

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

LB/pk

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 11 juillet 2012
2. Evaluation et reforme projetée de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise
 - Informations de M. le Ministre
3. 6381 Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant:
 - le Code d'instruction criminelle;
 - le Code pénal;
 - la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
 - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
 - Rapporteurs : Monsieur Léon Gloden, Monsieur Gilles Roth
- 6382 Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et
 - 1) modification:
 - du Code pénal;
 - du Code d'instruction criminelle;
 - de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
 - de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
 - de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
 - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:
 - 2) abrogation:
 - de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
 - des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
 - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale
 - Rapporteurs : Monsieur Léon Gloden, Monsieur Gilles Roth
 - Organisation de l'échange de vues avec les acteurs et organisations concernés

4. 5730 Projet de loi portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises
- Désignation d'un rapporteur
5. 6416 Projet de loi portant approbation de l'accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA) signé le 2 septembre 2010 à Vienne
- Rapporteur : Madame Christine Doerner
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Léon Gloden, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Lucien Weiler

M. Serge Urbany, député (*observateur*)

M. Jeannot Berg, M. Yves Huberty, M. Jean-Laurent Redondo, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry

*

Présidence : M. Gilles Roth, Président de la Commission

*

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 11 juillet 2012**

Les projets de procès-verbal des réunions reprises sous rubrique rencontrent l'accord unanime des membres de la commission.

2. **Evaluation et reforme projetée de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise** **- Informations de M. le Ministre**

(Le rapport d'évaluation du Ministère de la Justice sur la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est distribué séance tenante aux membres de la commission et annexé au présent projet de procès-verbal)

a) Introduction

M. le Ministre explique qu'une période d'application de plus de trois ans depuis l'entrée en vigueur, à la date du 1^{er} janvier 2009, de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité

luxembourgeoise est propice à une évaluation de l'application des dispositions de la loi précitée, notamment en vue de déterminer si le cadre légal

- (i) nécessite des modifications, et
- (ii) si oui, d'identifier et de déterminer les changements législatifs à y apporter.

Dans ce contexte il souligne l'utilité d'organiser un débat de consultation (article 90 du Règlement de la Chambre des Députés) à la Chambre des Députés aux fins de (i) définir l'orientation des modifications à intégrer dans un projet de loi portant modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et (ii) de se prononcer sur l'opportunité de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 26 mai 2008 (STCE n°166), ouverte à la signature le 6 novembre 1997.

La loi du 23 octobre 2008 a opéré un changement de paradigme sur trois niveaux, à savoir:

1. la généralisation du principe de la double et multiple nationalité;
2. la suppression de la faculté de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par la voie de l'option, dont notamment par voie du mariage, et l'abandon de la faculté de l'acquérir par le biais de la naturalisation, c'est-à-dire par voie législative dans le chef du pouvoir législatif au profit d'une procédure dite administrative relevant de la compétence du Ministère de la Justice; et
3. l'introduction de la condition de l'honorabilité.

b) Bilan général

Deux craintes majeures ont été avancées au cours des discussions sur la future loi du 23 octobre 2008, à savoir:

- (i) que le nouveau cadre légal serait trop rigide au niveau des conditions devant être remplies, et
- (ii) que les naturalisations conférées sous le nouveau régime légal contribueraient à favoriser un certain envahissement par les étrangers.

Or, il apparaît qu'aucun de ces deux arguments ne s'avère être fondé.

En effet, les chiffres recueillis (cf. document n°1, page 20, annexé au présent procès-verbal) démontrent, depuis 2009, une importante augmentation du nombre de personnes qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation et par voie de recouvrement. S'y ajoute les enfants mineurs qui acquièrent de plein droit la nationalité luxembourgeoise ensemble avec leurs parents, de même que le nombre important des enfants nés de parents étrangers qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise à raison de l'élément du jus solis introduit (principe de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par double naissance).

Il s'avère, eu égard à l'échantillon des nationalités des personnes ayant introduit une demande en vue de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, que la plupart d'entre elles sont originaires de nos pays voisins, ainsi que du Portugal.

Il importe également de noter que peu de demandes de naturalisation ont dû être refusées.

Pour de plus amples détails, il est renvoyé au document annexé au présent procès-verbal.

c) Interrogations relatives aux modifications à apporter à la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

1. La condition de résidence et l'autorisation de séjour

L'article 6, point 2° de la loi du 23 octobre 2008 énonce qu'il faut (i) disposer d'une autorisation de séjour au Luxembourg depuis au moins sept années consécutives et (ii) avoir résidé effectivement pendant cette période au Luxembourg.

(«**Art. 6.** Pour être admis à la naturalisation, il faut:

1° avoir atteint l'âge de dix-huit ans révolus;

2° disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins sept années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation et y avoir résidé effectivement pendant la même période.

Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de la reconnaissance du statut de réfugié par le ministre compétent est assimilée à un séjour autorisé au sens de l'alinéa 1er, point 2°.

Les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de l'introduction de la demande prévue à l'article 10.»)

Or, cette condition, à raison de son libellé rigide, donne lieu à de maintes difficultés d'application. En effet, il arrive que le demandeur n'ait pas disposé d'une autorisation pour l'intégralité de son séjour exigée par la loi ou qu'il ne puisse produire un certificat de résidence pour la totalité des sept années précédant l'introduction de la demande en naturalisation. Ces situations, nombreuses, sont notamment dues au phénomène de l'immigration circulaire.

Ainsi, la condition de la continuité de la résidence donne lieu à certains problèmes.

Les services du Ministère de la Justice font preuve d'une certaine flexibilité, tant au niveau de l'autorisation de séjour qu'au niveau des certificats de résidence. Ainsi, selon les circonstances propres au cas d'espèce, l'absence temporaire d'une autorisation de séjour pendant la période exigée par la loi, à condition de disposer d'une au moment de l'introduction de la demande en naturalisation, peut être tolérée. De même, certaines discontinuités au niveau du certificat de résidence sont tolérées, à condition de pouvoir attester par d'autres moyens de preuve une résidence au Luxembourg.

Or, dans bien d'autres cas de figure, la disposition légale n'autorise aucune marge de manœuvre au Ministre de la Justice.

Au vu de ces multiples expériences, il faut s'interroger sur l'approche à privilégier; soit une application stricte de la condition de la résidence, soit une approche axée plutôt sur l'aspect d'une intégration réussie dans la société luxembourgeoise. Cette dernière permettrait de faire également valoir une condition de résidence d'autant d'années, même de manière discontinue.

Modifications envisageables (cf. document annexé, pages 24 et 25):

Si le législateur estimait que la deuxième approche devait prévaloir, le premier alinéa de l'article 6, 2° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise pourrait être amendé de la façon suivante: *«disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg durant l'année antérieure à la demande de naturalisation et pendant au moins sept années au cours des dix années ayant précédé immédiatement la demande de naturalisation et y avoir résidé effectivement pendant la même période.»*

- Une solution plus maximaliste consisterait à faire abstraction de toute période de référence: *«disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg durant l'année antérieure à la demande de naturalisation et avoir disposé d'une telle autorisation en tout pendant au moins sept années et y avoir résidé effectivement pendant la même période.»*
- Une discussion devrait également s'engager au sujet de la durée totale de résidence au Grand-Duché exigée pour demander une naturalisation : faut-il rester dans le statu quo, c'est-à-dire 7 années, ou revenir à la situation antérieure à la nouvelle loi, c'est-à-dire 5 années?
- En ce qui concerne l'exigence de disposer d'une autorisation de séjour, il y a également lieu de se poser la question s'il faut rester dans le statu quo ou adapter la loi sur la nationalité. Si le législateur optait pour la deuxième variante, il pourrait limiter le contrôle de la possession d'une autorisation de séjour au jour de l'introduction de la demande de naturalisation, respectivement à une période à déterminer précédant immédiatement la demande de naturalisation.
- Enfin, si le législateur suivait l'interprétation large de l'article 6, alinéa 2 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise faite par le Ministère de la Justice, cette disposition légale pourrait être amendée de façon à inclure également les demandeurs d'asile auxquels le statut de réfugié n'a pas été reconnu, mais qui ont bénéficié ultérieurement d'une mesure de régularisation décidée par le Gouvernement.

2. Le test de la langue luxembourgeoise

(«**Art. 7, 1°** [...]

b) lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et lorsqu'il n'a pas réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale

[...]

L'article 6 du règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation dispose que:

«A réussi, le candidat qui a obtenu dans l'épreuve de compréhension de l'oral et dans l'épreuve d'expression orale des notes finales égales ou supérieures à la moitié des points. »)

Le test de la langue luxembourgeoise requis est prévu à l'article 7, 1°, b) de la loi de 2008 et les modalités d'organisation sont définies à l'article 6 du règlement grand-ducal du 31

octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation.

Ledit test de langue luxembourgeoise est organisé par l'Institut national des langues qui délivre également le certificat en cas de réussite audit test.

Pour les personnes atteintes d'un handicap physique (par exemple un sourd-muet) ou mental grave, le Ministère de la Justice peut, en présence d'un certificat médical afférent délivré et confirmé ultérieurement par un second médecin, accorder la naturalisation en passant outre l'exigence de la réussite du test de langue luxembourgeoise.

La même solution *para legem* vaut pour la participation aux cours d'instruction civique où une dispense peut être accordée selon les cas.

Il convient de rappeler que le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale.

Or, il s'avère que ces niveaux exigés constituent un obstacle pour pas mal de demandeurs, dont plus particulièrement l'épreuve visant à évaluer la compréhension orale (niveau B1 précité). En effet, ledit test recourt à l'écrit en ce que le candidat, après avoir écouté les textes enregistrés, doit cocher la bonne réponse sur une feuille présentant pour chaque question 3 réponses écrites possibles et ensuite transcrire ces réponses sur une fiche. Une autre difficulté est due à la nature des questions qui exige du candidat une certaine capacité de déduction (cf. document n°1, p.27, annexé au présent projet de procès-verbal).

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe recommande, dans le cadre de son analyse de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, de soumettre l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée à une évaluation.

En résumé, la méthode utilisée donne lieu à une interprétation divergeant entre le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Education nationale et de l'Education professionnelle dont dépend l'Institut national des langues.

Une piste serait l'introduction d'un système permettant, en fonction des notes obtenues, de compenser un échec modéré dans l'une des épreuves.

Modifications envisageables (cf. document annexé, page 28):

Le constat que les exigences au niveau de l'épreuve de compréhension orale vont au-delà d'une simple maîtrise de la langue, rend-il nécessaire une adaptation future de la législation? Si le législateur estimait que oui, deux solutions seraient envisageables:

- Créer une base légale, afin que la commission d'examen puisse compenser, sous certaines conditions, un échec modéré dans une des épreuves du test de langue par le bon résultat obtenu dans l'autre épreuve.
- Amender l'article 7, 1°, b) de la loi sur la nationalité luxembourgeoise de façon à abaisser le niveau à atteindre pour la compréhension de l'oral du niveau B1 au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

La deuxième solution aurait un caractère plus radical, tandis que la première ne remettrait pas en question la décision du législateur d'exiger des compétences en langue luxembourgeoise plus poussées au niveau de la compréhension orale qu'au niveau de

l'expression orale, tout en permettant à la commission d'examen de tenir compte de multiples facteurs et de décider avec plus de flexibilité.

3. Les dispenses de participation au test de langue et aux cours d'instruction civique

(«**Art. 7**

[...]

2°

Les conditions prévues au point 1°b) portant sur l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parée et au point 1°c) portant sur les cours d'instruction civique ne s'appliquent pas au demandeur

- qui a accompli au moins sept années de sa scolarité au Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois;

- qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et qui réside depuis au moins cette date au Grand-Duché de Luxembourg.»)

L'article 7, 2°, dernier alinéa de la loi sur la nationalité luxembourgeoise définit les deux cas de figure où le demandeur en naturalisation est dispensé du test de langue luxembourgeoise et des cours d'instruction civique.

Il apparaît que la moitié des personnes (48,1% en 2010 et 50,1% en 2011) ayant acquis la nationalité luxembourgeoise en vertu du nouveau cadre légal ont pu bénéficier de ces dispenses, alors qu'elles ont accompli sept années de leur scolarité au Luxembourg (premier tiret du dernier alinéa du point 2° de l'article 7 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise).

Les dispenses basées à raison d'une résidence prolongée au Luxembourg (deuxième tiret du dernier alinéa du point 2° de l'article 7 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise) sont beaucoup moins nombreuses (30% pour 2011) et continue à diminuer au cours des années à venir. En effet, la loi a fixé le début de la période de résidence obligatoire à la date fixe du 31 décembre 1984.

Ainsi, si on veut maintenir la possibilité de bénéficier d'une dispense sur base d'une résidence prolongée au Luxembourg, il y a lieu de modifier l'article 7 en ce sens.

Une autre piste serait d'envisager qu'une période de résidence prolongée au Luxembourg dispenserait le demandeur du test de langue luxembourgeoise tout en restant soumis à la condition linguistique prescrite par la loi, à savoir justifier d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

On peut aussi envisager d'introduire un mode de dispense en fonction de l'âge du demandeur.

En d'autres termes, il est envisageable de prévoir un système de dispense modulable basé sur une interaction, dont les modalités sont à définir, de la condition de la résidence obligatoire et de l'épreuve de langue.

Modifications envisageables (cf. document annexé, page 30):

Amender l'article 7, dernier alinéa, dernier tiret de la loi sur la nationalité de la façon suivante: «- qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins vingt/vingt-cinq années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation et qui y réside effectivement pendant la même période. »

- Afin de tenir compte de la problématique des courtes interruptions pouvant intervenir au cours de la période de résidence obligatoire au Grand-Duché, laquelle a été exposée ci-avant dans le sous-chapitre 4.1 (Condition de résidence et d'autorisation de séjour, l'article 7, dernier alinéa, dernier tiret de la loi sur la nationalité pourrait être amendé de la façon suivante: «- *qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg durant l'année antérieure à la demande de naturalisation et pendant au mains vingt/vingt-cinq années au cours des vingt-cinq/trente années ayant précédé immédiatement la demande de naturalisation et qui y a résidé effectivement pendant la même période.*»)
- Ajouter en fin de l'article 7, dernier alinéa, un nouveau tiret: «- *qui a atteint l'âge de soixante-dix/soixante-quinze ans révolus.*»
- Alternativement le législateur ne pourrait dispenser les personnes ci-devant visées que du test de langue. Contrairement aux personnes ayant accompli 7 années de leur scolarité au Grand-Duché, ils devraient participer au cours d'instruction civique. Être informé sur les principes constitutionnels et les institutions du Grand-Duché, ainsi que sur les droits fondamentaux de ses citoyens devrait aller de soi pour chaque candidat à la naturalisation. Une telle exigence ne pourrait pas être considérée comme démesurée, alors que les cours d'instruction civique sont gratuits et dispensés, suivant les besoins, en luxembourgeois, français, allemand, anglais et portugais. D'autant plus que les cours d'instruction civique ne sont sanctionnés par aucun test; il suffit de produire à l'appui de la demande en naturalisation un certificat de participation.

4. L'honorabilité du candidat à la naturalisation

(«**Art. 7**

[...]

2° *La naturalisation sera également refusée à l'étranger:*

a) *lorsqu'il est établi qu'il a fait dans le cadre de sa demande de fausses affirmations, dissimulé des faits importants ou agi par fraude;*

b) *lorsqu'il a fait l'objet soit dans le pays soit à l'étranger d'une condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme d'une durée d'un an ou plus et que les faits à la base de la condamnation constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois et que, le cas échéant et sauf le bénéfice d'une réhabilitation, la peine ait été définitivement exécutée moins de 15 ans avant l'introduction de la demande prévue à l'article 10. Le dossier de naturalisation peut être tenu en suspens lorsque l'étranger fait l'objet d'une procédure judiciaire pénale.»)*

L'article 7, 2°, points a) et b) de la loi sur la nationalité luxembourgeoise prescrit les conditions d'honorabilité devant être remplies dans le chef du demandeur.

Cette disposition fixe un seuil précis qui justifie le refus de la naturalisation. Contrairement aux différentes versions de la législation antérieure sur la nationalité luxembourgeoise (loi du 22 février 1968), le Ministère de la Justice ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Ainsi, la naturalisation a dû, dans certaines dossiers, être accordée à une personne ayant eu de

nombreux antécédents judiciaires ou policiers, mais n'ayant pas essuyée une condamnation au sens du point a), 2° de l'article 7.

La question qui se pose est celle relative à la baisse du seuil tel que défini à l'article 7 précité.

Modifications envisageables (cf. document annexé, page 34):

Se pose la question de la baisse du seuil défini à l'article 7, 2°, b) précité:

Peut-on adapter cette disposition légale et prévoir le refus de naturalisation en cas de condamnation soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement ferme d'une durée d'un mois ou plus, soit à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée de six mois ou plus?

5. Le recouvrement sur base de l'article 29

(«Art. 29. Le descendant en ligne directe paternelle ou maternelle, même né à l'étranger, d'un aïeul Luxembourgeois à la date du premier janvier mil neuf cent et que celui-ci respectivement l'un de ses descendants a perdu la nationalité luxembourgeoise sur base des dispositions légales antérieures, peut recouvrer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire dans les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.

La déclaration de recouvrement est faite en conformité de l'article 21.

Les dispositions de l'article 7, point 2°, a) et b) et de l'article 10, point 2°, a), b), d) et e) sont applicables. Doit être joint à la déclaration de recouvrement tout document certifiant que le déclarant ou l'un de ses ascendants en ligne directe paternelle ou maternelle possédait la qualité de Luxembourgeois au premier janvier mil neuf cent.

La déclaration de recouvrement est soumise pour décision au ministre de la Justice, qui accorde ou refuse le recouvrement par arrêté ministériel. La décision de refus doit être motivée.

Le ministre de la Justice notifie à l'intéressé l'arrêté accordant ou refusant le recouvrement pour lui servir de titre.

Mention de l'arrêté ministériel est faite en marge de la déclaration de recouvrement conformément à l'article 21.»)

L'article 29, en tant que mode de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, accorde une possibilité de «repêchage» à une personne descendant en ligne directe maternelle ou paternelle d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900.

Il est utile de s'interroger si on confère un caractère permanent à cette disposition transitoire (jusqu'au 31 décembre 2019).

Modifications envisageables (cf. document annexé, page 37):

Si le législateur estimait qu'il fallait accorder un caractère permanent aux dispositions de l'article 29, elles pourraient être supprimées dans les dispositions transitoires et inscrites dans la loi comme nouveau mode de recouvrement permanent.

6. La Convention européenne sur la nationalité du 26 mai 2008

M. le Ministre de la Justice explique qu'il serait opportun de réserver une suite favorable à la ratification de la Convention européenne sur la nationalité du 26 mai 2008, d'autant plus que la loi actuelle du 23 octobre 2008, en grande partie conforme au texte international, ne nécessitera que quelques adaptations spécifiques.

Ainsi, on peut réduire la durée de la résidence obligatoire pour certaines catégories définies de personnes.

Modifications envisageables (cf. document annexé, page 38):

Si le législateur retenait cette solution, l'article 6 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise pourrait être amendé en intercalant un nouvel alinéa entre le premier et le deuxième alinéa du point 2° libellé de la façon suivante:

« Cette période est réduite à trois/cinq ans pour l'étranger

- a) qui est marié à un conjoint luxembourgeois;*
- b) qui est né au Grand-Duché de Luxembourg;*
- c) qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg et y a résidé avant d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans révolus;*
- d) qui est apatride, à moins que la perte de sa nationalité antérieure ne résulte d'une demande expresse de l'intéressé ou de son représentant légal;*
- e) qui est reconnu par l'autorité luxembourgeoise compétente comme réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.»*

7. L'élément du droit du sol

(« Art. 1^{er} Sont Luxembourgeois:

[...]

5° l'enfant né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.»)

Le principe est prévu à l'article 1^{er}, point 5°.

L'introduction d'une « dose de droit du sol » dans le droit luxembourgeois relatif à la nationalité luxembourgeoise a contribué à une augmentation du pourcentage des enfants luxembourgeois parmi les nouveau-nés.

Il faut de sorte s'interroger sur le but visé par pareille disposition: s'agit-il d'augmenter la part des nationaux dans la population totale aux fins de renforcer la cohésion sociale ou est-ce que la stabilisation de la situation actuelle est suffisante ?

Modifications envisageables (cf. document annexé, page 39):

- exiger une condition de résidence dans le chef des parents respectivement de l'intéressé lui-même (par exemple une résidence ininterrompue entre l'âge de 13 et 18 ans);
- attribuer la nationalité dès la naissance ou postérieurement;

- attribuer la nationalité de plein droit ou seulement après déclaration d'acceptation souscrite par l'intéressé.

d) Echange de vues

Le représentant du groupe politique DP estime opportun de modifier le cadre légal actuel en ce que l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par une personne étrangère épousant une personne de nationalité luxembourgeoise ferait l'objet d'une procédure spécifique et moins stricte au niveau des conditions requises.

Le représentant du groupe politique déi gréng approuve la nécessité de discuter sur une réforme projetée de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, tout en soulignant que les modifications législatives qui seront finalement soumises au vote de la Chambre des Députés devraient se caractériser par leur constance en termes de durée d'application. Il s'agit d'éviter de devoir adapter le cadre légal du droit de la nationalité à de courts intervalles.

Il est d'avis que l'outil législatif actuel est imparfait en termes d'optimisation alors que le nombre des demandes en naturalisation déposées reste en-dessous du seuil migratoire net. Ce phénomène n'est pas à négliger d'autant plus que la première vague des étrangers ayant attendu l'entrée en vigueur de la nouvelle loi vient de «s'essouffler».

L'orateur souhaite aborder, dans le cadre des discussions au sujet de la réforme de la nationalité luxembourgeoise, d'autres volets directement y liés, comme celui de la participation des «nouveaux Luxembourgeois» au débat politique.

Au moment des discussions ayant abouti à la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, la suppression du mode d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par l'option a été justifiée par l'argument que le mariage est à considérer comme étant un droit individuel, à l'opposé d'un droit dérivé. Il s'ensuit que toute modification éventuelle au sujet de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par le mariage s'étend tant au mariage hétérosexuel qu'homosexuel.

Le représentant de la sensibilité politique ADR souligne que le volet de la lutte contre le mariage blanc et le mariage simulé devrait être renforcé, de préférence sur le plan du droit pénal et non pas au niveau de la législation relative à la nationalité luxembourgeoise.

Au sujet des épreuves relatives à la connaissance de la langue, l'orateur souligne qu'il faut veiller à une application uniforme des dites évaluations.

Un représentant du groupe politique CSV rappelle que l'adoption du nouveau cadre légal sur la nationalité luxembourgeoise a nécessité l'abrogation de l'article 10 de la Constitution (révision constitutionnelle du 23 octobre 2008) qui conférait la compétence d'octroi ou de refus de la nationalité luxembourgeoise au pouvoir législatif.

L'orateur est d'avis qu'il importe, pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, d'intégrer la jurisprudence des juridictions administratives dans le train modificatif de la loi sur la nationalité luxembourgeoise.

Au sujet d'un éventuel aménagement des conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise dans le chef d'une personne de nationalité étrangère épousant une personne de nationalité luxembourgeoise, il donne à considérer qu'il y a lieu d'y intégrer le partenariat civil (le PACS) lequel est à considérer comme étant sur un pied d'égalité avec le mariage. Il s'agit d'éviter toute situation discriminatoire à ce sujet dans la future loi modificative.

M. le Ministre de la Justice souligne la nécessité de mener des discussions approfondies en vue d'affiner, dans un large consensus (allant au-delà d'un clivage majorité politique - opposition politique), les solutions modificatives à apporter au cadre légal actuel. Ces discussions préparatoires permettront de tracer le cadre du débat de consultation à la Chambre des Députés qui doit avoir lieu en automne.

e) Echéancier – débat de consultation

La commission décide de prévoir, à titre provisoire, la séance plénière soit du 14 soit du 15 novembre 2012 pour la tenue d'un débat de consultation sur la réforme envisagée de la loi sur la nationalité luxembourgeoise.

La commission décide d'inviter Mme la Directrice de l'Institut national des langues à la prochaine réunion de la commission afin de procéder à un échange de vues sur le test de langue luxembourgeoise organisé à titre de certification en langue luxembourgeoise telle que découlant des dispositions de l'article 7, 1^o, b) de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

- 3. 6381 Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant:**
- le Code d'instruction criminelle;
 - le Code pénal;
 - la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
 - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
- 6382 Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et**
- 1) modification:**
- du Code pénal;
 - du Code d'instruction criminelle;
 - de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
 - de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
 - de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
 - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:
- 2) abrogation:**
- de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
 - des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
 - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale

M. le Président rappelle qu'il a été convenu, avant de procéder à l'examen quant au fond des deux projets de loi, de procéder à l'organisation d'échanges de vues avec les acteurs et les organisations directement concernés par cette réforme de l'exécution des peines et de l'administration pénitentiaire.

L'orateur renvoi à la liste des acteurs et des organisations (transmise aux membres de la commission par courrier électronique en date du 20 juillet 2012) qu'il est proposé d'entendre au préalable. Pour l'instant, il s'agit de quelque 22 intervenants.

M. le Président propose de consacrer une journée entière afin de procéder à ces échanges de vues.

Les membres de la commission décident de retenir la journée du mercredi 17 octobre 2012 de 10h30 à 17h00 avec une interruption prévue à l'heure de midi.

Vu le nombre élevé d'acteurs et d'organisations qu'il est prévu d'entendre, il s'avère nécessaire de prévoir deux réunions et non pas une seule comme initialement décidé, ce qui permettrait d'allouer 30 minutes à chaque intervenant. Ainsi, il est permis d'allouer trente minutes à chaque intervenant. Il est proposé d'organiser la deuxième partie de ces entretiens le mardi 23 octobre 2012 de 13h30 à 18h00.

4. 5730 Projet de loi portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

M. Léon Gloden est nommé à l'unanimité rapporteur du projet de loi.

5. 6416 Projet de loi portant approbation de l'accord conférant le statut d'organisation internationale à l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA) signé le 2 septembre 2010 à Vienne

Le projet de rapport, présenté succinctement par le rapporteur, recueille l'accord unanime des membres de la commission.

Le secrétaire,
Laurent Besch

Le Président,
Gilles Roth

Annexe: rapport d'évaluation du Ministère de la Justice sur la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

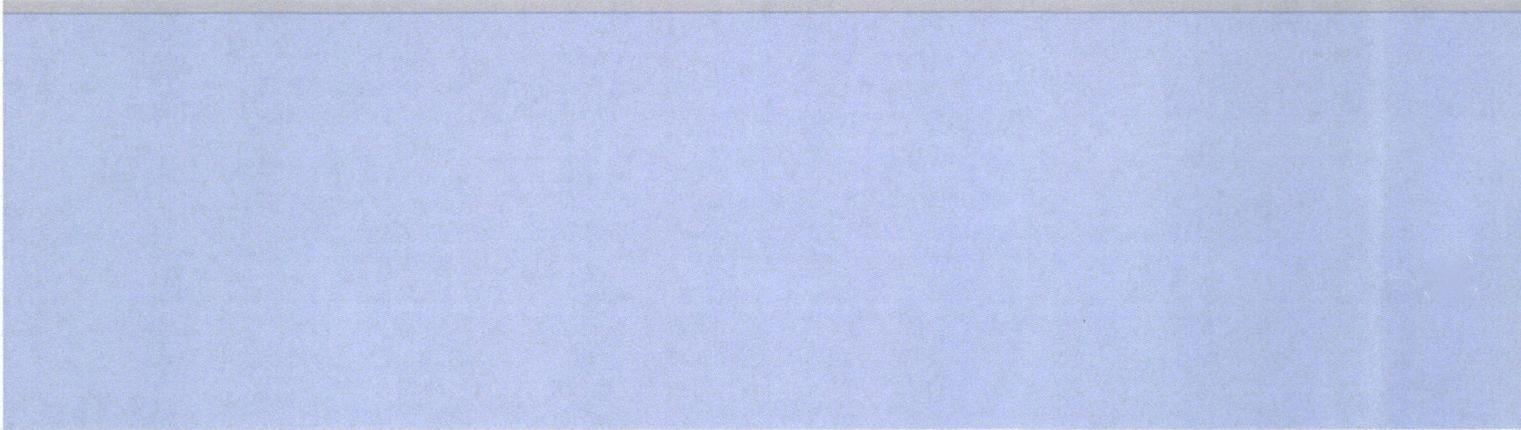


Rapport d'évaluation du Ministère de la Justice

Loi du 23 octobre 2008 sur la
nationalité luxembourgeoise



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice



IMPRESSUM

*Ministère de la Justice
13, rue Erasme,
L-2934 Luxembourg
www.mj.public.lu*

Septembre 2012

Table des matières

1. Introduction	5
2. Statistiques.....	7
2.1. Évolution des demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise de 1950 à 2011	7
2.2. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise de 2006 à 2011 ventilées par procédures	8
2.3. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise de 2009 à 2011 ventilées par nationalités	10
2.4. Nationalités des personnes devenues Luxembourgeois avant et après la nouvelle loi.....	11
2.5. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise de 2009 à 2011 ventilées selon l'âge et le sexe	12
2.6. Obligation de se soumettre au test de langue luxembourgeoise et dispenses.....	13
2.7. Épreuves d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.....	15
2.8. Procédures refusées au cours de la période de 2009 à 2011 et contentieux	16
2.9. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise par application des articles 1er, 5° et 2, 2°	17
3. Nouvelle loi sur la nationalité et intégration des étrangers	19
3.1. Aspect qualitatif de l'intégration des étrangers.....	19
3.2. Aspect quantitatif de l'intégration des étrangers	20
4. Questions relatives aux adaptations futures de la loi sur la nationalité	23
4.1. Condition de résidence et d'autorisation de séjour.....	23
4.2. Test de langue luxembourgeoise	25
4.3. Dispenses de participation au test de langue et aux cours d'instruction civique	28
4.4. Honorabilité des candidats à la nationalité luxembourgeoise	30
4.4.1. <i>Jurisprudence administrative</i>	30
4.4.2. <i>Examen du dispositif actuel</i>	34
4.5. Recouvrement sur base de l'article 29 de la loi sur la nationalité	35
4.6. Convention européenne sur la nationalité.....	37
4.7. Droit du sol (jus soli).....	38

1. Introduction

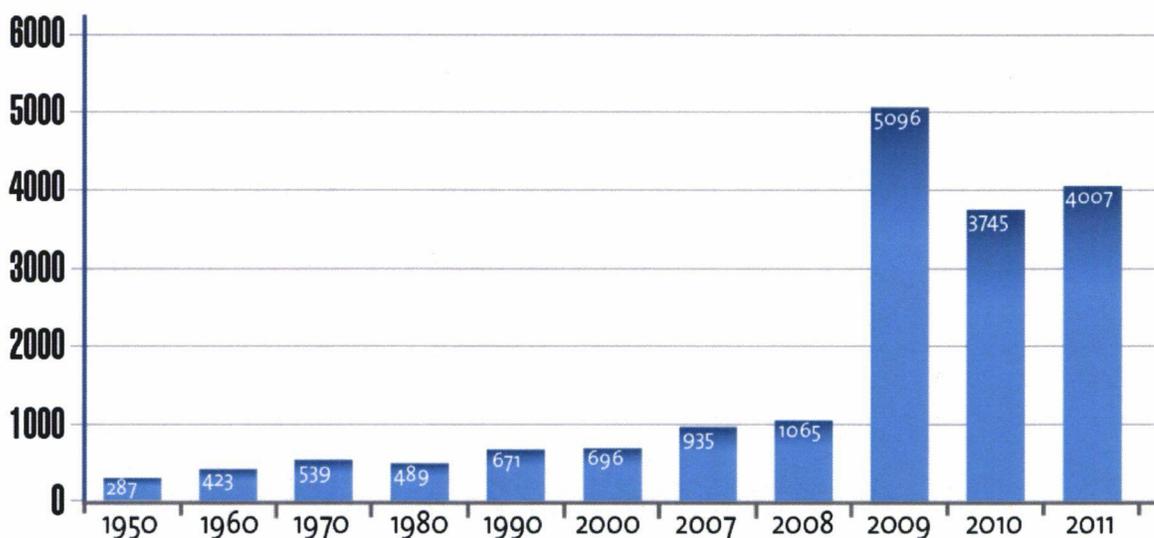
Plus de trois années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise à la date du 1^{er} janvier 2009. Cette période est assez longue pour procéder à une évaluation de la loi, qui, en généralisant le principe de la double et multiple nationalité, a apporté un véritable changement de paradigmes dans ce domaine.

À ce stade, il est possible et utile de faire un bilan intermédiaire sur l'impact de la nouvelle législation, de répertorier les difficultés rencontrées dans sa mise en pratique, de voir si les objectifs visés ont été atteints et de dégager des pistes pour de futures adaptations à apporter à la loi sur la nationalité.

Des orientations claires de la Chambre des Députés quant aux modifications à apporter à la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et quant à l'opportunité de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe, qui a été ouverte à la signature le 6 novembre 1997, faciliteraient l'élaboration d'un projet de loi portant modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

2. Statistiques

2.1. Évolution des demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise de 1950 à 2011



(Source : Ministère de la Justice)

Le graphique représente l'évolution des nouvelles procédures d'indigénat introduites au Ministère de la Justice de 1950 à 2011. Il illustre le grand impact que la réforme relative à la double et multiple nationalité a eu sur l'évolution des nouvelles demandes d'acquisition respectivement de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

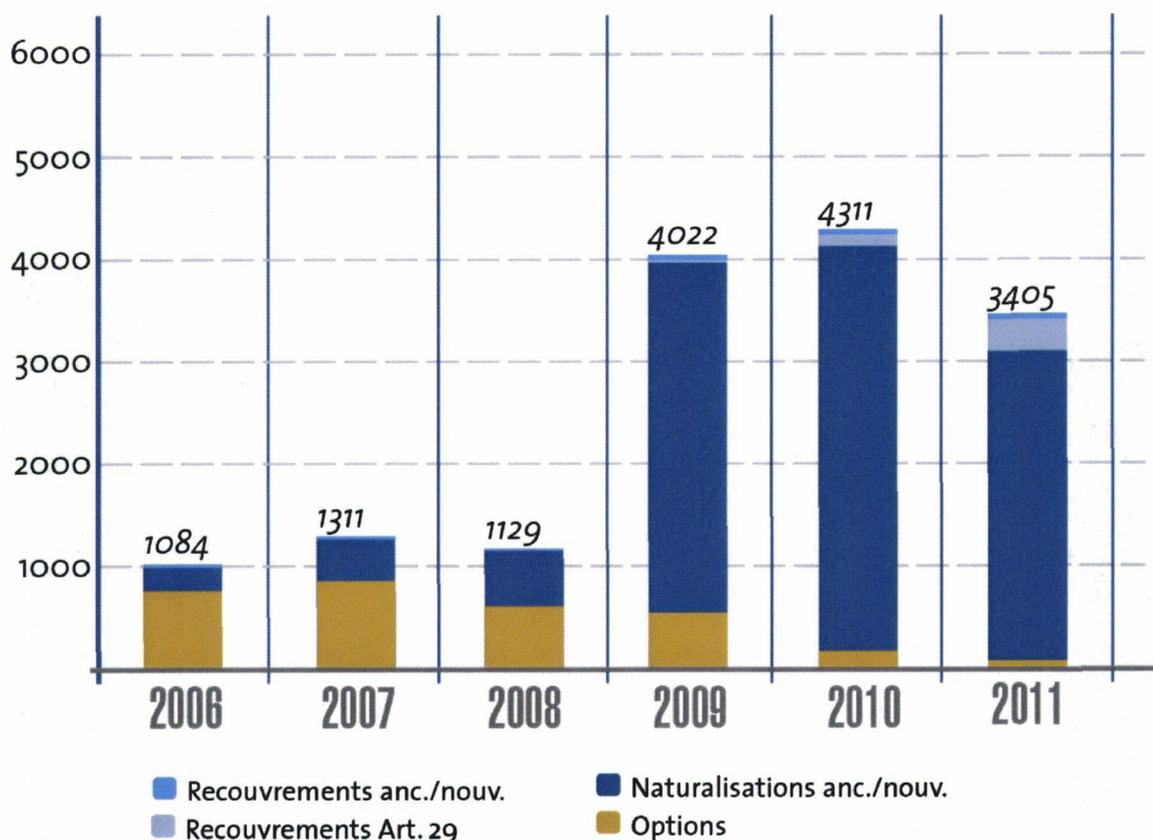
De 1950 à 2008 l'augmentation des nouvelles affaires est lente et constante : elles passent de 287 en 1950 à 1 065 en 2008.

Le 1^{er} janvier 2009 entre en vigueur la nouvelle loi sur la nationalité. Dès lors les nouvelles demandes augmentent de façon spectaculaire : 5 096 en 2009 ; 3 745 en 2010 et 4 007 en 2011.

Au cours des trois années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi le Ministère de la Justice a été saisi de 12 848 nouvelles demandes. Le total correspondant pour les trois années précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi est de 3 107. Si on compare les deux périodes, on constate que les nouvelles affaires se sont plus que quadruplées.

Relevons encore que pour les seuls cinq premiers mois de l'année 2012 le Ministère de la Justice a été saisi de 2 246 nouvelles demandes.

2.2. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise de 2006 à 2011 ventilées par procédures



	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011*
Recouvrements anc./nou.	11	9	6	46	56	47
Recouvrements Art. 29	/	/	/	22	80	294
Naturalisations anc./nou.	328	487	526	3 475	4 125	3 050
Options	745	815	597	479	50	14
Totaux	1 084	1 311	1 129	4 022	4 311	3 405

(Source : Ministère de la Justice)

* La période depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité est marquée en jaune

Le graphique et le tableau indiquent le nombre des personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise par naturalisations, options et recouvrements au cours de la période de 2009 à 2011.

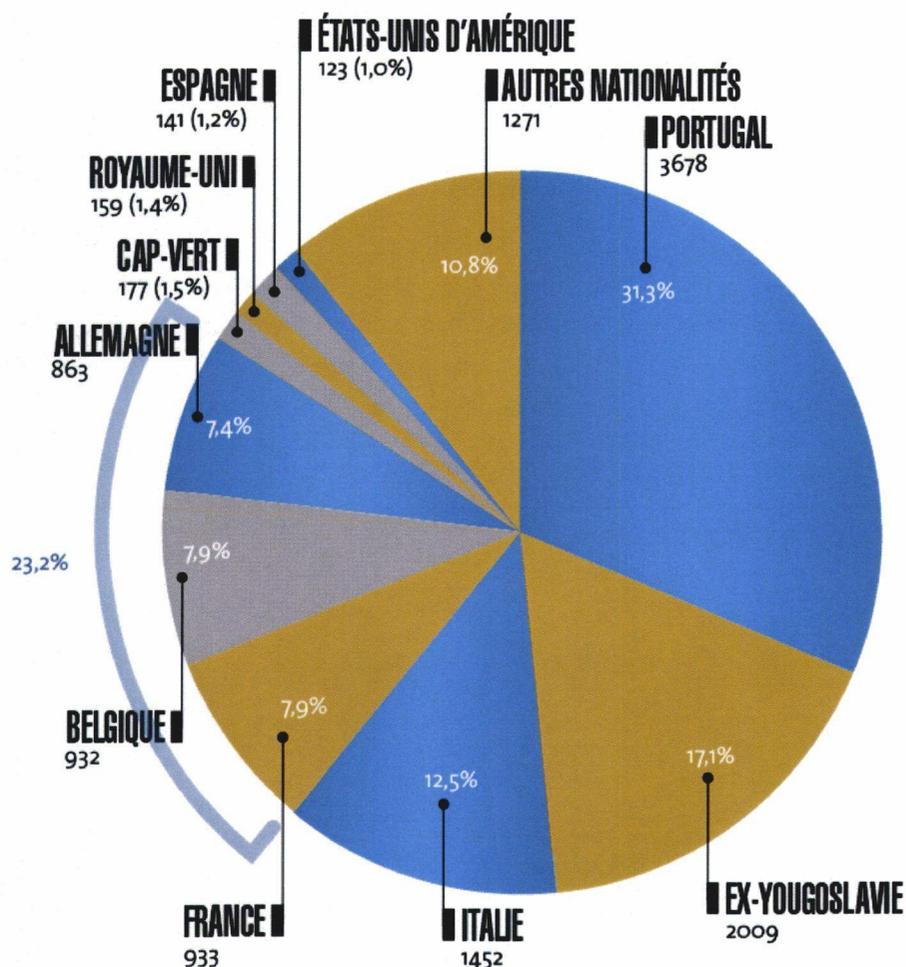
Les naturalisations et recouvrements comprennent aussi bien les procédures introduites et agréées sur base des dispositions de la nouvelle loi, que celles introduites sous l'empire de l'ancienne législation et agréées soit sur base des dispositions de l'ancienne loi soit sur base des dispositions transitoires de la nouvelle loi.

On constate que la part des naturalisations dans les procédures agréées augmente de façon substantielle après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité à la date du 1^{er} janvier 2009, tandis que les options disparaissent peu à peu. L'explication en est que la nouvelle loi sur la nationalité dispose que la naturalisation est dorénavant la procédure unique d'acquisition volontaire de la nationalité. La procédure simplifiée de l'option a été supprimée.

Les recouvrements classiques, c'est-à-dire ceux qui concernent des personnes ayant possédé dans le passé la qualité de Luxembourgeois et ayant perdu cette qualité ultérieurement sur base de dispositions légales en vigueur à l'époque, sont peu nombreux.

Les nouveaux recouvrements basés sur l'article 29 de la loi sur la nationalité, qui permettent désormais aux personnes ayant un aïeul Luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900, dont ils sont les descendants en ligne directe paternelle ou maternelle, de devenir Luxembourgeois, augmentent de façon substantielle à partir de l'année 2011. En 2012 ce phénomène ira en s'accroissant. (*Voir sous-chapitre 4.5 « Recouvrement sur base de l'article 29 de la loi sur la nationalité »*)

2.3. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise de 2009 à 2011 ventilées par nationalités



(Source : Ministère de la Justice)

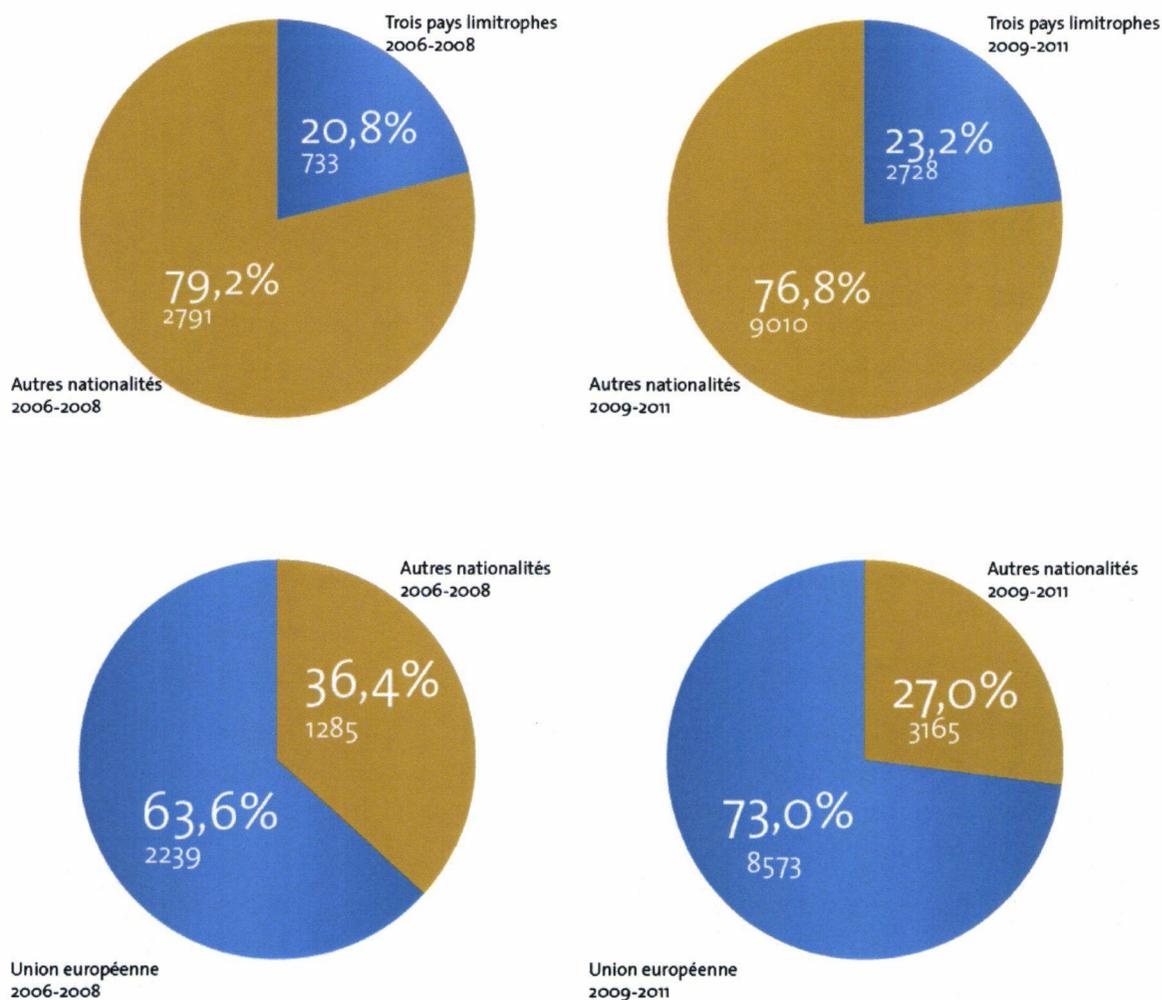
Le graphique indique le nombre des ressortissants étrangers ayant acquis volontairement ou recouvré la nationalité luxembourgeoise au cours de la période de 2009 à 2011.

Les pays d'origine des personnes devenues Luxembourgeois sont représentés de façon décroissante sur le graphique.

Les 10 pays, dont les ressortissants ont le plus acquis ou recouvré la nationalité luxembourgeoise, constituent presque 90% du total.

Les ressortissants du Portugal (31,3%), des 3 pays limitrophes du Grand-Duché (23,2%), des 7 républiques ex-yougoslaves (17,1%) et de l'Italie (12,5%) représentent à eux seuls presque 85% du total.

2.4. Nationalités des personnes devenues Luxembourgeois avant et après la nouvelle loi



(Source : Ministère de la Justice)

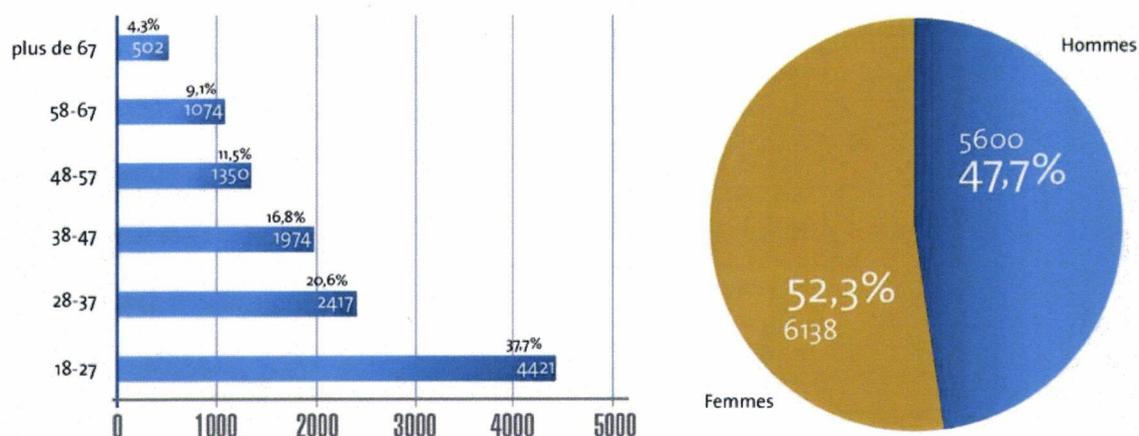
Les graphiques en haut comparent les parts des ressortissants des 3 pays limitrophes du Grand-Duché ayant acquis volontairement ou recouvré la nationalité luxembourgeoise au cours des trois années précédant et suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Pour la période de 2009 à 2011 la part des ressortissants des 3 pays limitrophes augmente de 2,4% par rapport à la période de 2006 à 2008.

Les graphiques en bas montrent une évolution parallèle pour les ressortissants de l'Union européenne. La tendance est même renforcée, alors que la part des ressortissants des pays membres de l'Union européenne passe de 63,6% à 73,0%, ce qui représente une augmentation de 9,4%.

La possibilité de pouvoir posséder désormais une double nationalité incite de nouvelles catégories de personnes bien intégrées dans la société luxembourgeoise à franchir le pas.

2.5. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise de 2009 à 2011 ventilées selon l'âge et le sexe



(Source : Ministère de la Justice)

Le graphique à gauche indique le nombre des personnes ayant acquis volontairement ou recouvré la nationalité luxembourgeoise au cours de la période de 2009 à 2011, subdivisé par tranches d'âge.

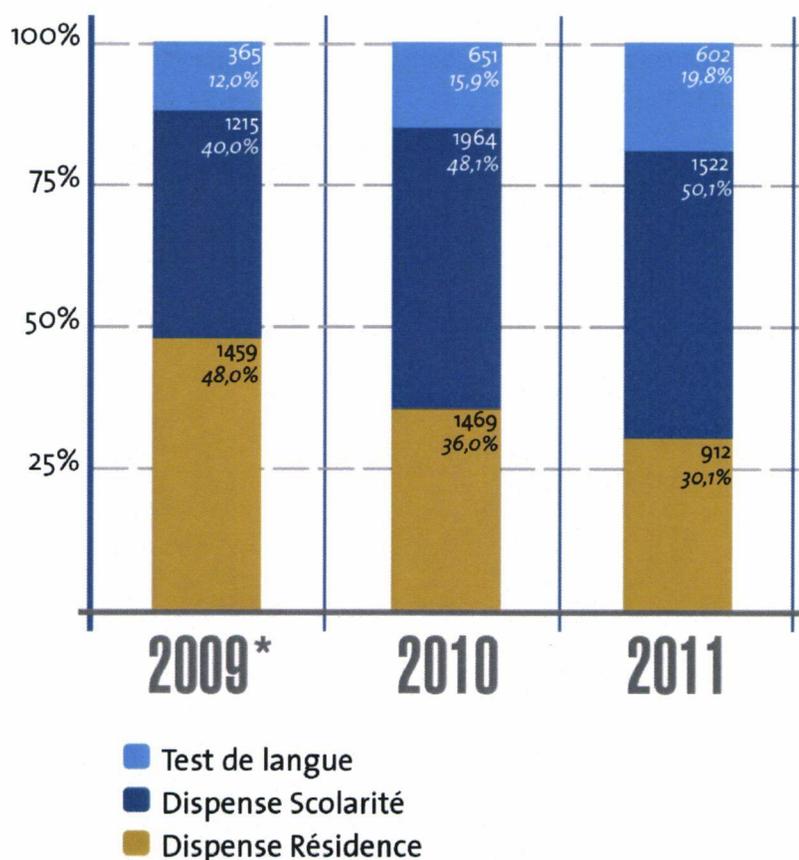
Les jeunes tranches d'âge, celles de 18 à 27 ans et de 28 à 37 ans, prédominent. Ces deux tranches d'âges prises ensemble représentent à eux seuls 58,3% des nouveaux Luxembourgeois.

On constate donc que la nationalité luxembourgeoise exerce un grand attrait sur de jeunes gens, qui débutent leur vie professionnelle. Ce phénomène est renforcé par la possibilité de pouvoir garder, à condition que la législation du pays d'origine le permette, la nationalité de leurs ancêtres à côté de la nationalité luxembourgeoise.

Le graphique à droite représente les parts respectives des hommes et des femmes ayant acquis volontairement ou recouvré la nationalité luxembourgeoise au cours de la période de 2009 à 2011.

Les femmes ont été un peu plus nombreuses que les hommes à devenir Luxembourgeoises.

2.6. Obligation de se soumettre au test de langue luxembourgeoise et dispenses



(Source : Ministère de la Justice)

* Les chiffres pour l'année 2009 proviennent d'une estimation, alors que le Ministère de la Justice n'a commencé à saisir les statistiques relatives au test de langue et aux dispenses qu'au cours du deuxième semestre de cette année

Le graphique représente les naturalisations introduites sur base des dispositions de la nouvelle loi sur la nationalité et agréées au cours de la période de 2009 à 2011.

Sont indiquées les parts respectives des demandeurs obligés par la loi de se soumettre à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et de ceux qui en sont dispensés

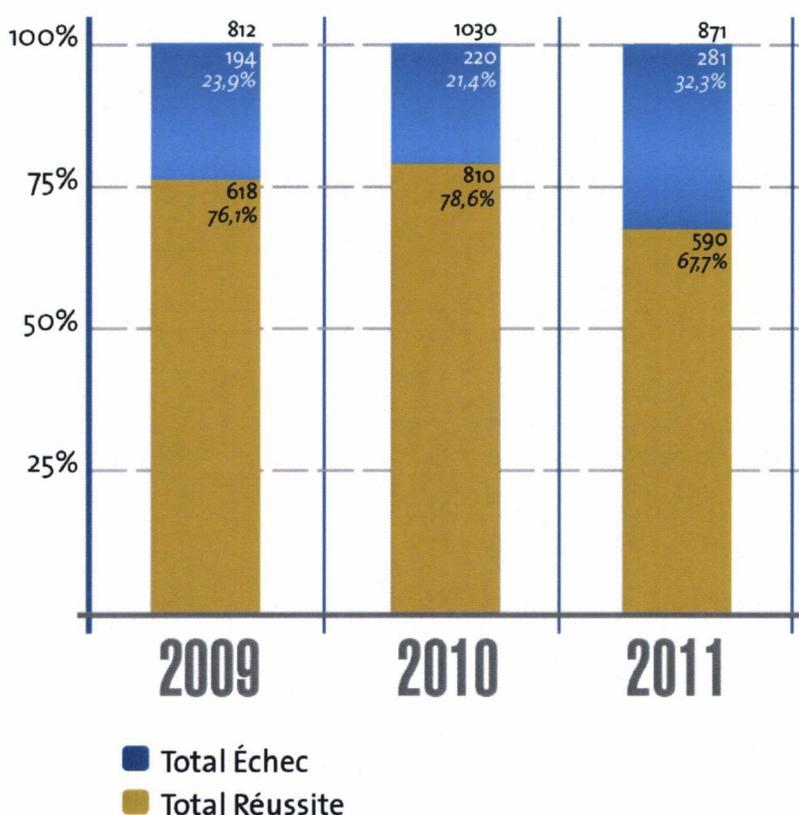
- parce qu'ils ont accompli au moins 7 années de leur scolarité au Luxembourg dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, ou bien
- parce qu'ils ont disposé d'une autorisation de séjour au Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et y résident depuis au moins cette date.

On constate que la part des demandeurs ayant dû réussir au test de langue est en augmentation de 2009 à 2011. Il en est de même pour la part des demandeurs bénéficiant d'une dispense pour cause d'accomplissement de leur scolarité au Luxembourg, tandis que la part des demandeurs bénéficiant d'une dispense pour cause de résidence prolongée au Grand-Duché régresse.

Ce dernier phénomène s'explique par les raisons suivantes :

- au début beaucoup de demandes de naturalisations ont été introduites par des étrangers, qui, bien que résidant depuis très longtemps au Grand-Duché, ont attendu la nouvelle loi afin de pouvoir bénéficier d'une double nationalité ;
- au fur et à mesure que les années avanceront, les demandeurs devront avoir résidé de plus en plus longtemps au Grand-Duché.

2.7. Épreuves d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée



(Source : Institut national des langues)

Le graphique représente le nombre de participants aux épreuves d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée au cours des années 2009 à 2011, ainsi que les taux de réussites et d'échecs respectifs.

On constate que le taux de réussite est relativement haut en 2009 et 2010, mais régresse en 2011.

Aux dires des responsables de l'Institut national des langues, au cours de la première période après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité se sont présentées aux tests de langue des personnes très motivées, qui s'étaient appropriées les compétences linguistiques nécessaires dans l'attente de pouvoir bénéficier d'une double nationalité.

La chute du taux de réussite en 2011 s'expliquerait essentiellement par les raisons suivantes :

- les candidats viennent essayer de passer le test de langue sans avoir les compétences nécessaires ;
- ils se présentent au test de langue sans s'être préparés de façon adéquate et sans avoir fréquenté des cours de langue ;
- ils méconnaissent le niveau de compétences exigé pour réussir au test de langue.

2.8. Procédures refusées au cours de la période de 2009 à 2011 et contentieux

	Procédures agréées	Procédures refusées	Taux de refus	Recours introduits auprès du tribunal administratif	Réformations des décisions ministérielles
2009	4 022	7	0,2%	1	0
2010	4 309	16	0,4%	4	2
2011	3 405	11	0,3%	0	0
Totaux	11 736	34	0,3%	5	2

(Source : Ministère de la Justice)

Le tableau indique les procédures de naturalisations, d'options et de recouvrements, qui ont été agréées respectivement refusées par le Ministre de la Justice au cours de la période de 2009 à 2011, ainsi que les recours introduits auprès du tribunal administratif.

En tout 11 738 demandeurs sont devenus Luxembourgeois au cours de cette période :

- 11 736 par décisions du Ministre de la Justice ;
- 2 par jugements du tribunal administratif.

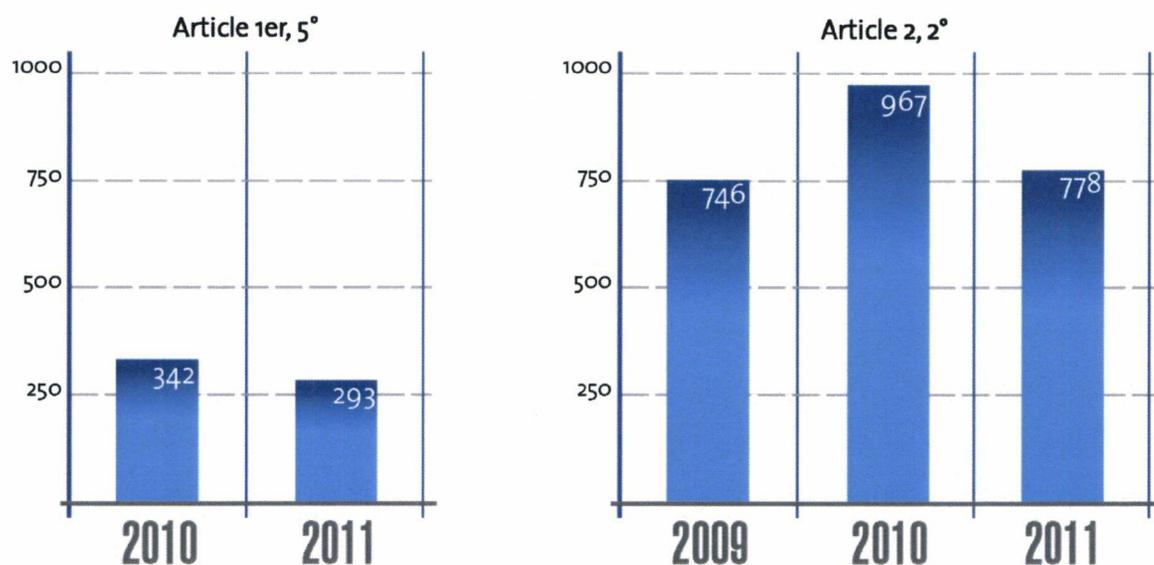
Le Ministre de la Justice a statué sur 11 770 demandes en acquisition ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise. Il a refusé la nationalité luxembourgeoise à 34 demandeurs. Ces refus étaient motivés dans la très grande majorité des cas par le fait que les intéressés avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement d'une certaine gravité ou à la réclusion criminelle. Dans très peu de cas les refus étaient motivés par le non respect d'autres conditions légales.

Les taux de refus très bas s'expliquent essentiellement par les deux raisons suivantes :

- les officiers de l'état civil sont tenus de n'accepter et acter les demandes des intéressés que si les conditions d'introduction des procédures d'indigénat sont remplies et si toutes les pièces exigées par la loi ont été produites ;
- la condition d'honorabilité, qui est exclusivement vérifiée par le Ministère de la Justice, est définie de façon précise dans la loi : ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme d'une durée d'un an ou plus.

Au cours des années 2009, 2010 et 2011 cinq demandeurs ont introduit un recours contre la décision du Ministre de la Justice auprès du tribunal administratif. Dans deux cas la décision du Ministre de la Justice a été réformée et les intéressés sont devenus Luxembourgeois par jugement du tribunal administratif. Une seule fois un demandeur a fait appel contre le jugement du tribunal administratif devant la Cour administrative. Celle-ci a débouté l'appel interjeté par le demandeur. (Voir sous-chapitre 4.4.1 « Jurisprudence administrative »)

2.9. Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise par application des articles 1er, 5° et 2, 2°



(Source : STATEC)

Le graphique à gauche indique le nombre des enfants ayant acquis de plein droit la nationalité luxembourgeoise par application de l'article 1er, 5° au cours des années 2010 et 2011. Il s'agit d'enfants qui sont nés au Grand-Duché de parents étrangers, dont un au moins y est né lui-même.

Le STATEC ne dispose pas des chiffres correspondants pour l'année 2009.

La nouvelle loi a réintroduit le principe de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par double naissance au Grand-Duché dans la législation luxembourgeoise, après qu'il en ait été absent pendant presque 70 ans. La loi a fait rétroagir cette disposition à tous les enfants mineurs au moment de son entrée en vigueur. Par ce biais 4 209 personnes ont acquis de plein droit la nationalité luxembourgeoise le 1^{er} janvier 2009.

Le graphique à droite indique le nombre des enfants ayant acquis de plein droit la nationalité luxembourgeoise par application de l'article 2, 2° au cours des années 2009, 2010 et 2011. Il s'agit d'enfants mineurs dont un des parents a acquis volontairement ou recouvré la nationalité luxembourgeoise. Aux 11 738 personnes devenues Luxembourgeois par acquisitions volontaires et recouvrements au cours de la période de 2009 à 2011, on peut donc ajouter 2 491 enfants mineurs ayant acquis la nationalité luxembourgeoise conjointement avec leurs parents.

Relevons encore que les chiffres du STATEC ne tiennent pas compte des mineurs non résidents, qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise par application de l'article 2, 2°. Sont concernés surtout les enfants de parents domiciliés à l'étranger, qui recouvrent la nationalité luxembourgeoise. En réalité, les chiffres des mineurs ayant acquis la nationalité luxembourgeoise conjointement avec leurs parents dépassent donc ceux indiqués par le STATEC.

3. Nouvelle loi sur la nationalité et intégration des étrangers

L'exposé des motifs du projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise déposé le 13 octobre 2006 par le Ministre de la Justice à la Chambre des Députés, débute comme suit : « *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.* »

La problématique de l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise peut être analysée sous deux angles : une approche qualitative et une approche quantitative.

3.1. Aspect qualitatif de l'intégration des étrangers

Il est largement admis que la maîtrise de la langue nationale est un critère important pour une intégration réussie des étrangers dans la société luxembourgeoise. Elle contribue pour beaucoup à ce que les étrangers puissent pleinement prendre leur place dans la vie sociale, professionnelle et culturelle de la société d'accueil.

La nouvelle loi sur la nationalité a repris de l'ancienne législation les conditions de connaissance des langues du Grand-Duché : le candidat à la naturalisation doit justifier d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, à savoir les langues luxembourgeoise, française et allemande.

Cependant, la nouvelle loi a innové en obligeant les demandeurs à passer avec succès une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, qui est organisée par l'Institut national des langues. En inscrivant des critères précis dans la loi (niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour l'expression orale ; niveau B1 du même cadre pour la compréhension de l'oral), le législateur a rendu plus objectif le contrôle de la maîtrise de la langue luxembourgeoise parlée.

Le Gouvernement a donné un incitant supplémentaire aux personnes qui sont obligées de suivre des cours de langue luxembourgeoise préalablement à se présenter au test de langue : tout candidat à la naturalisation peut demander le remboursement des frais d'inscription à l'épreuve d'évaluation et, dans certaines limites, aux cours de langue.

Les niveaux de compétences fixés par la loi garantissent que les personnes nouvellement naturalisées sont capables de participer aux conversations de la vie quotidienne en langue luxembourgeoise.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité, on peut estimer à environ 2 000 le nombre de personnes naturalisées qui ont préalablement passé avec succès le test de langue luxembourgeoise. Il est fort probable que ce nombre augmentera à l'avenir, alors que les statistiques renseignent que la part des intéressés, qui sont obligés de se soumettre à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée avant de demander une naturalisation, est en constante augmentation par rapport aux demandeurs bénéficiant d'une dispense, soit en raison de leur

scolarité au Grand-Duché, soit en raison d'une résidence prolongée au Grand-Duché. (Voir sous-chapitre 2.6 « Obligation de se soumettre au test de langue luxembourgeoise et dispenses »)

La nouvelle loi sur la nationalité apporte une contribution importante à la promotion de la langue luxembourgeoise. On peut donc conclure à bon droit qu'elle apporte une plus-value certaine au niveau de l'aspect qualitatif de l'intégration des étrangers.

3.2. Aspect quantitatif de l'intégration des étrangers

Une brève analyse de l'incidence de la nouvelle législation en matière de nationalité sur l'évolution de la population du Grand-Duché nous fournit des renseignements utiles.

Évolution de la population totale, luxembourgeoise et étrangère de 1961 à 2011

Année	1961	1971	1981	1991	2001	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011*
Population totale	314 900	339 800	364 850	384 400	439 000	469 100	476 200	483 800	493 500	502 066	511 840
Luxembourgeois	273 400	277 350	270 500	271 350	277 000	277 800	277 900	277 900	277 991	285 721	290 476
Étrangers	41 500	62 450	94 350	113 050	162 000	191 300	198 300	205 900	215 509	216 345	221 364
Proportion des étrangers	13,2%	18,4%	25,9%	29,5%	37,3%	40,8%	41,6%	42,6%	43,7%	43,1%	43,2%

(Source : STATEC)

* La période depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité est marquée en jaune

Le tableau ci-devant documente une augmentation constante de la proportion des étrangers dans la population totale du Grand-Duché jusqu'en l'année 2009, au début de laquelle est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la nationalité. Au cours de la période de 2009 à 2011, nous constatons une stabilisation de la proportion des étrangers, malgré le fait qu'au cours de ces 3 années le solde migratoire ait été largement excédentaire. Cette stabilisation s'explique essentiellement par 3 facteurs :

- l'augmentation spectaculaire du nombre de personnes qui, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité, acquièrent la nationalité luxembourgeoise par naturalisation et recouvrement ;
- l'augmentation parallèle du nombre d'enfants mineurs qui acquièrent de plein droit la nationalité luxembourgeoise ensemble avec leurs parents ;
- le nombre important d'enfants nés de parents étrangers qui désormais acquièrent à la naissance la nationalité luxembourgeoise suite à l'introduction d'une dose de droit du sol dans la législation luxembourgeoise.

Naissances au Grand-Duché de 1970 à 2011

Année	1970	1980	1990	2000	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011*
Total des naissances	4 411	4 169	4 936	5 723	5 514	5 477	5 596	5 638	5 874	5 639
Nouveau-nés luxembourgeois	3 143	2 611	3 284	2 917	2 470	2 518	2 470	2 686	3 029	3 000
Nouveau-nés étrangers	1 268	1 558	1 652	2 806	3 044	2 959	3 126	2 952	2 845	2 639
Proportion des nouveau-nés luxembourgeois	71,3%	62,6%	66,5%	51,0%	44,8%	46,0%	44,1%	47,6%	51,6%	53,2%

(Source : STATEC)

* La période depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité est marquée en jaune

Le tableau ci-devant documente une diminution de la proportion des nouveau-nés luxembourgeois dans le nombre total des naissances au Grand-Duché jusqu'en l'année 2009, au début de laquelle est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la nationalité. Depuis lors cette tendance se renverse.

Ce renversement de tendance est dû en partie à l'introduction d'une dose de droit du sol dans notre législation. Acquiert désormais la nationalité luxembourgeoise l'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers, dont un au moins y est né lui-même.

On constate qu'au niveau de l'aspect quantitatif de l'intégration des étrangers, la nouvelle loi a apporté une stabilisation.

Le législateur devra se poser la question si une telle stabilisation est suffisante. Faut-il en rester là, en considérant que l'aspect qualitatif de l'intégration des étrangers doit primer. Ou faudra-t-il à l'avenir adapter la législation afin d'accorder la nationalité luxembourgeoise à un nombre encore plus grand d'étrangers, en argumentant qu'une augmentation de la part de la population résidente jouissant de tous les droits politiques renforce la cohésion sociale du pays ?

4. Questions relatives aux adaptations futures de la loi sur la nationalité

4.1. Condition de résidence et d'autorisation de séjour

L'article 6, 2° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise énonce que pour être admis à la naturalisation, il faut « *disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins sept années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation et y avoir résidé effectivement pendant la même période.*

Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de la reconnaissance du statut de réfugié par le ministre compétent est assimilée à un séjour autorisé au sens de l'alinéa 1er, point 2°.

Les conditions d'âge et de résidence doivent être remplies au moment de l'introduction de la demande prévue à l'article 10. »

À cause du caractère rigide de la formulation de l'article, le Ministère de la Justice rencontre maintes difficultés dans l'application pratique de cette disposition légale.

Certains demandeurs n'ont pas disposé d'une autorisation de séjour pendant l'intégralité de la période exigée par la loi.

D'autres requérants ne savent pas produire des certificats de résidence pour la totalité des sept années précédant immédiatement l'introduction de leur demande en naturalisation. Les situations rencontrées sont multiples :

- Le demandeur, par inadvertance ou négligence, a laissé s'écouler une période plus ou moins longue entre déclaration de départ à l'ancienne commune de résidence et déclaration d'arrivée à la nouvelle.
- Un membre de famille a fait rayer le demandeur des registres de la population de la commune de résidence, sans que ce dernier en ait eu connaissance.
- Le demandeur a été rayé d'office des registres de la population à son insu par la commune de résidence, bien qu'il ait continué à résider au Grand-Duché.

Dans les situations décrites ci-avant, le Ministère de la Justice fait preuve d'une certaine flexibilité, tant au niveau de l'autorisation de séjour que des certificats de résidence, si par ailleurs l'intéressé fait preuve d'une bonne intégration et d'une honorabilité irréprochable. Si l'intéressé dispose d'une autorisation de séjour au moment de l'introduction de la demande en naturalisation, des absences temporaires d'une telle autorisation au cours de la période exigée par la loi peuvent être tolérées. De même peuvent être tolérées certaines discontinuités au niveau des certificats de résidence, si l'intéressé produit d'autres moyens de preuve attestant une résidence au Grand-Duché au cours de la période exigée par la loi.

Enfin le Ministère de la Justice a étendu la règle fixée à l'article 6, alinéa 2 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise également aux demandeurs d'asile auxquels le statut de réfugié n'a pas été reconnu, mais qui ont bénéficié ultérieurement d'une mesure de régularisation décidée par le Gouvernement. La période entre la date du dépôt de leur demande d'asile et la date de la mesure de régularisation est assimilée à une résidence légale au Grand-Duché.

Dans d'autres hypothèses, aucune tolérance n'est possible. Ainsi le Ministère de la Justice est régulièrement confronté à des situations où une personne fait preuve d'une parfaite intégration dans la société luxembourgeoise, parle couramment la langue luxembourgeoise, mais ne remplit pas la condition stricte d'une résidence au Grand-Duché de sept années consécutives précédant immédiatement la demande en naturalisation. Il se peut même que cette personne ait résidé au Luxembourg pendant une période beaucoup plus longue que les sept années exigées par la loi. Dans l'état actuel de la législation, le Ministère de la Justice n'a aucune marge de manœuvre et doit opposer un refus à toute demande dans hypothèse ci-devant indiquée.

On peut illustrer la problématique avec l'exemple suivant : Un enfant portugais est né au Grand-Duché. Il y a habité plus de vingt ans et y a effectué toute sa scolarité. Après ses vingt ans, cette personne a été contrainte à retourner au Portugal pour des raisons familiales. Si elle retourne au Luxembourg afin d'y prendre un emploi, elle est obligée d'attendre sept ans avant de pouvoir introduire une demande en naturalisation, malgré le fait qu'elle parle couramment la langue luxembourgeoise et se sente, au niveau subjectif, plus Luxembourgeois que Portugais.

Dans ce contexte se pose la question suivante : Quelle approche doit prévaloir en matière de naturalisation de personnes étrangères ? Une approche se basant sur un strict critère de résidence, ou bien une approche privilégiant l'aspect d'une intégration bien réussie dans la société luxembourgeoise, qui se mesure notamment par un contrôle de la maîtrise de la langue luxembourgeoise parlée ?

→ Adaptations de la loi envisageables :

- Si le législateur estimait que la deuxième approche devait prévaloir, le premier alinéa de l'article 6, 2° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise pourrait être amendé de la façon suivante : « *disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg durant l'année antérieure à la demande de naturalisation et pendant au moins sept années au cours des dix années ayant précédé immédiatement la demande de naturalisation et y avoir résidé effectivement pendant la même période.* »
- Une solution plus maximaliste consisterait à faire abstraction de toute période de référence : « *disposer d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg durant l'année antérieure à la demande de naturalisation et avoir disposé d'une telle autorisation en tout pendant au moins sept années et y avoir résidé effectivement pendant la même période.* »
- Une discussion devrait également s'engager au sujet de la durée totale de résidence au Grand-Duché exigée pour demander une naturalisation : faut-il

rester dans le statu quo, c'est-à-dire 7 années, ou revenir à la situation antérieure à la nouvelle loi, c'est-à-dire 5 années ?

- En ce qui concerne l'exigence de disposer d'une autorisation de séjour, il y a également lieu de se poser la question s'il faut rester dans le statu quo ou adapter la loi sur la nationalité. Si le législateur optait pour la deuxième variante, il pourrait limiter le contrôle de la possession d'une autorisation de séjour au jour de l'introduction de la demande de naturalisation, respectivement à une période à déterminer précédant immédiatement la demande de naturalisation.
- Enfin, si le législateur suivait l'interprétation large de l'article 6, alinéa 2 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise faite par le Ministère de la Justice, cette disposition légale pourrait être amendée de façon à inclure également les demandeurs d'asile auxquels le statut de réfugié n'a pas été reconnu, mais qui ont bénéficié ultérieurement d'une mesure de régularisation décidée par le Gouvernement.

4.2. Test de langue luxembourgeoise

L'article 7, 1°, b de la loi sur la nationalité luxembourgeoise dispose que la naturalisation sera refusée à l'étranger, *« lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et lorsqu'il n'a pas réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale ».*

L'article 6 du règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation dispose que : *« A réussi, le candidat qui a obtenu dans l'épreuve de compréhension de l'oral et dans l'épreuve d'expression orale des notes finales égales ou supérieures à la moitié des points. »*

Commençons par relever que, dans l'application pratique de cette disposition légale, le Ministère de la Justice est confronté de temps en temps à un cas très spécifique, celui où le candidat à la naturalisation est atteint d'un handicap physique (p.ex. : un sourd-muet) ou mental.

Dans une telle situation, le Ministère de la Justice se laisse guider par le bon sens et procède de façon pragmatique : Le demandeur doit verser à son dossier un certificat médical établi par un médecin spécialiste, qui est autorisé à exercer sa profession au Luxembourg. Ce certificat doit attester un handicap qui met l'intéressé dans l'impossibilité de se soumettre à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Ultérieurement, au cours de l'instruction du dossier, le Ministère de la Justice invite l'intéressé à se soumettre à une expertise médicale à réaliser par un médecin spécialiste figurant sur la liste des experts assermentés. Si ce deuxième médecin conclut également que le demandeur n'est pas

capable de participer au test de langue, le Ministre de la Justice peut accorder la nationalité, en passant outre à l'exigence de réussite à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Remarquons que la même pratique est appliquée par le Ministère de la Justice pour dispenser, en cas de handicap grave, un demandeur de la participation aux cours d'instruction civique.

Le Ministère de la Justice est d'avis que cette approche pragmatique pour les cas peu nombreux ou un demandeur est atteint d'un handicap physique ou mental doit continuer à s'appliquer à l'avenir, sans qu'il soit nécessaire d'amender la loi.

En dehors des situations spécifiques évoquées ci-avant, il est indéniable que pour bon nombre de candidats potentiels à la naturalisation, les niveaux, qui doivent être atteints en maîtrise de la langue luxembourgeoise, constituent un obstacle difficile à franchir.

Dans son rapport définitif sur le Luxembourg adopté lors de sa 56^e réunion plénière (6-9 décembre 2011), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe fait une analyse sur la nouvelle loi sur la nationalité. Dans ce contexte, c'est surtout la problématique du test de langue, qui a retenu l'attention de l'ECRI :

« L'une des principales conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise est une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Cette épreuve est une obligation non seulement pour les personnes n'ayant pas accompli 7 ans de scolarité au Grand-Duché dans l'enseignement public luxembourgeois ou dans l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, mais également pour celles qui ne résident pas au Luxembourg depuis au moins le 31 décembre 1984. Or, l'ECRI a été informée que ce test est difficile et serait une entrave à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour un certain nombre d'étrangers. »

Plus loin dans le rapport, on peut lire les considérations suivantes :

« L'ECRI a été informée qu'un congé linguistique de 200 heures est octroyé pour apprendre le luxembourgeois. Ce congé permet aux étrangers travaillant sur le territoire luxembourgeois de suivre pendant leur horaire de travail des cours de langue afin d'apprendre ou de perfectionner leurs compétences linguistiques en luxembourgeois. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que bien que la participation à des cours de langue luxembourgeoise ne soit pas obligatoire pour les candidats à la nationalité luxembourgeoise, ceux-ci peuvent obtenir le remboursement partiel des frais d'inscription à ces cours. L'ECRI a également été informée que des mesures ont été prises pour que les enfants apprennent le luxembourgeois dès le plus jeune âge. L'ECRI note ces mesures prises pour faciliter la connaissance de la langue luxembourgeoise. Cependant, elle a reçu des informations selon lesquelles les immigrés (qui sont principalement d'origine italienne, portugaise, capverdienne ou proviennent des Balkans) ne parlent pas le luxembourgeois. De plus, on a informé l'ECRI que beaucoup de personnes ne demandent pas la nationalité luxembourgeoise à cause de la difficulté de ce test. Bien que les autorités luxembourgeoises aient indiqué que le test de langue a fait l'objet d'une évaluation, une nouvelle évaluation de ce test semble nécessaire pour s'assurer qu'il ne constitue pas une entrave à l'acquisition de la nationalité par les personnes qui souhaiteraient l'acquérir. Cela est d'autant plus important qu'il y a au Luxembourg, en plus du luxembourgeois, deux autres langues officielles qui sont largement utilisées (le français et l'allemand) et que les élèves doivent apprendre à l'école. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI qu'en 2010, le taux de réussite au test de

langue a varié de 72 à 87% et que le pourcentage moyen de réussite des 23 premières sessions d'épreuves, organisées pendant la période de décembre 2008 à mars 2011, est de 77%. »

Au sujet de la problématique du test de langue, la conclusion du rapport se lit comme suit :

« L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'évaluer de nouveau l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, organisée dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation. »

L'expérience montre que c'est surtout l'épreuve de compréhension orale, fondée sur le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues, qui pose problème. Souvent les candidats réussissent dans l'épreuve d'expression orale, parfois même avec une excellente note, mais échouent dans l'épreuve de compréhension orale.

Ce phénomène s'explique par le fait que cette dernière épreuve n'est pas un simple niveau A2 plus, qui exigerait la connaissance d'un plus grand nombre de vocables ou de locutions. Le test en soi exige un degré d'intelligence plus élevé.

Cela est dû partiellement au fait que, malgré qu'il s'agisse d'un test oral, il faut recourir à l'écrit. Après avoir écouté les textes enregistrés, les candidats doivent comprendre les explications sur la procédure et cocher la bonne réponse sur une feuille présentant pour chaque question 3 réponses écrites possibles et ensuite transcrire ces réponses sur une fiche.

Une deuxième raison est que la nature des questions exige des candidats une certaine capacité de déduction.

Afin d'illustrer ces propos, des questions d'examen, qui dans le passé avaient été posées aux candidats à l'épreuve de compréhension orale, sont citées ci-après :

Ainsi, par exemple, le candidat est seulement capable de répondre à la question :

« Bei wat stéiert d'Fra de Mañn?

- a) beim Wäschen,
- b) beim Liesen,
- c) beim Schlofen, »

s'il se rappelle dans le dialogue qu'il vient d'écouter la phrase prononcée par le mari : « Elo hues du mech erwächt. », et qu'il parvient à faire la relation avec la question. Il ne dispose pas d'autre indication pour y répondre.

Pour prendre un autre exemple, la réponse à la question :

« Wat huet d'Koppel wëlles?

- a) si hunn e Rendez-vous,
- b) si müssen akafe goen,
- c) si ginn an den Theater, »

ne peut être donnée correctement que si le candidat a su déduire de l'exclamation « Mir solle schonns um halwer 8 do sinn » figurant dans le dialogue, qu'il s'agit d'un rendez-vous.

Les membres de la commission d'examen sont régulièrement confrontés à des candidats, qui ont obtenu de bons, voire d'excellents résultats en expression orale, mais qui ratent, parfois de justesse, l'épreuve de compréhension orale. C'est le cas, par exemple, du chauffeur de bus yougoslave, qui s'exprime parfaitement en langue luxembourgeoise, mais qui a raté un item de trop en compréhension orale. Cela peut également être le cas du vieux monsieur chinois, qui n'entend pas bien, ou encore de la mère au foyer, qui n'a encore jamais de sa vie passé un test et qui panique parce qu'elle s'embrouille dans les fiches.

→ Adaptations de la loi envisageables :

Le constat que les exigences au niveau de l'épreuve de compréhension orale vont au-delà d'une simple maîtrise de la langue, rend-il nécessaire une adaptation future de la législation ? Si le législateur estimait que oui, deux solutions seraient envisageables :

- Créer une base légale, afin que la commission d'examen puisse compenser, sous certaines conditions, un échec modéré dans une des épreuves du test de langue par le bon résultat obtenu dans l'autre épreuve.
- Amender l'article 7, 1°, b de la loi sur la nationalité luxembourgeoise de façon à abaisser le niveau à atteindre pour la compréhension de l'oral du niveau B1 au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

La deuxième solution aurait un caractère plus radical, tandis que la première ne remettrait pas en question la décision du législateur d'exiger des compétences en langue luxembourgeoise plus poussées au niveau de la compréhension orale qu'au niveau de l'expression orale, tout en permettant à la commission d'examen de tenir compte de multiples facteurs et de décider avec plus de flexibilité.

4.3. Dispenses de participation au test de langue et aux cours d'instruction civique

L'article 7, dernier alinéa de la loi sur la nationalité luxembourgeoise dispose :

« Les conditions prévues au point 1° b) portant sur l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et au point 1° c) portant sur les cours d'instruction civique ne s'appliquent pas au demandeur

- *qui a accompli au moins sept années de sa scolarité au Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois ;*
- *qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et qui réside depuis au moins cette date au Grand-Duché de Luxembourg. »*

Il appert que beaucoup de personnes demandant une naturalisation sont dispensées de la participation au test de langue et aux cours d'instruction civique, parce qu'ils ont accompli sept années de leur scolarité au Luxembourg. Environ la moitié des personnes ayant acquis la nationalité

luxembourgeoise par une procédure de naturalisation basée sur la nouvelle loi au cours des années 2010 et 2011 étaient dans ce cas : 48,1% en 2010 et 50,1% en 2011.

Les dispenses basées sur une résidence prolongée au Grand-Duché sont beaucoup moins nombreuses et iront en diminuant au cours des prochaines années. En 2010 36% des personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise par une procédure de naturalisation basée sur la nouvelle loi ont pu profiter de ce mode de dispense ; en 2011 elles n'étaient plus que 30%. *(Voir également sous-chapitre 2.6 « Obligation de se soumettre au test de langue luxembourgeoise et dispenses »)*

Au fur et à mesure que les années avanceront, les demandeurs devront avoir résidé de plus en plus longtemps au Grand-Duché afin de bénéficier dudit mode de dispense, alors que la législation actuelle situe le début de la période de résidence obligatoire à une date fixe, en l'occurrence avant le 31 décembre 1984.

Si le législateur voulait à l'avenir maintenir la possibilité de bénéficier d'une dispense basée sur une résidence prolongée au Grand-Duché, une adaptation de la loi s'imposerait. Afin d'éviter de continuelles adaptations de la loi, il pourrait s'avérer utile de ne plus prendre une date fixe comme début de la période de résidence obligatoire. Une alternative serait de définir cette période en nombre d'années.

Un nombre de 20 ou 25 années se rapprocherait de la période de résidence obligatoire, telle qu'elle résulte de la législation actuelle. Avoir résidé pendant 20 ou 25 années au Grand-Duché, en ayant fait preuve d'une honorabilité irréprochable, ne devrait-il pas être considéré comme preuve d'une intégration réussie dans la société luxembourgeoise. Une telle résidence prolongée au Grand-Duché dispenserait le demandeur de se soumettre au test de langue luxembourgeoise. Cependant, il serait toujours soumis à la condition linguistique générale prescrite par la loi : justifier d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Relevons dans ce contexte que le contrôle de la condition de langue se fait de façon rigoureuse. Le niveau de connaissance des langues luxembourgeoise, française et allemande est vérifié par les officiers de l'état civil au moment de la remise du dossier de naturalisation. En cas de doute, les fonctionnaires du Ministère de la Justice convoquent les intéressés et procèdent à un deuxième contrôle de la condition linguistique.

La solution proposée ci-avant aurait l'avantage de ne pas bloquer indéfiniment l'accès à la naturalisation aux personnes issues de milieux socio-culturels défavorisés, qui sont incapables de passer avec succès l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée à cause de déficiences intellectuelles. Pouvoir mener une conversation dans une des deux autres langues administratives du Grand-Duché suffirait pour satisfaire à la condition linguistique.

Dans le même ordre d'idées, on pourrait envisager un nouveau mode de dispense basé sur l'âge du demandeur. Dans bien des cas, une personne d'âge avancé, n'est plus capable d'apprendre une nouvelle langue pour des raisons évidentes.

→ Adaptations de la loi envisageables :

Si le législateur se décidait à reprendre certaines idées développées ci-avant, diverses solutions seraient envisageables :

- Amender l'article 7, dernier alinéa, dernier tiret de la loi sur la nationalité de la façon suivante : « – qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins vingt/vingt-cinq années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation et qui y réside effectivement pendant la même période. »
- Afin de tenir compte de la problématique des courtes interruptions pouvant intervenir au cours de la période de résidence obligatoire au Grand-Duché, qui a été exposée ci-avant dans le sous-chapitre 4.1 « Condition de résidence et d'autorisation de séjour », l'article 7, dernier alinéa, dernier tiret de la loi sur la nationalité pourrait être amendé de la façon suivante : « – qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg durant l'année antérieure à la demande de naturalisation et pendant au moins vingt/vingt-cinq années au cours des vingt-cinq/trente années ayant précédé immédiatement la demande de naturalisation et qui y a résidé effectivement pendant la même période. »
- Ajouter en fin de l'article 7, dernier alinéa, un nouveau tiret : « – qui a atteint l'âge de soixante-dix/soixante-quinze ans révolus. »
- Alternativement le législateur ne pourrait dispenser les personnes ci-devant visées que du test de langue. Contrairement aux personnes ayant accompli 7 années de leur scolarité au Grand-Duché, ils devraient participer aux cours d'instruction civique. Être informé sur les principes constitutionnels et les institutions du Grand-Duché, ainsi que sur les droits fondamentaux de ses citoyens devrait aller de soi pour chaque candidat à la naturalisation. Une telle exigence ne pourrait pas être considérée comme démesurée, alors que les cours d'instruction civique sont gratuits et dispensés, suivant les besoins, en luxembourgeois, français, allemand, anglais et portugais. D'autant plus que les cours d'instruction civique ne sont sanctionnés par aucun test ; il suffit de produire à l'appui de la demande en naturalisation un certificat de participation.

4.4. Honorabilité des candidats à la nationalité luxembourgeoise

4.4.1. Jurisprudence administrative

Pendant les années 2010 à 2012, cinq recours ont été formés devant les juridictions administratives contre des arrêtés ministériels refusant la nationalité luxembourgeoise, qui ont été rendus en application des dispositions transitoires prévues à l'article IV, points 3 et 4 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. Il s'agit essentiellement d'affaires où la condition

d'honorabilité, telle que définie dans les différentes versions de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, n'a pas été remplie.

- Tribunal administratif, 15 décembre 2010, n° 26759 du rôle

L'article 22, 5° de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise prévoit notamment que l'option devient irrecevable lorsque l'intéressé a encouru une condamnation définitive pour crime ou délit graves. Ainsi, ledit article pose comme condition de recevabilité d'une demande d'option que l'auteur de celle-ci n'ait pas fait l'objet, ni au Grand-Duché de Luxembourg, ni à l'étranger, d'une condamnation définitive pour crime ou délit.

Les délits se trouvant à la base des condamnations précitées, présentent le caractère de gravité tel que prévu par l'article 22, point 5° précité, étant donné qu'ils ont été sanctionnés par deux peines d'emprisonnement ferme, qu'ils ont été commis volontairement, avec l'emploi de violences et qu'ils ont causé préjudice aux victimes.

S'il est vrai que l'article 22, 3° de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise prend principalement en compte les connaissances linguistiques de l'intéressé, il n'en reste pas moins que le législateur a, en vue de définir la notion d'intégration suffisante dans le pays, employé le terme « notamment », de sorte que l'intégration ne saurait être appréciée uniquement relativement aux connaissances linguistiques de l'intéressé. Ainsi, un refus de respecter la loi luxembourgeoise, peut également être qualifié de défaut d'intégration suffisante dans le pays.

Or, en l'espèce, il résulte tant de la décision incriminée que des pièces versées en cause que le demandeur a fait l'objet de 14 procès-verbaux et de 6 condamnations pénales, de sorte que le ministre a valablement pu retenir que les antécédents judiciaires et policiers de Monsieur ... sont incompatibles avec les exigences d'une intégration suffisante dans le pays.

- Tribunal administratif, 2 février 2011, n° 27187 du rôle

Ainsi, pour se prononcer sur la recevabilité d'une déclaration d'option, le ministre devra nécessairement vérifier qu'un demandeur ait fait l'objet d'une condamnation définitive au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger d'une part, et que les crimes ou délits se trouvant à la base de cette condamnation présentent un degré de gravité certain d'autre part.

Ainsi, et dans la mesure où les juges de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement ont retenu qu'il sera sursis à l'exécution de l'intégralité de la peine d'emprisonnement prononcée à l'encontre de Monsieur ..., ils ont implicitement, mais nécessairement retenu que les délits que ce dernier a commis ne présentent pas un degré de gravité suffisant pour justifier une peine d'emprisonnement ferme, de sorte que le caractère de gravité tel que prévu à l'article 22, 5° ne saurait également pas être retenu en l'espèce.

En ce qui concerne l'intégration suffisante du demandeur dans la société luxembourgeoise, telle que prévue à l'article 22, 3° de la loi modifiée du 22 février 1968, il y a lieu de retenir que si ledit article prend certes principalement en compte les connaissances linguistiques de l'intéressé, il n'en reste pas moins que le législateur a, en vue de définir la notion d'intégration suffisante dans le pays, employé le terme « notamment », de sorte que c'est à bon droit que le délégué du gouvernement a

retenu que le respect de la condition de l'intégration ne saurait être apprécié en prenant uniquement en compte de telles connaissances linguistiques, mais que le comportement général d'un demandeur peut également être pris en compte.

Ainsi, et dans la mesure où le Parquet n'a pas jugé nécessaire d'engager des poursuites à l'encontre de Monsieur ..., la simple existence de procès-verbaux dressés à son encontre qui sont cependant restés sans suites ne saurait justifier le refus d'octroi de la nationalité luxembourgeoise dans le chef du requérant.

- Tribunal administratif, 31 mars 2011, n° 26989 du rôle

L'article 7, 6° de la loi modifiée du 22 février 1968 ne distingue pas selon la date de la condamnation intervenue ou selon la date à laquelle l'infraction se trouvant à la base de la condamnation a été commise, mais se borne à retenir que dès que le demandeur a fait l'objet d'une condamnation pénale pour crime ou délit graves, la naturalisation lui sera refusée. Le ministre a partant valablement pu prendre en compte toutes les condamnations pénales encourues par le demandeur indépendamment de leur date, pour procéder à l'appréciation de la demande de naturalisation lui soumise.

Les délits se trouvant à la base des condamnations précitées présentent le caractère de gravité tel que prévu par l'article 7, 6° de la loi du 22 février 1968, d'une part, en raison de l'accumulation et de la répétition de faits distincts sur une période d'une année et demie, à savoir de fin 2004 à début 2006 et, d'autre part, en raison du fait que les délits commis ont été sanctionnés, du moins en ce qui concerne les infractions de tentative et de détention, transport, importation et mise en circulation avec connaissance de signes monétaires sous formes de billets, par une peine d'emprisonnement ferme.

Aux termes de l'article 7, 4° de la loi précitée, un demandeur de naturalisation doit faire preuve d'une intégration suffisante. S'il est vrai que ledit article prend principalement en compte les connaissances linguistiques de l'intéressé, il n'en reste pas moins que le législateur a précisé que l'intégration s'appréciait « notamment » au vu des connaissances linguistiques de l'intéressé, de sorte que la connaissance des langues ne constitue pas le seul critère pour apprécier l'intégration suffisante dans le pays. Ainsi, un refus de respecter la loi luxembourgeoise, peut également être qualifié de défaut d'intégration suffisante dans le pays. Or, en l'espèce, il ressort tant de la décision incriminée que des pièces versées en cause que le demandeur a fait l'objet d'un total de sept condamnations pénales, de sorte que le ministre a valablement pu retenir que les antécédents judiciaires de Monsieur ... étaient incompatibles avec les exigences d'une intégration suffisante dans le pays.

- Tribunal administratif, 11 mai 2011, n° 27272 du rôle

Dans la mesure où les juges de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement ont retenu qu'il sera sursis à l'exécution de l'intégralité de la peine d'emprisonnement prononcée à l'encontre de Monsieur ..., ils ont implicitement, mais nécessairement retenu que les délits que ce dernier a commis ne présentent pas un degré de gravité suffisant pour justifier une peine d'emprisonnement

ferme, de sorte que le caractère de gravité tel que prévu à l'article 22, 5° ne saurait pas être retenu en l'espèce.

- Tribunal administratif, 28 septembre 2011, n° 27323 du rôle

Etant donné que l'article IV (4) de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, par référence à l'article 26 de la même loi, institue un recours de pleine juridiction contre un arrêté ministériel portant refus d'option, le tribunal est compétent pour connaître du recours en réformation.

Le demandeur fut condamné en 1993 à une peine de travaux forcés de 15 ans et à l'interdiction à perpétuité du droit de vote, d'élection et d'éligibilité du chef d'homicide volontaire, de sorte que c'est à bon droit que le ministre a refusé au demandeur la nationalité luxembourgeoise au motif que Monsieur ... a été condamné à une déchéance du droit électoral au sens de l'article 22, 4° de la loi modifiée du 22 février 1968 et a commis un crime ou délit grave au sens de l'article 22, 5° de la même loi.

En effet, en ce qui concerne la prétendue violation de l'article 11 (1) de la Constitution aux termes duquel « l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille », force est au tribunal de constater que le droit naturel est celui découlant de la nature humaine et existe, même sans texte de loi. Or, si le droit à une nationalité peut certes être reconnu comme fondamental, il n'est pas à considérer comme un droit naturel dans la mesure où il découle entièrement du droit positif, c'est-à-dire des règles juridiques en vigueur dans un Etat. D'autre part, l'article 111 de la Constitution dispose que « tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi », de sorte que la Constitution luxembourgeoise prévoit que des exceptions formelles peuvent être instaurées par la loi à l'égard des étrangers en ce qui concerne la jouissance des droits reconnus par elle. Par ailleurs, ce principe est formulé de manière plus concrète dans notre Constitution en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Ainsi, l'article 9 alinéa 1^{er} de la Constitution dispose : « La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. » Force est partant de conclure que les restrictions à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise prévues par la loi du 22 février 1968 ne sont pas contraires à la Constitution dans la mesure où la Constitution prévoit la possibilité de restreindre l'accès à la nationalité luxembourgeoise.

En ce qui concerne la prétendue violation de la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997, force est de constater que s'il est exact que l'article 4 dispose « les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants : [...] b. l'apatridie doit être évitée ; [...] » et que le rapport explicatif afférent indique au point 33 que : « l'obligation d'éviter l'apatridie fait maintenant partie du droit international coutumier [...] », il n'en reste pas moins que ladite convention, si elle a été signée par le Luxembourg en date du 26 mai 2008, n'a pas encore été ratifiée au jour où le tribunal statue, de sorte qu'elle n'est pas entrée en vigueur au Luxembourg. Par voie de conséquence, le demandeur ne saurait l'invoquer à l'encontre de l'administration.

- Cour administrative, 14 février 2012, n° 29401C du rôle

L'obligation morale d'éviter l'apatridie inscrite à l'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité ne saurait signifier que tout apatride obtienne automatiquement la nationalité de cet Etat en prouvant simplement remplir la condition de résidence inscrite dans la législation nationale afférente.

Ainsi, si les apatrides se voient reconnaître par la Convention européenne sur la nationalité une acquisition facilitée de la nationalité par l'instauration éventuelle de conditions plus favorables, un Etat signataire de ladite convention et l'ayant ratifiée est toujours en droit de prévoir diverses conditions à remplir et visant notamment l'intégration de la personne concernée.

Ainsi, la Constitution luxembourgeoise prévoit spécialement la possibilité de limiter l'accès à la nationalité luxembourgeoise, de sorte que les conditions prévues à la loi du 22 février 1968, et plus particulièrement celles énoncées dans la décision de refus ministérielle, ne peuvent être considérées comme étant contraires à la Constitution.

4.4.2. Examen du dispositif actuel

Aux termes de l'article 7, 2° de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, « la naturalisation sera également refusée à l'étranger :

- a) lorsqu'il est établi qu'il a fait dans le cadre de sa demande de fausses affirmations, dissimulé des faits importants ou agi par fraude ;
- b) lorsqu'il a fait l'objet soit dans le pays soit à l'étranger d'une condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme d'une durée d'un an ou plus et que les faits à la base de la condamnation constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois et que, le cas échéant et sauf le bénéfice d'une réhabilitation, la peine ait été définitivement exécutée moins de 15 ans avant l'introduction de la demande prévue à l'article 10. Le dossier de naturalisation peut être tenu en suspens lorsque l'étranger fait l'objet d'une procédure judiciaire pénale. »

Contrairement à la législation ancienne prévoyant un dispositif flexible en matière d'honorabilité, le texte actuellement en vigueur détermine un seuil précis pour refuser la nationalité luxembourgeoise. Ce seuil est relativement élevé et ne laisse aucune marge d'appréciation au Ministre de la Justice. Dans plusieurs affaires, la naturalisation a dû être accordée à des personnes ne présentant pas les garanties d'honorabilité nécessaires en raison de leurs nombreux antécédents judiciaires ou policiers.

→ Adaptations de la loi envisageables :

Se pose la question de la baisse du seuil défini à l'article 7, 2°, b) précité :

Peut-on adapter cette disposition légale et prévoir le refus de naturalisation en cas de condamnation soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement ferme d'une durée d'un mois ou plus, soit à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée de six mois ou plus ?

4.5. Recouvrement sur base de l'article 29 de la loi sur la nationalité

L'article 29, alinéa 1^{er} de la loi sur la nationalité luxembourgeoise dispose : « *Le descendant en ligne directe paternelle ou maternelle, même né à l'étranger, d'un aïeul Luxembourgeois à la date du premier janvier mil neuf cent et que celui-ci respectivement l'un de ses descendants a perdu la nationalité luxembourgeoise sur base des dispositions légales antérieures, peut recouvrer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire dans les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Dans le commentaire du projet de loi relatif à l'article 29, on lit notamment :

« *Le gouvernement luxembourgeois souhaite offrir la possibilité aux „ex-Luxembourgeois d'origine“ et à leurs descendants de recouvrer la nationalité luxembourgeoise, tout en conservant la nationalité étrangère qu'ils possèdent, soit par acquisition volontaire de leur part, soit par l'effet du jus soli ou du jus sanguinis.*

Pour cela, ils doivent prouver qu'ils sont les descendants en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul qui était Luxembourgeois à la date du 1.1.1900. A relever que le gouvernement entend ainsi faire bénéficier de la nationalité luxembourgeoise tous ceux qui sont les descendants d'émigrés luxembourgeois à l'étranger. C'est la raison pour laquelle le projet prévoit que les descendants en ligne directe maternelle puissent aussi bénéficier de cette disposition. Car en principe la ligne maternelle ne peut transmettre la nationalité luxembourgeoise que depuis la réforme mise en place par la loi du 11 décembre 1986, entrée en vigueur le 1.1.1987. Les effets ont été rétroactivement appliqués aux enfants nés après le 1.1.1969 par une disposition transitoire de l'article 44 de la loi de 1968.

La disposition transitoire de l'article 29 concerne principalement les générations d'émigrants d'origine luxembourgeoise, qui n'ont plus cette qualité de Luxembourgeois. Sont notamment visés ceux dont l'aïeul luxembourgeois, qui a émigré à l'étranger, a perdu de son vivant la nationalité luxembourgeoise, respectivement l'un de ses descendants, pour avoir acquis volontairement une nationalité étrangère. »

Dans un premier temps après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité, peu de personnes faisaient usage du nouveau mode de recouvrement. En fin d'année 2010 et en début d'année 2011, la nouvelle procédure a fait l'objet d'une large médiatisation dans nos pays voisins, surtout en Belgique. À partir de ce moment, le Ministère de la Justice a été confronté à une augmentation spectaculaire des recouvrements basés sur l'article 29 de la loi sur la nationalité. Cette évolution est illustrée par le tableau suivant :

Demandes de recouvrements nouvellement introduites sur base de l'article 29

Pays d'origine du demandeur	2009	2010	2011	2012*	Total	Pourcentage
<i>Belgique</i>	10	21	568	879	1 469	78,3%
<i>France</i>	17	49	81	156	303	16,1%
<i>États-Unis d'Amérique</i>	3	13	7	11	34	1,8%
<i>Allemagne</i>	2	6	5	11	24	1,3%
<i>Autres pays</i>	8	5	19	15	47	2,5%
Totaux	40	94	680	1 072	1 877	100%

(Source : Ministère de la Justice)

* Les chiffres indiqués pour 2012 portent sur le premier semestre de l'année

On remarque dans l'évolution de ces chiffres un certain décalage par rapport à la période d'intense médiatisation du recouvrement basé sur l'article 29. Ce phénomène s'explique par le fait que les intéressés sont obligés, dans un premier temps, à entreprendre des recherches fastidieuses, qui souvent nécessitent plusieurs mois, afin de prouver qu'ils ont effectivement un aïeul (de sexe masculin ou féminin), qui possédait la nationalité luxembourgeoise à la date du 1er janvier 1900 et qu'ils sont les descendants en ligne directe paternelle ou maternelle de cet aïeul. Ce n'est qu'après avoir obtenu du Ministère de la Justice le certificat afférent, qu'ils peuvent entamer les démarches pour la procédure de recouvrement proprement dite.

On constate donc que le nouveau mode de recouvrement rencontre désormais un vif intérêt de la part surtout de nos voisins belges et, dans une moindre mesure, de nos voisins français. Il y a lieu de remarquer qu'un grand nombre de personnes, qui décident d'introduire une demande de recouvrement sur base de l'article 29, vivent au Grand-Duché, respectivement dans les régions limitrophes du pays. Ces personnes ont souvent gardé, à travers générations, des liens affectifs avec le pays de leurs aïeux.

Les nouvelles dispositions légales ont pour effet d'accorder une possibilité de « repêchage » à des personnes, qui aujourd'hui seraient de plein droit des ressortissants luxembourgeois, si la législation sur la nationalité luxembourgeoise avait été en vigueur dans sa teneur actuelle dès l'indépendance du Grand-Duché.

La très grande majorité des aïeux des personnes visées par l'article 29 de la loi sur la nationalité ont perdu leur nationalité luxembourgeoise suite à une acquisition volontaire d'une nationalité étrangère (cas de perte abolie par la loi du 23 octobre 2008), respectivement ne l'ont pas acquis parce que le principe généralisé de la transmission de la nationalité par filiation maternelle ne s'applique qu'à partir du 1^{er} janvier 1969.

Les dispositions de l'article 29 de la loi sur la nationalité peuvent donc, à juste raison, être interprétées comme une sorte d'« amnistie générale ».

→ Adaptations de la loi envisageables :

Si le législateur estimait qu'il fallait accorder un caractère permanent aux dispositions de l'article 29, elles pourraient être supprimées dans les dispositions transitoires et inscrites dans la loi comme nouveau mode de recouvrement permanent.

4.6. Convention européenne sur la nationalité

Le Luxembourg a signé en date du 26 mai 2008 la Convention européenne sur la nationalité (STCE n° 166) du Conseil de l'Europe, qui a été ouverte à la signature le 6 novembre 1997.

Dans le rapport de l'ECRI sur le Luxembourg déjà cité ci-avant, celle-ci recommande au Luxembourg de ratifier la Convention européenne sur la nationalité dès que possible.

Le Ministère de la Justice estime qu'il serait opportun de réserver une suite favorable à cette recommandation de l'ECRI.

Déjà à l'heure actuelle, la loi sur la nationalité luxembourgeoise est en grande partie conforme à la Convention européenne sur la nationalité. Une ratification de celle-ci n'imposerait que quelques adaptations mineures de la loi sur la nationalité : il faudrait ajouter quelques dispositions facilitant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour certaines catégories spécifiques de personnes.

L'article 6, paragraphe 4 de la Convention européenne sur la nationalité stipule que :

« Chaque Etat Partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les personnes suivantes :

- a) conjoints de ses ressortissants ;*
- b) enfants d'un de ses ressortissants, qui font l'objet de l'exception prévue à l'article 6, paragraphe 1, alinéa a ;*
- c) enfants dont un parent acquiert ou a acquis sa nationalité ;*
- d) enfants adoptés par un de ses ressortissants ;*
- e) personnes nées sur son territoire et y résidant légalement et habituellement ;*
- f) personnes qui résident sur son territoire légalement et habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans, période à déterminer par le droit interne de l'Etat Partie concerné ;*
- g) apatrides et réfugiés reconnus qui résident légalement et habituellement sur son territoire. »*

En ce qui concerne les catégories de personnes visées par les points b), c), et d), notre législation actuelle correspond aux exigences de la Convention européenne sur la nationalité. Afin de compléter la mise en conformité de notre législation, les personnes visées par les points a), e), f) et g) devraient faire l'objet de dispositions spéciales à inscrire dans la loi sur la nationalité luxembourgeoise.

Dans le rapport explicatif relatif à la Convention européenne sur la nationalité, les dispositions de l'article 6, paragraphe 4 sont commentés comme suit : *« Pour respecter ce paragraphe, il suffit à un Etat Partie d'instaurer des conditions plus favorables pour l'acquisition de la nationalité pour les personnes appartenant à chacune des catégories énumérées dans les alinéas. A titre d'exemples, on*

peut citer la réduction de la durée de résidence requise, des exigences moins rigoureuses en matière de connaissance de la langue, une procédure plus simple, des frais de procédure moins élevés. »

Dans la mesure où la maîtrise de la langue luxembourgeoise est considérée comme un critère essentiel d'une intégration bien réussie dans la société luxembourgeoise, le législateur pourrait faire correspondre la loi aux exigences de la convention par une réduction de la résidence obligatoire au Grand-Duché pour certaines catégories de personnes.

→ Adaptations de la loi envisageables :

- Si le législateur retenait cette solution, l'article 6 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise pourrait être amendé en intercalant un nouvel alinéa entre le premier et deuxième alinéa du point 2° libellé de la façon suivante :
« Cette période est réduite à trois/cinq ans pour l'étranger
 - a) qui est marié à un conjoint luxembourgeois ;*
 - b) qui est né au Grand-Duché de Luxembourg ;*
 - c) qui a disposé d'une autorisation de séjour au Grand-Duché de Luxembourg et y a résidé avant d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans révolus ;*
 - d) qui est apatride, à moins que la perte de sa nationalité antérieure ne résulte d'une demande expresse de l'intéressé ou de son représentant légal ;*
 - e) qui est reconnu par l'autorité luxembourgeoise compétente comme réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. »*

4.7. Droit du sol (jus soli)

L'introduction du principe de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par double naissance au Grand-Duché a été perçue comme une des innovations importantes de la loi du 23 octobre 2008.

Remarquons cependant que ce n'est pas tout à fait exact de parler dans ce contexte d'« innovation ». Une disposition similaire a existé dans la législation luxembourgeoise jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois. Le principe de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par double naissance au Grand-Duché, tel qu'il était en vigueur en ces temps passés, ne se distinguait de la législation actuelle essentiellement que par l'exigence d'une condition de résidence dans le chef de l'auteur de l'enfant.

L'article 1er, 5° de la loi sur la nationalité dispose qu'est Luxembourgeois, *« l'enfant né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. »*

Par l'introduction d'une dose de droit du sol (jus soli) dans la législation luxembourgeoise, cet article a contribué à l'augmentation du pourcentage des enfants luxembourgeois parmi les nouveau-nés. Ainsi, selon les chiffres fournis par le STATEC, 342 enfants ont acquis de plein droit la nationalité luxembourgeoise en 2010 par application du principe de double naissance au Grand-Duché. Ce chiffre correspond à 5,8% du nombre total des naissances (5 874). En 2011 293 enfants étaient dans ce cas, ce qui correspond à 5,2% du nombre total des naissances (5 639). Relevons encore que le

STATEC ne dispose pas de chiffres pour 2009, la première année suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité. (Voir également tableaux dans le sous-chapitre 3.2 « Aspect quantitatif de l'intégration des étrangers »)

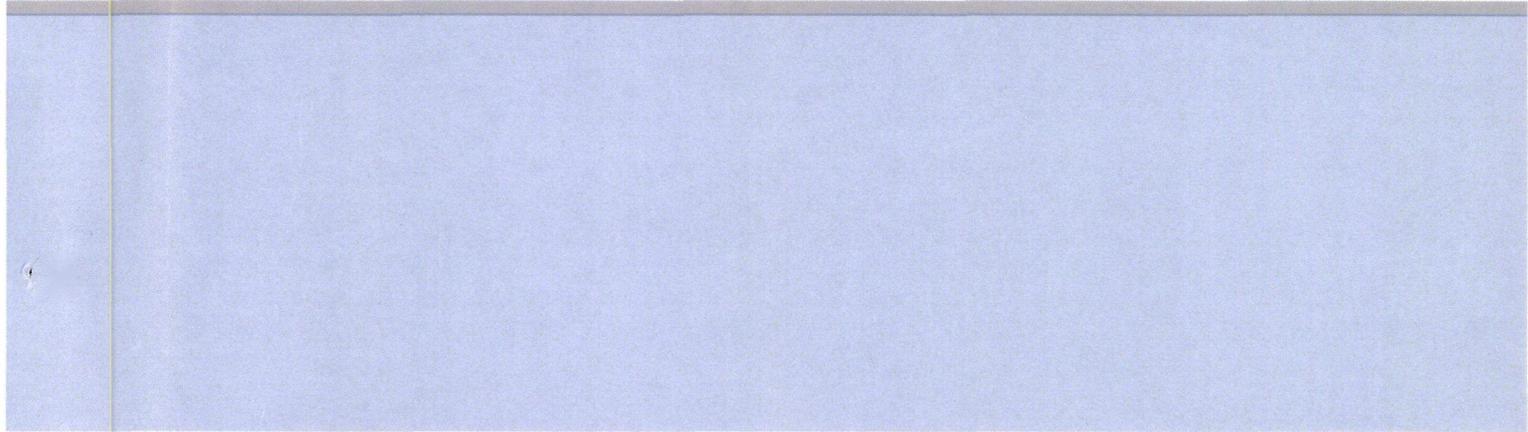
Le but visé est-il d'augmenter de façon substantielle la part des nationaux dans la population totale du Grand-Duché afin de renforcer la cohésion sociale ? Ou est-ce qu'une stabilisation de la situation actuelle est suffisante ? Il s'agit là d'un grand chantier à défricher par le législateur au cours de la prochaine période.

Si le législateur optait pour la première alternative, un des moyens à sa disposition serait d'étendre les cas d'acquisition de la nationalité par droit du sol à la première génération née au Grand-Duché.

Divers modèles seraient imaginables :

- exiger une condition de résidence dans le chef des parents respectivement de l'intéressé lui-même (par exemple une résidence ininterrompue entre l'âge de 13 et 18 ans) ;
- attribuer la nationalité dès la naissance ou postérieurement ;
- attribuer la nationalité de plein droit ou seulement après déclaration d'acceptation souscrite par l'intéressé.

Toutes ces questions devraient faire l'objet d'un large débat au cours de la prochaine période.



Caiado: Ein Nein, aber Hoffnung

Caiado:

Ein Nein, aber Hoffnung

Seit Monaten beschäftigt sich der nationale Fußballverband mit dem Einbürgerungsverfahren des in Luxemburg aufgewachsenen portugiesischen Profispielers David Caiado.



Blickpunkt (Bild): Tagesblatt, Aachen

Am Mittwoch teilte Sportminister Romain Schneider der FLF mit, dass Caiado wie angenommen nicht eingebürgert werden kann. Jedenfalls nicht direkt, denn Hoffnung macht eine angestrebte Überholung des betreffenden Gesetzes.

Encart :

Biltgen: „Kein Gesetz für Sportler“

Justizminister François Biltgen bestätigte gestern dem Tageblatt gegenüber, dass seine Behörde dabei sei, das Gesetz zur luxemburgischen Staatsbürgerschaft von Oktober 2008 einer Bewertung zu unterziehen.

Diese sei allerdings unabhängig vom „Fall David Caiado“.

Noch vor der Sommerpause und ausgehend von der angesprochenen Bewertung wolle er, im Rahmen einer parlamentarischen Orientierungsdebatte, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der derzeitigen Gesetzgebung zum Erlangen der luxemburgischen Nationalität aufwerfen, sagte uns Biltgen.

Eine dieser Fragen sei die, ob man an der Residenzklauseel von sieben direkt aufeinander folgenden Jahren festhalten wolle. Persönlich, betonte der Minister, könne er sich vorstellen, dass man bedingt nur das letzte Jahr in Betracht ziehen könne.

Andere Fragen, wie zum Beispiel jene der Sprache, seien weitaus wichtiger, sagte Biltgen. Ohne Zustimmung der Chamber jedenfalls lege er keinen Entwurf vor.

Ganz klar ist Biltgen in einem Punkt: Für „Sportifs méritants“ wird es keine spezielle Gesetzgebung geben. Das aktuelle Gesetz sehe ohnehin schon punktuelle Ausnahmen zum Erlangen der Staatsbürgerschaft vor. Diesbezüglich könne aber nicht der Justizminister entscheiden, sondern nur das Parlament, über ein gegebenenfalls für jeden betroffenen Sportler einzeln verabschiedetes Spezialgesetz.

(tw)

Seit David Caiado zum ersten Mal Ende 2011 in der Berichterstattung von Le Quotidien auftauchte, ist der Portugiese in Luxemburg in aller Munde.

Der 24-Jährige ist im Großherzogtum aufgewachsen; spricht die Sprache und spielte bis zu seinem 12. Lebensjahr beim Swift Hesperingen. Mit dem Traum, Profi zu werden, zog es ihn nach Portugal. Nach mehreren Stationen in Portugal, Polen und Zypern unterschrieb er Anfang 2012 einen Vertrag bei Beroe Stara Sagora in der 1. bulgarischen Liga. Im Januar 2012 reichte die FLF beim Sportministerium einen offiziellen Antrag ein, um den rechten Mittelfeldspieler einzubürgern. Dieses reichte das Dossier mit einem positiven Gutachten an das für Einbürgerungsfragen zuständige Justizministerium weiter.

Keine Ausnahmeregelung

Am Mittwoch erreichte FLF-Präsident Paul Philipp dann ein Schreiben, das bestätigte, was schon vorher bekannt war: David Caiado erfüllt nicht die Kriterien, um eingebürgert zu sein. Das Problem besteht darin, dass Caiado in den letzten sieben Jahren nicht im Großherzogtum angemeldet war. Auch eine Ausnahmeregelung wird es im Fall Caiado nicht geben. „Das kommt für mich nicht überraschend. Eine Ausnahmeregelung wird schnell zum Präzedenzfall. Aber Sportminister Romain Schneider hat in seiner Antwort in Aussicht gestellt, dass noch vor den Sommerferien die betroffene Gesetzgebung überholt werden könnte. Das ist kein Versprechen, aber ein Lichtblick. Wenn dies passieren sollte, bleibt die Frage, wie lange es dauert, bis Caiado eingebürgert werden kann“, so Paul Philipp.

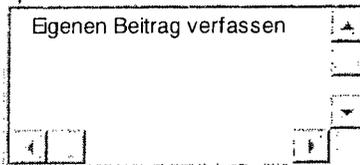
Justizminister François Biltgen bestätigte gegenüber dem Tageblatt ein solches Vorhaben (siehe Kader), bekräftigte aber, dass diese Überholung des Gesetzes nicht spezifisch für den Fußballer David Caiado vorgesehen ist.

Neue Perspektiven bietet diese Initiative aber für die FLF und den Spieler allemal.

(Dan Elvinger/Tageblatt.lu)

4 Kommentare

Eigenen Beitrag verfassen

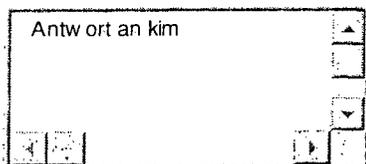


kim am 08.03.2012 10:24  Diesen Beitrag melden

gleich reegle fir jidfereen

wou as den problem? Extra wurscht fir fussball spiller? Firwaat? Mir müssen jo net alles braddéieren. Et geet schons duer dass wann een en Famijemember firun 1800 am Tubak firweises huet, een einfach Nationalitéit kann kreien. Verständlech natirlech dass een dofir net emol Sprooch muss schwätzen. Do kritt een dach d'Flemm.

Antwort an kim

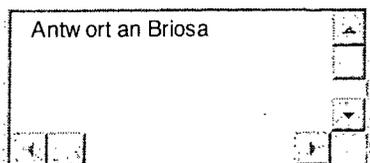


Briosa am 08.03.2012 14:36  Diesen Beitrag melden

Messi

Majo dann, op wien warden mir dann ? Dass den Messi ként oder wéi. Wann een esou e Spiller net hëllt dann ass ee wirklich net méi ze retten.

Antwort an Briosa

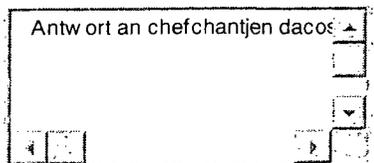


chefchantjen dacoscha manuel am 08.03.2012 13:47  Diesen Beitrag melden

Och fir portugisësche Steemetzer w.e.g.

Vläit gët och eng kéier sou en Häer berühmt an da könne mer ë schnell abürgeren fir eist Land irgendwou ze vertriëden - well mir jo keng eegen hun, gell.

Antwort an chefchantjen dacos



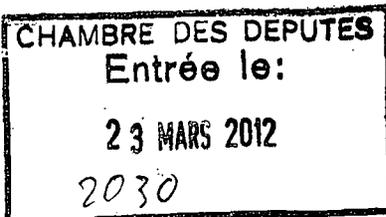
•  Alle 4 Kommentare



Luxembourg, le 23 mars 2012

Monsieur Laurent Mosar
Président de la Chambre
des Députés

LUXEMBOURG



Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que, conformément à l'article 80 de notre Règlement interne, Je souhaite poser la question parlementaire suivante à Monsieur le Ministre de la Justice.

« En date du 26 mai 2008, le Luxembourg a signé la convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe. Cette Convention fait actuellement référence en matière de droit national et international de la nationalité de personnes physiques. Le Luxembourg n'a cependant pas encore ratifié cette convention.

Aussi, j'aimerais poser les questions suivantes à Monsieur le Ministre de la Justice:

- *Monsieur le Ministre peut-il m'informer sur les raisons qui ont amené le gouvernement à ne pas ratifier ladite convention jusqu'à présent ?*
- *Monsieur le Ministre peut-il me dire s'il voit des inconvénients à la ratification de ladite Convention ?*
- *Dans la négative, Monsieur le Ministre peut-il me renseigner dans quels délais la Convention pourra être ratifiée ? »*

Croyez, je vous prie, Monsieur le Président, à l'assurance de ma très haute considération.



Claude MEISCH
Député



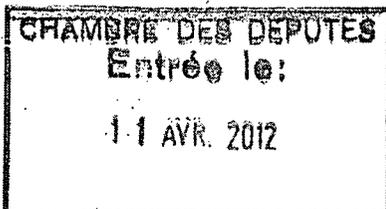
LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État
La Ministre aux Relations avec le Parlement

Luxembourg, le 10 avril 2012

Monsieur le Président
de la Chambre des Députés

Luxembourg

Personne en charge du dossier:
Adisa Karahasanovic
☎ 247 - 82952



Réf.: 2011 - 2012 / 2030 - 02

Objet: *Réponse à la question parlementaire n° 2030 du 23 mars 2012
de Monsieur le Député Claude Meisch.*

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe **la réponse de Monsieur le Ministre de la Justice** à la question parlementaire sous objet, concernant la convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

La Ministre aux Relations
avec le Parlement

Octavie Modert



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Luxembourg, le 6 avril 2012
Réf. N° QP-11/12

Le Ministre aux Relations avec le Parlement SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION	
Reg.:	SCL:
Entré le: 10 AVR. 2012	
CE:	CHD:
A traiter par:	
Copie à:	

Madame la Ministre
aux Relations avec le Parlement
p.a. Service Central de Législation
L-2450 Luxembourg

Objet: Question parlementaire n°2030 du 23 mars 2012 de l'honorable Député
Claude Meisch

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire tenir en annexe ma réponse à la question parlementaire
sous rubrique.

Je vous prie, Madame la Ministre, de croire en l'expression de mes sentiments très
distingués.

François BILTGEN
Ministre de la Justice

Réponse de Monsieur le Ministre de la Justice François BILTGEN à la question parlementaire n° 2030 du 23 mars 2012 de Monsieur le Député Claude MEISCH

En date du 26 mai 2008, le Grand-Duché de Luxembourg a signé la Convention européenne sur la nationalité (STE 166) du Conseil de l'Europe qui a été ouverte à la signature le 6 novembre 1997. Cette convention n'a pas encore fait l'objet d'une ratification pour le motif que celle-ci nécessiterait une modification fondamentale de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

En effet, l'article 6, paragraphe 3, de la Convention européenne sur la nationalité obligerait le Grand-Duché de prévoir une acquisition facilitée de la nationalité luxembourgeoise pour certaines catégories de personnes. Il s'agit par exemple des conjoints des Luxembourgeois, des personnes résidant légalement et habituellement au Grand-Duché pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans ainsi que des apatrides et réfugiés qui résident légalement et habituellement sur le territoire luxembourgeois. À titre d'exemple, le rapport explicatif de la convention cite « *la réduction de la durée de résidence requise, des exigences moins rigoureuses en matière de la connaissance de la langue, une procédure plus simple, des frais de procédure moins élevés.* »

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise a introduit non seulement une procédure unique d'acquisition de la nationalité, mais également des conditions identiques pour tous les candidats à la naturalisation. Dans ce contexte, je rappelle que le législateur a supprimé la procédure simplifiée de l'option et la condition de résidence plus favorable dont bénéficiaient les conjoints des Luxembourgeois sous l'empire de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise.

Au cours de cette année, le Ministère de la Justice va procéder à une évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise en vue de l'adapter le cas échéant. Le rapport d'évaluation sera communiqué à la Chambre des Députés avec la prière expresse d'organiser un débat d'orientation sur ce sujet. Des orientations claires de la Chambre des Députés quant aux modifications à apporter à la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et quant à l'opportunité de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe faciliteraient l'élaboration d'un projet de loi.

Nationalität neu definieren

Biltgen kündigt Debatte im Herbst an

Justizminister François Biltgen plant das Nationalitätengesetz, das 2009 in Kraft getreten ist und die doppelte Staatsbürgerschaft eingeführt hat, zu überarbeiten. Damit diese Abänderungen im größtmöglichen Konsens erfolgen können, will der Minister im Herbst eine Debatte anregen. Diese soll nicht nur im Parlament, sondern auf landesweiter Ebene stattfinden,

erklärte der Minister gegenüber dem „Luxemburger Wort“.

Von der nötigen Aufenthaltsdauer, die schon bei der Einführung des Gesetzes für hitzige Debatten gesorgt hatte, bis zu den Sprachtests, soll über alles diskutiert werden. Um die Debatte anzuregen, hat der Minister das bestehende Gesetz einer hausinternen Analyse unterworfen und wird im Herbst ein gutes Dutzend sachbezogene Fragen aufwerfen. So zum Beispiel, ob es wichtiger ist, Luxemburgisch zu sprechen, oder

über längere Zeit im Land gewohnt zu haben. Auch der Artikel 29 des Nationalitätengesetzes soll Teil der vom Justizminister angekündigten Diskussion werden. Dieser erlaubt es Ausländern mit einem Verfahren in direkter Linie, der am 1. Januar 1900 die luxemburgische Staatsangehörigkeit besessen hatte, wieder eingebürgert zu werden.

Seit das Gesetz 2009 in Kraft getreten ist, haben 1886 Ausländer davon Gebrauch gemacht. Allein in den sechs ersten Monaten des Jahres 2012 waren es 1 072, davon etwa 80 Prozent Belgier. Eine Zahl, die dem Minister jedoch keine Sorgen bereitet, denn diese Personen würden dadurch keine materiellen Vorteile erlangen.

Ziel von François Biltgen ist es, bereits im Dezember 2012 eine überarbeitete Gesetzesvorlage einzureichen. Diese soll, dank der angekündigten Debatte, auf breiten Konsens stoßen und weniger schmerzhaft diskutiert werden als damals die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft. Letztere nennt der Minister übrigens eine „Revolution“ und ist davon überzeugt, dass kaum jemand sie heute noch in Frage stellen würde. (na)



Biltgen: Wiedereinbürgerungen von Belgiern „stören nicht“

Von Januar bis Juni 2012 haben 1 072 Ausländer vom Artikel 29 des Nationalitätengesetzes Gebrauch gemacht

Auch der Artikel 29 des Nationalitätengesetzes soll Teil der Debatte werden. Dieser erlaubt es Ausländern mit einem Vorfahren in direkter Linie, der am 1. Januar 1900 die luxemburgische Staatsangehörigkeit besessen hatte, wiedereingebürgert zu werden.

Seit das Gesetz 2009 in Kraft getreten ist haben schon 1886 Ausländer davon Gebrauch gemacht. Alleine in den sechs ersten Monaten des Jahres 2012 waren es 1 072, davon etwa 80 Prozent Belgier. „Es gibt so viele Luxemburger, die auf ihre Nationalität verzichten mussten. Weil sie z. B. einen Ausländer geheiratet hatten, oder weil sie im Ausland Karriere

machen wollten“, sagt Biltgen. So das Beispiel von Nobelpreisträger Jules Hoffmann. „Es waren nicht die Franzosen, die ihn gezwungen haben, seine luxemburgische Staatsbürgerschaft aufzugeben, sondern wir haben gesagt: Wenn man Franzose wird, muss man auf die luxemburgische Nationalität verzichten. Damals hatten wir noch keine Forschung in Luxemburg und man sollte wohl in Frankreich die französische Nationalität besitzen, um als Forscher Karriere zu machen.“

Auch an die Nachfahren der Amerika-Auswanderer war gedacht worden, als der Artikel 29 redigiert wurde. „An die Begeist-

rung in der Province de Luxembourg war damals aber nicht gedacht worden“, erklärt François Biltgen weiter. Aus diesen Anträgen gehe hervor, dass sehr viele Belgier noch historische Bindungen zu Luxemburg haben oder hier arbeiten, und dass gut die Hälfte von denen, die einen solchen Wiedereinbürgerungsantrag gestellt haben, sogar Luxemburgisch sprechen, vor allem bei der älteren Generation.

„Vom Mittelalter bis 1839 gehörte die Province de Luxembourg Luxemburg an. 1839 war die Teilung als ganz schrecklich empfunden worden, obwohl auf der einen Seite Luxemburgisch und auf der

anderen Seite Wallonisch gesprochen wurde. Beim Lesen dieser Anträge spüre ich, dass viele sich zu Luxemburg bekennen wollen.“ So unter anderem der frühere belgische Botschafter Patrick Nothomb oder der Bürgermeister von Arlon, Raymond Biren.

„Es stört mich also nicht. Ich sehe dies nicht als Gefahr für Luxemburg an“, erklärt François Biltgen weiter. Denn diese Personen würden dadurch keine materiellen Vorteile beziehen. Wohl könnten sie sich jetzt für alle Posten im öffentlichen Dienst bewerben, doch müssten sie dafür immer noch die erforderlichen Sprachen können, vor allem Luxemburgisch.

François Biltgen will im Herbst eine breite Debatte über das Nationalitätengesetz anregen

Angekündigte Nationalitätsdebatte

Justizminister will noch bis Ende des Jahres eine überarbeitete Gesetzesvorlage ausarbeiten

VON NICOLAS ANEN

Im Herbst will François Biltgen eine landesweite Debatte über das Nationalitätengesetz - welches 2009 in Kraft getreten ist und die doppelte Staatsbürgerschaft eingeführt hat - anregen. Nicht nur das Parlament, sondern auch die Zivilgesellschaft soll eingebunden werden, erklärt der Justizminister gegenüber dem „Luxemburger Wort“. Im Konsens sollen die Bestimmungen des aktuellen Gesetzes, von der nötigen Aufenthaltsdauer bis zu den Sprachtests, überarbeitet werden. Ziel für François Biltgen ist es, schon im Dezember 2012 eine überarbeitete Gesetzesvorlage einreichen zu können.

„Ein Nationalitätengesetz ist immer umstritten“, unterstreicht Justizminister François Biltgen. Deshalb möchte er, bevor er Änderungen am aktuellen Text vorschlägt, eine Debatte nicht nur im Parlament, sondern in der breiten Öffentlichkeit führen, um so einen größtmöglichen Konsens zu erreichen.

Um die Debatte anzuregen, hat der Minister das bestehende Gesetz einer hausinternen Analyse unterworfen und wird ein gutes Dutzend sachbezogene Fragen aufwerfen. Zu den ersten dürfte folgende gehören: „Ist es wichtiger, Luxemburgisch zu sprechen, oder über längere Zeit im Land gewohnt zu haben?“

Folglich lautet eine weitere Frage: Muss man wirklich sieben direkt aufeinanderfolgende Jahre in Luxemburg gelebt haben, um die luxemburgische Staatsangehörigkeit beantragen zu können? Man könne sich vorstellen, dass in Zukunft für Personen, die nicht ununterbrochen in Luxemburg gewohnt haben, die aber insgesamt auf sieben Jahre kommen, nur

noch das letzte Jahr in Betracht gezogen werde. Aber auch eine Herabsetzung dieser Frist von sieben Jahren könne angedacht werden, erklärt der Minister, bevor er wiederholt: „Meine Frage lautet: Was bürgt für mehr Integration, die Residenz oder die Sprache?“

Sprachtests anders organisieren?

Auch die Frage der erforderlichen luxemburgischen Sprachkenntnisse will der Minister wieder aufwerfen. Aktuell müssen, unabhängig voneinander, ein gesprochener Test und ein Verständigungstest bestanden werden. Die Erfahrung habe aber gezeigt, dass viele Kandidaten beim Letzteren auf Schwierigkeiten stoßen. Nicht weil das Gesprochene nicht verstanden wurde, sondern weil sie es auch umschreiben müssen. „Könnte man nicht beschließen, den Notendurchschnitt von beiden zu nehmen? Kann man diese Tests nicht anders organisieren?“, fragt sich der Minister weiter.

Auch über die Verweigerung der luxemburgischen Nationalität müsse gesprochen werden. „Ich habe sehr wenige Anträge abgelehnt, weil das Gesetz sehr wenige Möglichkeiten dazu gibt“, erklärt François Biltgen. „Man muss schon etwas Schlimmes angestellt haben, um nicht Luxemburger werden zu dürfen. Da stellt sich die Frage, ob man nicht etwas strenger sein sollte, was Verstöße gegen das Strafrecht anbelangt.“

All denen, die sich an der Diskussion beteiligen möchten, rät François Biltgen, über den Sommer das Buch des Historikers Denis Scuto über die luxemburgische Nationalität zu lesen. „Und sei es nur, damit sie verstehen, dass die

Nationalitätengesetze immer wieder geändert wurden. Dass immer wieder versucht wurde, Antworten zu finden auf das Zusammenleben im Land und dass Antworten, die früher richtig waren, es heute nicht mehr sind und wir deshalb einen Schritt weitergehen müssen“. So erklären sich die schwierigen Diskussionen, welche die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft begleitet haben, auch aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs heraus.

Doppelte Staatsbürgerschaft: eine Revolution

„Deshalb hat Denis Scuto vollkommen recht, wenn er von der doppelten Staatsbürgerschaft wie von einer Revolution spricht“, un-

terstreicht François Biltgen. „Mittlerweile stellt sie auch kaum einer mehr in Frage. Es war aber auch eine Revolution, damit mehr Luxemburger mitbestimmen können, was in Luxemburg geschieht. Ohne die doppelte Staatsbürgerschaft hätten wir heute so viele Luxemburger wie 1981. Aber damals hatten wir 360 000 Einwohner gegenüber 500 000 heute. Es ging demnach auch darum, dass sich mehr Leute am politischen Leben des Landes beteiligen können“. Dies ist dann wohl auch die zentrale Frage, welche sich im Herbst stellen wird. Dementsprechend groß ist die Herausforderung. Wenigstens das steht außer Frage.



François Biltgen: „Mittlerweile stellt kaum noch jemand die doppelte Staatsbürgerschaft in Frage.“

(FOTO: ANOUK ANTONY)

Nationalité: débat exigé

François Biltgen, ministre de la Justice, veut retravailler la loi sur la nationalité de 2009. Pour se faire, un débat incluant à la fois la Chambre des députés et les citoyens est nécessaire à ses yeux, un peu l'image de celui organisé en France en 2009, mais tombé à l'eau entre-temps.

Le débat se tiendra en automne. Objectif: at-

teindre un large consensus par rapport au remaniement de la loi sur la nationalité. Il balayera tous les sujets liés à la loi de 2009 tels que la durée de séjour ou encore les tests de langue. Afin de préparer au mieux les discussions, le ministre de la Justice a soumis la loi actuelle à un audit externe qui permettra de soulever différentes

questions sur le sujet. Le débat permettra également à François Biltgen de rendre un premier projet d'ici décembre 2012. Pour rappel, la loi de 2009 a introduit le principe de double nationalité au Luxembourg, qui permet aux personnes ayant un aïeul de nationalité luxembourgeoise au 1^{er} janvier 1900, de demander la double

nationalité. Depuis l'avènement de cette loi, 1.886 étrangers ont obtenu la double nationalité dont 1.072 depuis janvier 2012. Parmi eux figurent 80 % de Belges. Un chiffre qui n'inquiète pas le ministre de la Justice puisque cette double nationalité ne confère aucun avantage matériel à ceux qui l'obtiennent.

Doppelte Staatsbürgerschaft

Justizminister will Gesetz reformieren

Seit 2009 gibt es ein Gesetz, das es einem erlaubt, die Luxemburger Nationalität neben einer zweiten Staatsbürgerschaft anzunehmen. Jetzt will Justizminister François Biltgen das Gesetz reformieren.

Spätestens im Herbst will Justizminister François Biltgen zunächst eine Debatte und später konkrete Änderungen im Gesetz zur „Doppelten Staatsbürgerschaft“ auf den Weg bringen, erklärte er in einem Radio-Interview am Samstag.

Vor allem was die vorgeschriebene Aufenthaltsdauer von sieben Jahren und die Sprachtests, die angehende „Luxemburger“ bestehen müssen, angeht, will der Minister Änderungen einbauen.

Bereits Ende des Jahres soll ein entsprechender Gesetzesentwurf stehen, sagte Biltgen.

Von 2009 bis 2011 haben 11.738 Menschen die Luxemburger Staatsbürgerschaft angenommen, sei es durch Naturalisierung oder Wiedererlangen der ehemaligen Nationalität.

Im Oktober 2008 wurde ein

neues Gesetz zur Einbürgerung gestimmt, welches 2009 in Kraft trat. Dieses Gesetz zur „Doppelten Staatsbürgerschaft“ macht es möglich, die Luxemburger Nationalität anzunehmen und gleichzeitig eine zweite oder dritte beizubehalten. So müssen die „neuen“ Luxemburger ihre ursprüngliche Nationalität nicht ablegen.

Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die doppelte Staatsbürgerschaft auch im Ursprungsland gesetzlich verankert ist.

Tageblatt.lu