjà sous-jacent à la Loi du 23 octobre 2008<sup>15</sup> selon lequel sera Luxembourgeois le mineur né au Luxembourg dont un des parents non-luxembourgeois y est également né.

Le projet de loi sous avis étend ce principe aux mineurs nés au Luxembourg dont un des adoptants non-luxembourgeois y est également né.

De même, le mineur né au Luxembourg de parents apatrides ou de parents légalement inconnus sera considéré comme étant luxembourgeois.

La Chambre de Commerce approuve l'ensemble de ces dispositions.

#### 2) L'introduction du droit du sol de première génération

Le projet de loi sous avis innove en matière de droit du sol en proposant d'introduire le droit du sol de première génération dans la législation nationale.

Ainsi, l'enfant qui sera né au Luxembourg de deux parents non-luxembourgeois, donc ne remplissant pas l'une des hypothèses décrites ci-dessus, pourra également obtenir la nationalité luxembourgeoise à sa majorité à condition:

- A) qu'il ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins 5 années consécutives et précédant immédiatement la majorité et;
- B) qu'un de ses parents ou adoptants ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la naissance.

**La Chambre de Commerce peut approuver l'introduction du droit du sol de première génération dans notre législation, permettant aux personnes nées au Luxembourg et présentant un lien réel avec le pays, d'acquérir automatiquement la nationalité luxembourgeoise.**

La Chambre de Commerce s'interroge cependant si l'introduction d'une double condition de résidence de l'enfant dans le pays avant sa majorité et de résidence des parents immédiatement avant la naissance de l'enfant ne s'avère pas trop restrictive.

La Chambre de Commerce rappelle en effet qu'il s'agit dans cette hypothèse de donner la nationalité à l'enfant, qui pourra être très bien intégré au Luxembourg et ce, indépendamment de ses parents et de leur présence ou non sur le territoire national pendant les 12 mois ayant précédé sa naissance.

A cet égard, la Chambre de Commerce souligne que la législation française<sup>16</sup> ne connaît pas cette double condition et prévoit que: „*Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans.*“

<sup>15</sup> Article 1<sup>er</sup> 5° de la Loi du 23 octobre 2008.

<sup>16</sup> Article 21-7 du Code civil français.

### C) La possession d'état de Luxembourgeois

Le projet de loi sous avis prévoit que la nationalité luxembourgeoise pourra encore être établie par la jouissance de la possession d'état de Luxembourgeois dans le chef du réclamant.

Cette possession d'état de Luxembourgeois s'acquerra par l'exercice constant et de bonne foi des droits que confère la qualité de Luxembourgeois.

Cette disposition, qui figurait déjà dans la Loi du 23 octobre 2008, n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre de Commerce.

\*

## II) L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE PAR UN ACTE DE VOLONTE

L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise peut également résulter d'un acte de volonté de la personne concernée en introduisant une procédure à cet effet.

Le projet de loi sous avis prévoit ainsi plusieurs procédures permettant d'acquérir la nationalité luxembourgeoise.

### A) La naturalisation

La naturalisation est la procédure „classique“ par laquelle une personne majeure sollicite l'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

Tout en reprenant la procédure actuelle de la naturalisation (qui devra toujours s'opérer par la remise d'un dossier complet auprès de l'officier de l'état civil compétent, lequel transmettra le dossier au ministre ayant la Justice dans ses attributions afin que ce dernier puisse accorder ou refuser la naturalisation par un arrêté ministériel rendu dans les huit mois de la réception du dossier complet), les auteurs ont souhaité en assouplir les conditions afin de renforcer l'attrait de cette procédure.

Aux termes du projet de loi sous avis, la naturalisation sera désormais ouverte au majeur:

- (i) qui pourra justifier d'une résidence habituelle au Luxembourg et de s'y trouver en séjour régulier depuis au moins cinq ans, la dernière année de résidence précédant la déclaration de naturalisation devant être ininterrompue, et
- (ii) qui disposera d'une connaissance de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et
- (iii) qui aura participé au cours „Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“.

**La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de l'assouplissement des conditions de la naturalisation opéré par le projet de loi sous avis qu'elle appelait de ses vœux depuis longtemps et qui permettra à un plus grand nombre de résidents étrangers d'accéder à la nationalité luxembourgeoise. Cet assouplissement ne constitue cependant en réalité qu'un „retour à la case départ“,**

Il convient à ce stade de s'arrêter plus en détails sur les nouvelles conditions de la naturalisation.

#### 1) La condition de résidence

La Loi du 23 octobre 2008 a augmenté la période obligatoire de résidence pour pouvoir déposer une demande de naturalisation de cinq à sept années. Dans son avis relatif au projet de loi n° 5620, la Chambre de Commerce s'était inquiétée de cette mesure qui envoyait un signal négatif aux résidents étrangers en durcissant les conditions de la naturalisation.

**La Chambre de Commerce approuve donc la réduction de la durée obligatoire de résidence sur le territoire national de sept à cinq années proposée par le présent projet de loi.**

Il convient en outre de préciser qu'actuellement, d'après l'article 6, 2° de la Loi du 23 octobre 2008, le candidat à la naturalisation doit pouvoir justifier de sept années consécutives de résidence effective au Luxembourg, renforçant encore le caractère contraignant de cette condition.

Cette exigence supplémentaire selon laquelle la résidence de sept années au Luxembourg doit être ininterrompue s'avère être particulièrement inadaptée à l'évolution de notre société où il est très fré-

quent pour des raisons professionnelles, familiales ou simplement pour poursuivre ses études, que des résidents soient amenés à s'installer quelques années à l'étranger, les obligeant ainsi lors de leur retour au pays à „repartir de zéro“ pour satisfaire à la condition d'une résidence ininterrompue de sept années et de pouvoir solliciter leur naturalisation.

**Conjointement à la réduction de la durée obligatoire de résidence, le présent projet de loi assouplit donc également l'exigence d'une résidence ininterrompue au Luxembourg, en n'imposant désormais cette condition que pour l'année précédant immédiatement la demande de naturalisation.**

**La Chambre de Commerce salue vivement cette innovation qui, dans un contexte de mobilité internationale croissante, permettra à un plus grand nombre de résidents étrangers d'accéder à la nationalité luxembourgeoise.**

## *2) La connaissance de la langue luxembourgeoise*

Dans le cadre de la législation actuelle, le candidat à la naturalisation doit justifier d'une 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 réussir une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise, organisée par l'Institut national des langues.

Les exigences afin de réussir l'examen de maîtrise de la langue luxembourgeoise ont été fixées pour la compréhension de l'oral au niveau B1 du Cadre européen de références pour les langues, et pour l'expression orale, au niveau A2 de ce cadre.

Les statistiques relatives à ce test de langue affichent un taux de réussite passé de 91% en 2008 à seulement 63% pour l'année 2014<sup>17</sup>. La Chambre de Commerce regrette l'absence d'explications dans l'exposé des motifs, permettant d'appréhender les raisons de cette baisse très significative du taux de réussite dans un laps de temps très court.

Malgré ces statistiques et un rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance<sup>18</sup> (ECRI) datant de 2011 qui relevait que „l'ECRI a été informée que ce test est difficile et serait une entrave à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour de nombreux étrangers ...“, les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour le maintien des exigences actuelles en vue de la réussite à l'examen de maîtrise de la langue luxembourgeoise.

Ainsi, les exigences afin de réussir cet examen demeureront fixées pour la compréhension de l'oral au niveau B1 du Cadre européen de références pour les langues, et pour l'expression orale, au niveau A2 de ce cadre.

Le projet de loi sous avis assouplit cependant légèrement les conditions de réussite à cet examen. Ainsi, aura réussi cet examen, le candidat ayant obtenu dans l'épreuve d'expression orale une note égale ou supérieure à la moitié des points. Dans cette hypothèse, la note obtenue dans l'épreuve de compréhension orale ne sera pas prise en considération.

Dans l'hypothèse contraire, la note obtenue à l'épreuve de compréhension orale pourra le cas échéant permettre de compenser la note insuffisante obtenue à l'épreuve d'expression orale.

**La Chambre de Commerce salue l'assouplissement des conditions de réussite à l'examen de langue luxembourgeoise.**

**Néanmoins, elle est d'avis que cet aménagement ne sera pas suffisant et craint que cet examen ne constitue toujours une barrière à l'accès à la nationalité luxembourgeoise pour de nombreux résidents étrangers. La Chambre de Commerce renvoie pour de plus amples développements sur cette question au point III) A) ci-après du présent avis.**

Finalement, la Chambre de Commerce relève encore que la condition actuelle<sup>19</sup> de la maîtrise suffisante par le candidat d'au moins une des trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, en plus de la réussite à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise, n'est a priori pas reprise au présent projet de loi.

<sup>17</sup> Exposé des motifs du projet de loi sous avis, page 33.

<sup>18</sup> Rapport définitif sur le Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de la 56e réunion plénière de l'ECRI des 6-9 décembre 2011.

<sup>19</sup> Article 7 b) de la Loi du 23 octobre 2008.

La Chambre de Commerce approuve cette initiative, la réussite de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise justifiant d'ores et déjà la maîtrise suffisante par le candidat de l'une des trois langues administratives du pays.

### **3) La participation au cours „Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“**

La procédure actuelle de naturalisation requiert la participation du candidat à trois cours d'instruction civique, dont un doit nécessairement porter sur les institutions étatiques et l'autre sur les droits fondamentaux des citoyens, le troisième cours étant laissé au libre choix du candidat parmi huit sujets.

Chaque cours est d'une durée de deux heures, portant ainsi la durée totale des cours devant être suivis par le candidat à six heures.

Le projet de loi sous avis entend revoir complètement cette condition en créant un cours intitulé „Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ organisé en trois modules.

Le premier module portera sur les droits fondamentaux des citoyens et sera d'une durée de six heures. Le second module, d'une durée de douze heures, sera consacré aux institutions étatiques et communales du Luxembourg, et le troisième module, concernant l'histoire du Luxembourg et l'intégration européenne, aura quant à lui une durée de six heures.

Le projet de loi sous avis propose donc de remplacer les six heures actuelles de cours d'instruction civique – dont une partie au choix du candidat – par une formation de vingt-quatre heures, sans possibilité de choix.

Il est à noter que les auteurs du projet de loi sous avis entendent laisser le choix aux candidats entre le suivi de la formation ou la réussite de l'examen sanctionnant le cours, la réussite de l'examen n'étant donc pas exigée pour les candidats ayant suivi toute la formation, ce que la Chambre de Commerce approuve.

La Chambre de Commerce partage l'objectif du gouvernement de vouloir exposer aux étrangers souhaitant obtenir la naturalisation et provenant d'horizons très divers les principes constitutionnels fondamentaux de l'Etat et du fonctionnement de notre société.

Cependant, la Chambre de Commerce s'interroge sur la durée fortement rallongée de ces cours qui pourrait dissuader certains candidats à la naturalisation. Afin de diminuer les désagréments engendrés par cet allongement de la durée des cours, la Chambre de Commerce propose de réfléchir à de nouveaux canaux de formation (formations à distance, modules e-learning, Massive Online Open Course ...).

Elle s'interroge également sur l'utilité de ne fournir ces informations essentielles pour une bonne intégration et une bonne connaissance de la société luxembourgeoise qu'après cinq années de résidence au Luxembourg.

La Chambre de Commerce est en effet d'avis qu'une telle formation serait bénéfique pour toute personne venant s'installer au Luxembourg afin de faciliter son intégration. Ce n'est effectivement pas après cinq années de vie au Luxembourg, et une fois que la personne sera parfaitement intégrée, que ces informations seront les plus utiles.

**La Chambre de Commerce se demande donc s'il ne serait pas souhaitable d'intégrer également le cours „Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ au sein de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg afin que, dès leur installation au Luxembourg, les étrangers puissent profiter de cette formation qui, en permettant une compréhension plus rapide de la société luxembourgeoise, favorisera leur intégration.**

### **4) La quatrième condition implicite: l'honorabilité**

Même si la rédaction du projet de loi sous avis ne laisse pas clairement transparaître que le candidat à la naturalisation devra en plus des trois conditions expressément prévues, pouvoir faire preuve d'une honorabilité certaine, le présent projet de loi prévoit que le ministre ayant la Justice dans ses attributions refusera la naturalisation lorsque le candidat aura fait de fausses affirmations, dissimulé des faits importants ou agi par fraude dans le cadre de la naturalisation.

La naturalisation sera également refusée lorsque le candidat aura fait l'objet au Luxembourg ou à l'étranger, d'une condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement ferme d'une durée de

douze mois ou plus ou à un emprisonnement avec sursis d'une durée de vingt-quatre mois ou plus, et que les faits à la base de la condamnation prononcée à l'étranger constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois et que, le cas échéant et sauf le bénéfice d'une réhabilitation, la peine aura été définitivement exécutée moins de quinze années avant la déclaration de naturalisation.

Eu égard au régime actuel de naturalisation, le projet de loi sous avis opère un durcissement de la condition d'honorabilité en ajoutant aux conditions actuellement connues de refus de la naturalisation, la condamnation à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée de vingt-quatre mois ou plus.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers à formuler quant à cette condition d'honorabilité, la préservation de la cohésion sociale impliquant un certain contrôle de l'honorabilité des candidats à la naturalisation.

Toutefois, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs sur les flagrantes disparités entre les extraits de casier judiciaire émis par les différents pays dont pourraient être ressortissants les futurs candidats à la naturalisation.

Dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n° 6820 portant modification de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, la Chambre de Commerce s'était ainsi inquiétée de l'absence d'harmonisation au niveau européen concernant le contenu des extraits de casier judiciaire remis par les Etats membres à leurs ressortissants, une même condamnation pouvant dans certains Etats être inscrite au casier judiciaire alors que dans d'autres non.

Ainsi, certains Etats tels que la France n'inscrivent par exemple pas les condamnations à une peine inférieure à deux ans d'emprisonnement ferme<sup>20</sup>.

Dans la mesure où le contrôle de l'honorabilité du candidat ne s'effectuera que sur base de l'extrait de casier judiciaire du pays étranger dans lequel le candidat aura séjourné à partir de l'âge de dix-huit ans pendant les quinze années précédant le jour de la déclaration de naturalisation, remis par le candidat, la Chambre de Commerce déplore le manque de fiabilité du contrôle qui sera effectué.

Ce contrôle uniquement basé sur l'extrait de casier judiciaire remis par le candidat entraînera également des disparités entre les candidats alors que selon les législations afférentes des Etats dans lesquels ils auraient été condamnés, certains pourront, pour une même condamnation, produire un extrait de casier judiciaire vierge alors que d'autres non.

## B) L'option

Afin d'accélérer et simplifier les demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise introduites par certaines personnes présentant un lien particulièrement étroit avec le Luxembourg, le projet de loi sous avis réintroduit le principe de l'option, que la Loi du 23 octobre 2008 avait malheureusement supprimé.

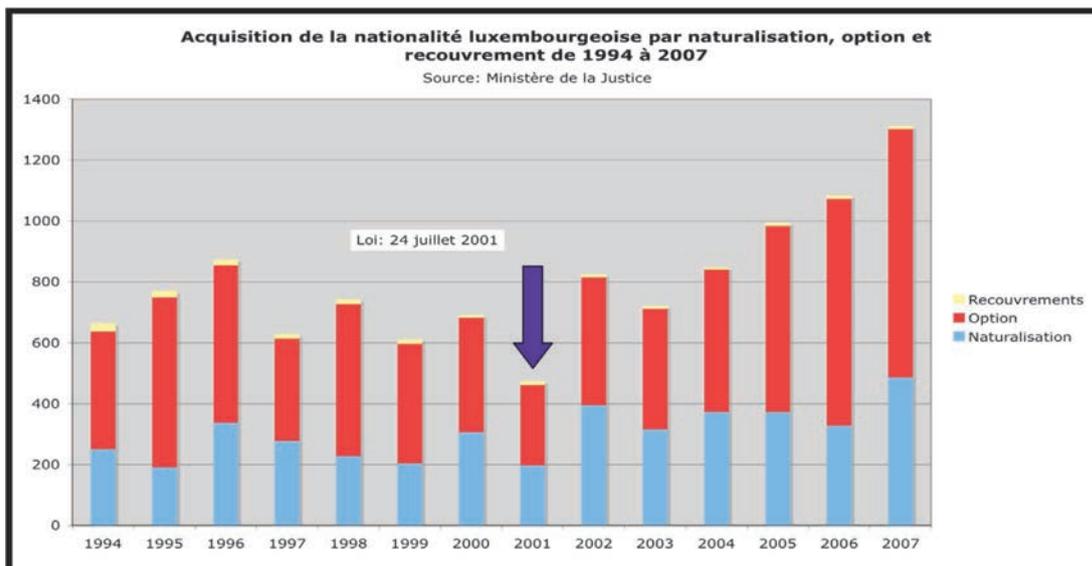
**La Chambre de Commerce salue la réintroduction de l'option, procédure qui, en simplifiant et en accélérant pour certaines catégories de personnes l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, devrait contribuer largement à l'accroissement du nombre de personnes obtenant la nationalité luxembourgeoise.**

Il convient en effet de rappeler que jusqu'à sa suppression par la Loi du 23 octobre 2008, la procédure de l'option connaissait un succès supérieur à celui de la naturalisation.

---

<sup>20</sup> Article 777 du Code de procédure pénale français.

Graphique 3: Procédures d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise de 1994 à 2007



D'un point de vue procédural, l'option sera à exercer par déclaration auprès de l'officier de l'état civil après remise d'un certain nombre de documents et justificatifs<sup>21</sup>.

A la différence de la naturalisation, pour laquelle il faut attendre l'arrêté ministériel de naturalisation, la déclaration d'option sortira immédiatement ses effets, de sorte que l'intéressé pourra à partir du jour de la déclaration d'option invoquer les droits découlant de la nationalité luxembourgeoise.

Le ministre ayant la Justice dans ses attributions disposera d'un délai de quatre mois pour éventuellement annuler la déclaration d'option dans l'hypothèse où les conditions légales n'étaient pas remplies ou lorsque la personne concernée a obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, dissimulation de faits importants ou fraude.

Le projet de loi sous avis réintroduit l'option pour certaines catégories précises de personnes, présumées présenter un lien particulièrement étroit avec le Luxembourg, justifiant ainsi le recours à cette procédure simplifiée et accélérée.

21 Aux termes de l'article 34 du projet de loi sous avis, le candidat devra remettre à l'officier de l'état civil les documents suivants:

„1° les documents visés à l'article 19(1), points 1° à 4° du projet de loi et, le cas échéant, ceux visés aux points 6° à 11° de cette disposition;

2° le cas échéant, une copie intégrale de l'acte de naissance du parent ou de l'adoptant;

3° le cas échéant, un certificat de nationalité luxembourgeoise;

4° le cas échéant, une copie intégrale de l'acte de mariage et les documents de nature à établir une communauté de vie entre les conjoints;

5° le cas échéant, un certificat attestant l'exercice à l'étranger d'une fonction conférée par une autorité publique luxembourgeoise ou une organisation internationale;

6° le cas échéant, les pièces attestant l'accomplissement d'au moins sept années de scolarité au Grand-Duché de Luxembourg

7° le cas échéant, un certificat attestant la participation aux cours de langue luxembourgeoise;

8° le cas échéant, un certificat délivré par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration;

9° le cas échéant, un certificat attestant que le candidat bénéficie du statut d'apatride, du statut de réfugié ou de celui conféré par la protection subsidiaire;

10° le cas échéant, un certificat délivré par le chef d'état-major de l'armée“.

L'option sera ainsi ouverte dans les hypothèses et conditions suivantes:

**1) Pour le majeur lorsque son parent ou adoptant possède ou a possédé la nationalité luxembourgeoise et que cette nationalité ne lui a pas été attribuée**

Cette disposition n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre de Commerce.

**2) Pour le parent ou l'adoptant d'un Luxembourgeois**

Afin de favoriser l'unicité de la nationalité au sein des familles, le projet de loi ouvre l'option pour le parent ou l'adoptant d'un Luxembourgeois à condition (i) d'avoir sa résidence habituelle au Luxembourg depuis au moins cinq années, dont la dernière année de résidence précédant la déclaration de l'option doit être interrompue, (ii) d'avoir une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et (iii) d'avoir participé au cours „vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ ou réussi l'examen sanctionnant ce cours.

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'ouverture de la procédure de l'option pour cette catégorie de personnes. Elle s'interroge cependant sur l'intérêt d'introduire l'option pour cette catégorie de personnes dans les mêmes conditions que celles de la naturalisation.

**La Chambre de Commerce ne voit en effet aucun intérêt à superposer pour une même catégorie de personnes, deux procédures administratives distinctes soumises aux mêmes conditions et à la même finalité. Une telle façon de procéder apparaît contraire au principe même de simplification administrative.**

**Elle estime que, compte tenu des liens particulièrement étroits avec le Luxembourg que présentent les personnes auxquelles le projet de loi sous avis entend ouvrir la possibilité de l'option, cette procédure devrait être soumise à des conditions allégées telles que notamment une obligation de résidence réduite à trois ans.**

**3) En cas de mariage avec un Luxembourgeois**

Le projet de loi sous avis prévoit également que le conjoint d'un Luxembourgeois pourra également opter pour la nationalité luxembourgeoise à condition de pouvoir justifier d'une communauté de vie avec son conjoint au jour de la déclaration d'option, d'avoir une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et d'avoir participé au cours „vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ ou réussi l'examen sanctionnant ce cours.

**La Chambre de Commerce salue la dispense de la condition de résidence octroyée au conjoint d'un Luxembourgeois, mais s'interroge néanmoins sur la nécessité et l'utilité de maintenir l'exigence de la participation au cours „vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ pour cette catégorie de personnes, ceci d'autant plus que comme le relève l'exposé des motifs, ce cas d'option sera dorénavant ouvert à des personnes ne résidant pas sur le territoire national.**

**4) Au mineur né au Luxembourg**

Le projet de loi sous avis prévoit qu'à partir de douze ans, le mineur né au Luxembourg, pourra opter pour la nationalité luxembourgeoise à condition (i) qu'il ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement la déclaration d'option et (ii) qu'un de ses parents ou adoptants non-luxembourgeois ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la naissance.

La Chambre de Commerce se félicite de cette disposition faisant du droit du sol de première génération un cas d'option ouvert à partir de l'âge de douze ans.

Cette procédure présentera en effet un intérêt considérable pour les enfants nés au Luxembourg et souhaitant acquérir la nationalité luxembourgeoise avant leur majorité, ainsi que pour les personnes nées au Luxembourg mais ne remplissant pas les conditions légales pour bénéficier de l'attribution automatique de la qualité de Luxembourgeois à leur majorité.

La Chambre de Commerce renvoie cependant à ses remarques formulées au point I) B) 2) du présent avis concernant l'introduction d'une double condition de résidence de l'enfant dans le pays avant sa majorité et de résidence des parents immédiatement avant la naissance de l'enfant.

#### **5) *Au majeur ayant suivi sa scolarité au Luxembourg***

L'option sera également ouverte au majeur ayant accompli au moins sept années de sa scolarité dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, à condition d'avoir une résidence habituelle et de s'y trouver en séjour régulier pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la déclaration d'option.

La Chambre de Commerce salue l'introduction de cette possibilité d'option, faisant du système scolaire luxembourgeois un facteur d'intégration.

#### **6) *Au majeur résidant depuis 20 ans au Luxembourg***

Le projet de loi sous avis prévoit d'ouvrir la procédure de l'option à toute personne ayant une résidence habituelle au Luxembourg et s'y trouvant en séjour régulier depuis au moins 20 ans, dont la dernière année de résidence précédant immédiatement la déclaration d'option doit être interrompue, et à condition d'avoir participé à des cours de langue luxembourgeoise pendant 24 heures, et organisés par l'Institut national des langues.

La Chambre de Commerce approuve la création de ce cas d'option accordant aux résidents de longue durée une procédure simplifiée permettant d'obtenir la nationalité.

Il convient cependant de s'interroger sur la réelle nécessité d'exiger de personnes vivant depuis plus de vingt ans au Luxembourg de participer à des cours de langue luxembourgeoise. De l'avis de la Chambre de Commerce cette condition bien qu'allégée, puisque les personnes concernées ne devront pas se soumettre à l'examen de connaissance de la langue luxembourgeoise, ne constituera finalement qu'une contrainte et un fardeau administratif pour les personnes concernées, ce qui pourrait nuire à l'attractivité de cette mesure.

#### **7) *Au majeur ayant exécuté les obligations résultant du contrat d'accueil et d'intégration***

Dans un souci de valoriser les efforts d'intégration, le projet de loi sous avis ouvre l'option aux personnes ayant exécuté les obligations résultant du contrat d'accueil et d'intégration, à condition d'avoir sa résidence habituelle au Luxembourg depuis au moins cinq années, dont la dernière année de résidence précédant la déclaration de l'option doit être interrompue, d'avoir une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et d'avoir participé au cours „vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ ou réussi l'examen sanctionnant ce cours.

La Chambre de Commerce réitère ses observations d'ores et déjà formulées au point II) B) 2) du présent avis concernant l'intérêt d'introduire l'option pour cette catégorie de personnes dans les mêmes conditions que celles de la naturalisation.

#### **8) *Au mineur ayant migré au Luxembourg***

Afin de satisfaire aux prescriptions de l'article 6 paragraphe 4 de la Convention européenne sur la nationalité<sup>22</sup>, le projet de loi sous avis propose d'ouvrir l'option en cas d'immigration au Luxembourg pendant la minorité, à condition d'avoir sa résidence habituelle au Luxembourg depuis au moins cinq années, dont la dernière année de résidence précédant la déclaration de l'option doit être interrompue, d'avoir une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et d'avoir participé au cours „vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ ou réussi l'examen sanctionnant ce cours.

<sup>22</sup> Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997.

### 9) *Aux réfugiés et apatrides*

Les personnes majeures bénéficiant du statut de réfugiés, d'apatrides ou bénéficiant du régime de protection subsidiaire pourront également opter pour la nationalité luxembourgeoise à condition d'avoir leur résidence habituelle au Luxembourg depuis au moins cinq années, dont la dernière année de résidence précédant la déclaration de l'option doit être ininterrompue, d'avoir une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, et d'avoir participé au cours „vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg“ ou réussi l'examen sanctionnant ce cours.

### 10) *Aux soldats volontaires de l'armée luxembourgeoise*

Afin d'exprimer la reconnaissance de l'Etat pour services rendus et les risques auxquels ils s'exposent, notamment lors des missions à l'étranger, le projet de loi sous avis prévoit d'ouvrir la procédure de l'option au soldat volontaire de l'armée luxembourgeoise ayant accompli au moins une année de bons et loyaux services, ce que la Chambre de Commerce approuve.

**Dans cette optique, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle s'est sans cesse prononcée en faveur d'une ouverture accrue du secteur public au non-nationaux, s'inquiétant de la non-représentativité de ce secteur à l'égard des réalités économiques, démographiques, salariales et linguistiques du pays, qui contribue à maintenir la dichotomie du marché du travail national et, par voie de conséquence, à créer un risque de désintégration et de désolidarisation de la société luxembourgeoise<sup>23</sup>.**

## C) **Le recouvrement**

### 1) *Le régime classique du recouvrement*

La nationalité luxembourgeoise peut se perdre par renonciation, à condition toutefois que cette renonciation ne rende pas la personne apatride, ou par déchéance, prononcée par le ministre ayant la Justice dans ses attributions lorsque la personne concernée a obtenu frauduleusement la qualité de Luxembourgeois à la suite d'une procédure de naturalisation, d'option ou de recouvrement.

A l'instar de la Loi du 23 octobre 2008, le projet de loi sous avis prévoit une procédure de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise pour le majeur ayant perdu la qualité de Luxembourgeois.

**La Chambre de Commerce salue les efforts de simplification administrative des auteurs du présent projet de loi en calquant la procédure de recouvrement sur la procédure simplifiée de l'option. Ainsi, une simple déclaration produisant immédiatement ses effets sera à effectuer auprès de l'officier de l'état civil.**

### 2) *Le cas spécial de la femme mariée*

Il est encore à noter que le projet de loi sous avis reprend encore deux cas spéciaux de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise figurant dans la Loi du 23 octobre 2008, à savoir premièrement la possibilité pour la femme ayant perdu la nationalité luxembourgeoise en ayant acquis, par le mariage ou du fait de l'acquisition par son mari d'une autre nationalité, la nationalité de son mari, sans volonté de sa part, de recouvrer la nationalité luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce salue le maintien de ce cas spécial de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise destiné à réparer une discrimination fondée sur le sexe et résultant de l'application de dispositions légales antérieures.

### 3) *Le cas spécial des descendants directs d'un aïeul luxembourgeois*

Le second cas spécial de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise prévu par le projet de loi sous avis consiste en la possibilité offerte au descendant en ligne directe paternelle ou maternelle d'un

<sup>23</sup> Actualités & Tendances n° 12, mars 2012 „Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“, pages 148 à 159.

aïeul luxembourgeois à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1900 ayant perdu la nationalité luxembourgeoise en raison de dispositions légales antérieures, de recouvrer la nationalité luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce réitère les réticences qu'elle avait formulées à l'égard de cette disposition dans son avis relatif au projet de loi n° 5620<sup>24</sup> concernant l'équité de cette mesure alors que les personnes concernées présentent bien souvent un lien bien plus étroit avec le Luxembourg que les ressortissants étrangers résidant au Luxembourg. Elle constate cependant avec satisfaction que cette procédure de recouvrement ne se trouvera ouverte que jusqu'au 31 décembre 2018, ceci afin de préserver la sécurité juridique des candidats potentiels à cette procédure qui disposaient, en vertu de la Loi du 23 octobre 2008, jusqu'à cette date pour recouvrer la nationalité luxembourgeoise.

\*

### III) CRITIQUES ET PERSPECTIVES

Bien que le projet de loi sous avis constitue une amélioration significative de la législation actuelle relative à la nationalité luxembourgeoise, à laquelle la Chambre de Commerce souscrit entièrement, celui-ci n'en demeure pas moins imparfait sur certains points et ne saurait en aucune mesure constituer à lui seul le remède aux problèmes démographiques et de représentativité démocratique auquel le pays devra encore plus faire face au cours des prochaines décennies.

Ainsi, le présent projet de loi se contente sur de nombreux points de rétablir la situation telle qu'elle était avant la Loi du 23 octobre 2008. Or, depuis 2008, la société luxembourgeoise a profondément changé, et le présent projet de loi ne saurait se limiter à opérer un simple „retour en arrière“, sous peine, avant même son entrée en vigueur, d'afficher un retard rédhibitoire par rapport aux réalités démographiques et socio-économiques du pays.

L'objectif affiché du projet de loi sous avis est de permettre à un plus grand nombre de résidents étrangers d'obtenir la nationalité luxembourgeoise, et donc le droit de vote, de manière à permettre un rééquilibrage de la vie démocratique luxembourgeoise aujourd'hui caractérisée par un corps électoral ne regroupant qu'un peu plus de la moitié de la population du pays (et à peine plus d'un quart de la population active et composé pour beaucoup de retraités et d'agents de la fonction publique)<sup>25</sup>.

Ce rééquilibrage s'avère nécessaire pour l'avenir du Luxembourg, mais la Chambre de Commerce considère que ce rééquilibrage ne pourra être pleinement effectif qu'avec la prise en considération de certains éléments supplémentaires, dont ceux faisant l'objet des développements qui suivent:

#### A) La nécessité de s'adapter à la réalité linguistique du pays

La Chambre de Commerce constate que le projet de loi sous avis ne modifie que légèrement l'exigence de réussite au test de connaissance de la langue luxembourgeoise pour les candidats à la naturalisation ou à l'option.

La connaissance de la langue luxembourgeoise est bien entendu importante dans un souci de cohésion sociale, cette langue apparaissant comme l'un des fondements de l'identité nationale pour bon nombre de nos concitoyens.

Il est vrai que l'apprentissage de la langue luxembourgeoise par les populations étrangères résidentes aspirant à la naturalisation est une preuve de leur volonté d'intégration dans la société luxembourgeoise. La connaissance de la langue est donc une condition nécessaire pour prétendre à la nationalité luxembourgeoise mais elle ne doit en aucun cas constituer un obstacle insurmontable, privant ainsi des personnes parfaitement intégrées dans la société par leur famille, leur emploi ou leurs activités socio-culturelles, de la possibilité d'obtenir la nationalité luxembourgeoise.

Par conséquent, la Chambre de Commerce appelle à la prise en compte de la réalité linguistique du pays et à l'adaptation de certaines pratiques.

<sup>24</sup> Avis de la Chambre de Commerce du 8 mai 2007 relatif au projet de loi n° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise, page 40.

<sup>25</sup> Rappel: selon la publication du STATEC „Regards 07 sur les électeurs potentiels“ de mai 2015, au 1<sup>er</sup> février 2011, 21,1% des électeurs luxembourgeois étaient retraités et seuls 49,9% des électeurs avaient un emploi.

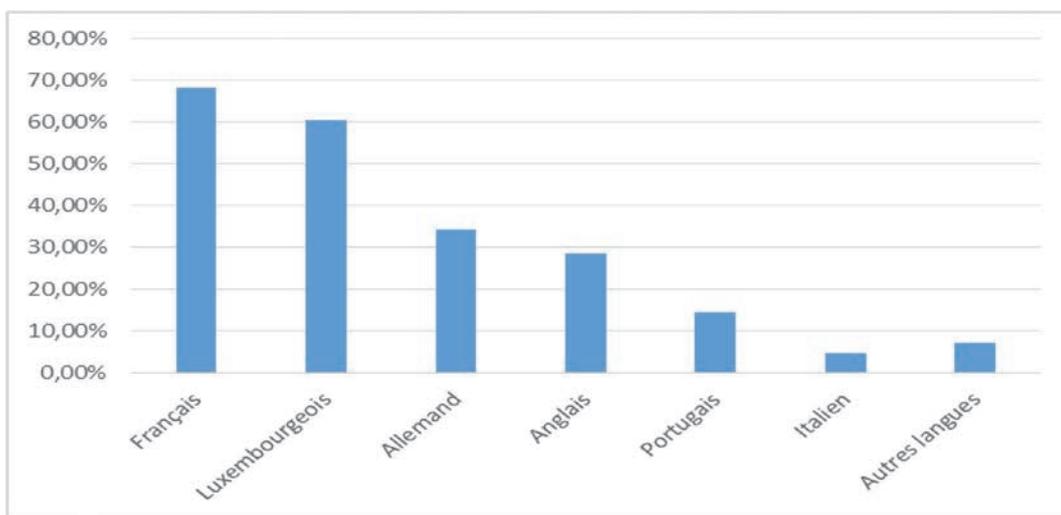
### 1) S'adapter aux exigences de la vie professionnelle

La langue luxembourgeoise ne peut et ne doit pas constituer un facteur d'exclusion alors que dans la vie quotidienne son usage peut parfois être très limité dans un pays disposant de trois langues officiellement reconnues.

C'est pourquoi il convient d'adopter une approche raisonnée et objective à l'égard de cette condition dans la mesure où bon nombre de candidats n'utiliseront que peu le luxembourgeois dans leur vie quotidienne.

En effet, dans la vie professionnelle, le français se trouve aujourd'hui en tête des 2,1 langues parlées en moyenne au travail par les résidents, devant le luxembourgeois. L'allemand et l'anglais occupent également une place de plus en plus importante, illustrant ainsi parfaitement le caractère multiculturel et multilingue du Luxembourg.

Graphique 4: Langues parlées par les résidents au travail (en %)



(Source: STATEC „Regards 11“ sur les langues au travail, avril 2016)

La Chambre de Commerce plaide donc en faveur d'un régime linguistique en phase avec la réalité du monde de l'entreprise au Luxembourg où différentes langues sont utilisées quotidiennement. L'intégration des étrangers passe en effet principalement par le monde du travail d'où la nécessité pour les étrangers de maîtriser prioritairement la langue de travail de leur entreprise.

**La Chambre de Commerce en appelle donc à la prise en compte de cette réalité afin que le niveau de maîtrise du luxembourgeois ne soit pas un obstacle pour les candidats à la naturalisation ou à l'option et propose par conséquent que les exigences en matière de connaissance de la langue luxembourgeoise soient abaissées au niveau A1 pour l'expression orale et au niveau A2 pour la compréhension orale.**

La Chambre de Commerce relève d'ailleurs avec satisfaction que dans son avis en date du 21 juin 2016 relatif au projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat a indiqué avoir „une préférence en faveur d'un abaissement au niveau A2 pour ce qui est du niveau à atteindre dans l'épreuve de compréhension orale“.

### 2) Adapter le débat politique à cette situation

Dans un souci d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce préconise également un renforcement de l'utilisation des langues françaises et allemandes dans la vie politique nationale et dans les médias, notamment lors des campagnes électorales.

En effet, le niveau actuel de luxembourgeois exigé pour la naturalisation ne permet pas à toutes les personnes naturalisées de pouvoir suivre les débats et campagnes électorales qui sont actuellement dominés par la langue luxembourgeoise.

Cette situation est en totale contradiction avec la volonté affichée de favoriser l'intégration politique des résidents étrangers en leur permettant d'obtenir le droit de vote par le biais de la naturalisation.

**Il serait en effet contradictoire de vouloir permettre au plus grand nombre de résidents étrangers d'obtenir la nationalité luxembourgeoise, et donc le droit de vote aux élections nationales, tout en privant en pratique ces personnes de la possibilité d'exercer correctement ce droit par l'usage dominant de la langue luxembourgeoise lors des campagnes électorales.**

### B) La nécessité de réfléchir à une intégration politique des frontaliers

Un autre élément caractéristique du Luxembourg est que l'emploi frontalier n'a cessé de croître au Luxembourg au cours des dernières décennies, offrant à l'économie luxembourgeoise un vivier significatif en ressources humaines que sa population nationale ne pouvait à elle seule satisfaire.

Selon le STATEC, au 1<sup>er</sup> mars 2016, les frontaliers représentaient 175.276 personnes sur les 389.117 personnes constituant la totalité de l'emploi salarié au Luxembourg.

Ainsi, dans l'optique d'une amélioration de la situation démocratique au Luxembourg, une attention particulière doit être portée au phénomène des travailleurs frontaliers.

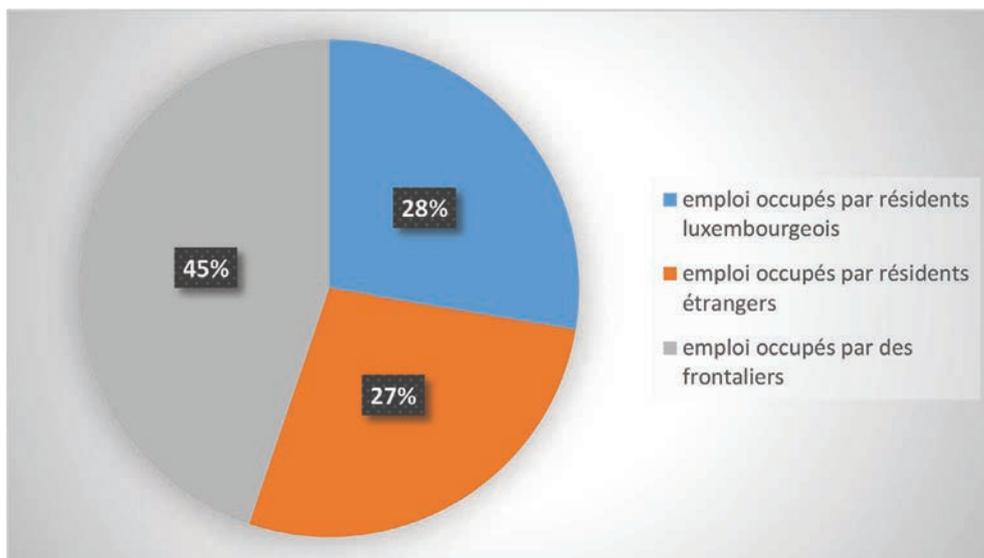
Il est évident que le Luxembourg ne saurait aujourd'hui accueillir de manière définitive la majorité des travailleurs frontaliers travaillant sur son territoire, ne serait-ce que du point de vue des infrastructures logistiques, scolaires, familiales et bien entendu de logement. En effet, une prise de résidence au Luxembourg d'une grande majorité des travailleurs frontaliers ferait gonfler la population luxembourgeoise de presque un tiers.

On ne peut cependant pas non plus nier le rôle fondamental qu'ont joué et que jouent encore les travailleurs frontaliers dans la croissance économique du pays et du financement de son modèle social permettant à nos entreprises de satisfaire leurs besoins croissants en main d'œuvre et de maintenir notre modèle socio-économique.

A terme, en cas de situation conjoncturelle et structurelle favorable, le nombre de travailleurs frontaliers devrait continuer à progresser conduisant à ce que, dans un avenir relativement proche, le nombre de travailleurs frontaliers pourrait être équivalent à celui des travailleurs résidents.

Aujourd'hui déjà, les frontaliers sont les premiers contributeurs à l'emploi salarié en représentant 45% de l'emploi salarié intérieur total. En effet, selon le STATEC, au quatrième trimestre 2015, sur un emploi salarié intérieur total de 385.101 emplois, 106.452 étaient occupés par des résidents de nationalité luxembourgeoise, 106.099 par des résidents étrangers, et 172.551 par des frontaliers.

*Graphique 5: Répartition de l'emploi salarié intérieur total au 31 décembre 2015 (en %)*



(Source: STATEC)

Malgré l'ampleur du phénomène, la Chambre de Commerce considère que la représentativité des frontaliers dans la société luxembourgeoise s'avère insuffisante. Pourtant, les frontaliers ont un impact direct quotidien sur la vie de toute la population nationale et ils sont au même titre que les résidents, directement concernés et impactés par bon nombre de décisions politiques notamment en matière de fiscalité, de sécurité sociale, de droit du travail ou bien encore de politique des transports.

La Chambre de Commerce est d'avis que le développement futur du Luxembourg est trop dépendant de la contribution économique et sociale des frontaliers pour continuer à ignorer cette situation. Les frontaliers font partie intégrante de la vie socio-économique et de la société luxembourgeoise, et notre pays de 576.249 habitants<sup>26</sup> ne peut continuer à exclure du processus décisionnel près de 200.000 contribuables participant à la croissance économique du pays.

**La Chambre de Commerce invite par conséquent à réfléchir à la mise en place de formes de participation citoyenne novatrices à l'égard des frontaliers.**

A cet égard, la Chambre de Commerce souhaiterait réitérer les propositions qu'elle avait formulées dans son bulletin *Actualités & Tendances* n° 12 de mars 2012<sup>27</sup> pour une revalorisation des frontaliers en matière de participation démocratique et qui consistaient à:

- (i) instaurer, sur le modèle du Conseil national pour étrangers, un Conseil national pour les frontaliers qui s'occuperait spécifiquement des problèmes rencontrés par les frontaliers,
- (ii) encourager la structuration des frontaliers en associations et groupements susceptibles d'être les interlocuteurs privilégiés du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement pour les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct,
- (iii) la mise en place d'un dialogue constructif et d'une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise visant à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Luxembourg,
- (iv) lancement de consultations portant sur les thèmes concernant directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, travail, ...).

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte de ses observations.

---

<sup>26</sup> Population totale nationale au 1<sup>er</sup> janvier 2016, source: STATEC.

<sup>27</sup> *Actualités & Tendances* n° 12, mars 2012 „Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne, l'intégration piétine“, pages 135 à 142.