

A V I S

**de la Chambre des Fonctionnaires
et Employés publics**

sur

le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise

Par dépêche du 21 novembre 2006, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet se situe dans le contexte non seulement de l'évolution démographique exceptionnelle de notre pays, mais également des désordres considérables que connaissent beaucoup d'autres pays européens du fait de la non-intégration et de la non-assimilation d'importantes communautés d'immigrés, alors même que dans ces différents pays les parts respectives de la population d'origine étrangère sont nettement moins élevées qu'au Grand-Duché.

L'importante question de la nationalité luxembourgeoise et des modalités de son acquisition et de sa perte ne peut être séparée des autres problèmes soulevés ou aiguisés par la présence de nombreux étrangers et des mesures requises pour une cohabitation harmonieuse avec eux.

Il est louable que les discussions et réflexions sur cette thématique sensible se déroulent dans un climat de sérénité et de responsabilité, tout comme il est important qu'aucune décision y relative ne soit prise à la légère. Plutôt que de discuter toutes les modalités du projet de loi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à présenter les réflexions d'ensemble devant guider la politique en la matière.

Une préoccupation légitime des Luxembourgeois

Les troubles violents secouant régulièrement les pays européens n'ayant pas réussi l'intégration de leurs immigrés, ainsi que les polémiques qui s'en suivent généralement, constituent un arrière-fond devant lequel il faut apprécier l'importance d'une vie paisible en commun, reposant sur la compréhension mutuelle des diverses parties de notre société, sur la tolérance face à la diversité des opinions et des croyances, mais aussi sur le partage de valeurs communes et sur le respect de nos traditions. Des objectifs qui exigent sérénité et réflexion, discernement et fermeté.

Face à cette préoccupation sérieuse, d'un impact évident à long terme, il s'agit non seulement de dénoncer d'éventuels propos démagogiques de type xénophobe, mais tout autant des idées candidement généreuses de certains milieux, qui dans leur irréalisme béat écartent toute possibilité de conflit. Il ne faut pas nier les problèmes potentiels et il ne faut pas prétendre que des solutions simplistes et naïves puissent être utiles.

Le Luxembourg n'étant pas un îlot isolé, bénéficiant à tout jamais d'une garantie de calme et de bonheur au milieu des violences du monde actuel, il est indispensable, d'une part, de se protéger contre des présences et des intrusions non souhaitées, et, d'autre part, d'assurer l'accueil approprié et l'intégration optimale de ceux que l'économie luxembourgeoise appelle dans le pays et dont nous semblons avoir absolument besoin pour assurer notre développement.

L'octroi de la nationalité luxembourgeoise n'est qu'un maillon dans la chaîne des efforts requis pour faire progresser le pays, mais c'est un outil non négligeable. Face au déséquilibre démographique, il constitue un moyen pour stabiliser notre société, qu'il faut utiliser avec un grand doigté. Autant il serait faux de vouloir limiter indûment l'acquisition de la nationalité par des étrangers honorables et bien assimilés, autant il est inadmissible de proposer un bradage qui, loin de favoriser l'intégration, deviendrait facteur de conflits.

Une démographie débridée

L'ampleur de la présence étrangère au Luxembourg, tant dans la population active que dans la population résidente, est absolument unique en Europe. Désormais plus de 40% des habitants du pays, soit environ 185.000 personnes, sont des étrangers, dans le sens qu'ils ne possèdent pas la nationalité luxembourgeoise.

Parmi les 60% de citoyens luxembourgeois (soit 278.000 personnes), on compte de nombreux immigrés des deuxième et troisième générations. En outre, une partie significative de Luxembourgeois - plusieurs dizaines de milliers - possèdent une deuxième nationalité.

Dans la population active, le nombre des non-Luxembourgeois atteint dès à présent 66%, pour partie des étrangers résidant au Grand-

Duché et pour partie des frontaliers domiciliés en France, en Belgique ou en Allemagne. Dans ce pourcentage et dans le chiffre total de 215.000 à 220.000 étrangers actifs au Grand-Duché ne sont pas inclus les 8.300 fonctionnaires des organismes européens, leur lieu de travail étant considéré comme extraterritorial.

Dans la population active du pays, les travailleurs de nationalité étrangère sont devenus majoritaires dès avant 1990. Il ressort d'une étude prospective du Statec publiée en octobre 2005 que, dans la population résidente, le nombre des étrangers dépassera celui des Luxembourgeois entre 2025 et 2030, selon un scénario moyen, et déjà plus tôt, selon un scénario d'évolution plus dynamique. Cette étude ne tient pas compte des changements de nationalité intervenant d'ici là.

Sans vouloir donner trop de poids à des projections de long terme - des calculs purement mécaniques qui ne valent que ce que valent les hypothèses - on doit cependant mentionner dans le présent contexte que pour l'an 2055 les scénarios "*central*" et "*haut*" partent pour la population résidente de 650.000 et 720.000 habitants, pour le marché de l'emploi de 580.000 et 810.000 actifs.

Puisque la population à passeport luxembourgeois est régressive depuis des années, si l'on fait abstraction des naturalisations et options, et qu'elle ne progresse que de façon insignifiante si on en tient compte, il est évident que d'ici 50 ans, la part des Luxembourgeois risque de tomber aux environs de 40% de la population totale et de 15% du marché du travail.

Des hôtes moins perturbateurs qu'ailleurs

Quoi qu'il en soit, l'on peut se féliciter que la présence du nombre très élevé d'étrangers, que notre pays connaît à l'heure actuelle, n'ait pas généré jusqu'ici de problèmes comparables à ceux de pays voisins, régulièrement secoués par des violences extrêmes et par des désordres totalement incontrôlables.

Dans le Grand-Duché, une part considérable des immigrés ont trouvé un emploi en raison de leur niveau de formation professionnelle particulièrement élevé, alors que les travailleurs immigrés moins

qualifiés ou non qualifiés partagent à leur tour, dans leur grande majorité, de par leur origine géographique et ethnique, nos valeurs culturelles ainsi que des traditions européennes comparables aux nôtres.

De ce fait, les types de population caractérisés par un potentiel de conflit prononcé sont nettement moins représentés ici que dans d'autres pays. Cette circonstance positive ne peut toutefois dispenser les autorités nationales de rester vigilantes, puisque, en cette matière comme en tant d'autres, il est bien plus facile de prévenir des dérapages possibles que de devoir réparer ex post les erreurs politiques, une fois que des drames humains ont eu lieu et qu'il y a eu des victimes.

Que nous ayons été capables jusqu'à présent de gérer la présence d'une population étrangère très importante ne signifie pas que les choses ne puissent évoluer, d'autant plus que, en dépit du niveau élevé déjà atteint, l'afflux continue et risque de s'accélérer encore avec la reprise conjoncturelle.

Les attentes légitimes de la population

Les citoyens du pays et les hôtes étrangers ont droit au maintien de l'ordre, à la sécurité et au fonctionnement optimal de la coexistence de tous les habitants du pays, quelle que soit leur origine. La tradition, dans notre pays, d'une paix sociale et d'une stabilité politique exemplaires a toujours été non seulement un gage pour notre qualité de vie mais aussi un label de référence, ouvertement mis en avant pour attirer des investisseurs, donc un facteur sensible du développement et du progrès économique et social.

En se rappelant les images dramatiques témoignant des dysfonctionnements sociaux survenant régulièrement dans d'autres pays, mais sans verser dans un quelconque alarmisme, les Luxembourgeois attendent de leurs dirigeants le maintien d'une sécurité intérieure élevée.

Il faut à cet égard constater que, parmi les populations immigrées, le cinquième groupe en importance (derrière les Portugais, les Français, les Italiens et les Belges) est désormais celui des personnes ve-

nues de l'ex-Yougoslavie. De par leur origine, mais aussi en tenant compte des circonstances souvent dramatiques de leur émigration et des incertitudes quant à la durée de leur séjour chez nous, les personnes et les familles en question s'arrangent de toute évidence moins bien avec nos us et coutumes et elles restent susceptibles d'être influencées par des agitateurs politiques et des fanatiques religieux.

Alors que les autorités ont manifestement le souci de ne pas mettre trop en avant les problèmes de bandes criminelles d'origine étrangère, depuis les filières de trafiquants de drogue africains en passant par le crime organisé est-européen jusqu'aux mafias chinoise et albanaise, il est pourtant clair que notre prospérité économique attise les appétits de la pègre internationale.

Il est donc indispensable de sévir contre les criminels venant des quatre coins du monde, notamment aussi pour ne pas laisser naître chez les Luxembourgeois de souche un sentiment d'insécurité généralisé et, en conséquence, des réflexes xénophobes. Si c'est là une évidence, il n'est pas moins utile de la rappeler à propos de la cohabitation harmonieuse avec les étrangers.

Les prémisses économiques

Le développement économique spectaculaire que le Grand-Duché connaît depuis la Deuxième Guerre mondiale, dans un contexte d'échanges commerciaux internationaux plus intenses et d'une intégration européenne graduelle, s'accompagne d'une évolution démographique tout aussi impressionnante. En 60 ans, la population du pays a été gonflée par l'afflux de plus de 150.000 étrangers additionnels, le nombre des habitants sans passeport luxembourgeois passant ainsi de moins de 30.000 (ou environ 10% du total) dans l'après-guerre immédiat à 185.000 (soit 40%) aujourd'hui.

Si nous ne voulons pas renoncer à un certain confort et à une croissance économique solide, génératrice de progrès social, nous devons forcément accueillir à la fois des travailleurs prêts à exercer les tâches manuelles et un nombre élevé d'étrangers hautement qualifiés. La performance exceptionnelle de nos secteurs de pointe est de toute

évidence tribulaire d'un solide "*brain drain*", donc d'une "*importation de cerveaux*" en provenance de l'Europe entière.

Que la société luxembourgeoise ne connaisse pas une dégradation de sa "*pyramide des âges*" similaire à celle de tous ses voisins et partenaires sur notre continent, elle le doit à un rajeunissement constant de la population par l'immigration. De même, si nous voulons assurer à terme notre régime de sécurité sociale, sans réduire les prestations assurées ni relever les cotisations collectées, il sera nécessaire de maintenir la dynamique démographique actuelle.

La politique familiale timorée

Le constat de la régression constante de la population de souche luxembourgeoise ne peut évidemment se faire sans une référence aux graves manquements politiques au cours des décennies écoulées. Concernant notre natalité, les autorités nationales ont bien commandé des rapports au professeur Calot, mais le courage les a abandonnées quand il s'agissait de mettre en œuvre les bons conseils prodigués.

Les jeunes ménages qui procréent, élèvent et éduquent des enfants n'ont jamais été dûment indemnisés - et ne le sont pas actuellement - pour les coûts additionnels qui leur incombent dans l'intérêt de la nation et de son avenir. On n'a qu'à se référer à la réduction graduelle de la compensation fiscale pour enfants à charge ou à la récente désindexation des allocations familiales.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait se limiter dans ce contexte à rappeler la proposition de loi qu'elle avait formulée à l'époque pour la création d'une "*allocation à l'investissement familial*" (dépôt le 15.3.1993, document parlementaire N° 3770). Cette initiative est, comme tant d'autres, restée sans lendemain, et le pays a assisté à la poursuite et à l'accélération de la dégradation démographique qui vient d'être décrite.

Dans le même contexte, il faut relever les erreurs structurelles commises dans le domaine de la politique familiale, par exemple l'insuffisance de crèches et autres structures d'accueil pour enfants.

Il faut regretter que le Luxembourg n'ait pas mis en place une politique démographique nationale déterminée et dynamique, mais également qu'il n'ait pas pris soin de mener un débat politique structuré sur sa politique de la croissance économique du pays, et notamment sur la vitesse souhaitable de celle-ci et sur les orientations fondamentales à lui imprimer.

De la sorte, et sans que l'opinion publique ne s'en rende compte, les autorités ont implicitement, mais très indubitablement fait le choix de fond de maintenir l'immigration très forte qui persiste depuis des décennies, tout en recourant à l'embauche d'un nombre toujours croissant de frontaliers.

Dans le cadre de l'Union Européenne et de la libre circulation des travailleurs que les principes de celle-ci garantissent, ce choix était du reste quasi inévitable, du moins en principe. Encore que, de toute évidence, le pays devrait clairement prendre conscience de son choix implicite, pour mieux en assumer les conséquences inévitables et pour décider résolument les mesures qui sont indispensables pour gérer le défi qui résulte de l'évolution à attendre!

L'option fondamentale quant aux visées démographiques du pays étant ainsi prise, l'État manque cependant, à de multiples égards, de tenir compte concrètement de cette prémisse dans ses choix politiques quotidiens.

Assumer les implications évidentes

Les responsables gouvernementaux des transports en commun viennent seulement très récemment de découvrir l'existence des déplacements de frontaliers, désormais au nombre de 130.000, et l'offre de services concrète qui est faite à ceux-ci reste très embryonnaire. Si ces frontaliers prenaient en masse les transports publics, force serait de constater aussitôt que dès à présent l'infrastructure ferroviaire est utilisée au maximum aux heures de pointe, alors que les dédoublements de voies, certes en discussion depuis de longues années, mettront encore beaucoup de temps avant d'être réalisés.

Il ne se passe pas de journée sans au moins un "*bouchon*" significatif dans la circulation aux heures de pointe, sur l'une ou l'autre de nos

autoroutes, preuve évidente que les décideurs politiques ont depuis longtemps gravement sous-estimé les flux professionnels et personnels. On convient certes que plusieurs tronçons requièrent un élargissement des voies, mais on n'en a pas moins récemment reporté le début des travaux, de peur que le cas échéant les réserves financières préexistantes puissent ne pas suffire au financement intégral, de sorte qu'il faudrait recourir à un emprunt public.

Dans tout le pays il n'existe pratiquement pas de lycée sans des locaux annexes sous forme de "*conteneurs*", alors que pourtant le nombre des jeunes peuplant ces établissements est de toute évidence prévisible des années à l'avance. Des erreurs d'appréciation politique semblables nous valent de manquer constamment de locaux pour le régime pénitentiaire, pour les immigrés illégaux en attente de leur refoulement et pour les mineurs d'âge délinquants, qu'il ne faudrait pas faire cohabiter avec les criminels invétérés.

La liste des déficits pourrait être allongée à volonté. À terme, il est hautement contre-productif de faire des proclamations politiques publiques pour souhaiter la bienvenue à un maximum d'étrangers et les accueillir à bras ouverts, si simultanément on refuse, dans les faits et les actes concrets, de payer le prix élevé d'un tel esprit d'ouverture.

L'échec le plus flagrant à dénoncer en matière d'immigration est toutefois la politique du logement. Il est hors de doute que le pays est depuis des années confronté au manque de plusieurs dizaines de milliers de logements. Le Conseil Économique et Social a rappelé l'an dernier que "*Déjà en 1990, l'étude LIP 'Untersuchung zum Wohnungswesen in Luxemburg' a estimé le déficit cumulé en logements à 30.800 ...*".

Les ambitions officielles du gouvernement sont en conflit ouvert avec l'évolution démographique constatée et à attendre. Le Ministre compétent a en effet déclaré vouloir passer de 3.000 logements nouveaux par an à 3.500 logements, alors que le Conseil Économique et Social a souligné dans son avis annuel d'avril 2006 que "*... le CES dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2002 (...) avait évalué à plus de 6.000 unités le nombre de*

nouveaux logements à réaliser annuellement, pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la nouvelle demande."

Le mauvais choix politique

Les ambitions minimalistes avouées par les responsables politiques ont une implication évidente. Sans une croissance significative du parc des logements, l'immigration sera forcément étranglée en partie. Il s'ensuit que, pour satisfaire aux besoins en personnel des employeurs du pays, le gouvernement privilégie en fait la seule alternative, le gonflement du nombre des frontaliers, désormais en progression de 8.000 unités par an.

Cette solution, implicitement retenue par les visées en matière de logement, n'est à coup sûr pas le bon choix politique: cette option est celle qui maximise le trafic pour se rendre au travail, avec des conséquences écologiques regrettables et avec des coûts exorbitants au niveau des infrastructures publiques, routières et ferroviaires.

S'y ajoute que de plus en plus de Luxembourgeois se voient contraints de "*s'exiler*", d'émigrer puisque leurs moyens financiers ne leur permettent pas de devenir propriétaire d'un logement au Grand-Duché. Etant donné qu'ils gardent bien évidemment leur emploi au Luxembourg, ils constituent donc une nouvelle catégorie de travailleurs frontaliers.

De plus, la politique du logement n'est pas en phase avec les réalités économiques concrètes. Des acteurs majeurs de la place financière, et notamment la fameuse "*industrie des fonds*", sont formels pour dire que les qualifications professionnelles requises ne pourront être trouvées, pas plus dans les régions limitrophes que dans le Grand-Duché, mais les spécialistes requis doivent être débauchés sur d'autres places financières. Or, l'on parle de 2.000 postes actuellement vacants pour des diplômés "*Bac+3, +4 ou +5*", qui disposent en plus d'une certaine expérience professionnelle!

L'envol effréné de l'emploi bancaire désormais engagé vaudra donc forcément au pays, dans les mois et années à venir, une nouvelle flambée des prix immobiliers, nonobstant les efforts envisagés par les nouvelles initiatives gouvernementales. On prétend que "*Gou-*

verner c'est prévoir"; en matière de politique du logement, les citoyens seraient déjà reconnaissants si l'on admettait que "*Gouverner c'est pour le moins tenir compte des évidences indiscutables*".

Sur le plan de l'intégration des étrangers, l'option pour un maximum de frontaliers, favorisée par la politique du logement trop timide, a d'autres déficits graves. Ce choix néglige surtout que le raz-de-marée de navetteurs est en fait plus problématique que l'immigration massive.

Gérer l'afflux au mieux

Les frontaliers, contrairement aux étrangers s'établissant sur notre territoire, ne sont pas susceptibles de s'intégrer avec le temps dans notre communauté de vie, au niveau local et national. Trop de frontaliers ne s'intéressent qu'à leur emploi et à leur salaire, ne ressentant pas le besoin de faire la connaissance de notre pays et de ses habitants.

Après avoir fait le plein de carburant et reconstitué leurs stocks en alcool et produits de tabac, ils repartent au plus vite dans leurs lieux de résidence, où ils sont acclamés comme des consommateurs de première classe. Les échanges régionaux asymétriques du Grand-Duché avec ses terres voisines occuperont sans doute encore longtemps les adeptes de notre "*politique de la grande région*".

En revanche, un nombre significatif des immigrants s'efforcent dès la première génération de saisir les opportunités de s'intégrer dans la vie sociale et associative du pays sur les plans les plus divers. Ils sont ainsi susceptibles de s'enraciner vite et de bien s'intégrer dans notre communauté.

Dans l'intérêt d'une société stable et d'une coexistence harmonieuse, la loi sur la nationalité doit en premier lieu contribuer à offrir aux personnes de bonne volonté, réellement désireuses d'être admises dans notre communauté nationale, la chance d'une intégration maximale et l'opportunité de se sentir luxembourgeois, à un moment donné, tout comme elle doit définir et imposer les exigences précises nécessaires pour assurer la cohésion sociale indispensable.

Par ailleurs, l'octroi de notre nationalité, geste récompensant en quelque sorte l'acculturation exemplaire d'un immigré, devrait s'accompagner d'une certaine solennité, pour ainsi souligner sa valeur symbolique dans le contexte de l'immigration.

L'expérience de plus d'un siècle d'immigration au Luxembourg prouve à quel point notre pays peut tirer un réel enrichissement de l'afflux de populations nouvelles qui ont choisi ou ont été contraintes de quitter leur pays d'origine et qui ont trouvé, après le temps requis pour s'acclimater, une nouvelle patrie définitive.

Adapter les efforts au défi plus grand

L'évolution démographique exposée requiert, pour maîtriser les flux humains constatés, de grands efforts d'assimilation, dont trop de décideurs politiques n'ont visiblement pas conscience, alors que bien des couches de la population sont très inquiétées par les perspectives.

Le problème auquel le pays est confronté, ce n'est pas celui de la présence d'un *nombre important* d'étrangers, mais c'est plutôt celui d'un *nombre éventuellement trop important*. Toutefois, le degré de saturation à ne pas transgresser ne se mesure ni en milliers de personnes ni en pourcent de la population, mais il est avant tout fonction de la capacité d'absorption du pays. Celle-ci dépend des moyens mis en œuvre, de sorte que notre communauté nationale et l'administration publique ont une certaine prise sur le maintien d'une situation satisfaisante.

Plus la démographie s'emballa, plus il sera impérieux de réagir avec des mesures appropriées. Ce n'est donc pas la persistance d'une arrivée constante de nouveaux immigrants qui est la menace, mais c'est l'incapacité ou le refus de canaliser et d'accompagner dûment l'éventuel gonflement du flot.

Il y a lieu de reconnaître et d'admettre ensuite publiquement la nécessité d'agir et enfin de mettre en œuvre toutes les mesures requises. L'exemple mentionné de l'insuffisance du nombre de logements et de l'incapacité gouvernementale à redresser la barre sur ce plan n'est qu'un indice visible du déficit de la politique suivie.

De la nécessité de favoriser et d'exiger l'intégration

Dans ce contexte, une attitude très regrettable est celle de proclamer que les immigrés n'ont en rien à ajuster leur mode de vie à celui du pays qu'ils rejoignent, à ses us et coutumes, à ses valeurs et traditions.

Une politique efficace en matière de gestion de la population ne peut consister en des solutions de facilité et notamment en un bradage de la citoyenneté. La solution ne pourra donc être une politique fausement "*généreuse*", tout comme une politique trop restrictive échouerait à son tour, ne parvenant ni à réduire les déficits d'intégration, ni à désamorcer le potentiel de conflit.

C'est dans cet esprit que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit se réjouir du sage compromis retenu par le gouvernement quant aux détails de la loi sur la nationalité. Il ne sera pas moins nécessaire de conserver cet équilibre judicieux à travers le parcours du processus législatif.

Il importe donc de ne pas altérer les solutions pondérées par des amendements non réfléchis, par exemple en réduisant le délai de résidence minimal, les exigences linguistiques et de formation civique, tout comme l'on ne pourra pas renoncer aux dispositions pour écarter des candidats à la nationalité luxembourgeoise les malfaiteurs condamnés.

L'exigence d'une intégration linguistique, culturelle et sociale suffisante des candidats est pleinement justifiée pour assurer la cohabitation pacifique dans ce pays. L'argument si souvent avancé qu'une culture nationale ou ethnique vaut l'autre - à supposer qu'il soit correct - n'entraîne nullement qu'une société humaine quelconque puisse exister sans une cohésion interne solide et sans une adhésion suffisante des composantes appelées à cohabiter.

Cette vérité élémentaire, les responsables politiques de tel pays voisin ont dû l'apprendre au moyen de résultats de scrutins dont ils se seraient bien passés. La peur de l'étranger et le rejet des immigrés, qui envenime si régulièrement le climat dans divers pays européens,

sont des réalités à prévenir par des mesures positives pour favoriser l'intégration des immigrés.

Ce qui implique forcément que tous les responsables et les concernés reconnaissent l'utilité et la nécessité d'une telle intégration et que l'État exige et favorise cette assimilation. À cet effet, une offre conséquente de soutien doit être faite à tous les étrangers durablement présents dans le pays. De la part des candidats à la nationalité, en revanche, un effet conséquent d'adhésion politique et sociale doit être exigé.

Les louables efforts associatifs pour propager l'enseignement de la langue luxembourgeoise méritent un support public plus vigoureux, mais l'État devrait également prendre conscience du manque évident de littérature appropriée ciblée sur les immigrés désireux de mieux connaître leur nouveau pays hôte, sa culture, son histoire, sa géographie, ses structures et ses institutions politiques, ses traditions sociales et la mentalité de ses habitants.

La future loi sur la nationalité, du fait qu'elle implique l'organisation de cours d'instruction civique luxembourgeoise à suivre obligatoirement par les candidats à l'obtention de la nationalité, constitue certainement un progrès en la matière.

La langue commune comme lien de la société civile

De même, la suppression de la possibilité d'obtenir la nationalité luxembourgeoise par le seul fait d'épouser un Luxembourgeois ou une Luxembourgeoise, donc sans avoir à justifier une connaissance minimale du luxembourgeois parlé, doit être considérée comme un progrès très significatif, mettant fin à un abus évident.

Une participation à la vie politique luxembourgeoise, comme elle est impliquée par la citoyenneté, ne se conçoit pas sans la maîtrise de la langue commune. La connaissance de la langue luxembourgeoise est un élément essentiel, voire l'élément essentiel d'intégration!

On ne peut trop souligner le caractère sensible que revêt chez beaucoup de Luxembourgeois la possibilité du libre usage oral de leur langue maternelle. Ce sentiment est particulièrement prononcé chez

les gens ayant au fil du temps oublié leur français scolaire, pour ne pas avoir eu l'occasion de le cultiver au quotidien. Beaucoup de personnes - initialement moins bien instruites et ayant déjà pris de l'âge - vivent dans l'obsession d'être un jour hospitalisés d'urgence, sans être capables d'exposer, un tant soit peu, leurs problèmes de santé, du simple fait d'être confrontées à du personnel médical et paramédical ne possédant pas les connaissances linguistiques requises pour traiter un non-francophone.

La question du luxembourgeois comme langue orale véhiculaire quotidienne, notamment pour les débats politiques, revêt ainsi une sensibilité que l'on serait mal avisé de négliger. Ceux qui prêchent l'entrée dans la fonction publique d'étrangers monolingues (tous les autres étrangers pouvant sans problème acquérir notre nationalité, à condition de s'être fixé à temps dans le pays) n'ont manifestement pas conscience des réactions épidermiques des Luxembourgeois d'origine - et sans doute encore plus des francophones unilingues - face à un agent public qui ne maîtriserait que l'Allemand.

La cohabitation permanente d'habitants venant d'horizons divers ainsi que l'accueil quotidien de nombreux visiteurs passagers de toute provenance nécessitent le maintien du multilinguisme au Grand-Duché. Celui-ci constitue de toute évidence une des caractéristiques fondamentales de notre société et un des ferments de notre développement économique, en dépit des multiples conseils contraires dont nous gratifient de savants consultants et des porte-parole d'organisations internationales, qui ne prouvent par là que leur incompétence fondamentale.

En parlant de l'acquisition de la nationalité, une condition décisive pour l'accès à la fonction publique, la question de la langue est cruciale. Les propositions des groupes de pression patronaux pour une large ouverture de la fonction publique aux étrangers, c'est-à-dire à des immigrés et frontaliers monolingues, constituent des solutions parfaitement irresponsables, de toute évidence contraires à l'intérêt national.

Le compromis général défini par le gouvernement pour être sous-jacent au projet de loi sur la nationalité repose sur une attitude ferme

en matière de langue. L'adhésion de beaucoup de citoyens aux modalités proposées repose sur ce choix judicieux.

Le multilinguisme comme atout majeur

Pour le reste, notre pays peut maintenir, en matière d'usage des langues, son approche libérale traditionnelle, sereine et raisonnable. Nul besoin de faire du luxembourgeois une langue officielle de l'Union Européenne, même si des pays de taille comparable ont demandé et obtenu un pareil statut pour leur langue nationale.

L'attrait du Luxembourg, en tant que fournisseur et partenaire économique, a toujours été et doit rester sa capacité d'offrir à la majorité de ses interlocuteurs, visiteurs et clients, le confort d'une communication dans la langue de leur propre choix. Voilà un atout majeur du Grand-Duché face à la concurrence internationale de plus en plus rude, et un motif décisif pour que les Luxembourgeois choisissent de rester multilingues.

Si nous ne voulons pas assister à une dislocation de notre société, si nous ne voulons vivre les ennuis extrêmes que vivent nos grands voisins, la France et l'Allemagne, avec des quartiers d'étrangers non intégrés, alors nous devons faire d'importants efforts, pour assurer l'intégration maximale des flux d'étrangers.

La question de la double nationalité

Le projet de loi ne contient nulle part le terme de "*double nationalité*", prévoyant toutefois dans son article III la dénonciation de certaines dispositions d'une convention internationale sur la "*pluralité de nationalités*". Cette discrétion verbale ne peut pour autant cacher le fait que le législateur luxembourgeois se voit manifestement amené à tenir compte de certaines réalités démographiques luxembourgeoises.

Le pays compte en effet des dizaines de milliers de personnes possédant de par leur naissance, à côté de la nationalité luxembourgeoise, une seconde nationalité. En effet, le mode d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise de loin le plus fréquent est celui se réalisant

par la naissance comme enfant d'un père ou d'une mère de nationalité luxembourgeoise.

Les cas toutefois où les père et mère sont l'un et l'autre citoyen grand-ducal sont en régression sensible. Si l'on présume une corrélation entre les naissances et les mariages dans le pays, il devient intéressant de noter que les mariages entre deux nationaux luxembourgeois ne représentaient en 2005 que 43,3% de tous les mariages célébrés dans le pays, contre 49,9% en 1995 et 65,7% en 1985. Les mariages "*mixtes*" d'un conjoint luxembourgeois avec un conjoint étranger sont en revanche passés de 20,9% en 1985 à 27,1% en 2005.

Or, les enfants nés de tels couples "*mixtes*" obtiennent - sous réserve évidemment des dispositions précises du droit national applicable dans le pays d'origine du parent étranger respectif - les deux nationalités de leurs père et mère. Il est manifestement inconcevable d'exiger, par seule hostilité au concept de "*double nationalité*", que tous ces Luxembourgeois devraient, pour conserver leur nationalité luxembourgeoise, renoncer à l'autre nationalité, dans les cas au moins où ceci est juridiquement possible.

Les Luxembourgeois dispersés de par le monde

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas manquer d'exprimer encore sa satisfaction que le Grand-Duché abandonne sa politique restrictive à l'égard des nombreux Luxembourgeois d'origine, que les aléas de la vie ont dispersés à travers le monde. En matière de maintien de leur nationalité, leur patrie d'origine n'a pas eu dans le passé une attitude très digne et généreuse.

L'étude académique sur la nationalité luxembourgeoise, commandée par le gouvernement et publiée en janvier 2004, avait dûment documenté l'absurdité des dispositions restrictives privant - même à leur insu - de leur nationalité de nombreux Luxembourgeois absents du pays, par le simple fait du temps écoulé, sans qu'une faute quelconque ne soit reprochée aux concernés, et sans qu'ils n'aient souhaité, demandé ou accepté sciemment cette mesure.

Nos dispositions légales actuelles, soucieuses de prévenir des cas de "*double nationalité*" et compréhensibles par le passé, comportent dans certains cas précis - selon les auteurs de cette étude, des professeurs de droit international de réputation européenne - la possibilité théorique qu'un Luxembourgeois d'origine, enfant de deux parents luxembourgeois et habitant le Luxembourg, se voie privé contre son gré de sa nationalité luxembourgeoise, pour la seule raison qu'il lui est juridiquement impossible de se défaire de son autre nationalité (ou simplement de prouver l'avoir fait), compte tenu de la législation du pays étranger en question.

Voilà donc des dispositions arbitraires et superflues que la nouvelle loi fera disparaître à juste titre, alors que le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise est possible sans conditions de résidence.

Un pays qui est constamment à la recherche de talents nouveaux pour pouvoir au mieux développer son potentiel économique, sur le marché unique européen comme sur le grand marché public du village planétaire, ne doit pas couper délibérément les liens avec les Luxembourgeois émigrés et devrait au contraire tout faire pour les amener à garder le contact et le cas échéant à envisager de rentrer dans leur patrie d'origine.

Conclusion

Pour les motifs développés en détail dans le présent avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait marquer son accord général avec les choix gouvernementaux retenus dans le projet de loi sur la nationalité. Elle approuve dès lors le projet lui soumis pour avis, à condition que les options fondamentales ne soient pas mises en cause par des amendements postérieurs.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 mars 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG