

# Projet de loi 5620

Avis de l'ASTI (association de soutien aux travailleurs immigrés asbl)

## Introduction

Le projet de loi fait suite à la déclaration sur l'Etat de la nation du 7 mai 2002 lors de laquelle le Premier Ministre Jean-Claude Juncker disait: « *Le gouvernement plaide pour la double nationalité. Parce que la participation à la prise de décisions du plus grand nombre possible de personnes représente pour nous un intérêt national.* »

Cette déclaration est sans ambiguïté: il s'agit d'inclure le plus grand nombre de personnes dans le processus démocratique. Le chef du gouvernement considère la double nationalité comme un moyen privilégié pour y arriver. Il faudra donc situer le présent projet de loi à l'aune des ambitions exprimées par le Premier Ministre.

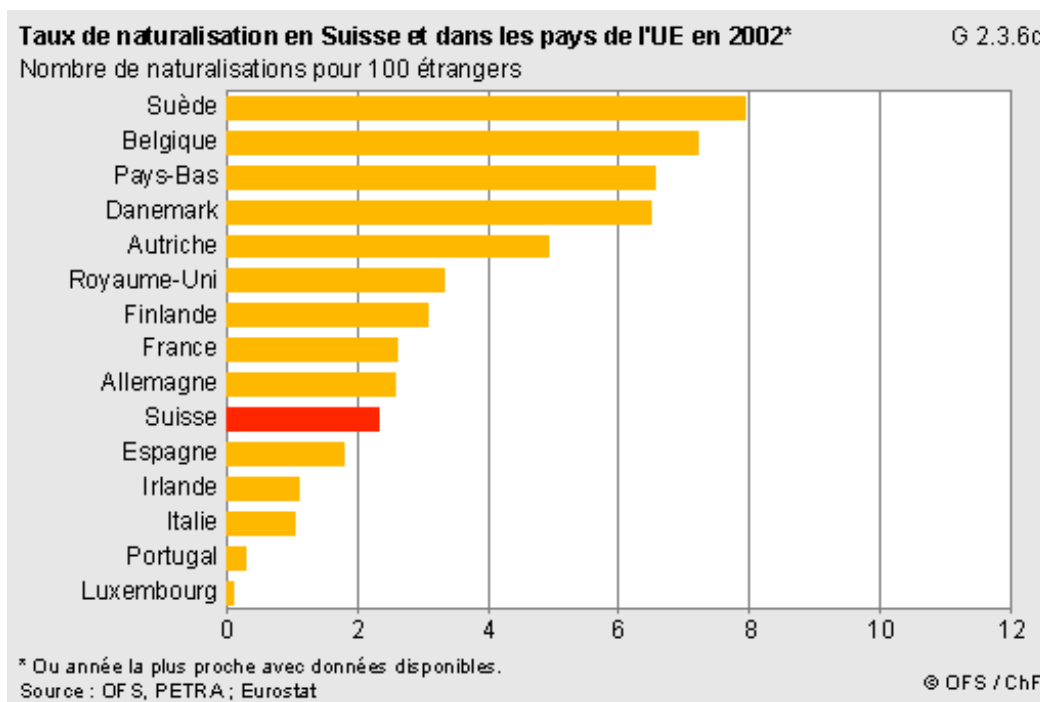
Le présent avis se veut une modeste contribution au débat de société autour de la double nationalité que le Ministre de la Justice a appelé de ses vœux.

## Première partie : le contexte

Il paraît utile de faire un historique de l'évolution du droit de la nationalité au Luxembourg. A cet égard il faut se féliciter que la toute jeune Université du Luxembourg ait fourni un excellent travail que nous nous permettons de reprendre en annexe. Il s'agit de la conférence de Monsieur Denis Scuto du 3 mars 2005 à l'Université du Luxembourg. (Annexe 3 du présent avis)

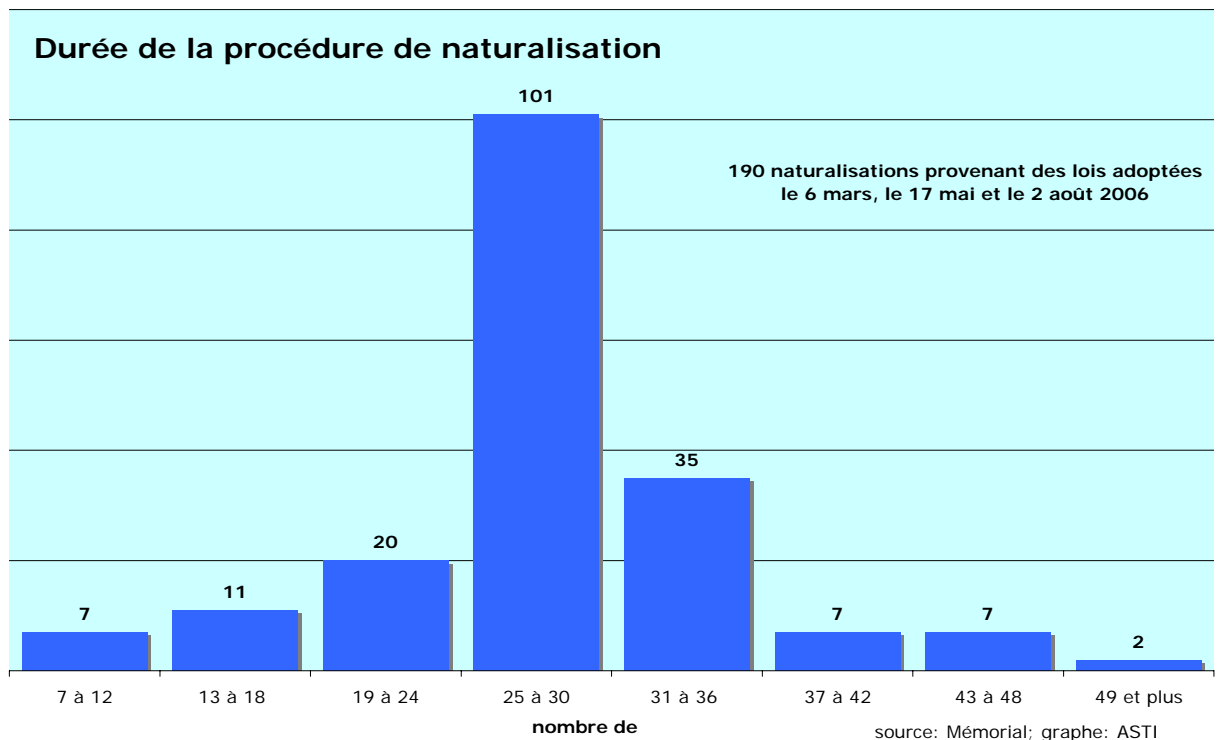
La situation démographique du Grand - Duché de Luxembourg est bien connue et nous évoquerons un seul chiffre ici: en 2004 les Luxembourgeois avec 60% de la population résidente affichaient 2 533 naissances et les étrangers résidents représentant 40% de la population en avaient 2 919.

Avec 800 à 1000 naturalisations par an, le Grands Duché est loin de connaître pour l'instant une ruée sur sa nationalité . A ce titre il est intéressant de se pencher sur une comparaison avec d'autres pays :



Le plus faible taux de naturalisation se vérifie dans le pays au plus fort pourcentage d'étrangers. Ce paradoxe pose évidemment des questions.

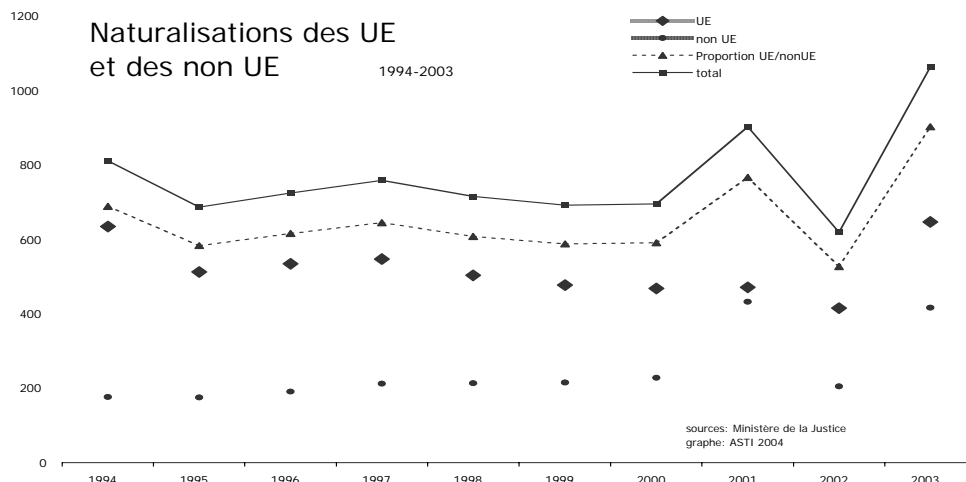
Un autre élément important est la durée de la procédure actuelle pour l'obtention de la nationalité luxembourgeoise .



*Seulement 20% des demandes mettent moins de 2 ans pour aboutir, 71,5 % de 2 à 3 ans et 8,5 % des demandes plus de 3 ans.*

La nouvelle approche préconisée par le projet de loi 5620, et qui sera rendue possible par un changement de la constitution, devrait raccourcir la durée de la procédure. L'ASTI soutient pleinement cette nouvelle approche et ce souhait de réduire la durée. Il faudra cependant des fonctionnaires supplémentaires au Ministère de la Justice, auquel incombera désormais seul toute la gestion de la procédure.

Quant aux motivations, il est impossible de scruter les raisons exactes et profondes de tout un chacun qui se décide pour adopter la nationalité luxembourgeoise. Il n'y a pas de doute que la motivation des ressortissants d'un Etat – membre de l'Union Européenne est moins intense que celle d'un ressortissant d'un pays tiers, surtout que sous la législation actuelle il faut abandonner encore sa nationalité d'origine.



Avant d'en venir aux dispositions du projet de loi donnons la parole à un expert et jetons un regard sur ce qui se fait à l'étranger.

« (...) Les législations de la nationalité subissent l'influence des traditions juridiques, de l'émergence de l'Etat-nation, des exemples étrangers, du rôle joué par les migrations (émigration et immigration) ou de la présence de minorités, enfin du droit de la famille. Deux parmi ces facteurs sont pourtant déterminants pour mieux comprendre les différences et les similitudes entre les différentes législations : la tradition juridique et le découplage entre territoire et population constitutive (phénomènes de l'émigration et de l'immigration). Je m'efforcerai de montrer que démarrant avec des traditions juridiques et situations migratoires différentes, les lois sur la nationalité aujourd'hui convergent sous l'effet de l'immigration. Dans le cadre de frontières stabilisées et d'incorporation des valeurs démocratiques, les Etats pratiquant le jus soli deviennent alors légèrement plus restrictifs tandis que les pays de jus sanguinis s'ouvrent au jus soli.(..).»  
Patrick Weil<sup>1</sup>

Voici des éléments du tableau publié par Patrick Weil :

DANS LE CAS DES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE, LES INFORMATIONS PROVIENNENT ESSENTIELLEMENT DE HANSEN, 1998

• **CONDITIONS POUR LA NATURALISATION**

	Résidence	Connaissance de l'histoire	Connaissance de la langue	Serment de loyauté	Revenus suffisants	Enquête de moralité	Absence de condamnation	Renonciation à la nationalité antérieure
Autriche	10 ans	-	Oui	Oui	Oui	-	Oui	Oui
Belgique	3 ans	-	-	-	-	-	-	-
Canada	Perm.3 ans sur 4 avant la demande.	Oui	Oui	Oui	-	-	Oui	-
Danemark	7 ans	-	Oui	-	Oui	-	Oui	-
Finlande	5 ans	-	-	-	Oui	-	Oui	-
France	5 ans	-	Oui	-	Oui	Oui	Oui	-
Allemagne	Permanent 8 ans	-	Oui	-	Oui	-	-	Oui
Israël	Permanent ; 3 années sur 5 avant la demande	-	Oui	-	-	-	-	Oui
Italie *	10 ans	-	-	-	-	-	-	-
Luxembourg	5 ans de séjour continu	-	Oui	-	Oui	-	Oui	Oui
Pays-Bas	Résidence permanente pendant 5 années consécutives	-	Oui	-	-	-	-	-
Portugal**	10 ans, 6 ans pour ressortissants de pays lusophones	-	Oui	-	Oui	Oui	-	-
Russie	5 ans	-	-	-	-	-	-	-
Espagne	10 ans	-	-	-	-	-	-	-
Suède	5 ans	-	-	-	-	-	Oui	-
Royaume-Uni	résidence pendant 5 ans	-	Oui	-	-	Oui	-	-
Etats-Unis	5 ans de séjour permanent.	Oui	Oui	Oui	-	Oui	Eventuellement	Oui*

\*Changements en vue en Italie :

« L'Italie opte pour le droit du sol

Le projet, présenté par le ministre de l'Intérieur, Giuliano Amato, se propose notamment de remplacer le droit du sang par le droit du sol. Il abrégera aussi de moitié la durée du séjour, imposée pour obtenir la citoyenneté italienne : cinq ans au lieu de dix. Il prévoit enfin toute une série d'aménagements destinés à faciliter l'intégration des immigrés et de leurs familles. » Le Figaro 4 août 2006

**Constat du tableau qui précède :**

la plupart des pays d'immigration demandent 5 années de séjour, voire moins.

<sup>1</sup> Patrick Weil L'accès à la citoyenneté : une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité  
www.canada.metropolis.net/events/metropolis\_presents/EU\_speakers/Weil2\_fr.doc -

## **Autre élément : l'accès à la nationalité par le mariage.... ailleurs<sup>2</sup>**

« En France, l'article 21-1 du code civil énonce que « le mariage n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité ».

Cependant, l'article suivant permet à un étranger marié avec un Français d'obtenir la nationalité française par simple déclaration. Cette déclaration peut être faite après un an de mariage, dans la mesure où la communauté de vie entre les époux n'a pas cessé. La condition de délai est supprimée lorsque la filiation d'un enfant est établie à l'égard des deux conjoints, que la naissance ait eu lieu avant ou après le mariage. (..)

Une fois que la déclaration accompagnée des pièces justificatives est enregistrée, l'administration peut, dans le délai d'un an, s'opposer par décret en Conseil d'État à l'acquisition de la nationalité française si elle estime l'étranger indigne ou insuffisamment assimilé.

La relative facilité avec laquelle il est possible d'acquérir la nationalité française par le mariage conduit à s'interroger sur les règles en vigueur dans les autres pays européens.

La présente étude examine dans quelles conditions le mariage facilite l'accès à la nationalité dans sept pays européens : l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

(..)

L'analyse des législations étrangères montre que :

(..) En Allemagne, au Portugal et en Italie, la naturalisation du conjoint étranger est de droit.

La loi allemande sur la nationalité dispose en effet que les conjoints étrangers de ressortissants allemands doivent être naturalisés s'ils en font la demande et s'ils remplissent certaines conditions de moralité et d'intégration. Les durées de séjour et de mariage requises pour obtenir la naturalisation par mariage ont été respectivement fixées à trois et deux ans par un texte réglementaire. La naturalisation de droit n'est pas propre aux conjoints de citoyens allemands : les autres étrangers peuvent également en bénéficier, mais après avoir séjourné en Allemagne pendant huit ans.

De même, la loi italienne prévoit que le conjoint étranger peut présenter une demande de naturalisation après qu'il a résidé au moins six mois de façon régulière dans le pays ou après trois ans de mariage. La nationalité italienne ne peut être refusée que pour les raisons indiquées dans la loi : condamnations pénales et risques pour la sécurité de la République.

Au Portugal, le mariage permet d'acquérir la nationalité par simple déclaration, comme en France. L'étranger marié à un citoyen portugais depuis trois ans peut acquérir la nationalité portugaise par simple déclaration enregistrée par les services de l'état civil, dans la mesure où la communauté de vie entre les époux n'a pas cessé.

Comme en France, il existe une procédure d'opposition : lorsque l'étranger ne remplit pas les conditions requises pour obtenir la nationalité portugaise, les services de l'état civil doivent prévenir le ministère public. Celui-ci peut introduire une action en justice pendant l'année qui suit l'enregistrement de la déclaration.

Dans les autres pays, le mariage facilite la naturalisation.

Au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les étrangers conjoints de nationaux peuvent obtenir la nationalité du pays selon la même procédure que les autres étrangers, mais plus rapidement.

Dans ces quatre pays, les conjoints étrangers doivent demander leur naturalisation et suivre la procédure de droit commun. À quelques exceptions près - ainsi, au Royaume-Uni, ils n'ont pas besoin de passer l'examen linguistique auquel les autres candidats à la naturalisation sont soumis

---

<sup>2</sup> <http://www.bladi.net/forum/39041-procedure-naturalisation-mariage-europe/>

-, ils doivent remplir les mêmes conditions de moralité et d'intégration que les autres étrangers, mais les durées minimales de séjour dans le pays sont raccourcies.

Alors que le délai de droit commun est de sept ans au Danemark, le conjoint étranger d'un Danois peut demander sa naturalisation à l'issue d'un séjour variant entre quatre et six ans en fonction de la durée du mariage.

De même, en Espagne, la durée du séjour dans le pays est ramenée de dix à un an. Au Royaume-Uni, elle est ramenée de cinq à trois ans. Aux Pays-Bas, la condition de durée de séjour est supprimée pour les étrangers qui sont mariés avec un ressortissant néerlandais depuis au moins trois ans. En outre, alors que l'acquisition de la nationalité néerlandaise par naturalisation suppose en principe la renonciation à la nationalité d'origine, les conjoints de citoyens néerlandais peuvent conserver la leur. »

En Belgique<sup>3</sup> le conjoint doit avoir résidé au moins 3 ans après le mariage pour avoir droit à la nationalité belge.

### Constat de l'aperçu qui précède :

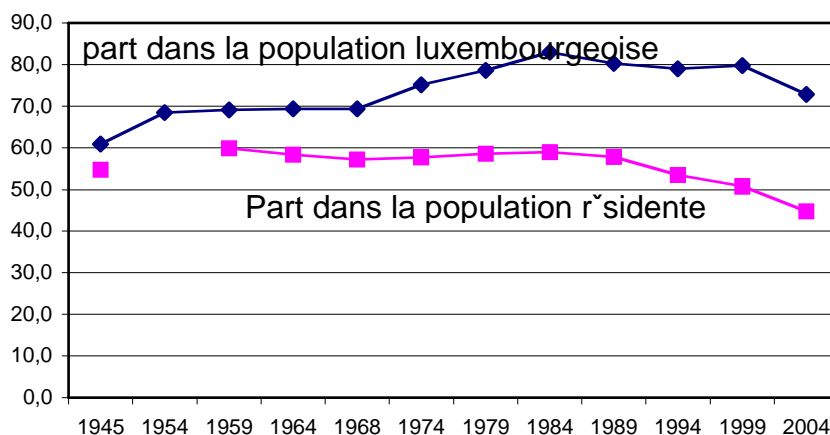
Les pays passés en revue accordent des délais de séjour moindres pour les conjoints de nationaux.

A noter qu'il en est de même encore sous la législation en vigueur actuellement au Luxembourg. Le projet 5620 prévoit de passer de 3 à 7 ans de séjour.

### La double nationalité comme élargissement du corps électoral

Comme Monsieur le Premier Ministre a invoqué l'élargissement du corps électoral par le biais de la double nationalité, nous nous permettons d'évoquer qu'à ce jour le corps électoral se rétrécit et le suffrage universel obtenu par nos ancêtres en 1919 fond comme peau de chagrin. Si au 19<sup>e</sup> siècle, le vote était censitaire, une nouvelle donne prévaudra à savoir une société régie par une minorité et s'éloignant à pas de géant de l'idéal démocratique.

### Part des électeurs dans la population



source : Forum 244 de novembre 2004

Pour y échapper il faudra opérer des changements profonds.

Citons Lionel Fontagne<sup>4</sup> : « Enfin, rien de décisif ne pourra probablement se faire sans modifier l'équilibre de l'économie politique. De ce point de vue la situation dans laquelle l'essentiel de la dynamique de l'emploi repose sur les salariés migrant ou commutant, alors que le vote est concentré sur les inactifs ou les actifs de la sphère publique, est une source de blocage à laquelle

<sup>3</sup> <http://www.diplomatie.be/fr/services/nationalitydetail.asp?TEXTID=740>

un réexamen des questions de double nationalité et de participation politique des étrangers aux scrutins permettrait d'apporter une solution. »

## Deuxième partie : Considérations générales

La question fondamentale qui doit être posée est celle de savoir si le Luxembourg considère que l'accès à la nationalité, voire la double nationalité, relève du mérite du demandeur ou d'une attitude volontariste de l'Etat luxembourgeois.

La réponse à cette question conditionne entièrement l'approche en matière de législation sur la nationalité. Aux yeux de l'ASTI, les auteurs du projet de loi ont choisi l'option du mérite. C'est en cela que l'avis de l'ASTI quant au projet de loi déposé est globalement négatif. Il est vrai que deux éléments importants du projet de loi – la possible pluralité de nationalités et le recours judiciaire – rencontrent l'entière approbation de l'ASTI. Ces deux éléments n'enlèvent cependant en rien à l'approche des auteurs du projet de loi de considérer l'octroi de la nationalité luxembourgeoise comme une faveur accordée au demandeur méritant.

Les auteurs du projet de loi situent donc la naturalisation comme « couronnement » d'un processus d'intégration.

Nous aimerions évoquer ici une autre conférence à l'Université du Luxembourg, à savoir celle du professeur Friedrich Heckmann le 11 octobre 2005 qui a fait une étude comparative de plusieurs pays<sup>5</sup> et qui en vient à constater que la naturalisation est considérée de plus en plus comme instrument d'intégration et non comme aboutissement du processus d'intégration.

Partant de ce constat, l'ASTI est convaincue que l'analyse du Premier Ministre selon lequel « *la participation à la prise de décisions du plus grand nombre possible de personnes représente pour nous un intérêt national* » restera au stade de l'analyse. Le projet de loi, tel que déposé, ne changera pas la situation actuelle. Il n'est pas suffisant d'admettre la possibilité d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise sans devoir renoncer à la nationalité détenue pour « réinstaurer » la démocratie au Grand-Duché de Luxembourg. Les « autres » conditions doivent être telles que la personne non détentrice de la nationalité luxembourgeoise acquiert le sentiment d'être invitée à la participation à la prise de décision au Luxembourg.

Il convient de relever ici que la moyenne des arrivées annuelles d'étrangers au Luxembourg se situe autour de 8 à 10 mille personnes. La moyenne annuelle des naturalisations, selon la législation en vigueur, se situe entre 800 et 1 000 personnes. Sans préjuger des effets d'une législation admettant la double nationalité, le défi d'insertion dans la société ne se pose pas seulement après x ans de séjour. Une politique d'intégration ne peut faire l'impasse sur une politique d'accueil. À l'instar de ce qui se fait dans les pays voisins des moyens conséquents doivent être mis en œuvre pour donner corps à une politique volontariste en la matière. C'est ainsi que la France et l'Allemagne proposent 500 respectivement 600 heures de cours de langue à l'arrivée au pays.

Dans son récent avis le Conseil Economique et Social<sup>6</sup> préconise un contrat d'intégration aux nouveaux venus :

« L'objectif de ce contrat d'intégration serait de faciliter l'insertion du nouvel arrivant (souligné par l'ASTI) sur le marché du travail et dans la société luxembourgeoise en lui offrant une formation linguistique ainsi qu'une formation en instruction civique. L'offre linguistique doit être diversifiée, tenant compte des compétences acquises et comporter au moins le luxembourgeois et le français. La formation civique pourrait comprendre notamment des connaissances sur l'histoire du Luxembourg, sa culture, ses institutions, son système politique, les valeurs d'une société libre et démocratique, le droit du travail, le système éducatif et la sécurité sociale.

Compte tenu du fait que pour les travailleurs communautaires, le principe de la libre circulation empêche toute obligation en la matière, l'attrait des cours à leur égard doit

---

<sup>5</sup> Heckmann F., in: Integrationsreport, Campus 2004

<sup>6</sup> Pour une politique d'immigration et d'intégration active, 12 octobre 2006

être assurée. Pour les ressortissantes non-communautaires, il serait légalement possible de leur fixer un programme d'intégration de manière contraignante. Néanmoins, le CES estime que, plutôt que d'agiter la menace de sanctions, il conviendrait de leur proposer des incitants positifs tels que l'octroi d'un permis de séjour/travail définitif ou la réduction de la durée minimale de séjour de sept à trois ans pour la naturalisation. »

Il va sans dire que l'ASTI se rallie à pareille proposition adoptée à l'unanimité par le CES. Si le projet 5620 évoque la naturalisation comme aboutissement d'un processus, il doit bien y avoir un début. Nous avons vu que ce début de parcours concerne tous les ans des milliers et des milliers de personnes. Il est essentiel de prendre un bon départ, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une épreuve sportive mais de l'enjeu du vivre ensemble. Ne faudrait-il pas permettre au maximum de « nouveaux » d'arriver à bon port et ce dans l'intérêt bien compris de ceux qui y sont déjà ?

En considération de ces réflexions, l'ASTI préconise de revoir le projet de loi en discussion en choisissant l'approche volontariste. L'examen proprement dit du projet de loi suit cette approche.

### Troisième partie : Examen du projet de loi

#### Les aspects positifs du projet de loi:

- i) L'introduction du principe de la double nationalité

Cette optique a été préconisée depuis longtemps par l'ASTI. La députée Renée Wagner avait déposé une proposition de loi dans ce sens en 2 000. Il ne faut pas oublier ici le changement d'attitude du Conseil de l'Europe qui a abandonné son attitude restrictive en adoptant la Convention européenne du 6 novembre 1997 sur la nationalité du Conseil de l'Europe.

- ii) Une procédure administrative qui crée un droit à la nationalité avec des possibilités de recours en cas de refus.

Une fois encore l'ASTI se réjouit de ce coup de modernité qu'elle a souhaité depuis longtemps.

#### **Le projet renferme cependant toute une série d'obstacles à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise.**

##### *Un grand absent: le droit du sol*

Nous détectons dès l'article premier un élément de droit du sol, se limitant cependant aux enfants nés au Luxembourg de parents inconnus ou apatrides. Le souci, que nous partageons évidemment, consiste à éviter des apatrides.

Nous demandons que le législateur aille plus loin et consacre le droit du sol généralisé, une caractéristique des pays d'immigration. Les quelque 3 000 enfants naissant par an de parents étrangers au Luxembourg peuvent certes demander la nationalité à 18 ans ou être naturalisés dans la foulée avec leurs parents.

En absence d'un droit du sol plus prononcé, un enfant naissant de nos jours de parents étrangers au Grand – Duché sera « entouré » au moment d'arriver à l'âge de 18 ans de 54 000 autres enfants et jeunes nés entre-temps comme étrangers au Luxembourg !

Mais quelle est l'utilité de retarder l'obtention de la nationalité luxembourgeoise à ces enfants, tout en sachant que ceux-ci remplissent en tout état de cause toutes les conditions à l'âge de 18 ans. L'approche du 5620 ne permet pas à ces enfants de se considérer luxembourgeois dans les phases importantes de la vie que sont l'enfance et l'adolescence. Par ailleurs, leur appliquer le droit du sol éviterait qu'ils encombrant les procédures : sur 10 ans nous en venons à 30 000 jeunes adultes auxquels on pourrait faire l'économie de se lancer dans des procédures.

On nous objectera qu'il n'y a pas de certitude que tous ces enfants resteront au Luxembourg. Faute d'avoir des éclaircissements statistiques à ce sujet, nous nous bornerons à dire que ceux qui acquièrent la nationalité à leur majorité, voire en un âge plus avancé, ne resteront pas pour autant certainement et pour toujours au Grand - Duché. De plus, l'enfant possédant la nationalité luxembourgeoise du fait d'un auteur luxembourgeois, n'apporte aucune garantie quant à sa situation définitive au Grand - Duché de Luxembourg.

En ce qui concerne le rallongement général de la durée de séjour, l'ASTI ne peut accepter que sous le prétexte d'introduire le droit à la double nationalité la durée de séjour sera généralement rallongée. L'exposé des motifs n'apporte aucun élément convainquant à ce rallongement. L'abrogation des délais plus favorables en cas de mariage va à l'encontre de la pratique de la plupart des pays européens (cf à ce sujet le comparatif figurant dans la première partie du présent avis).

*Nous en venons aux exigences en langue luxembourgeoise.*

Soulignons deux aspects positifs quant aux principes évoqués. Faut-il rappeler que la législation actuelle comprend déjà des exigences linguistiques, sans la moindre précision ? Précision il y aura, et c'est une bonne chose. Les auteurs se limitent à parler de connaissances orales. Voilà pour les côtés positifs.

Nous regrettons vivement l'absence de toute précision quant aux exigences, l'absence du (projet de) règlement grand – ducal qui les préciserait.

Les exigences linguistiques constituent la pierre angulaire, elles feront apparaître la volonté d'inclusion du gouvernement ou alors une continuité de la vision de la nationalité comme un mérite et de la langue comme un moyen sélectif et restrictif.

L'ASTI renvoie ici aux suggestions du Conseil Economique et Social en son avis du 12 octobre 2006. Le CES évoque des offres de cours de langue à proposer à l'arrivée au pays. Il propose d'en augmenter l'attractivité en ouvrant à celles et à ceux qui les mettraient à profit à ce moment - là la perspective d'un accès à la nationalité après 3 années de séjour déjà. Cette proposition, adoptée à l'unanimité par les forces vives, devrait interpeller le législateur. Le CES trace un parcours d'intégration en concrétisant la phase de début. Le texte du 5620 parle de la naturalisation comme la fin d'un parcours. Or qui dit fin, pense implicitement à un début. Autant lui donner un contours et un contenu.

*Toujours inconciliable ?*

Le gouvernement veut refuser la nationalité à l'étranger lorsqu'elle ne se concilie pas avec les obligations qu'il a à remplir envers l'Etat auquel il appartient et qu'il pourrait en naître des difficultés. La formulation de l'article 7.4 est reprise de la loi actuellement en vigueur, elle ne fait plus de sens dans un contexte créé par la nouvelle loi et qui comprendra la possibilité de la double nationalité. Le maintien de cette disposition ne fera que créer des insécurités juridiques, voire ouvrira la porte à des possibles abus pour refuser l'octroi de la nationalité luxembourgeoise.

*Eviter des abus*

La déchéance de la nationalité devrait découler uniquement de fausses déclarations faites pour l'obtenir. Cette déchéance ne devrait être possible qu'endéans un délai de x années après l'attribution de la nationalité. En effet, une menace d'apatridie risque de peser sur ceux qui ont perdu leur nationalité en acquérant la nationalité luxembourgeoise. Partageant le souci d'éviter des abus, la « dissimulation de faits importants » nous pose problème. Mettons ces termes en relation avec la « notice bibliographique rédigée avec exactitude » dont question à l'article 10.2.a. Pour préciser les choses et donner un cadre juridique non équivoque, nous proposons d'énumérer sous 10.2.a les éléments limitatifs à étayer par des certificats et de biffer dans l'article antérieur la dissimulation de faits importants.



Que l'on veuille s'entourer de preuves de l'honorabilité des demandeurs est une chose, que l'on en vienne à demander un extrait de casier judiciaire luxembourgeois évidemment, mais pourquoi remonter à l'âge de 18 ans ? Actuellement l'obtention d'un extrait de casier d'un pays hors UE entraîne des délais très longs, en exiger de toutes les étapes de la vie nous semble exagéré. Pourquoi ne pas demander d'étayer les 7 années précédant l'arrivée au Luxembourg, par exemple ?

### *Deux classes de Luxembourgeois ?*

La terminologie de Luxembourgeois d'origine comme terme juridique nous pose problème. Y aurait-il donc deux catégories juridiques de Luxembourgeois: ceux d'origine et ceux de date récente. Cette distinction coulée dans la loi crée des Luxembourgeois d'intensité juridique différente, par exemple quant à l'article 13 et le recouvrement de la nationalité. Pareille démarche doit valoir pour tous.

Les deux catégories de Luxembourgeois auraient encore une incidence à l'article 14.b. qui stipule que le Luxembourgeois sans origine luxembourgeoise peut être déchu de la nationalité pour avoir manqué à ses devoirs de citoyen. Nous renvoyons à quelques réflexions quant au principe de la déchéance sous l'annexe 2.

Et quid des Luxembourgeois dits d'origine ayant manqué à leurs devoirs de citoyen ?

A ce stade il est remarquable de constater que les auteurs du projet de loi persistent à maintenir la qualité de luxembourgeois à deux degrés : les luxembourgeois détenant la nationalité luxembourgeoise d'un auteur luxembourgeois et les autres. Il serait utile de savoir de combien d'abus les autorités sont saisies au cours d'une décennie par exemple.

La législation prévoit pour des faits pareils des sanctions pénales pour TOUS et le cas échéant la déchéance des droits politiques pour LES Luxembourgeois. Irait-on introduire une sorte de double peine pour ceux qui ne sont pas des Luxembourgeois d'origine, mais auraient eu la nationalité à l'âge de 2 mois par exemple, ensemble avec leurs parents ?

Encore et toujours dans ce contexte, le certificat de nationalité prévu à l'article 24 doit simplement indiquer que l'intéressé possède la nationalité sans spécifier par quelle voie il l'a obtenue. Les auteurs du projet de loi continuent à évoquer sur le certificat de nationalité l'hypothèse de l'obtention de la nationalité par option, une voie que le projet actuel abolit.

Dernier élément, l'article 18 devrait être modifié. Si un demandeur remplit (à nouveau) les conditions il devrait pouvoir faire valoir son droit.

### Quatrième partie : Conclusions

#### **En considération des éléments développés ci – dessus, l'ASTI demande :**

a) de ne pas entamer l'examen à fonds des articles avant d'avoir sous la main le (projet de) règlement grand-ducal sur les exigences linguistiques,

b) d'introduire le principe du droit du sol,

c) de biffer

- dans l'article 7.5. « dissimuler des faits importants » tout en complétant l'article 10.2b par une liste exhaustive d'éléments à étayer par des certificats,

- l'article 7.4. et 12.4 parce que superflu en cas de double nationalité,

- l'alinéa 14.b prévoyant la déchéance des Luxembourgeois non d'origine pour avoir manqué à leurs devoirs de citoyen,

- dans l'article 24 les termes « par origine, par naturalisation, par option ou par recouvrement »,

d) de préciser dans l'article 14.a qu'il ne peut y avoir de déchéance que pour cause de fausses déclarations et ce endéans les x années suivant l'attribution de la nationalité,

e) de préciser de façon limitative les informations requises pour la notice bibliographique et d'enlever la formule « dissimulation de faits importants »,

f) de donner suite à la proposition du CES en permettant l'accès à la nationalité après 3 ans de séjour à ceux qui auront fréquenté des cours d'accueil et d'intégration,

g) de coordonner le présent projet de loi 5620 avec

- les ambitions législatives du gouvernement en matière d'immigration par le changement de la loi sur l'entrée et le séjour de 1972,
- avec les initiatives parlementaires pour faciliter l'accès au droit de vote communal et européen
- ainsi qu'avec une politique explicite et effective en matière d'accueil,

h) de consigner dans le texte une seule nationalité luxembourgeoise indépendante de la cause de son attribution et d'abolir donc toute distinction ou mention de cette distinction dans les certificats.

i) de ramener la période de séjour à 5 ans et de rétablir les raccourcis en cas de mariage,

j) de veiller à ce qu'en aucun cas les conditions d'attribution de la nationalité luxembourgeoise soient plus sévères que sous l'empire de la législation actuelle (voir le tableau comparatif en annexe 1).

Luxembourg, le 20 novembre 2006

## Annexes

### Annexe 1)

Situation actuelle au Luxembourg et  
Situation envisagée par le projet de loi

Tableau comparatif

	Loi de 2002	Projet de loi 5620
le principe de la double nationalité	quasiment absent	accessible avec la simple
durée de séjour requise	5 ans	7 ans
durée de la procédure	en moyenne 2 ans	on « promet » 1 an
Durée effective	7 ans	8 ans
conjoint par mariage	accès à nationalité après 3 ans	7 ans comme tout le monde
réfugié reconnu	5 ans, à compter depuis le dépôt de la demande d'asile	7 ans, à compter depuis le dépôt de la demande d'asile
compétences linguistiques	pas définies	test national, absence de la moindre spécification encore
connaissances du Luxembourg	pas explicitement évoquées	fréquentation obligatoire, pas de test
procédure	législative	administrative
droit du sol	rien	rien
convention de 1996 du Conseil de l'Europe	pas signée	sera signée après l'adoption de la loi
voie de l'option	possible et plus rapide	abolie, 7 ans pour tous

## Annexe 2) Déchéance et apatride

Il incombe aux parlementaires de veiller à ce que les politiques de l'Etat n'aboutissent pas, par accident ou de façon délibérée, à rendre des personnes apatrides, en incitant leur gouvernement à résoudre les cas d'apatridie,

*"Etre déchu de sa citoyenneté c'est être privé de son appartenance au monde; c'est comme revenir à l'état sauvage, à l'état d'homme des cavernes... Un homme réduit à cette seule condition d'homme perd jusqu'aux qualités qui permettent aux autres de le reconnaître comme un des leurs... il peut vivre et mourir sans laisser de trace, sans apporter la moindre contribution au monde commun".*

Hannah Arendt, *Les Origines du totalitarisme*

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-etranger\\_1296/vos-droits-demarches\\_1395/nationalite-francaise\\_5301/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-etranger_1296/vos-droits-demarches_1395/nationalite-francaise_5301/index.html)

### **Quelles sont les condamnations qui font obstacle à l'acquisition de la nationalité française entre 18 et 21 ans ?**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité, il n'y a plus de condamnation faisant obstacle à l'acquisition de la nationalité française.

### **Peut-on vous refuser la nationalité française ?**

Oui, on peut vous refuser la nationalité française si vous ne remplissez pas la condition de résidence habituelle en France

### **Depuis combien de temps devez-vous être marié ?**

Vous devez être marié depuis au moins deux ans avant de déclarer vouloir devenir français.

Cependant, ce délai est supprimé si vous avez eu ensemble un enfant qui est né avant ou après le mariage.

### **Peut-on vous retirer la nationalité française même après publication du décret de naturalisation ou de réintégration ?**

Oui, après avis conforme du Conseil d'état, le gouvernement peut retirer la nationalité française **dans un délai d'un an si les conditions de recevabilité n'étaient pas réunies ; et dans un délai de deux ans en cas de mensonge ou de fraude.**

### **Le gouvernement peut-il prononcer d'office la perte de la nationalité française ?**

Oui, si français, ayant une double nationalité, vous vous comportez comme le national du pays étranger dont vous êtes aussi ressortissant.

Oui, si français, vous occupez un emploi dans une armée ou un service public étranger, ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie et que vous n'avez pas abandonné cet emploi malgré l'injonction qui vous a été faite par le gouvernement français.

### **Pouvez-vous être déchu de la nationalité française ?**

Oui, la déchéance est une sanction pour indignité ou manque de loyalisme applicable à une personne qui a acquis la nationalité française.

### **Quelles sont les conditions de la déchéance ?**

vous devez avoir acquis la nationalité française. Si vous êtes né français vous ne pouvez être déchu.

vous devez avoir commis certains faits dans un délai de 10 ans qui a suivi l'acquisition de la nationalité française.

### **Quels sont les faits reprochés ?**

- condamnation pour acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la France.

condamnation pour acte qualifié de crime ou délit pour atteinte à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique.

- condamnation pour s'être soustrait aux obligations du service national actes commis au profit d'un état étranger incompatibles avec la qualité de français et préjudiciables aux intérêts de la France condamnation en France ou à l'étranger pour un acte qualifié de crime par la loi française et **pour lequel la personne a été condamnée à une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement.**

La déchéance ne peut avoir lieu que dans un délai de 10 ans à compter de l'acquisition de la nationalité française.

<http://www.diplomatie.be/fr/services/nationalitydetail.asp?TEXTID=737>

### **Belgique :**

La nationalité belge peut vous être retirée (= «déclaration de déchéance ») si vous n'avez pas acquis la nationalité belge parce qu'un de vos parents était Belge au jour de votre naissance mais pour d'autres raisons. ET si vous avez sérieusement failli à vos obligations de citoyen belge. Vos enfants ne perdent cependant pas la nationalité belge de ce fait.

### **Pays Bas :**

La déchéance peut intervenir jusqu'à 12 ans après l'acquisition pour ceux qui commettent une fraude pour l'acquérir (v. <http://www.amb.pays-bas.fr/fr/consulat/nationalite/htm>)

### **Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ?**

#### **Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours : une histoire sous influence française, belge et allemande**

*Voici un résumé, par l'auteur, de la conférence tenue le 3 mars 2005 à l'Université du Luxembourg en guise d'ouverture du cycle de conférences « Politiques de la nationalité – Politiques de l'immigration : Un grand défi pour l'Europe ». Ce cycle a été organisé par le département d'Histoire de l'Université du Luxembourg en collaboration avec l'ASTI et forum dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne et en vue des débats sur une réforme du droit de la nationalité au Luxembourg.*

Les Etats-nations modernes ont, à partir du 19<sup>e</sup> siècle, réglé par de complexes mécanismes juridiques l'appartenance ou non d'un individu à l'Etat-nation. Comme l'expriment Randall Hansen et Patrick Weil, le droit de la nationalité « exprime de façon institutionnelle la prérogative étatique d'inclusion et d'exclusion : il décrit ceux pouvant revendiquer le droit à un passeport, et seuls ces derniers bénéficient de l'intégralité de l'appareil de droits et de privilèges que l'Etat accorde à ses citoyens. »<sup>7</sup>

Le droit à la nationalité est intimement lié aux opportunités politiques, sociales et économiques des individus d'un Etat. Il a logiquement souvent fait l'objet de discussions et de confrontations entre individus et groupes aux intérêts divergents. Sur le plan des arguments, les débats autour du droit de la nationalité ont débordé sur d'autres champs comme la définition de la nation ou d'éléments de l'identité nationale. La nationalisation des sociétés au 20<sup>e</sup> siècle a contribué à politiser davantage encore la question.

#### **Le droit de la nationalité, un sujet d'une grande actualité**

Depuis les années 1970, une dimension nouvelle est venue s'y ajouter. La plupart des Etats européens se voient confrontés à une immigration massive qui n'est pas temporaire, comme on l'a d'abord cru, mais qui se solde par une population de résidents étrangers qui s'installe durablement. Dans ce contexte, les politiques de l'immigration ne peuvent plus être dissociées des politiques de la nationalité. Une convergence des législations des pays de l'Union européenne se dessine d'ailleurs, notamment en faveur de conditions plus libérales pour la naturalisation des immigrés de première génération, en faveur du droit à la citoyenneté pour les immigrés de la seconde génération et en faveur du droit à la double nationalité, dans le souci commun d'intégrer le nombre croissant de résidents étrangers.

Les nombreuses implications de la politique de la nationalité dans le monde d'aujourd'hui expliquent que ce sujet, qui dans un premier temps a avant tout retenu l'attention de juristes, intéresse de plus en plus également les historiens, les sociologues et les politistes.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> WEIL, Patrick/HANSEN, Randall, Citoyenneté, immigration et nationalité : vers la convergence européenne ?, in : id. (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, 1999, p. 9

<sup>8</sup> Mentionnons ici, à côté de l'ouvrage collectif dirigé par Hansen et Weil, quelques titres sur le droit de la nationalité, en guise d'orientation bibliographique pour le cycle de conférences : BRUBAKER, Roger, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, 1997 ; GESTRICH, Andreas/RAPHAEL, Lutz (Hg.), *Inklusion/Exklusion. Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart*, Frankfurt, 2004 ; GOSEWINKEL, Dieter, *Einbürgern und ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen, 2001 ; HABERMAS, Jürgen, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft*, St. Gallen, 1991 ; HECKMANN, Friedrich / SCHNAPPER, Dominique (eds.), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, Stuttgart, 2003 ; HERBERT, Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München, Beck, 2001 ; NOIRIEL, Gérard, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, 2001 ; REA Andrea, *Immigration, Etat, Citoyenneté. La formation de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique*, Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, 2000 ; WEIL, Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, 2002. Pour le Luxembourg, le sujet n'a jusqu'à présent été traité que par le juriste Fernand Schockweiler : *L'indigénat*, in : Bulletin du Centre de documentation communale, N° 8, juillet 1967, pp. 43-66 ; Nationalité et statut personnel dans le droit de la nationalité luxembourgeoise, in : VERWILGHEN, Michel (dir.), *Nationalité et statut du personnel. Leur interaction dans les traités internationaux et dans les législations nationales*, Bruxelles, 1984, pp. 143-167. Les professeurs de droit de l'Université catholique de Louvain, Francis Delpérée et Michel Verwilghen, ont remis en janvier 2004 un rapport sur les effets juridiques de la double nationalité au

## La nationalité, une définition

On peut définir la nationalité comme le lien juridique d'appartenance d'un individu à un Etat. Quatre critères principaux, signes de ce lien, interviennent pour l'attribution de la nationalité :

1. le lieu de naissance : le fait d'être né sur le territoire sur lequel s'exerce la souveraineté de l'Etat peut donner accès à la nationalité : droit du sol ou, en latin, *jus soli* ;
2. le lien de filiation, c'est-à-dire la nationalité d'un ou des deux parents : droit du sang ou, en latin, *jus sanguinis* ;
3. la situation matrimoniale : être marié-e avec un-e ressortissant-e de la nationalité de l'Etat concerné permet souvent la création d'un lien juridique de nationalité avec cet Etat ;
4. la résidence passée, présente ou future, considérée à un moment donné ou sur une durée plus ou moins longue sur le territoire de l'Etat.

La nationalité est à la fois un droit et une politique. Un droit accordé à des personnes, une politique définie par les législateurs et les hommes d'Etat. Leurs critères tranchent ainsi la question « Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? » La réponse donnée à cette question au Luxembourg a varié fortement au long des deux derniers siècles.

On peut distinguer quatre phases dans l'histoire de la nationalité luxembourgeoise.

### 1. L'empreinte du Code civil des Français (1803-1878)

Dans une première phase qui va de 1803 à 1878, c'est le Code civil des Français qui influence le plus fortement la législation luxembourgeoise sur la nationalité. Le Code civil a introduit le droit du sang à la place du droit du sol identifié à l'Ancien Régime, de ce droit qui attachait l'homme à la terre de son seigneur. La nationalité devient un droit de l'individu transmis par la filiation, du père à ses enfants. La transmission est un droit réservé au père, donc à l'homme, alors que la femme suit la nationalité de son mari.

Après l'indépendance du Luxembourg, l'article 9 du Code civil précisera : « Est luxembourgeois l'enfant né d'un père luxembourgeois. » La naissance sur le territoire – cet élément de droit du sol – est toutefois pris en considération comme un élément important pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par l'enfant d'un étranger : « Tout individu né dans le Luxembourg d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Luxembourgeois ».

La naturalisation est un droit individuel qui fait, autre signe d'ouverture, par la volonté des Constituants de 1848, du naturalisé un Luxembourgeois à part entière, donc avec tous les droits civils et politiques. La naturalisation est un acte législatif. Elle est octroyée par le pouvoir législatif avec prudence et modération.

### 2. La phase libérale (1878-1934)

Dans une deuxième phase qui va de 1878 à 1934, deux hommes politiques, ministres de la justice, juristes de formation, vont doter le Luxembourg d'une législation sur la nationalité basée sur l'ouverture, sur le principe de l'égalité et sur l'importance accordée à la socialisation dans le pays d'accueil. Le libéral Paul Eyschen, tout nouveau Directeur général de la Justice, qui sera ministre d'Etat de 1888 à 1915, introduit en 1878 le double droit du sol : l'individu né au Luxembourg d'un parent étranger (père étranger en 1878, puis en 1890 mère d'origine luxembourgeoise devenue étrangère par mariage) est Luxembourgeois.

L'inspiration est française. Comme le législateur français de 1851, Paul Eyschen insiste sur l'importance de l'influence de la longue résidence dans le pays d'accueil. Voilà les termes exacts qu'il emploie pour motiver le droit du sol : « Nous proposons de dire que, dès qu'une personne est née dans le Grand-Duché de parents y nés eux-mêmes et résidant dans le Grand-Duché, elle doit être considérée comme Luxembourgeoise. Nous ne pouvons pas imposer notre nationalité aux personnes possédant une autre patrie ; mais dès que quelqu'un a rompu toutes les attaches avec son pays d'origine, et que par un long séjour dans le Grand-Duché, de père en fils, il en a pris les habitudes, nous imposons notre nationalité dans l'intérêt des personnes qui

---

Luxembourg au ministre de la Justice, Luc Frieden (publié dans : Annales du droit luxembourgeois. - Bruxelles. - N° 13(2003), p. 61-220). La revue *forum* vient de consacrer un dossier au thème de la double nationalité dans son numéro de novembre 2004 (avec des contributions e. a. de Serge Kollwelter, Michel Pauly et Gilbert Trausch).

l'entourent. »<sup>9</sup> Est Luxembourgeois l'enfant qui grandit au Luxembourg et qui est né d'un parent qui a lui-même grandi au Luxembourg. Sont Luxembourgeois les petits-enfants d'immigrés.

René Blum, député socialiste qui sera ministre de la justice de 1937 à 1940, s'inspire de la loi belge pour introduire en 1926 une proposition de loi qui codifiera et modernisera la législation sur la nationalité (loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat luxembourgeois). La loi maintient le double droit du sol. Elle augmente les possibilités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise tout en limitant les cas de double nationalité. Au nom « des idées de la liberté et de l'émancipation de la femme », <sup>10</sup> elle permet à la femme luxembourgeoise de conserver sa nationalité en cas de mariage.

Une des motivations de la proposition de loi était d'éviter des formations de minorités nationales, ou pour citer René Blum dans les mots de l'époque : « Dans les pays d'immigration, comme notre pays en est un, ou dans ceux où il y a une forte dénatalité, c'est ce qui existe aussi chez nous, l'Etat a intérêt à accroître le plus possible le nombre de ses nationaux en assimilant tous ceux qui naissent sur son territoire, et de cette façon nous empêchons la constitution de colonies d'étrangers dans notre pays. »<sup>11</sup>

Cette continuité du parcours du droit de la nationalité luxembourgeoise est remise en cause par des phénomènes extérieurs à ce monde de juristes et d'hommes politiques imprégnés par les idées de la Révolution française.

### 3. La phase de la fermeture nationale (1934-1968)

La troisième phase est en effet caractérisée par la fermeture nationale et par un paradoxe intéressant. L'affirmation de l'indépendance du Grand-Duché s'est faite, pendant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, par opposition à l'Allemagne qui a envahi le pays à deux reprises. Paradoxalement, pour mieux se défendre contre les visées annexionnistes de ce grand voisin, le Luxembourg a en matière de droit de la nationalité repris la logique allemande, basée sur une définition ethnoculturelle du Luxembourgeois.<sup>12</sup> Après 1933, comme la menace que constituait l'Allemagne nazie pour l'indépendance du Luxembourg devenait chaque jour plus évidente, de plus en plus de forces politiques, de droite comme de gauche d'ailleurs, insistent sur le *Luxemburgertum* comme rempart contre le *Deutschtum*.

Cette logique aboutit à la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois qui abolit le double droit du sol au profit de l'exclusivité du droit du sang, qui va même jusqu'à abolir les possibilités d'option prévues par le Code civil de 1803-1804 et par toutes les lois ultérieures du 19<sup>e</sup> siècle. La femme suit la nationalité de son mari, donc la possibilité pour la femme luxembourgeoise de conserver sa nationalité lorsqu'elle épouse un étranger, est supprimée. Pour la première fois apparaît en 1940 dans un texte législatif sur la nationalité luxembourgeoise le passage suivant, promis à un bel avenir : « La naturalisation sera refusée à l'étranger lorsqu'il ne justifie pas d'une assimilation suffisante. »

Cette troisième phase n'a pas débuté dans les années 1930, mais bien au début du siècle. Juste un chiffre pour le souligner. Savez-vous combien d'étrangers ont été naturalisés de 1914 à 1950 ? 129 personnes en tout, moins de la moitié des personnes naturalisées de 1878 à 1914.

---

<sup>9</sup> Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, 1877-1878, p. 329

<sup>10</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité luxembourgeoise, déposée le 4 novembre 1926, signée par René Blum, Paul Flesch, Auguste Keiffer, Norbert Le Gallais, Nicolas Mathieu (Archives Nationales Luxembourg, Chambre des Députés, N° 2876)

<sup>11</sup> Discours de René Blum, ministre de la justice et des travaux publics, à la Chambre des Députés, le 11 mai 1939, Compte-rendu des séances de la Chambre des Députés, 1938-1939, p. 1062

<sup>12</sup> Dès 1913, cette interprétation ethnoculturelle est fixée en Allemagne dans la loi Delbrück sur la nationalité, le *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* du 22 juillet 1913. L'Allemagne est définie comme un ensemble de liens ethnoculturels, fondés sur la langue et le partage des valeurs culturelles. Les Allemands ne sont pas citoyens d'un Etat territorial, mais ils sont les membres du *Volk* allemand. Rien ne le montre mieux que l'évolution d'un élément précis de la législation allemande sur la nationalité : La loi antérieure sur la citoyenneté allemande datait de 1870 et fondait la citoyenneté du Reich sur la citoyenneté de l'un des Etats constitutifs du Reich. Les Allemands qui vivaient à l'étranger pendant dix ans perdaient automatiquement cette citoyenneté. Cette disposition est retirée de la loi de 1913. Comme on appartient au *Volk* allemand, on le reste même à l'étranger voire même si on acquiert une autre nationalité. Dans le contexte de peur de la germanisation du Luxembourg, la loi Delbrück est une référence continue des débats sur la nationalité au Luxembourg jusqu'en 1940.

Cette troisième phase ne commence pas dans les années 1930 et elle ne s'arrête pas en 1945. Les fantômes des années 1930, la peur des espions, des traîtres, de ceux et celles qui ont acquis la nationalité luxembourgeoise seulement pour mieux servir l'Allemagne, et, après 1945, la mémoire des souffrances de la seconde guerre mondiale, constituent les lunettes à travers lesquelles sont contemplées les questions de nationalité jusque dans les débats actuels.

#### **4. La grande hésitation : entre ouverture et méfiance à l'égard des étrangers (de 1968 à aujourd'hui)**

Une brève présentation des principales lois sur la nationalité de l'après-guerre montre tout le poids de cet héritage.

La loi du 22 février 1968 rétablit les possibilités d'option tout en renforçant les conditions de résidence. La loi maintient le délai de résidence pour la naturalisation aux 15 ans introduits par la loi de 1940. Elle maintient également les discriminations à l'égard des femmes. Enfin, le double droit du sol demeure au placard. Dans les motivations du projet de loi avancées en 1966 par le ministre de la Justice et ministre d'Etat chrétien-social, Pierre Werner, l'ombre de la guerre plane toujours : « Beaucoup d'étrangers insuffisamment assimilés au pays n'ont fait que profiter des droits de citoyen pour mieux servir leur ancienne patrie. (...) Il ne paraît pas opportun de revenir aux lois combinées de 1878 et 1890, qui par leur automatisme ne permettent pas aux autorités compétentes d'écarter les indésirables. »<sup>13</sup>

Une partie des discriminations à l'égard des femmes sont levées par la loi du 27 avril 1977 portant approbation de la Convention des Nations Unies sur la nationalité de la femme mariée (ouverte à la signature à New York 20 ans plus tôt, le 20 février 1957). La disposition transitoire de la nouvelle loi permet à toutes les femmes luxembourgeoises d'origine qui ont perdu leur qualité de Luxembourgeoise, pour avoir acquis du fait de leur mariage ou du fait de l'acquisition par leur mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de leur part, la nationalité étrangère de leur mari, de recouvrer leur nationalité luxembourgeoise par une simple déclaration à faire devant l'officier de l'état civil.

La loi du 11 décembre 1986 réalise ensuite l'égalité des pères et mères dans la transmission de la nationalité et ouvre plus largement l'accès à la nationalité luxembourgeoise, notamment en attribuant la nationalité luxembourgeoise à l'enfant dès que l'un de ses parents la possède et en permettant l'acquisition par option de la nationalité luxembourgeoise au conjoint étranger, qu'il s'agisse du mari ou de la femme. La tentative de passer des 10 ans de résidence pour être admis à la naturalisation – introduits par la loi du 26 juin 1975 – aux 5 ans prévus dans le projet de loi déposé par le ministre de la Justice socialiste, Robert Krieps, échoue notamment face aux objections du Conseil d'Etat. La condition d'âge passe néanmoins de 25 à 18 ans.

A l'occasion des débats au parlement, les arguments déjà développés par René Blum dans les années 1930 refont leur apparition. Le Luxembourg, pays d'immigration et le Luxembourg, population à faible natalité. Référence est faite notamment au rapport Calot de 1978 sur « la démographie du Luxembourg : passé, présent et avenir ». Chacun l'interprète à sa façon. Les députés de la gauche relèvent dans ce rapport la nécessité soulignée par son auteur d'accroître le nombre de naturalisations et d'options. Les députés de la droite soutiennent en revanche que le fait d'être un petit pays avec une population luxembourgeoise réduite doit inciter à la prudence dans l'octroi de la nationalité luxembourgeoise.

Comme en 1940, comme en 1968, comme en 2001, les réalités politiques et démographiques ne font pas le poids face aux discours identitaires, face aux plaidoyers et aux interrogations sur la fameuse « assimilation suffisante ». René Blum avait interpellé, en vain, les députés à la Chambre, en mai 1939 : « Question d'assimilation : là nous pataugeons dans le vide et dans l'obscurité. Comment prouver qu'un étranger est assimilé ? Indiquez-moi les symptômes de cette adaptation ? »<sup>14</sup> Les responsables politiques de 1986 découvrent enfin un critère visible à commenter en long et en large : la connaissance des langues du pays, et notamment de la langue luxembourgeoise, déclarée langue nationale par force de loi en 1984.

Alors que la majorité du Conseil d'Etat propose d'ajouter, comme critère de refus de la naturalisation, « si (l'étranger) ne prouve pas, notamment à l'aide de certificats, avoir une connaissance suffisante, selon sa

---

<sup>13</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 63 (1232) portant modification et complément de la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois, C-R des s. de la Ch. des D., 1967-1968, p. 984ss

<sup>14</sup> C-R des s. de la Ch. des D., 1938-1939, p. 1072

condition, de la langue luxembourgeoise », le gouvernement décide de suivre l'avis complémentaire séparé de la minorité du Conseil d'Etat qui refuse de donner à la connaissance du luxembourgeois « un caractère prohibitif et exorbitant » et qui propose de faire preuve de pragmatisme dans ce domaine : « Il est évident que sous le régime de la loi actuelle sur la nationalité luxembourgeoise, la connaissance du français, ou de l'allemand, était prise en considération si la connaissance du luxembourgeois, qui était naturellement requise en premier lieu, laissait à désirer. Il s'agit de maintenir cette souplesse. »<sup>15</sup>

Cet avis mériterait, à mon avis, d'être cité in extenso, tant il s'efforce de relier le droit de la nationalité à la situation réelle des migrants mais aussi du régime des langues au Luxembourg. Contentons-nous de deux passages comme illustration :

« L'obligation de produire des certificats prouvant leur connaissance du luxembourgeois crée un obstacle supplémentaire, qui est surtout difficile à franchir par les travailleurs manuels, en dépit des services manifestes qu'ils ont souvent pendant de nombreuses années rendus et rendent toujours d'une façon permanente à la communauté luxembourgeoise. Ces efforts hautement méritoires notamment pour le maintien de l'économie de notre pays sont d'ailleurs à la base d'une sensibilité accrue de la population à l'égard des travailleurs immigrés, d'une série d'appels en faveur d'une participation plus active des immigrés à la vie politique ainsi que des initiatives visant l'allègement des conditions à remplir pour obtenir la nationalité luxembourgeoise par naturalisation ou par option. Or l'ajout en question, motivé en premier lieu par la réduction de la durée de résidence de l'étranger sur le territoire luxembourgeois, rend l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise plus difficile d'une façon générale, donc également pour celui qui travaille depuis dix ans et plus au Grand-Duché.

Il sera très difficile pour le travailleur immigré, notamment pour le travailleur manuel, de faire un apprentissage systématique du luxembourgeois en vue de l'obtention d'un certificat. Sa vie se partage pour la partie essentielle entre son lieu de travail et sa famille. S'il est naturel que dans sa famille la conversation se fait dans la langue maternelle, donc dans la langue du pays d'origine, il est bien connu que sur les lieux de travail, notamment sur les chantiers de la construction, le français est utilisé dans les dialogues entre ouvriers de nationalités différentes et dans ceux entre les ouvriers et leurs chefs.»

En général, on remarque dans l'après-guerre deux aspirations contradictoires, tant dans les débats à la Chambre que dans les textes votés. D'une part, on relève la volonté sincère de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise aux étrangers qui résident depuis un certain temps au Luxembourg, par les voies de la naturalisation et de l'option. D'autre part, une majorité de responsables politiques continue de voir dans la législation sur la nationalité non pas un moyen pour faciliter l'intégration des étrangers, mais un moyen pour vérifier s'ils sont déjà suffisamment intégrés.

La nouvelle loi sur la nationalité du 24 juillet 2001 le souligne à merveille. Tout en facilitant l'acquisition de la nationalité par la naturalisation (une résidence de cinq ans au lieu de dix ans suffit et la procédure est gratuite), la loi rend cette même naturalisation plus difficile en stipulant qu'elle sera refusée à l'étranger « lorsqu'il ne justifie pas d'une intégration<sup>16</sup> suffisante, notamment 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 au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats et documents officiels. »

Dans son avis, le Conseil d'Etat a émis les mêmes objections et développé des arguments semblables à ceux de l'avis séparé de 1985. Néanmoins, en 2001, un nouveau facteur s'est révélé plus puissant : l'apparition, à la droite du parti chrétien-social du premier ministre, Jean-Claude Juncker, d'un parti populiste, ADR,<sup>17</sup> décidé à faire de la langue luxembourgeoise un de ses chevaux de bataille. Ce parti avait gagné 2 sièges de député, passant à 7 députés sur 60 aux élections législatives de 1999. C'est à la suite de ses pressions sur

---

<sup>15</sup> Avis complémentaire séparé du Conseil d'Etat du 7 mai 1985 sur le projet de loi 2898/02 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise telle qu'elle a été modifiée dans la suite

<sup>16</sup> Le mot « intégration » a remplacé le terme d' « assimilation » prévu initialement dans le projet de loi déposé le 19 décembre 2000 par le ministre de la Justice chrétien-social Luc Frieden. Il aura fallu 60 ans et un amendement de la commission juridique de la Chambre des Députés pour que le législateur se démarque d'une formule de 1940.

<sup>17</sup> Aktiounskomitee fir Demokratie a Rentegerechtgeket (Comité d'action pour la démocratie et l'équité en matière de pensions), nouveau nom de l'Aktiounskomitee 5/6 Pensioun fir jidferreen (Comité d'action 5/6 de retraite pour tous) qui avait obtenu 4 sièges en 1989.



l'opinion publique et par peur de ses avancées électorales que le critère linguistique luxembourgeois devient déterminant et contraignant, à un point tel que le député socialiste Ben Fayot a pu dire et écrire : « En somme, du point de vue linguistique, il faut qu'un étranger soit déjà Luxembourgeois pour pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise. »<sup>18</sup>

Il est intéressant de noter que, pour la première fois dans l'après-guerre, la loi de 2001 n'a pas été votée à l'unanimité. La majorité composée des chrétiens-sociaux et des démocrates, appuyée par le ADR, a voté pour, les socialistes, les verts et le député de la gauche (ex-communiste) ont voté contre. Le débat semble donc lancé.

### **La convergence européenne illustrée par l'évolution chez nos voisins**

La spécificité luxembourgeoise de cette dernière phase saute aux yeux, lorsqu'on compare le parcours luxembourgeois à celui des autres pays de l'Union européenne. Rappelons le contexte historique général : L'expérience européenne de la période de l'après-crise de 1973 a montré que la stratégie de l'immigration zéro a été un leurre. Comme l'expriment Patrick Weil et Randall Hansen, dans l'ouvrage déjà cité, *Nationalité et citoyenneté en Europe*, « l'expérience européenne a montré qu'une migration massive débouchant sur la stabilisation de fortes population de résidence fait pression en faveur d'un assouplissement du droit de la nationalité, pression à laquelle les démocraties ne peuvent longtemps résister ».

La réaction des pays de l'Union européenne, à l'exception du Luxembourg et de l'Autriche, a été de dire : Les étrangers restent, alors il faut leur ouvrir les portes de la nationalité. Alors nous nous devons de les intégrer entre autres par cette voie, l'acquisition de la nationalité étant vue comme une étape, importante certes, et non comme le couronnement de l'intégration.

Ne mentionnons ici brièvement que l'aboutissement de l'évolution chez nos pays voisins. L'Allemagne, le pays traditionnel du droit du sang, a introduit en 2000 un droit du sol pour les enfants nés en Allemagne d'un parent étranger qui réside depuis au moins 8 ans en Allemagne. Le mot d'ordre qui inspire la loi est le suivant : « Ausländer sind Inländer. » La Belgique, après avoir introduit le double droit du sol avec autorisation parentale avant 12 ans dès 1984, donne depuis 2000 la possibilité à tout résident séjournant depuis sept ans en Belgique de devenir belge par simple déclaration, dans un délai d'un mois après enquête menée par le Parquet sur sa conduite, et non sur sa « volonté d'intégration » ou sur des critères linguistiques qui ont purement et simplement été supprimés du Code de la nationalité belge. En France, la nouvelle loi de 1998 prévoit, comme avant, un droit du sol pour les enfants nés en France d'un parent étranger tout en respectant mieux l'autonomie de la volonté du jeune.

Le Luxembourg reste malgré l'assouplissement progressif des conditions d'acquisition de la nationalité attaché à une logique du droit du sang qui ne fut pas celle des bâtisseurs de notre Etat.

L'inscription de la double nationalité dans le programme gouvernemental de 2004 laisse entrevoir la possibilité de dépasser cette logique. Elle peut inscrire le Luxembourg dans la dynamique inaugurée par la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe de 1997. La Convention, « reconnaissant qu'en matière de nationalité, tant les intérêts légitimes des Etats que ceux des individus doivent être pris en compte », invite les Etats européens à trouver des solutions dans le domaine de la pluralité des nationalités.

Comme le montre une réflexion sur l'histoire des politiques de la nationalité et de leur lien avec les politiques d'immigration, au Luxembourg et en Europe, l'introduction de la double nationalité ne représente pas seulement un nouveau défi, elle constitue bien davantage encore une occasion à ne pas rater pour un pays qui compte aujourd'hui 60 % de Luxembourgeois et 40 % de Non-Luxembourgeois...

*Denis Scuto est enseignant-chercheur à l'Université du Luxembourg.*

*Cet article a été publié, dans une version légèrement remaniée, dans la revue « forum », n° 244, en mars 2005.*

---

<sup>18</sup> FAYOT, Ben, Langues, nationalité et identité nationale au Luxembourg, in : *400 Joer Kolléisch*, t. 4 : Hommage à l'Athénée, Luxembourg, 2003, p. 74

## COMPLÉMENT À L'AVIS DE L'ASTI

### QUELQUES ÉLÉMENTS D'ANALYSE DU PROJET DE LOI 5620 À LA LUMIÈRE DES ORIENTATIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE NATIONALITÉ, NOTAMMENT DE:

- La résolution (77) 12 du Comité de Ministres du 27 mai 1977 concernant la nationalité des conjoints de nationalités différentes;
- La convention sur la nationalité du 6 novembre 1997
- La recommandation 1500 (2001) de l'assemblée parlementaire concernant la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe

#### **I — L'acquisition facilitée de la nationalité par les conjoints étrangers de ressortissants nationaux**

Ladite résolution (77) 12 du CM du Conseil de l'Europe, qui date donc de 1977 — et qui est dotée de force contraignante pour tous ses États membres — impose de prévoir des conditions de résidence plus favorables que celles exigées aux autres étrangers pour l'acquisition de la nationalité des conjoints de ressortissants nationaux. La période de résidence ne devrait jamais dépasser 5 ans ni 3 ans après le mariage.

Ce même principe est repris par la convention sur la nationalité du 6 novembre 1997 (ratifiée à ce jour par 15 États membres) – convention que, selon les déclarations réitérées du Ministre de la Justice, devrait être ratifiée par le Luxembourg à la suite de l'approbation du projet de loi 5620 [article 6, paragraphe 4, sous a)].

#### **II — L'acquisition facilitée de la nationalité par les migrants de la deuxième et troisième génération**

Cette convention impose également aux États signataires de prévoir des conditions plus favorables que celles qui découlent des règles générales pour l'acquisition de la nationalité par les enfants nés sur leurs territoires et y résidant habituellement ainsi que par ceux qui ont commencé à y résider avant l'âge de 18 ans. Le rapport explicatif de cette convention insiste sur le fait que cette "facilité" concerne autant l'acquisition par naturalisation que l'acquisition de plein droit (à la lumière du projet de loi, cette dernière ne concernerait que l'attribution par la naissance sur le territoire, tout droit d'option ayant été aboli) [article 6, paragraphe 4, sous e) et f)].

#### **III — L'interdiction de discrimination en fonction de la cause d'acquisition**

La même convention interdit toute discrimination entre nationaux d'origine et nationaux ayant acquis la nationalité ultérieurement, interdiction applicable autant aux règles régissant la nationalité qu'aux pratiques administratives [article 5].

#### **IV – L'énumération exhaustive des motifs pouvant justifier la perte de la nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un État partie**

L'interdiction de discrimination est également valable pour les motifs de déchéance de la nationalité. Ceux-ci, lorsqu'ils existent doivent s'appliquer de la même manière aux nationaux d'origine et à ceux qui l'ont acquis ultérieurement. La seule exception admise par la convention est celle qui permet de déchoir de la nationalité la personne dont la conduite frauduleuse, des fausses déclarations ou des omissions ont été déterminantes pour l'acquisition de la nationalité.

Personne ne peut se voir retirer la nationalité même pour un des motifs admis par la convention si ce retrait a pour conséquence l'apatridie de la personne en cause.

Parmi les interdictions qui découlent de cette énumération, résulte l'impossibilité de retirer la nationalité en vertu de condamnations par infractions pénales à caractère général, quelle que puisse être la gravité de celles-ci [article 7].

#### **V – La limitation à un niveau raisonnable des frais administratifs et des frais de justice**

La convention exige également que les frais administratifs soient fixés à un niveau raisonnable, i.e. ne doivent notamment pas fonctionner comme un obstacle à l'acquisition de la nationalité [article 13]. Selon la jurisprudence de la CEDH, cette même règle vaut pour les frais de justice motivés par le contentieux de la nationalité.

#### **VI – L'octroi de la nationalité comme levier pour garantir la participation du plus grand nombre à la vie politique**

Finalement, dans sa recommandation 1500 (2001), l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, "particulièrement préoccupée par la situation dans certains pays membres du Conseil de l'Europe, qui comptent un pourcentage élevé de non ressortissants parmi leur population, mais qui n'ont pas prévu à leur intention de structures ou de possibilités de participation politique adéquates", recommande notamment que les États membres non seulement ratifient la convention sur la nationalité, mais revoient leurs législations dans le sens de les rendre plus conformes aux besoins des immigrés et résidents étrangers, s'attachant tout particulièrement, entre autres, à modifier les critères d'octroi de la nationalité en fonction de cet objectif de permettre la participation du plus grand nombre à la vie politique.

#### **Annexes:**

- 1) Résolution (77) 12 du Comité de Ministres du 27 mai 1977 concernant la nationalité des conjoints de nationalités différentes
- 2) Extraits de la Convention Européenne sur la Nationalité du 6 novembre 1997 et de son rapport explicatif
- 3) Recommandation 1500 (2001) de l'Assemblée Parlementaire du CE (Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe)