

Objet : Projet de loi n°6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. (4114AAN)

*Saisine : Ministre de la Justice
(11 avril 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité faite à Strasbourg le 6 novembre 1997 et la modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (dénommées ci-après respectivement la « Convention européenne sur la nationalité » et la « Loi du 23 octobre 2008 »).

Résumé synthétique

Le projet de loi sous avis fait suite à une évaluation de la Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise qui a mis à jour la nécessité de revenir sur certaines dispositions, voire de réintroduire certains aspects qui avaient été abandonnés, et profite de l'occasion pour approuver en droit national la Convention européenne sur la nationalité.

Le projet de loi sous avis vise ainsi à faciliter l'intégration des résidents étrangers au Luxembourg, en facilitant l'accès à la nationalité luxembourgeoise, tout en conservant l'exigence linguistique, souvent critiquée, en raison de la difficulté supposée de l'épreuve de langue luxembourgeoise parlée, mais constituant un élément essentiel de la cohésion sociale. Les cas d'obtention de la nationalité, par déclaration et par la procédure de naturalisation, et leurs conditions, sont modifiés et adaptés au vu de l'expérience acquise ces cinq dernières années.

La Chambre de Commerce s'est toujours positionnée pour une grande ouverture de la société luxembourgeoise reflétant le rayonnement international de son économie et de son marché du travail.

De ce fait, la Chambre de Commerce se félicite de l'adoption d'une certaine flexibilité et de la poursuite du travail de modernisation du droit de la nationalité, notamment par le retour, dans le cadre de la procédure de naturalisation, à **la condition de résidence de cinq ans**, et à la réintroduction, entre autres, des dérogations à cette condition, dont elle avait réclamé le maintien dans son avis du 4 avril 2007¹. Ainsi, **une dérogation de résidence de trois ans** est établie pour plusieurs catégories de personnes, notamment pour les personnes étrangères nées au Luxembourg, les personnes ayant résidé au Luxembourg avant d'atteindre l'âge de 18 ans révolus, et les personnes mariées avec un conjoint luxembourgeois depuis au moins trois ans. Par ailleurs, **une dispense à l'obligation de**

¹ Avis de la Chambre de Commerce du 4 avril 2007 sur le projet de loi n°5620 sur la nationalité luxembourgeoise (3129BJE).

résidence est introduite pour les personnes mariées avec un(e) luxembourgeois(e) à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise. La Chambre de Commerce relève néanmoins que des avancées complémentaires sont encore possibles et nécessaires.

La Chambre de Commerce appelle ainsi, entre autres, les auteurs du projet de loi sous avis à **tenir compte de la situation socio-économique du pays**, qui dépend largement de la présence des résidents étrangers – et des travailleurs frontaliers - qui contribuent, de manière significative, à la richesse économique du Luxembourg, alors qu'ils sont sous-représentés d'un point de vue politique. La Chambre de Commerce considère qu'il est primordial de ne pas cantonner les résidents étrangers et les frontaliers à un seul rôle économique.

La Chambre de Commerce invite également les auteurs du projet de loi sous avis à **considérer la réalité linguistique du pays** afin de ne pas faire de la langue luxembourgeoise une langue d'exclusion, mais un vecteur d'intégration. Son apprentissage et la réussite du test de langue luxembourgeoise pour la naturalisation ne doivent pas tenir une place démesurée par rapport aux langues pratiquées dans le milieu professionnel, dans lequel les étrangers résidents évoluent et qui conditionne leur intégration. La réalité est en effet que le travail est la porte d'entrée principale d'intégration des étrangers au Luxembourg. Il est indéniable que la maîtrise de base de la langue luxembourgeoise, et notamment la compréhension de la langue luxembourgeoise parlée, constitue un avantage pour ce qui est de la cohabitation entre luxembourgeois et non-luxembourgeois. Eu égard aux réalités socio-économiques luxembourgeoises, il importe cependant d'éviter l'excès de zèle en la matière : la langue nationale se doit d'être un pont et non une barrière. Voilà pourquoi la Chambre de Commerce propose d'abaisser d'un niveau les exigences linguistiques. Pour la compréhension orale, le niveau devrait baisser de B1 à A2 (par référence au cadre européen commun de références pour les langues) et de A2 à A1 pour l'expression orale.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne semble plus apprécier **l'école comme un moyen d'intégration**, puisque l'accomplissement de la scolarité dans un établissement suivant le programme public luxembourgeois ne dispense plus du suivi des cours d'instruction civique, mais uniquement de l'épreuve de langue, incohérence qu'elle relève et qu'elle ne s'explique par ailleurs pas. La Chambre de Commerce insiste sur le fait, que l'école, à l'instar du travail et de la famille, est l'outil et le lieu intrinsèque de l'intégration des populations étrangères. Par conséquent, elle appelle à la réintroduction de ce point dans le projet de loi sous avis.

En conclusion, malgré les quelques imperfections constatées, pour lesquelles elle propose un certain nombre d'améliorations développées ci-après - notamment (i) la possibilité pour les mineurs émancipés de demander la nationalité, (ii) l'acquisition de la nationalité par les soldats volontaires étrangers enrôlés dans l'armée luxembourgeoise, (iii) l'alignement du régime des partenariats civils aux droits découlant du mariage, (iv) la suppression des dispositions permettant l'acquisition de la nationalité par des étrangers ayant un aïeul luxembourgeois, (v) l'amélioration et la facilitation du test de langue et (vi) la modification des cours d'instruction civique portant principalement sur l'économie luxembourgeoise - la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis, contribuant davantage que la Loi du 23 octobre 2008 à l'intégration des étrangers au sein de la société luxembourgeoise.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve des observations ci-après, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	++
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+ ²
Impact sur les finances publiques	+
Développement durable	+

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Considérations générales

Le Luxembourg se présente souvent comme étant le pays aux cent nationalités, ce qui le place dans une position particulière, avec un solde migratoire inégalable au sein de l'Union européenne, que ce soit par le nombre d'arrivées annuelles sur son territoire (20.268 personnes sont venues s'installer au Luxembourg en 2011, s'ajoutant aux 220.522 étrangers résidents³) ou par le nombre quotidien de frontaliers qui viennent travailler au Luxembourg. Ces migrations permanentes ou temporaires font du Luxembourg le pays le plus ouvert de l'Union européenne et celui dont la croissance démographique, poussée par le solde migratoire, est la plus dynamique. Il en ressort que la place des étrangers est à la fois un atout et un enjeu pour le Luxembourg qui doit favoriser au mieux l'intégration de ces personnes au sein de la population locale.

La main-d'œuvre étrangère a fortement contribué, et continue à contribuer, à la prospérité économique du Grand-Duché. Mais il existe un contraste notable entre l'importance des travailleurs étrangers dans l'économie luxembourgeoise et leur faible représentation au niveau politique. Les travailleurs étrangers ne sont guère impliqués dans la prise de décision politique qui pourtant les concerne. Une manière d'y remédier est bien-sûr de favoriser l'accès à la nationalité luxembourgeoise ce qui est l'objet du présent projet de loi et ce dont il faut se féliciter.

² Globalement, la Chambre de Commerce apprécie des éléments de simplification administrative, sous réserve des nuances relevées dans la partie « III.C. Les éléments de simplification administrative introduits par le projet de loi sous avis » du présent avis.

³ Dépliant « Lëtzebuerg 100% - Quelques données pour mieux comprendre notre société ! », cefis, 2011.

I - La place des résidents étrangers et des frontaliers dans l'économie luxembourgeoise⁴

Démographiquement, le Luxembourg compte une population de 43% d'étrangers résidents, à laquelle s'ajoutent chaque jour 156.810 travailleurs frontaliers. Economiquement, les étrangers contribuent fortement à la richesse du pays, puisqu'ils représentent 7 salariés privés sur 10 et 3 entrepreneurs sur 4, les luxembourgeois occupant majoritairement des postes dans le secteur public. Il est à noter qu'entre 2004 et 2009, 7% des nouveaux emplois créés dans le secteur privé ont été occupés par des luxembourgeois, alors que 93% l'ont été par des résidents étrangers et des frontaliers. L'emploi frontalier n'a cessé de s'accroître au cours des dernières décennies, passant de 11.400 frontaliers en 1975 à 156.810 en 2012, soit un nombre qui a été multiplié par 13 en près de 40 ans, offrant à l'économie luxembourgeoise un vivier significatif en ressources humaines. Les étrangers résidents et les frontaliers ont une importance primordiale pour un pays, dont le solde naturel est peu dynamique et dont la population autochtone ne peut en conséquence pas pourvoir à elle-seule tous les emplois. Il est à noter que sur les 211.400 emplois créés en 35 ans, 139.600 postes ont été occupés par des frontaliers, près de 50.000 ont été occupés par les résidents étrangers et seulement 22.000 par les luxembourgeois.

Par conséquent et en dépit du chômage résident, il y a un réel déficit de l'offre d'emploi des personnes autochtones susceptibles d'occuper les postes ouverts. De ce fait, il est évident que la main-d'œuvre étrangère est plus que jamais nécessaire face à une population autochtone vieillissante et pour assurer la pérennité du modèle socio-économique luxembourgeois. Néanmoins, la place prépondérante des résidents étrangers et des frontaliers dans tous les secteurs économiques luxembourgeois n'est pas reflétée par leur influence démocratique.

En ce qui concerne les résidents étrangers, la Chambre de Commerce est ainsi en faveur à ce que l'inscription sur les listes électorales soit facilitée pour les résidents étrangers qui manifestent leur intention de participer aux élections, l'inscription volontaire entraînant cependant ensuite l'obligation d'aller voter. La Chambre de Commerce estime en effet que cette prise d'initiative de leur inscription sur les listes électorales s'insère en priorité dans une démarche volontaire d'intégration passant par l'accomplissement des conditions ouvrant droit à la naturalisation. Ceci implique que les conditions afférentes doivent être souples et réalistes, prenant en compte l'hétérogénéité de la mosaïque sociale luxembourgeoise. La Chambre de Commerce estime que le régime de la double nationalité permet à beaucoup d'étrangers de concrétiser leur attachement au Grand-Duché de Luxembourg et leur volonté de s'impliquer politiquement, sans pour autant renoncer à leurs origines. D'où l'intérêt de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise, comme le propose notamment le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce profite de l'occasion pour soumettre à nouveau la proposition, publiée dans son bulletin économique de mars 2012, « *Actualité & Tendances n°12 - Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine* », d'instaurer « *un droit de vote virtuel* »⁵ pour les ressortissants étrangers

⁴ Les chiffres mentionnés dans cette partie sont issus du dépliant du cefis susmentionné et du bulletin économique de la Chambre de Commerce « *Actualité & Tendances n°12 de mars 2012 – Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine* ».

⁵ *Actualité & Tendances n°12 mars 2012 « Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine »*, Chambre de Commerce, pages 16 et 139.

sous la forme notamment d'enquêtes comparatives sur les principales préoccupations électorales des luxembourgeois et des étrangers, pour que les positions politiques des autorités publiques correspondent aux réalités économiques du pays, et ce dès l'échéance électorale de 2014. Cette façon de procéder, couplée à un accès plus facile à la nationalité à travers la naturalisation, constituerait un pas significatif en avant et constituerait une pièce maîtresse en vue d'augmenter la représentativité de l'électorat. Après une période d'observation, il convient de tirer les conclusions qui s'imposent et, le cas échéant, d'ouvrir davantage le droit de vote aux ressortissants étrangers.

II - L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise depuis la Loi du 23 octobre 2008

L'intégration économique des étrangers, et en particulier des résidents étrangers, est une véritable réussite. Le droit de la nationalité, tel que mis en place par la Loi du 23 octobre 2008, a permis de contribuer au développement de leur intégration politique malgré quelques imperfections législatives, que la Chambre de Commerce n'avait pas manqué de soulever dans son avis du 4 avril 2007. Ainsi, elle avait notamment regretté un durcissement des conditions d'obtention de la nationalité, et en particulier l'allongement de la durée de résidence, ainsi que la disparition de la naturalisation par option.

Le sentiment d'appartenir à une nation peut amener les populations étrangères résidentes d'un pays, à aller plus loin dans leur démarche d'intégration, qui passe d'abord par le travail, la famille, ou la participation à des activités socioculturelles, puis par la volonté de jouer un rôle politique, fût-il minime, ou de peser sur les choix politiques qui les concernent. Demander la nationalité implique des devoirs et des droits, dont la participation aux élections comme électeur ou candidat.

Suite à la mise en place de la Loi du 23 octobre 2008, il s'est avéré nécessaire d'évaluer son application après cinq années d'exécution. A cette fin, le Ministère de la Justice a lancé en septembre 2012 un débat public, ainsi qu'un débat de consultation à la Chambre des Députés le 31 janvier 2013, pour prendre en compte les avis, les attentes, voire les soucis du public, des associations et du monde politique, et pour adapter la législation actuelle en conséquence.

Il résulte de ce travail d'évaluation que, depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 23 octobre 2008, les demandes en naturalisation ont fortement augmenté. Plus de 13.000 personnes étrangères résidant depuis au moins sept ans au Luxembourg ont obtenu la nationalité luxembourgeoise, alors qu'avant cette loi, les cas de naturalisation ne dépassaient pas les 600 par an (hors options). Cet état de fait s'explique largement par la possibilité de conserver sa nationalité d'origine. La Loi du 23 octobre 2008 a également bénéficié à plus de 144 personnes qui ont pu recouvrer la nationalité luxembourgeoise après l'avoir perdue⁶, plus de 107 femmes luxembourgeoises qui par leur mariage avaient perdu leur nationalité ont choisi de la récupérer⁷ et 2045 personnes ayant un aïeul luxembourgeois au 1^{er} janvier 1900 ont obtenu la nationalité luxembourgeoise⁸.

⁶ Par application de l'article 14 de la Loi du 23 octobre 2008.

⁷ Par application de l'article 31 de la Loi du 23 octobre 2008.

⁸ Par application de l'article 29 de la Loi du 23 octobre 2008.

Année	Nombre de naturalisations suivant les dispositions de la Loi de 2008	Nombre de naturalisations selon l'ancienne procédure	Nombre de naturalisations par option (ancienne procédure)	Nombre de recouvrements	Total⁹
2008	0	526	597	6 (anc. proc.)	1129
2009	3039	436	479	68	4022
2010	4084	41	50	136	4311
2011	3036	14	14	281	3345
2012	2919	5	5	1751	4680
Total	13078	1022	1145	2242	17487

Le recensement de la population de 2011 fait apparaître que le Grand-Duché de Luxembourg compte 512.353 résidents, dont 220.522 étrangers¹⁰. Tous ces étrangers ne choisiront pas un jour de demander la nationalité luxembourgeoise, estimant être suffisamment intégrés par le travail ou leurs activités sociales ou bien considérant le Luxembourg comme un lieu de passage. Néanmoins beaucoup d'entre eux en feront la démarche. Un certain nombre des étrangers concernés ne rempliront pas les conditions requises. Entre 2009 et 2011, il a été constaté que 11.736 personnes ont obtenu la nationalité. 34 personnes ne remplissaient pas la condition d'honorabilité en vue de l'obtention de la nationalité¹¹. Environ 30% des candidats potentiels n'ont pu déposer une demande en naturalisation en raison de leur échec au test de langue luxembourgeoise.

L'accroissement soutenu de la population étrangère au Grand-Duché de Luxembourg et les critiques relevées par l'enquête d'évaluation de la Loi du 23 octobre 2008 quant aux conditions à remplir pour la naturalisation - en particulier la condition de résidence et le test de langue - ont amené le gouvernement à décider d'approuver l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité que le Luxembourg avait pourtant déjà signée le 26 mai 2008, et qui lui permet ainsi de réintroduire une certaine flexibilité, notamment dans le cadre de dérogations à la condition de résidence et qui avaient été supprimées en 2008.

Partant, les adaptations nécessaires de la Loi du 23 octobre 2008 permettent d'adopter, par le projet de loi sous avis, la Convention européenne sur la nationalité qui définit un ensemble de principes et de règles pour encadrer l'acquisition de la nationalité du pays dans lequel les populations étrangères résident et encadre les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité. La Convention européenne sur la nationalité consacre trois principes : (i) la prévention de l'apatridie, (ii) la non-discrimination et (iii) le respect des droits des populations étrangères résidentes.

Dans le respect de la Convention européenne sur la nationalité, le projet de loi sous avis adapte dès lors les dispositions de la Loi du 23 octobre 2008 en maintenant les cinq conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise, tout en les assouplissant pour certaines, mais en les durcissant pour d'autres.

⁹ Source : Site Internet du Ministère de la Justice - Chiffres clés : Statistiques en matière d'indigénat – Acquisitions de la nationalité luxembourgeoise – Année 2008. Procédures de nationalité luxembourgeoise évacuées – Années 2009-2010-2011-2012.

¹⁰ Statec – Recensement de la population 2011 – Premiers résultats n°11 – Mars 2013.

¹¹ Rapport d'évaluation du Ministère de la Justice – Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise – septembre 2012.

III – Critiques relatives aux principales modifications proposées par le projet de loi sous avis

L'objectif principal du projet de loi sous avis est, selon l'exposé des motifs, de consolider l'intégration des étrangers résidant au Grand-Duché de Luxembourg, en facilitant leur accès à la nationalité luxembourgeoise dans le respect de la cohésion sociale. Ainsi le projet de loi rectifie les imperfections constatées dans l'application des dispositions de la Loi du 23 octobre 2008, et simplifie les procédures et partant le travail des administrations publiques.

La Chambre de Commerce considère que l'objectif n'est pas totalement rempli, que ce soit dans le cadre de l'acquisition de la nationalité par déclaration (III.A), dans l'accomplissement des conditions permettant l'accès à la naturalisation (III.B), qui nécessitent encore des modifications pour s'inscrire totalement dans la modernisation souhaitée par le gouvernement ou encore en termes de simplification administrative (III.C).

III.A. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par déclaration

Le projet de loi élargit les cas d'acquisition de la nationalité sans procédure de naturalisation, mais par simple déclaration. La Loi du 23 octobre 2008 prévoyait uniquement les cas (i) des mineurs adoptés par un luxembourgeois, ou (ii) par une personne acquérant ou recouvrant la nationalité luxembourgeoise, ainsi que (iii) des personnes nées avant le 1^{er} janvier 1920 au Luxembourg. Le projet de loi sous avis étend ainsi l'acquisition de la nationalité par déclaration à sept autres catégories de personnes, comme les mineurs de parents ou d'adoptants apatrides conformément à la Convention européenne sur la nationalité, et les majeurs adoptés par un Luxembourgeois, ou par une personne acquérant ou recouvrant la nationalité luxembourgeoise. La date de naissance du 1^{er} janvier 1920 est changée par celle du 19 avril 1939, qui correspond au centenaire de l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre de Commerce est satisfaite que le présent projet de loi règle clairement les cas d'apatrides en facilitant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise aux étrangers apatrides ou risquant l'apatridie.

Cependant, et bien que le projet de loi sous avis supprime la procédure spéciale de naturalisation permettant de naturaliser une personne qui, dans des circonstances exceptionnelles, a rendu des services à l'Etat - ce que la Chambre de Commerce approuve, car conformément à la Convention européenne sur la nationalité, cela garantit l'égalité de traitement des citoyens - la Chambre de Commerce émet toutefois une réserve. Elle propose ainsi que l'acquisition de la nationalité par déclaration soit étendue aux résidents étrangers participant au fonctionnement de l'Etat ou de services publics et en particulier de l'armée pour ce qui est des soldats volontaires étrangers.

En effet, à l'instar de ce que pratiquent d'autres pays (par exemple la France et la légion étrangère dont les militaires deviennent français « *par le sang versé* »), la Chambre de Commerce considère que, puisque les soldats volontaires étrangers participent à la force armée luxembourgeoise, la Nation devrait en signe de reconnaissance pour « *service rendu à la Nation* » leur proposer d'acquérir la nationalité luxembourgeoise.

III.B. Les cinq conditions à la naturalisation telles que modifiées par le projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce se félicite que le projet de loi sous avis adopte enfin une définition d'une « *intégration suffisante* » dont doit justifier le demandeur en naturalisation, bien que le concept, en lui-même, paraisse quelque peu maladroit. Aussi, au titre de l'article 2 point 6 du projet de loi sous avis, le candidat à la naturalisation justifie d'une intégration suffisante lorsqu'il remplit les conditions d'âge, de résidence, d'honorabilité, d'une connaissance active et passive suffisante de la langue luxembourgeoise, et qu'il a suivi les cours d'instruction civique. En ce qui concerne les conditions en particulier, la Chambre de Commerce formule les observations qui suivent.

1) La condition d'âge

L'article 2 point 7 (1) 1° du projet de loi sous avis ne modifie pas **la condition d'âge de 18 ans révolus** autorisant le candidat à demander sa naturalisation.

La Chambre de Commerce s'interroge quant au cas du mineur émancipé qui, par application de l'article 481 du Code civil « *est capable, comme un majeur, de tous les actes de la vie civile* ». Par application de la Loi du 23 octobre 2008 et du projet de loi sous avis, la question se pose, en effet, de savoir si celui-ci doit attendre la majorité pour demander la nationalité. Etant considéré comme un majeur pour tout un ensemble d'actes, il devrait, de la compréhension de la Chambre de Commerce, être admis à la naturalisation.

2) La condition de résidence

2.a. Le principe de cinq ans de résidence

L'article 2 point 7 (2) du projet de loi sous avis réduit et reprend la durée de résidence requise pour la naturalisation telle que prévue avant la Loi du 23 octobre 2008, à savoir **le principe de cinq ans de résidence**.

À la grande satisfaction de la Chambre de Commerce, le projet de loi sous avis modifie l'obligation de résidence, qui constitue en réalité un simple retour aux conditions moins contraignantes en vigueur avant la réforme du droit de la nationalité de 2008. Il s'agit en effet de cinq ans avec **des interruptions de résidence possibles**, l'important étant de résider continuellement sur le territoire la dernière année avant la demande en naturalisation. En effet, dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce avait fortement critiqué l'allongement de la durée de résidence à sept ans. Elle estimait que cela allait à l'encontre de la volonté du gouvernement de moderniser le droit de la nationalité et de promouvoir l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise. L'abaissement de la durée de résidence, telle que proposée par le projet de loi sous avis, répond ainsi aux critiques et aux attentes formulées à l'époque par la Chambre de Commerce.

2.b. La réintroduction des dérogations

L'article 2 point 7 (3) 3° du projet de loi sous avis accompagne le principe de cinq ans de résidence obligatoire d'**une dérogation de trois ans de résidence** pour plusieurs catégories de personnes, à savoir (i) les personnes étrangères nées au Luxembourg, (ii) les personnes ayant résidé au Luxembourg avant d'atteindre l'âge de 18 ans révolus, (iii) les **personnes mariées avec un conjoint luxembourgeois depuis au moins trois ans et partageant une communauté de vie au moment de l'introduction de la demande**, (iv) les étrangers ayant exécuté un contrat d'accueil et d'intégration, (v) les réfugiés, (vi) les étrangers bénéficiant de la protection subsidiaire et (vii) les apatrides.

La Chambre de Commerce se réjouit de la réintroduction de ces dérogations qui avaient été supprimées par la Loi du 23 octobre 2008, et dont elle avait demandé en vain le maintien dans son avis du 4 octobre 2007. Bien que ces dérogations résultent aussi de l'application des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité, elles démontrent surtout la volonté du gouvernement d'aider ces catégories de personnes à finaliser leur intégration au sein de la société luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce se félicite, entre autres, de l'introduction de la dérogation pour les couples mariés, mais elle doute que celle-ci réponde à elle seule de manière satisfaisante à leurs attentes. En effet, lorsqu'un conjoint étranger éprouve des difficultés à obtenir la nationalité de son conjoint luxembourgeois, les difficultés se situent principalement au niveau de la réussite de l'épreuve de la langue luxembourgeoise, et non pas de la durée de résidence, comme cela ressort des commentaires des citoyens ayant participé à la consultation publique de 2012¹².

De plus, au vu de l'exposé des motifs qui soulève le risque des mariages de complaisance, la Chambre de Commerce propose que les officiers d'état civil soient rendus plus attentifs à ce risque, afin qu'ils puissent mieux les détecter lors du dépôt du dossier de demande de célébration à la commune.

Enfin, la Chambre de Commerce propose que le résident étranger engagé dans un partenariat civil avec un citoyen luxembourgeois puisse également bénéficier de la dérogation de la condition de résidence, au même titre que le résident étranger marié avec un luxembourgeois. Il en va de même pour le cas des couples homosexuels vivant au Grand-Duché de Luxembourg et qui se sont pacsés ou mariés à l'étranger et pour lesquels elle propose de pouvoir également bénéficier de cette dérogation.

2.c. Les cas de dispenses possibles à l'obligation de résidence

L'article 2 point 7 (5) 1° du projet de loi sous avis introduit quant à lui **une dispense totale de l'obligation de résidence** pour les **personnes mariées avec un(e) luxembourgeois(e) à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise**. Ceci correspond aux dispositions de la Convention européenne sur la nationalité.

La Chambre de Commerce se félicite de cette dispense, qu'elle avait d'ailleurs demandée dans son avis du 4 avril 2007. Néanmoins, elle propose que le résident étranger engagé dans un partenariat civil avec un citoyen luxembourgeois, à condition qu'il soit le

¹² Commentaires, suggestions et questions des citoyens – Réforme de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise – décembre 2012.

parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise, puisse également bénéficier de cette dispense. Il en va de même pour le cas de la personne homosexuelle résidant au Luxembourg, engagée dans un partenariat civil contracté à l'étranger, ou mariée à l'étranger, avec un citoyen luxembourgeois, à condition qu'elle soit le parent ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise.

L'article 2 point 7 (5) 2° du projet de loi sous avis maintient aussi la dispense de la condition de résidence pour **les personnes ayant, en ligne directe paternelle ou maternelle, un aïeul luxembourgeois en date du 1^{er} janvier 1900**, qui peut acquérir la nationalité luxembourgeoise par simple déclaration. Néanmoins, par application du point 45 de l'article 2 du projet de loi sous avis, le demandeur devra, à partir du 1^{er} janvier 2019, bien que toujours dispensé de la condition de résidence, participer au test de langue et suivre les cours d'instruction civique pour pouvoir accéder à la nationalité.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler sa position publiée dans l'avis du 4 avril 2007 et dans son bulletin économique de mars 2012 susmentionnés, sur cette acquisition de la nationalité en raison de ce lien filial avec un aïeul luxembourgeois.

Déjà en 2007, la Chambre de Commerce s'était interrogée sur le bien-fondé de l'article 29 de la Loi du 23 octobre 2008 repris à l'article 2, points 7 et 45, du projet de loi sous avis. En effet, aucune condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg, ni de connaissance de la langue luxembourgeoise n'est exigée pour ce type de candidats. Cela soulève des questions sur l'équité de cette disposition et sur l'égalité de traitement par rapport aux résidents étrangers aspirant à la nationalité. Ces derniers ont parfois des compétences linguistiques plus modestes, mais ils résident au Luxembourg depuis un nombre conséquent d'années ou sont mariés ou liés à un ressortissant luxembourgeois.

Passé la date du 31 décembre 2018, même s'ils devront dès lors réussir le test de langue et suivre les cours d'instruction civique, la Chambre de Commerce estime qu'il se posera encore la question de savoir dans quelle mesure ces descendants d'immigrés, ayant quitté le sol luxembourgeois au cours du 20^{ème} siècle, entretiennent des rapports étroits avec le pays d'origine de leur aïeul. En effet, pour ces descendants, devenir luxembourgeois est-il un signe concret de leur attachement au Grand-Duché ou, est-ce simplement un moyen d'obtenir une nationalité européenne ? La Chambre de Commerce rappelle qu'en 1900, environ 70.000 Luxembourgeois avaient émigré, sur une population totale de 235.000 personnes. Plus de 100 ans après, cela représente un nombre impressionnant de descendants théoriques, dont une naturalisation massive ne pourrait que décrédibiliser encore davantage la légitimité de cette disposition¹³.

La Chambre de Commerce considère que la légitimité d'une telle disposition repose sur la définition que les auteurs du projet de loi sous avis retiendront des termes de « *nation luxembourgeoise* ». Soit, il est considéré que la Nation est définie par référence à des caractères ethniques, des liens du sang, mais réservant la nationalité aux seuls résidents de souche, descendants eux-mêmes d'autochtones. Une telle notion présuppose alors l'assimilation ou l'intégration de l'étranger. Soit, à l'opposé, il est adopté une conception plus moderne qui met le « *vivre ensemble* » au centre de l'attention. De ce fait, un ressortissant étranger qui opte pour une résidence au Grand-Duché, s'y intègre notamment par le travail et

¹³ Actualité & Tendances n°12 mars 2012 « Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine », Chambre de Commerce, page 109.

la vie sociale, a le même droit d'appartenir à la nation luxembourgeoise qu'un luxembourgeois de souche. La Chambre de Commerce note que 56% des étrangers se déclarent désireux d'adopter la nationalité luxembourgeoise. Parmi eux, 82% déclarent vouloir conserver leur nationalité d'origine¹⁴. Ainsi, ils veulent participer au fonctionnement de la communauté luxembourgeoise, y jouir de tous les droits civils, y prendre la nationalité, sans pour autant renoncer à leur patrie, leurs origines, leur « sang ».

Le droit de la nationalité a clairement évolué dans la direction d'un « *projet commun de société* ». Le législateur a introduit le double droit du sol (*est luxembourgeois l'enfant né au Luxembourg dont un des deux parents est né au Luxembourg*), ainsi que la double nationalité. Il apparaît dès lors évident que les dernières refontes du cadre légal en matière de nationalité n'ont pas mis en valeur la dimension « *droit du sang* », mais clairement la dimension « *droit du sol* ». Par conséquent, attribuer la nationalité luxembourgeoise à certaines personnes sur la base d'une condition d'origine (ethnique) s'oppose à l'évolution générale visant avant tout « *le vivre ensemble* » sur un territoire indépendamment des origines.

Enfin, par application de la définition du terme « *nationalité* » telle que retenue par la Convention européenne sur la nationalité, la nationalité « *désigne le lien juridique entre une personne et un Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne* ». Partant, la Chambre de Commerce doute de la conformité des points 7 et 45 de l'article 2 du projet de loi sous avis notamment avec la Convention européenne sur la nationalité, et suggère la suppression de cette disposition.

2.d. Le cas des personnes étrangères mariées avec un ressortissant luxembourgeois résidant à l'étranger

L'article 2 point 7 (4) paragraphe 2 du projet de loi sous avis prévoit que le demandeur marié avec un conjoint de nationalité luxembourgeoise qui, de par sa fonction conférée par une autorité luxembourgeoise, européenne ou internationale, réside à l'étranger, voit sa résidence étrangère assimilée à une résidence effective et légale au Luxembourg. Il se voit donc dispensé de la condition de résidence au Luxembourg.

La Chambre de Commerce adhère à cette disposition et conçoit que le citoyen luxembourgeois, représentant par sa fonction le Grand-Duché de Luxembourg à l'étranger, puisse voir son conjoint bénéficier de cette dispense.

La Chambre de Commerce juge que la plupart de ces dérogations et dispenses, résultant des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité, devraient avoir un effet positif sur le nombre de demandes de naturalisation et constituent un signal positif vis-à-vis des populations étrangères susceptibles de demander la naturalisation. Ces dispositions replacent le Luxembourg dans le groupe des pays considérés comme ouverts à l'immigration.

3) La condition liée à la réussite du test de la langue luxembourgeoise

L'article 2 point 8 (1) du projet de loi sous avis détermine le niveau de maîtrise nécessaire de la langue luxembourgeoise pour réussir le **test de langue**, à savoir le **niveau B1 pour la compréhension orale** et le **niveau A2 pour l'expression orale**, conformément au cadre européen commun de référence pour les langues.

¹⁴ Étude du 15 décembre 2009, commanditée par l'ASTI pour son trentième anniversaire.

Afin de réduire les échecs au test de langue, il est introduit une certaine souplesse, par l'introduction d'un **système de compensation** entre les épreuves de compréhension orale et d'expression orale, avec la **possibilité de repasser une seule épreuve** si la compensation des notes obtenues échoue.

3.a. Réflexions relatives au test de langue

Le niveau A2 correspond à une personne qui « *utilise des **structures élémentaires constituées d'expressions mémorisées, de groupes de quelques mots et d'expressions toutes faites** afin de communiquer une information limitée dans des **situations simples** de la vie quotidienne et d'actualité. Elle utilise des structures simples correctement mais **commet encore systématiquement des erreurs élémentaires**. Elle peut se faire comprendre dans une brève intervention même si la reformulation, les pauses et les faux démarrages sont évidents. Elle peut répondre à des questions et réagir à des déclarations simples. Elle peut indiquer qu'elle suit mais est **rarement capable de comprendre assez pour soutenir la conversation de son propre chef**. Elle peut relier des groupes de mots avec des connecteurs simples tels que « et », « mais » et « parce que » »¹⁵.*

Le niveau B1 correspond à une personne qui « *possède assez de moyens linguistiques et un vocabulaire suffisant pour s'en sortir avec quelques hésitations et quelques périphrases sur **des sujets tels que la famille, les loisirs et centres d'intérêt, le travail, les voyages et l'actualité**. Elle utilise de façon assez exacte un répertoire de structures et schémas fréquents, courants **dans des situations prévisibles**. Elle peut discourir de manière compréhensible, même si les pauses pour chercher ses mots et ses phrases et pour faire ses corrections sont très évidentes, particulièrement dans les séquences plus longues de production libre. Elle peut engager, soutenir et clore **une conversation simple en tête-à-tête sur des sujets familiers ou d'intérêt personnel**. Elle peut répéter une partie de ce que quelqu'un a dit pour confirmer une compréhension mutuelle. Elle peut relier une série d'éléments courts, simples et distincts en une suite linéaire de points qui s'enchaînent »*¹⁶.

Les auteurs du projet de loi s'interrogent sur la difficulté du test de langue, car environ 70% des candidats le réussissent, 10% échouent totalement et 20% ne réussissent pas à l'une ou l'autre partie du test.

La Chambre de Commerce ne partage pas l'opinion des auteurs du projet de loi sous avis de maintenir le niveau actuel de l'examen. Elle préconise au contraire de l'abaisser, de manière à ce que, dans le cadre des tests pour l'obtention de la nationalité, le niveau requis s'apprécie davantage dans le cadre de la compréhension de la langue parlée et dans une moindre mesure de l'emploi de celle-ci dans la vie quotidienne. Ainsi, la Chambre de Commerce propose que le niveau de l'expression orale soit abaissé de A2 à A1, et celui de la compréhension orale de B1 à A2.

Néanmoins, elle considère que la connaissance de la langue luxembourgeoise est essentielle pour la cohésion sociale, cette langue étant le fondement de l'identité nationale. Son apprentissage par les populations étrangères résidentes aspirant à la naturalisation est une preuve de leur volonté de s'intégrer dans la société luxembourgeoise. La connaissance

¹⁵ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_FR.pdf page 28.

¹⁶ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_FR.pdf page 28.

de la langue est une condition importante pour prétendre à la nationalité, mais elle ne doit pas être un obstacle insurmontable, pour des populations étrangères aspirant à la nationalité et parfaitement intégrées dans la société par leur famille, leur emploi ou leurs activités socioculturelles. Elles peuvent même être amenées à ressentir cet obstacle de la langue comme un facteur d'exclusion.

Partant, dans l'hypothèse où le test de la langue luxembourgeoise serait maintenu dans son contenu actuel, la Chambre de Commerce préconise une analyse pratique et objective du test actuellement pratiqué afin de l'améliorer, pour qu'il corresponde davantage à la définition des niveaux A2 et B1 susmentionnée, et en particulier pour ce dernier qui se compose d'une écoute de trois textes et d'un questionnaire à choix unique. Bien que les questions composant le test d'écoute exigent une certaine capacité de déduction des candidats¹⁷, la question posée ne doit pas pousser le candidat à vouloir choisir deux réponses ou de l'induire en erreur.

Le premier exemple du test d'écoute publié sur le site Internet de l'Institut national des langues¹⁸, ainsi que les deux premières questions liées à l'écoute, illustrent parfaitement ce propos :

Le candidat se voit proposer l'écoute suivante intitulée « *En Auszuch aus den Noriichte verstoen* » :

« *Et gouf en Tëschefall an engem Persounenzuch vun den CFL.
Ee Mecanicien gouf dobäi verwonnt.
Den Tëschefall wor am Zuch vun 13.27 Auer vu Waasserbëlleg op Lëtzebuerg.
D'Heizung war iwwerhëtzt an hat ugefaang mat dämpfen.
Den Zuch stoung an deem Moment nach an der Gare zu Waasserbëlleg.
D'Passagéier hunn den Damp gesinn an och direkt gemierkt, dass et ganz warm gouf.
Si sinn aus dem Zuch gelaf an hunn d'Personal allertéiert... »*

La première question indique trois choix de réponses possibles. Une seule peut être choisie:

*Wou ass dat Ongléck geschitt?
A/ tëschent zwou Uertschaften
B/ an enger Gare
C/ an enger Lokomotiv*

D'une part, le texte fait état d'un incident « *Tëschefall* » et non pas d'un accident « *Ongléck* ». La mauvaise utilisation des mots peut induire le candidat en erreur. D'autre part, en l'absence de corrigé disponible en ligne, on peut penser que la bonne réponse soit la B, la réponse C est aussi correcte, si l'on considère que la locomotive fait partie intégrante du train, ou si l'on considère que de nos jours il n'y a plus de locomotive en tant que telle. Cela porte donc à interprétation et induit aussi le candidat en erreur.

La seconde question est :

¹⁷ Rapport d'évaluation du Ministère de la Justice – Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise page 27.

¹⁸ <http://www.insl.lu/>

Wat ass geschitt ? Eng Heizung ...

A/ ass explodéiert.

B/ huet gebrannt.

C/ ass ze waarm ginn.

Le texte d'écoute utilise le mot germanique « *iwwerhëtzt* » qui correspond à la réponse C « *ass ze waarm ginn* ». Le fait de savoir utiliser deux mots ayant la même signification correspond plus à un niveau B2 conformément aux prescriptions du cadre européen commun de référence pour les langues. Une personne ayant le niveau B1 ne pourra pas éviter les malentendus lors d'écoutes ou lors d'une conversation. Le niveau B1, qui se doit de placer la personne dans des situations prévisibles et des sujets familiers, implique qu'écouter des nouvelles comme une déclaration spontanée dans une gare ou à la radio ne correspondent pas à un niveau B1, mais B2 voir C1.

Aussi, la Chambre de Commerce est d'avis que ce type de questions risque d'être à l'origine de l'échec d'un nombre important de candidats, ainsi que de leur frustration tel que cela ressort des nombreux commentaires publiés dans le rapport d'évaluation de la Loi du 23 octobre 2008. La Chambre de Commerce suggère que le test de compréhension orale corresponde davantage à la définition du cadre européen commun de référence pour les langues. D'un point de vue purement pratique, la Chambre de Commerce recommande également l'utilisation de casques audio au lieu d'haut-parleurs, afin de placer tous les candidats dans les mêmes conditions optimales d'examen, leur évitant d'être éventuellement gênés par les autres candidats présents.

Finalement, la Chambre de Commerce rappelle la position publiée dans son avis du 4 avril 2007, où elle estimait qu'il ne serait pas choquant de tolérer une maîtrise légèrement inférieure de la langue luxembourgeoise, si ces insuffisances étaient compensées par d'autres éléments d'intégration. Comme la Chambre de Commerce l'avait justement suggéré en 2007, il ne serait, par exemple, pas choquant qu'une personne mariée à un luxembourgeois et arrivée au Luxembourg à un âge où l'apprentissage d'une langue étrangère supplémentaire n'est pas évident, mais qui aurait résidé et travaillé au Grand-Duché de nombreuses années, puisse se voir attribuer la nationalité luxembourgeoise malgré ses lacunes linguistiques.

3.b. La prise en compte de la réalité économique et linguistique du Luxembourg

Comme déjà indiqué, la Chambre de Commerce soutient l'idée qu'une connaissance de base du luxembourgeois est utile et nécessaire pour être naturalisé. Néanmoins, elle est en faveur d'une approche proportionnée et objective à cet égard, puisque bon nombre de candidats à la nationalité ne pratiqueront la langue luxembourgeoise qu'aux fins du test et ne l'utiliseront pas ou peu au quotidien.

Parallèlement à sa suggestion formulée ci-avant d'abaisser les niveaux requis en langue luxembourgeoise pour l'acquisition de la nationalité, la Chambre de Commerce souhaite rappeler sa position publiée dans son bulletin économique de mars 2012 relative aux niveaux des langues exigés pour le recrutement des fonctionnaires et des employés des

administrations de l'Etat et des établissements publics, correspondant à un cadre plus exigeant en langue luxembourgeoise que pour l'acquisition de la nationalité¹⁹.

Elle relève en effet que la législation réglementant les niveaux de compétence demandés en luxembourgeois, en français et en allemand pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics doivent être atteints aussi bien pour la compréhension orale que pour l'expression orale, alors que dans le cadre de la nationalité, les compétences requises dans ces deux domaines sont de niveau différent.

La Chambre de Commerce propose que les exigences en matière d'expression et de compréhension orales du luxembourgeois pour l'accès à la fonction publique et à la nationalité répondent à une certaine cohérence, et suggère que le niveau requis pour la langue luxembourgeoise à l'examen d'accès à la fonction publique soit abaissé à A2 pour l'expression orale et B1 pour la compréhension orale sans distinction de carrière.

La Chambre de Commerce préférerait également un régime linguistique en phase avec le monde de l'entreprise. Elle considère que l'intégration des étrangers passe principalement par l'emploi qu'ils occupent et partant, par l'apprentissage en premier de la langue de travail que leur entreprise pratique, à savoir le français, l'anglais et l'allemand. Dans la quasi-majorité des cas, les résidents étrangers apprendront le luxembourgeois dans un deuxième temps. La Chambre de Commerce souhaite souligner la réalité du terrain, selon laquelle la seule maîtrise du luxembourgeois ne permet pas de s'intégrer sur le marché du travail. En conséquence, la Chambre de Commerce appelle à la prise en compte de cet état de fait pour que le niveau acceptable de la maîtrise du luxembourgeois ne soit pas un obstacle insurmontable pour les candidats à la naturalisation.

Enfin, la Chambre de Commerce préconise un renforcement de l'utilisation des langues française et allemande dans la communication orale, notamment lors des campagnes électorales et dans les médias audiovisuels. Le niveau de maîtrise du luxembourgeois exigé pour la naturalisation ne permet pas à toutes les personnes naturalisées de suivre les campagnes politiques qui sont dominées par la langue luxembourgeoise. Cette situation est, de plus, en totale contradiction avec la volonté des pouvoirs publics d'inciter les résidents étrangers à s'inscrire sur les listes électorales par la publication de dépliants en plusieurs langues. Le fait que les ressortissants étrangers ne s'impliquent pas davantage dans le débat politique est, d'après la Chambre de Commerce, non pas un manque d'intérêt, mais un problème résultant avant tout de la barrière de la langue.

4) La condition du suivi de cours d'instruction civique

Le projet de loi sous avis ne modifie pas la condition de suivi des cours d'instruction civique en tant que telle, cours qui portent notamment sur le fonctionnement des institutions de l'Etat, les droits fondamentaux et l'histoire du pays. Toutefois, il introduit une **obligation de suivi pour tous les candidats à la nationalité quels qu'ils soient**, même s'ils ont accompli leur scolarité au Luxembourg. Les seules personnes qui en seront dorénavant dispensées sont les personnes souffrant d'un handicap grave les empêchant d'y participer.

¹⁹ Règlement grand-ducal du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics.

La Chambre de Commerce souligne qu'entre octobre 2009 et décembre 2010, plus de 85% des candidats à la naturalisation ont bénéficié d'une dispense du test de langue et des cours d'instruction civique²⁰. Ces dispenses de cours ne sont accordées, par la Loi du 23 octobre 2008, qu'aux candidats (i) ayant accompli au moins sept ans de scolarité au Luxembourg dans un établissement appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois (2.572 demandes sur 5.270 demandes au total pendant la période précitée), et (ii) aux candidats disposant d'une autorisation de séjour au Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et qui y résident depuis au moins cette date.

La Chambre de Commerce regrette la suppression de ces deux dispenses en ce qui concerne la condition du suivi des cours d'instruction civique, qui laisse, entre autres, sous-entendre qu'un étranger ne peut pas suffisamment s'intégrer dans la société luxembourgeoise par l'école et l'enseignement. Or, il n'y a pas meilleure intégration que l'accomplissement de sa scolarité dans un établissement qui, de surcroît, applique les programmes de l'enseignement public luxembourgeois qui est suivi par les Luxembourgeois.

Il en est de même de la personne présente au Grand-Duché de Luxembourg avant le 31 décembre 1984 et qui y réside toujours, que l'on peut présumer être intégrée à la société luxembourgeoise, puisqu'elle y a construit sa vie professionnelle, familiale et sociale sur une longue durée. Partant, la Chambre de Commerce estime que cette personne devrait être considérée à juste titre comme étant familière avec le fonctionnement politique, économique et social du Luxembourg, et qu'elle devrait continuer à bénéficier de la dispense de suivi des cours d'instruction civique.

Par ailleurs, en l'absence d'explication quant à la suppression de ces deux dispenses, la Chambre de Commerce dénonce un manque de cohérence étant donné que celles-ci sont maintenues pour le test de langue luxembourgeoise.

Concernant le contenu des cours d'instruction civique, la Chambre de Commerce souhaite rappeler là aussi sa position en la matière, publiée dans son bulletin économique de mars 2012 où, bien qu'elle comprenne la volonté d'inculquer certaines bases communes à tous les candidats à la naturalisation relatives à l'histoire et au fonctionnement du pays, ainsi qu'aux valeurs fondamentales qui fondent sa cohésion sociale, la Chambre de Commerce préférerait que les cours dispensés offrent une utilité plus concrète et reflètent davantage les aspects politiques, économiques et sociaux du pays. En effet, les candidats à la naturalisation sont principalement des ressortissants communautaires et occidentaux d'un niveau d'éducation relativement élevé, culturellement et sociologiquement proches des Luxembourgeois, et qui partagent les mêmes valeurs démocratiques. Il serait dès lors plus pertinent de valoriser une formation portant également sur les structures socio-économiques du Luxembourg et l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, puisque l'intégration des candidats passe, dans les faits, d'abord par le travail.

5) Le durcissement de la condition d'honorabilité

Ne peut prétendre à la naturalisation et, partant se la voit refuser, tout candidat qui fait de fausses affirmations, dissimule des faits importants ou agit en fraude dans le cadre de sa

²⁰ Bulletin économique de la Chambre de Commerce « Actualité & Tendances n°12 mars 2012 – Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine ».

demande en naturalisation. Il en va de même, sous certaines conditions, de la personne déjà condamnée au Luxembourg ou à l'étranger. Le projet de loi durcit les conditions quant à ces condamnations. Dorénavant, se verra refuser la naturalisation le candidat qui a été condamné à une peine de réclusion criminelle, une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois ou d'une peine d'emprisonnement avec sursis d'au moins douze mois. Néanmoins, le candidat sera « *pardonné* » et pourra être naturalisé, en cas de réhabilitation légale ou judiciaire, ou lorsqu'il aura exécuté définitivement sa peine depuis au moins dix ans avant l'introduction de sa demande en naturalisation²¹.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler. Elle comprend que l'intégration dans la société luxembourgeoise, et la préservation de la cohésion sociale, passe aussi par l'honorabilité des candidats à la naturalisation.

III.C. Les éléments de simplification administrative introduits par le projet de loi sous avis

Le premier aspect de la simplification administrative introduit par le présent projet de loi porte sur **l'augmentation des cas d'acquisition de la nationalité par déclaration**, mentionnés ci-avant dans la partie III.A. Les personnes visées peuvent dorénavant obtenir la nationalité par la remise d'une simple déclaration auprès de l'officier d'état civil. Elles n'ont plus à introduire une demande en naturalisation impliquant la production de toute une série de documents.

Le second porte sur **la transposition ou l'attribution des noms et prénoms**. Le projet de loi sous avis fait siennes les dispositions de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité, et abroge par conséquent cette loi. Le projet de loi prévoit également que les différents documents administratifs concernant une même personne naturalisée indiquent les mêmes noms et prénoms.

Partant, par application de l'article 2 point 17 (1) du projet de loi sous avis, le principe applicable est que toute personne acquérant ou recouvrant la nationalité luxembourgeoise par arrêté ministériel conserve les noms et prénoms qu'elle porte en application du droit de son pays d'origine. Si, au plus tard avant la décision du ministre de la Justice sur la demande en naturalisation ou en recouvrement de la nationalité, la personne demande l'application d'autres noms et prénoms, selon les dispositions du projet de loi sous avis, l'arrêté ministériel en fait état. Dans tous les cas, le point 17 (3) de l'article 2 du projet de loi sous avis insiste sur le fait que les noms et prénoms tels que mentionnés dans l'arrêté ministériel s'imposent à toutes les autorités administratives et judiciaires.

La Chambre de Commerce se félicite de cette simplification administrative et de l'introduction d'un délai pour introduire sa demande en transposition ou en attribution de noms et prénoms, ce qui ne peut que contribuer à réduire les problèmes d'identification des personnes.

²¹ La loi du 23 octobre 2008 prévoit que la naturalisation est refusée au candidat qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins un an. Il peut être « *pardonné* » et être naturalisé en cas de réhabilitation légale ou judiciaire, ou lorsqu'il aura exécuté définitivement sa peine depuis au moins quinze ans avant l'introduction de sa demande en naturalisation.

Le troisième cas de simplification administrative porte sur **le travail des officiers d'état civil** qui actent les déclarations d'acquisition de la nationalité sans qu'il n'y ait besoin d'un agrément du ministre de la Justice. Il en est de même pour les cas de perte de la nationalité, que le projet de loi a réduit à un seul cas de renonciation, et qui s'opère par simple déclaration devant l'officier d'état civil.

De plus, le projet de loi sous avis introduit au point 36 de son article 2, un nouveau chapitre VIII intitulé « *VIII.- De la compétence des officiers de l'état civil et des actes indigénat* », selon lequel les officiers d'état civil pourront dorénavant rectifier, par simple mention, les erreurs ou omissions sur les actes d'indigénat sur ordre du ministre de la Justice.

La Chambre de Commerce soutient le principe de la simplification administrative et le fait que les officiers d'état civil puissent opérer dans les cas ne prêtant pas à discussion et ne nécessitant pas l'agrément du ministre de la Justice.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève **une modification qui ne s'inscrit pas dans la volonté de simplification administrative souhaitée** par le gouvernement. En effet, l'article 2 point 9 (2) 1° du projet de loi sous avis prévoit que le candidat à la naturalisation ne pouvant produire un acte de naissance peut transmettre un acte de notoriété établi et homologué selon les articles 70 à 72 du Code civil.

La Chambre de Commerce estime qu'il peut s'avérer difficile pour certains candidats de produire la déclaration de trois témoins, notamment pour les demandeurs issus de pays en guerre ou ayant été en guerre, ou de pays n'existant plus. De ce fait, bien qu'elle soit satisfaite de cette possibilité de preuve par un acte de notoriété, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à rétablir la possibilité de produire l'acte de naissance des enfants du demandeur, que le projet de loi sous avis a supprimée. La Chambre de Commerce est d'avis que la seule production d'un acte de naissance ou d'un acte de notoriété concernant le seul demandeur restreint l'accès à la nationalité pour toute une catégorie de demandeurs, ce qui va à l'encontre de l'essence même du projet de loi sous avis.

De manière générale, la Chambre de Commerce approuve, sous réserve des remarques et propositions formulées ci-avant, le projet de loi sous avis, qui poursuit le travail de modernisation du droit de la nationalité. Toutefois, la Chambre de Commerce regrette que la procédure de naturalisation se concrétise seulement par l'envoi d'un simple courrier administratif aux personnes nouvellement naturalisées. Elle insiste, comme mentionné dans son avis du 4 avril 2007 et son bulletin économique de mars 2012, sur le fait que l'intégration ne doit pas se limiter à l'accomplissement des conditions imposées pour l'obtention de la nationalité. L'intégration des candidats à la nationalité sera d'autant plus une réussite s'ils sont accueillis au sein de la communauté luxembourgeoise. Ceci peut se concrétiser, au terme de la procédure de naturalisation, par la tenue d'une cérémonie solennelle qui accueille symboliquement les nouveaux citoyens luxembourgeois, comme cela se pratique au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en France ou aux Etats-Unis. Ce type de cérémonie contribuerait au développement du sentiment d'appartenance et de responsabilité envers la nation luxembourgeoise par les nouveaux luxembourgeois.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2, points 4 et 5

L'article 2 points 4 et 5 du projet de loi sous avis utilise les termes « *luxembourgeois d'origine* ». La Chambre de Commerce souhaite réitérer la position publiée dans son avis du 4 avril 2007, où elle s'interrogeait sur la pertinence de cette notion. En effet, l'article 1^{er} du projet de loi sous avis définit simplement les Luxembourgeois (« *Sont Luxembourgeois : (...)* »). La notion de « *Luxembourgeois d'origine* » n'entraîne aucun droit ni aucune qualité supplémentaire. Le droit actuel de la nationalité luxembourgeoise et le projet de loi sous avis œuvrant pour « *le vivre ensemble* », l'utilisation de cette notion risquerait d'induire en erreur et d'opposer la qualité de « *Luxembourgeois d'origine* » à la qualité de « *Luxembourgeois par naturalisation* ».

La Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous avis à poursuivre leur travail de modernisation du droit de la nationalité en ne retenant que la seule notion de « *Luxembourgeois* » sans opérer de distinction artificielle entre les Luxembourgeois d'origine et les Luxembourgeois naturalisés. La Chambre de Commerce propose également que le premier titre de la loi du 23 octobre 2008 conservé par le projet de loi sous avis « *I. Des Luxembourgeois d'origine* » soit également modifié en conséquence.

Concernant l'article 2, point 8

Au terme de l'article 2 point 8 (5) paragraphes 1 et 2 du projet de loi sous avis, le demandeur atteint d'un handicap grave, certifié par un médecin spécialiste, peut être dispensé de participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique. Le ministre de la Justice peut ordonner une expertise médicale.

La Chambre de Commerce se demande si les auteurs du projet de loi envisagent l'adoption d'un règlement grand-ducal pour déterminer les personnes compétentes pour réaliser l'expertise médicale, ainsi que pour encadrer les modalités de l'organisation d'une telle expertise.

Concernant l'article 2, point 9

L'article 2 point 9 (2) 8° du projet de loi sous avis, dans sa dernière phrase, prévoit que le ministre de la Justice peut dispenser, « *dans des cas exceptionnels* », le demandeur de produire l'un ou l'autre document requis à l'appui de sa demande de naturalisation.

La Chambre de Commerce regrette l'absence d'explication ou de définition encadrant ces cas exceptionnels, ce qui constitue une source d'insécurité juridique. Elle se demande si cela ne risque pas de se substituer à la procédure spéciale de naturalisation que le projet de loi supprime, voire d'être contraire au principe d'égalité de traitement en l'absence de critères objectifs de justification.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve des observations ci-avant, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

AAN/TSA