



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

LB/pk

P.V. J 38

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2016

Ordre du jour :

1. 6977 Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :
 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
2. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gast Gibéryen remplaçant M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Marc Baum, député (*observateur*)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Jean-Laurent Redondo, Expert en matière d'indigénat (*fonctionnaire e. r.*)

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Franz Fayot, M. Roy Reding

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. 6977 **Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :**
 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise

Désignation d'un Rapporteur

Les membres de la commission désignent à l'unanimité sa présidente rapportrice du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de la Justice présente les grandes lignes du projet de loi 6977.

1. La volonté de conférer aux nouvelles dispositions légales une certaine continuité dans le temps

La réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise vise à prendre en considération, de manière adéquate, les impératifs et les spécificités propres à la société luxembourgeoise, dont notamment sa réalité démographique et la situation sur le plan linguistique.

Il s'agit de disposer d'un cadre légal approprié à vocation d'ordre général tout en permettant une certaine dose de flexibilité quant à sa mise en œuvre. Ainsi, il est proposé de réformer tant les conditions de fond que les modalités d'ordre procédural pour accéder à la nationalité luxembourgeoise.

L'orateur concède qu'il s'agit d'un exercice d'équilibre délicat.

Sous l'empire de la loi actuelle, à savoir la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, le nombre de personnes acquérant la nationalité luxembourgeoise (par voie de naturalisation et par voie de recouvrements oscille autour d'une moyenne annuelle de 4.000 à 5.000 personnes. La majorité desdites personnes ne résident pas sur le territoire du Luxembourg. Le solde net migratoire évoluant depuis 2011 autour d'un seuil de 10.000 à 12.000 personnes, il s'ensuit que la part des personnes non-luxembourgeoises de la population du Luxembourg continuera à augmenter.

La réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise vise donc à y répondre. Or, selon l'orateur, compte tenu de la dynamique économique actuelle et pour autant qu'elle perdure à ce niveau, même les nouvelles dispositions légales ne permettront pas d'infléchir l'évolution amorcée.

2. La nationalité, un volet non exclusif favorisant l'intégration sociétale et politique

La nationalité est un ressort parmi d'autres qui agit au niveau de l'intégration tant sociétale que politique de personnes de nationalité non luxembourgeoise. Ainsi, il convient de poursuivre les efforts et mesures qui s'inscrivent dans l'approche globale prônée par le Gouvernement dans le cadre de la promotion de l'intégration des personnes non-luxembourgeoises.

3. L'introduction du droit du sol (ius soli) de première génération

Il est proposé d'introduire le droit du sol de première génération qui permet d'attribuer la nationalité luxembourgeoise à une personne née au Luxembourg et présentant un lien réel avec le Luxembourg.

Le constat est que pour les personnes nées à partir de 1996, à peu près trois quarts ont continué à résider au Luxembourg depuis l'accès à la majorité et l'attribution de la nationalité luxembourgeoise.

Dans un souci d'empêcher un « tourisme des naissances », une double exigence de résidence sur le territoire luxembourgeois est prévue.

Deux cas de figure (attribution automatique de la nationalité luxembourgeoise et attribution de la nationalité luxembourgeoise suite à l'introduction d'une demande) sont prévus, à savoir:

- 1) La personne née au Grand-Duché de Luxembourg obtiendra au moment de son dix-huitième anniversaire la nationalité luxembourgeoise, à condition :
 - qu'elle ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement le jour du dix-huitième anniversaire; et
 - qu'un de ses parents ou adoptants non-luxembourgeois ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg, pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement le jour de la naissance.
- 2) L'option sera ouverte au candidat né au Grand-Duché de Luxembourg à partir de l'âge de douze ans, à condition :
 - qu'il ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement le jour de la déclaration d'option ; et
 - qu'un de ses parents ou adoptants non-luxembourgeois ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement le jour de la naissance.

Pendant la minorité, l'accord des parents ou adoptants sera requis en vue de l'introduction de la procédure d'option.

4. Le délai de résidence sera de cinq ans

La durée de résidence obligatoire sera ramenée de sept à cinq ans et l'interruption de la résidence ne remettra pas à zéro la computation du délai exigé. Ce n'est que la dernière année de résidence sur le territoire luxembourgeois précédant la procédure de naturalisation qui doit être ininterrompue.

5. La réintroduction de l'option, procédure simplifiée d'acquisition de la qualité de Luxembourgeois

Il est proposé de réintroduire l'option, déclinée selon dix cas de figure potentiels, qui n'a pas été reprise dans le cadre de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Il s'agit, pour la personne répondant aux critères y définis, de simplifier et d'accélérer le traitement de sa demande en acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

6. La condition linguistique

Il est proposé de conserver pour l'expression orale le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et pour la compréhension de l'oral le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

Le maintien de ces deux critères distincts correspond aux réflexions émises par les groupes et sensibilités politiques représentés au sein de la Chambre des Députés. La loi espagnole, avant sa refonte, prévoyait aussi deux critères distincts au niveau de la condition linguistique.

La personne doit participer tant à l'épreuve d'expression orale qu'à l'épreuve de compréhension de l'oral de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise organisée par l'Institut national des langues.

Il est proposé que la personne ayant obtenu dans l'épreuve d'expression orale une note égale ou supérieure à la moitié des points aura réussi à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise. Dans pareil cas de figure, la note obtenue dans l'épreuve de la compréhension de l'oral ne sera pas prise en considération.

A contrario, c'est-à-dire si la personne n'aura pas obtenu les points requis, elle aura réussi l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise lorsque la moyenne arithmétique des notes obtenues dans les deux épreuves sera égale ou supérieure à la moitié des points. Il s'agit du mécanisme de compensation qu'il est proposé d'introduire.

Dans la visée de pouvoir prendre en considération les situations biographiques les plus diverses qui existent, il est encore proposé de prévoir un « *aménagement raisonnable* » de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise sur demande motivée du candidat. Le pouvoir décisionnel appartiendra au directeur de l'Institut national des langues.

Cette disposition est identique à celle prévue dans le cadre de l'organisation scolaire.

De même, le Ministre de la Justice pourrait dispenser le candidat de la participation à l'examen de l'épreuve de la langue luxembourgeoise lorsque son état de santé physique ou psychique le met dans l'impossibilité d'apprendre la langue luxembourgeoise.

7. Le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »

Le système actuel, articulé autour de trois cours obligatoires d'instruction civique et de huit cours facultatifs, sera remplacé par un cours composé de trois modules dénommé « *Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg* » et portant sur une durée totale de vingt-quatre heures.

Le candidat aura désormais le choix entre la participation au cours prémentionné et la participation à un examen portant sur les matières enseignées.

8. Le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise

Le mécanisme du recouvrement de la nationalité luxembourgeoise, régi actuellement par l'article 3 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, est maintenu, tout en fixant une nouvelle date butoir, à savoir celle du 19 avril 1939 en lieu et place du 1^{er} janvier 1920.

De même, il est proposé que cette date butoir n'est pas fixe mais évoluera. Ainsi, à l'échéance de chaque premier janvier d'une année, la date du 19 avril 1939 sera incrémentée d'une année.

9. L'honorabilité

Le mécanisme de l'honorabilité est maintenu, tout en y ajoutant un motif supplémentaire de refus de naturalisation, à savoir la condamnation à une peine d'emprisonnement de deux années, assorties ou non du sursis.

Examen sommaire de l'avis du Conseil d'Etat du 21 juin 2016

Le Conseil d'Etat fait observer que le projet de loi « [...] *n'opère pas un changement fondamental de la législation actuellement en vigueur mais qu'il entend plutôt approfondir la réforme opérée en 2008.* »

Les observations soulevées par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'examen des articles du projet de loi 6977 nécessiteront des adaptations d'ordre rédactionnel à soumettre pour avis au Conseil d'Etat.

Le Ministère de la Justice établira un tableau synoptique afférent. [Ministère de la justice]

Il est proposé de passer en revue, de manière sommaire, les observations critiques majeures soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 juin 2016, à savoir :

➤ Article 23

L'article 23 vise « à réparer une discrimination fondée sur le sexe dans la transmission automatique de la nationalité luxembourgeoise en vertu de la filiation » et de favoriser l'unicité de la nationalité au sein de la famille.

Ainsi, l'option est ouverte au majeur lorsque son parent ou adoptant possède ou a possédé la nationalité luxembourgeoise et que cette nationalité ne lui a pas été attribuée. Dans ce cas de figure, aucune condition de résidence ni de langue ni de suivi de cours d'instruction civique n'est à remplir.

Le Conseil d'Etat « *peut marquer son accord quant au principe mais s'interroge sur la situation d'une personne dont le parent a possédé mais a perdu la nationalité luxembourgeoise avant la naissance de la personne souhaitant opter pour cette nationalité. L'article 23, tel qu'il est rédigé, aurait vocation à s'appliquer à cette situation*

étant donné que le parent (ou adoptant) « a possédé la nationalité luxembourgeoise » et que la nationalité n'a pas été attribuée au demandeur. Le Conseil d'État en est à se demander si les auteurs visent également cette situation, au-delà des deux situations décrites au commentaire de l'article, ou s'il ne faut pas, le cas échéant, préciser le texte de l'article 23 pour limiter son champ d'application. »

➤ **Article 24**

L'article 24 prévoit d'ouvrir l'option, sous certaines conditions, au parent ou adoptant d'un Luxembourgeois.

Le Conseil d'Etat fait observer que « Le texte sous examen n'opère aucune différence selon que l'enfant est mineur ou majeur. Le Conseil d'État s'interroge sur la justification du régime dans l'hypothèse où l'enfant est majeur et devient Luxembourgeois par option ou naturalisation. Pour quels motifs, les parents devraient-ils bénéficier du régime de faveur de l'option ?

Mais, surtout, le Conseil d'État s'interroge-t-il sur l'application du mécanisme dans l'hypothèse de l'adoption.

Ainsi, le système envisagé ne fait pas de distinction entre une adoption plénière et une adoption simple. Le Conseil d'État a cependant des doutes sérieux quant à la justification du régime d'option dans le cas d'une adoption simple et propose de le limiter aux seules adoptions plénières.

Par ailleurs, il importe de distinguer plusieurs cas de figure. ».

➤ **Article 25**

Le mariage avec un Luxembourgeois permet au conjoint non-luxembourgeois, sous certaines conditions, d'opter pour la nationalité luxembourgeoise.

Dans son avis du 21 juin 2016, le Conseil d'Etat soulève « *la question de la preuve de la communauté de vie en cas de concubinage.*

Si les auteurs entendent combattre des pratiques de mariages blancs destinés à conférer la nationalité luxembourgeoise au « conjoint », le Conseil d'État se demande si la solution ne devrait pas plutôt résider dans l'interdiction ou la non-reconnaissance de tels mariages et renvoie au projet de loi5 ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance (...) ainsi qu'à son avis y relatif du 15 février 2011.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que l'article 25 n'englobe pas les partenaires d'un partenariat civil alors que les arguments plaidant en faveur d'un régime spécial pour les personnes mariées valent également pour les personnes liées par un partenariat. À défaut d'explications des auteurs quant à la justification de la différence de traitement qui est ainsi opérée, le Conseil d'État réserve sa position en ce qui concerne la dispense du second vote constitutionnel. ».

➤ **Article 35, paragraphe 3**

Le Conseil d'Etat « s'interroge sur son articulation avec les articles 32 et 37, paragraphe 1^{er}. En effet, alors que l'article 32 du projet de loi prévoit que l'option est ouverte aux soldats volontaires ayant accompli au moins une année de bons et loyaux services, l'article sous avis prévoit que le chef d'état-major peut autoriser le soldat volontaire à signer la déclaration d'option avant l'expiration de la période précitée. La nationalité luxembourgeoise n'est cependant seulement acquise qu'à partir du moment où toutes les conditions légales sont remplies.

Cette disposition fait l'objet de plusieurs observations de la part du Conseil d'État.

D'abord, il s'interroge sur l'autorisation à donner par le chef d'état-major au soldat pour signer prématurément une déclaration d'option. Pour quels motifs pourrait-il refuser une telle signature anticipée ? Est-ce qu'il pourrait s'agir de motifs autres que ceux qui se rapportent à la condition des bons et loyaux services ? Ceci est difficilement imaginable, l'accord du chef d'état-major n'étant pas une condition pour l'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

Ensuite, si la nationalité est acquise à partir du moment où toutes les conditions légales sont remplies mais que la déclaration peut être signée sans que ces conditions soient remplies, qui vérifie à quel moment elles sont remplies ? Est-ce que le soldat devra fournir quand-même un certificat attestant qu'il a bien accompli au moins une année de bons et loyaux services ?

Enfin, si la déclaration est signée, par exemple, après six mois de bons et loyaux services, le ministre dispose de quatre mois pour l'annuler. Or, il peut annuler la déclaration seulement si elle a été actée sans que les conditions légales de l'option soient remplies ou si la personne concernée a obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par dissimulation de faits importants ou par fraude. Cependant, l'article 35 autorise précisément à acter une déclaration sans que les conditions légales de l'option soient remplies. La personne concernée n'a pas non plus obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par dissimulation de faits importants ou par fraude, de sorte que le ministre n'a pas de possibilité d'annuler une telle déclaration. Qui vérifie alors si, dans les mois après l'expiration du délai à disposition du ministre pour annuler la déclaration, les conditions légales, à savoir les douze mois de bons et loyaux services, sont bien remplies ? Quelles seraient les conséquences si tel n'était pas le cas dès lors que le ministre ne peut plus annuler la déclaration d'option ?

Le Conseil d'État doute également que l'article 62 du projet de loi puisse nécessairement être appliqué à une telle situation.

Au vu de ce qui précède et au regard des articles 88 et suivants du Code civil relatifs aux actes de l'état civil concernant les militaires hors du territoire luxembourgeois, le Conseil d'État recommande vivement de faire abstraction de la possibilité offerte aux seuls soldats volontaires, de faire une déclaration d'option anticipée. ».

➤ **Articles 96 à 106**

« Les auteurs expliquent s'être inspirés de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Or, la loi sous examen retient un vocabulaire dépassé en matière de protection des données, et en particulier les termes de « banque

de données ». Le Conseil d'État propose de retenir le concept de « registre » ou de viser simplement « le traitement des données ».

En outre, alors que l'article 41 de la loi précitée du 19 juin 2013 dispose que l'interdiction de communiquer des données figurant au registre national ou communal ne vise pas les autorités, administrations, services, institutions ou organismes qui sont habilités à obtenir de telles données par ou en vertu de la loi, l'article 104, paragraphe 2, prévoit l'adoption de règlements grand-ducaux pour déterminer les entités qui peuvent recevoir communication de ces listes. Or, étant donné qu'il s'agit d'une ingérence dans la vie privée des personnes, elle doit, en vertu de l'article 11(3) de la Constitution, être fixée par une loi. Une telle exception ne saurait dès lors être reléguée à un règlement grand-ducal, sauf à spécifier, en application de l'article 32(3) de la Constitution, dans la loi les fins, les conditions et les modalités suivant lesquels de tels règlements peuvent être pris. Tel n'est cependant pas le cas pour ce qui est de l'article sous avis et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Par ailleurs, quant à l'article 106, il s'impose de viser avec précision quels traitements des données relatives à l'autorisation de séjour et à la protection internationale sont visés. Il pourra s'agir, notamment, du « fichier des étrangers exploité pour le compte du service des étrangers du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions ». En outre, pour ce qui est de l'accès à ces traitements, il convient de préciser que les personnes visées ont un « accès direct, par un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel »⁸ en question et ce uniquement « dans le cadre de l'exercice de leur mission. ».

Echange de vues

- ❖ Plusieurs membres de la commission font observer que le Conseil d'Etat a soulevé des questions, voire émis des interrogations sans pour autant suggérer à chaque fois une proposition de texte.
- ❖ Un membre du groupe politique DP estime que l'agencement des dispositions normatives proposées permet de prendre en compte les situations les plus variées qui peuvent se présenter.
- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (observateur) rappelle la démarche plutôt exceptionnelle de l'auteur du projet de loi ayant consisté à se concerter, au préalable au dépôt du projet de loi 6977, avec les représentants des groupes et sensibilité politiques représentés à la Chambre des Députés. Il déclare accueillir cette façon de procéder.

L'orateur déclare que l'avant-projet de loi contenait certaines dispositions qu'il qualifie de favorables, mais qui ne se trouvent plus dans le projet de loi déposé à la Chambre des Députés.

Il estime, au sujet de la dispense de participer à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et de suivre le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg », de régler *expressis verbis* le cas de figure de la personne illettrée.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV explique que dans le cadre des travaux parlementaires ayant abouti à la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, l'option en cas de mariage avec un Luxembourgeois n'a pas été reprise comme il a été jugé à l'époque que cette situation aboutirait à un traitement inégalitaire avec les autres formes de cohabitation.

Or, comme le mariage a été réformé par la loi du 4 juillet 2008 portant réforme du mariage, la question du traitement inégalitaire ne se pose plus.

*

L'examen des articles et l'examen de l'avis du Conseil d'Etat figureront à l'ordre du jour de l'une des premières réunions au cours du mois de septembre 2016.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter