

A-2807/16-40



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de:

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

Par dépêche du 22 mars 2016, 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.

Comme ce dernier l'indique, le projet en question a pour but de réformer le droit de la nationalité luxembourgeoise.

Considérations générales

Référendum du 7 juin 2015

Au terme d'un large débat public et d'une campagne de séduction sans précédent organisée par le gouvernement, les Luxembourgeois s'étaient exprimés à 78% contre le droit de vote des résidents non luxembourgeois lors du référendum du 7 juin 2015.

Le gouvernement avait alors pris acte de ces résultats et s'était engagé à respecter les choix exprimés. Il affirmait toutefois, dans la foulée, qu'il continuerait "*les efforts en faveur de la participation politique des jeunes et de l'intégration des résidents non luxembourgeois qui représentent environ 45% de la population*".

C'est dans ce contexte que le gouvernement a revu sa copie pour présenter le projet de loi sous avis.

Objectif du gouvernement

Le programme gouvernemental publié en décembre 2013 annonçait déjà une réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise dans son chapitre intitulé "*Renouveau démocratique*".

En octobre 2015, le Conseil de gouvernement a donc marqué son accord de principe avec un avant-projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, qui a été introduit dans une procédure de concertation avec les partis de l'opposition parlementaire dont le projet de loi sous avis est le résultat.

Pour le gouvernement, cette réforme a pour objectif de "*favoriser l'intégration sociétale et politique des citoyens non luxembourgeois au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que de renforcer la cohésion au sein de la communauté nationale*".

Situation démographique au Luxembourg

Au 1^{er} janvier 2015, les Luxembourgeois représentent 54,1% de la population totale du pays, contre 71,3% au 1^{er} janvier 1990. La population résidente étrangère compte notamment 16,4% de Portugais, 7,0% de Français, 3,5% d'Italiens, 3,3% de Belges, 2,3% d'Allemands et les soldes naturel et migratoire des personnes non luxembourgeoises largement positifs font diminuer la part des Luxembourgeois dans la population du Grand-Duché.

D'après les projections d'EUROSTAT pour la période 2014 à 2037, le nombre de personnes non luxembourgeoises va augmenter à un rythme encore plus élevé que celui observé dans le passé, de sorte que les Luxembourgeois seraient bientôt minoritaires au Grand-Duché.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, qui reconnaissait notamment la double nationalité, la moyenne annuelle d'acquisitions de la nationalité luxembourgeoise a quadruplé. Malgré cela, le taux de Luxembourgeois dans la population résidente a continué à baisser. Le gouvernement en conclut que la législation actuellement en vigueur ne permet plus de faire face à l'évolution démographique du pays.

Contenu de la réforme

Le projet de loi sous avis vise à réformer à la fois les conditions de fond et les procédures pour accéder à la nationalité luxembourgeoise. Le gouvernement préconise l'adoption d'une nouvelle législation plutôt qu'une modification des dispositions existantes.

Naturalisation

Le projet prévoit notamment *"une adaptation de toutes les conditions de naturalisation, à l'exception de la condition d'âge"* qui restera fixée à dix-huit ans.

Conditions de résidence

Selon la législation actuellement en vigueur, une période de résidence de sept années consécutives au Luxembourg est nécessaire pour pouvoir demander la naturalisation. Le gouvernement estime que *"outre la durée de résidence jugée trop longue, le principal problème est que les candidats doivent résider de manière ininterrompue au pays pendant la période légale de référence"*.

Ainsi, il propose de revenir à une durée obligatoire de résidence de cinq années, délai qui était applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. Cette période de résidence peut être interrompue, à condition toutefois que le candidat à la naturalisation réside au moins de façon continue au Luxembourg durant l'année précédant l'introduction de sa demande.

Dans la mesure où les personnes visées ont *"souvent une durée totale de résidence au pays qui est supérieure à sept années"*, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi le gouvernement propose à la fois de réduire la durée de résidence exigée et de permettre une période de résidence interrompue.

À titre de comparaison, la France exige une résidence continue de cinq ans précédant immédiatement la demande d'obtention de la nationalité française. En Allemagne, le délai est de huit ans et en Belgique, une résidence ininterrompue est exigée, selon le cas, soit depuis la naissance, soit depuis cinq ans, soit depuis dix ans au moment de la demande.

La Chambre est d'avis qu'une résidence de cinq ans par intermittence au Luxembourg, l'année précédant immédiatement la demande de naturalisation mise à part, n'est pas un signe suffisant d'intégration au pays. Elle estime que le candidat à la naturalisation

devrait avoir une résidence continue de cinq ans minimum précédant immédiatement la demande de naturalisation.

Conditions de langue

Pour être admis à la naturalisation, la législation actuelle prévoit la condition de réussite d'un test de langue luxembourgeoise de niveau **B1 pour la compréhension de l'oral** et de niveau **A2 pour l'expression orale** (selon le Cadre européen commun de référence pour les langues).

Les candidats à la naturalisation qui ont été scolarisés au moins sept années dans un établissement scolaire appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois ou qui ont leur résidence effective et légale au Grand-Duché depuis au moins le 31 décembre 1984 sont dispensés du test de langue.

Les statistiques de l'Institut national des langues montrent notamment que le taux de réussite aux tests de langue de 2008 à 2014 est de 83% lors de la première participation aux épreuves, de 73% lors de la seconde participation et de 60% lors de la troisième participation. Dans l'ensemble, les statistiques affichent un taux de réussite de 81%.

Pourtant, au cours de l'année 2011, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe aurait notamment "*été informée que ce test est difficile et serait une entrave à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour un certain nombre d'étrangers*" et que "*beaucoup de personnes ne demandent pas la nationalité luxembourgeoise à cause de la difficulté de ce test*" (rapport définitif sur le Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de la 56^e réunion plénière (6-9 décembre 2011) de l'ECRI).

L'ECRI recommande "*aux autorités luxembourgeoises d'évaluer de nouveau l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur l'existence d'un quelconque sondage ou d'une consultation quant à la difficulté du test auprès des quelque 31.000 personnes qui ont acquis la nationalité luxembourgeoise depuis le 1^{er} janvier 2009. L'expérience des officiers de l'état civil qui réceptionnent les

demandes de naturalisation semble plutôt montrer que la majorité des candidats ayant pourtant réussi les tests de langue savent à peine se présenter en luxembourgeois. De même, il paraît que de nombreuses personnes ayant acquis la nationalité par naturalisation éprouvent, de leur propre aveu, des difficultés à comprendre le luxembourgeois ou à participer à une conversation en luxembourgeois en raison d'un niveau d'exigence relativement faible des tests de langue exigés pour la naturalisation.

Il faut savoir que le **niveau A2 pour l'expression orale** correspond aux compétences suivantes (selon le document intitulé "*Les niveaux de compétences du 'Cadre européen commun de référence pour les langues'*", publié par l'Institut national d'administration publique):

"Le candidat doit pouvoir communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Il doit pouvoir décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats."

Le niveau **B1 pour la compréhension orale** correspond, quant à lui, aux compétences suivantes:

"Le candidat doit pouvoir comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc."

À titre de comparaison, le socle de compétence à atteindre au niveau de la "*production orale*" au terme du premier cycle de l'enseignement fondamental luxembourgeois – donc à la fin de la deuxième année d'éducation préscolaire – est le suivant (selon le document intitulé "*Enseignement fondamental, cycles 1-4, niveaux de compétence*" publié par le Ministère de l'Éducation nationale):

"- Parler en interaction: l'élève s'exprime de façon compréhensible sur des sujets familiers et répond par des phrases courtes et des expressions simples à des questions posées dans le contexte de la classe;

- Parler devant autrui: l'élève reformule des éléments essentiels d'un texte traité en classe et raconte des événements vécus per-

sonnellement à l'aide de phrases courtes et d'expressions simples;

- Respecter la forme en mobilisant ses connaissances lexicales, grammaticales et phonologiques: l'élève utilise, pour s'exprimer librement, un répertoire élémentaire de mots, d'expressions, de structures syntaxiques et de formulations mémorisées;

- Mettre en scène des textes: l'élève participe à des jeux de rôle dans différents contextes (jeu du magasin, histoire jouée) en utilisant des phrases courtes et des expressions simples."

Le socle de compétence à atteindre en "compréhension de l'oral" au même cycle comprend notamment les compétences suivantes:

"- Comprendre son interlocuteur: l'élève comprend des consignes simples et les exécute;

- Comprendre un texte d'écoute: l'élève comprend globalement un texte court (une histoire, une explication ...), et il en dégage le message principal. Il suit le fil conducteur d'une conversation portant sur des sujets familiers;

- Mobiliser des stratégies et des techniques d'écoute: l'élève perçoit des éléments prosodiques et gestuels utilisés (intonation, gestes, mimique, bruits de fond) dans un texte d'écoute;

- Repérer les informations d'un texte et les exploiter: l'élève suit la trame d'un texte (la succession des événements), il identifie les personnages principaux et leurs actions;

- Analyser, comparer et évaluer des textes d'écoute: l'élève formule une appréciation simple d'un texte."

Les niveaux d'expression et de compréhension de la langue luxembourgeoise requis pour obtenir la nationalité luxembourgeoise sont donc inférieurs au niveau de base atteint par tout élève de six ans ayant fréquenté l'enseignement préscolaire luxembourgeois avant son entrée à l'enseignement primaire. Il semble partant difficile d'exiger un niveau de maîtrise de la langue encore plus faible pour l'obtention de la nationalité luxembourgeoise. Cela explique très probablement pourquoi le gouvernement a dû se résoudre à faire marche arrière quant à sa volonté d'abaisser le niveau de langue. Le gouvernement propose en effet de conserver le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour l'expression orale et le niveau B1 pour la compréhension de l'oral, comme cela

est actuellement prévu par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner que le niveau exigé à l'heure actuelle, s'il suffit pour obtenir la nationalité luxembourgeoise, reste encore nettement insuffisant pour prendre part efficacement à la vie civique et politique luxembourgeoise. Le niveau demandé est seulement gage d'un niveau de base en luxembourgeois que les candidats qui n'ont pas fréquenté le système scolaire luxembourgeois doivent encore longtemps perfectionner par la suite avant de pouvoir réellement prendre part à une conversation en luxembourgeois.

À titre de comparaison, en Allemagne, le candidat à la nationalité allemande doit justifier d'une connaissance de la langue allemande de niveau B1 par la production d'un certificat ("*Zertifikat Deutsch*" ou "*Deutschtest für Zuwanderer*").

En France, le niveau de maîtrise de la langue française requis pour l'acquisition de la nationalité française est également le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues, tant pour l'expression orale que pour la compréhension orale, soit un niveau supérieur (pour l'expression) à celui exigé par le projet de loi sous avis.

En Belgique, le candidat à la nationalité belge doit disposer d'un diplôme justifiant d'une connaissance de niveau A2 d'une des trois langues officielles du pays, non seulement à l'oral (compréhension et expression) mais également à l'écrit.

Bien que le gouvernement affirme, à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, vouloir conserver le niveau A2 pour l'expression orale et le niveau B1 pour la compréhension de l'oral, il procède tout de même, en réalité, à un abaissement du niveau requis par trois nouveaux mécanismes visant à augmenter le taux de réussite à l'examen de langue:

- le candidat a réussi à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise s'il a obtenu au moins la moitié des points dans l'épreuve d'expression orale. Dans ce cas, la note obtenue à l'épreuve de compréhension orale ne sera pas prise en compte;

- une note inférieure à la moitié des points dans l'épreuve d'expression orale pourra être compensée par la note obtenue à l'épreuve de compréhension orale. Le candidat dont la moyenne arithmétique des notes obtenues dans les deux épreuves atteindra au moins la moitié du total des points aura donc réussi à l'examen de langue;
- la moyenne des deux notes précitées sera arrondie vers l'unité supérieure.

D'après les statistiques des années 2008-2015, présentées à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, 18% des candidats n'échouent qu'à l'un des deux tests et les résultats des tests de compréhension orale sont en moyenne légèrement plus élevés que ceux des épreuves d'expression orale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note donc, abstraction faite des 4% de candidats qui ne se présentent pas à l'une ou l'autre épreuve, que cet abaissement des exigences en matière de connaissance de la langue nationale devrait permettre d'atteindre un taux de réussite proche de 96%.

La Chambre aurait pu marquer son accord avec l'abaissement relatif des conditions de langue si le gouvernement avait veillé à ce que l'ensemble des candidats à la nationalité luxembourgeoise fussent soumis à l'obligation de justifier de connaissances de base de la langue luxembourgeoise. Elle estime en effet que la maîtrise de la langue luxembourgeoise devrait être maintenue comme principale condition d'accès à la nationalité luxembourgeoise.

Cours et examen "Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg"

Selon les dispositions de la loi du 23 octobre 2008, le candidat à la naturalisation doit suivre au moins trois cours d'instruction civique d'une durée de deux heures chacun sans devoir se soumettre à un quelconque examen. Le candidat qui a été scolarisé pendant au moins sept ans dans le système scolaire luxembourgeois ou qui réside au Luxembourg depuis au moins le 31 décembre 1984 en est dispensé.

Le gouvernement estime que la durée de ces cours est insuffisante. Le projet de loi sous avis prévoit donc l'organisation d'un cours composé de trois modules d'une durée totale de vingt-quatre heures. Le premier module portera sur les droits fondamentaux des citoyens (six heures), le deuxième sur les institutions étatiques et communales du Grand-Duché (douze heures) et le troisième sur l'histoire du Grand-Duché et l'intégration européenne (six heures). Il n'y aura plus de cours facultatifs.

Les candidats pourront par ailleurs choisir entre la seule participation au cours "*Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg*" et la participation au cours et à un examen sanctionnant ce cours. Les personnes atteintes d'un handicap grave certifié médicalement pourront en être dispensées. Par contre, la dispense en faveur des candidats scolarisés durant sept ans dans le système scolaire luxembourgeois est supprimée.

À titre de comparaison, en Allemagne, le candidat souhaitant obtenir la nationalité allemande doit se soumettre à un test de naturalisation ("*Einbürgerungstest*") sous la forme d'un questionnaire à choix multiples. En France, tout postulant à la naturalisation doit se présenter devant un agent de préfecture pour un entretien individuel qui a pour but de vérifier que le demandeur possède notamment une connaissance suffisante de l'histoire, de la culture et de la société françaises. En Belgique, le candidat doit prouver son intégration sociale par la présentation soit d'un diplôme ou d'un certificat du niveau minimum de l'enseignement secondaire supérieur belge, soit d'un document attestant le suivi d'une formation professionnelle reconnue de 400 heures, soit d'un document attestant le suivi d'un cours d'intégration.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les connaissances requises par le projet de loi sont similaires aux exigences des pays voisins et permettront aux candidats d'acquérir des connaissances indispensables à une bonne intégration dans la vie civile luxembourgeoise. Elle marque donc son accord avec les nouvelles modalités de contrôle des connaissances et l'organisation proposées. Elle regrette cependant que le projet du règlement grand-ducal visé à l'article 15, paragraphe (3), n'ait pas été joint au projet de loi sous avis.

Honorabilité

Les dispositions actuellement en vigueur prévoient le refus de la naturalisation en cas de fausses déclarations, de dissimulation de faits importants et de fraude par le candidat dans le cadre de la procédure de naturalisation ainsi que lorsque le candidat "*a fait l'objet soit dans le pays soit à l'étranger d'une condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme d'une durée d'un an ou plus et que les faits à la base de la condamnation constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois et que, le cas échéant et sauf le bénéfice d'une réhabilitation, la peine ait été définitivement exécutée moins de 15 ans avant l'introduction de la demande*".

Le projet de loi maintient ces motifs de refus de la naturalisation et y ajoute le refus en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement de deux années ou plus, assortie du sursis.

La Chambre soutient cette nouvelle mesure de contrôle de l'honorabilité.

Réintroduction de l'option

Pour "*accélérer et simplifier le traitement des demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise*" et pour "*favoriser l'unicité de la nationalité luxembourgeoise au sein d'une même famille*", le gouvernement souhaite réintroduire le droit d'option pour un large éventail de "*personnes présentant un lien particulièrement étroit avec le Grand-Duché*".

Le projet de loi prévoit dix cas d'ouverture de l'option suivant lesquels certaines personnes peuvent acquérir la nationalité luxembourgeoise en fixant, pour chaque catégorie de personnes, des conditions spécifiques, détaillées aux articles 23 à 32.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la multiplicité des cas d'ouverture engendre une charge administrative et une complexité inutiles tout à fait contraires aux objectifs de simplification administrative.

Le projet propose, par ailleurs, une procédure d'option simplifiée et accélérée permettant d'octroyer immédiatement la nationalité luxembourgeoise à un candidat, sans intervention du Ministère de la Justice. Ce dernier n'a la possibilité d'examiner les dossiers qu'a posteriori et devra, en cas d'erreur, lancer une procédure d'annulation de la décision d'octroi de la nationalité.

La Chambre estime que, si le gouvernement tient à mettre en œuvre une procédure d'option simplifiée par rapport à la naturalisation, celle-ci devrait se baser, pour des raisons d'équité et de sécurité juridique, sur des critères pertinents, justes et transparents pour l'ensemble des candidats à la nationalité luxembourgeoise.

Cas d'ouverture de l'option

L'article 23 du projet de loi ouvre l'option "*au majeur lorsque son parent ou adoptant possède ou a possédé la nationalité luxembourgeoise et que cette nationalité ne lui a pas été attribuée*", ceci sans aucune condition ni de résidence, ni de langue, ni de participation au cours "*Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que, à son avis, la maîtrise de la langue luxembourgeoise est une condition essentielle pour l'accès à la nationalité luxembourgeoise.

L'article 24 prévoit l'ouverture de l'option au parent ou adoptant d'un Luxembourgeois sous condition d'avoir une résidence habituelle au Luxembourg, d'avoir une connaissance de la langue luxembourgeoise (conformément à l'article 15) et d'avoir participé au cours "*Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg*" (conformément à l'article 16).

La Chambre constate que ces conditions sont identiques à celles fixées pour les candidats à la naturalisation. Elle se demande donc si cet article n'est pas superfluetoire puisque les personnes y visées sont déjà couvertes par les dispositions relatives à la naturalisation.

L'article 25 prévoit l'ouverture de l'option en cas de mariage avec un Luxembourgeois sous certaines conditions, dont celle exigeant la résidence habituelle des époux au Grand-Duché.

La Chambre constate que la condition de communauté de vie avec résidence habituelle au Luxembourg est considérée comme remplie par le candidat qui *"séjourne à l'étranger en raison de l'exercice par son conjoint d'une fonction conférée par une autorité publique luxembourgeoise ou une organisation internationale"*. Or, le texte ne couvre pas le cas où un candidat exercerait lui-même une fonction l'obligeant à séjourner à l'étranger. La disposition doit donc être adaptée.

L'article 26 ouvre l'option, à partir de douze ans, au candidat né au Luxembourg sous la condition *"qu'il ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement la déclaration d'option"* et *"qu'un de ses parents ou adoptants non luxembourgeois ait eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché de Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la naissance"*. Le candidat ne doit remplir aucune condition de langue ou de fréquentation du système scolaire luxembourgeois.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle encore une fois que, à son avis, la maîtrise de la langue luxembourgeoise est pourtant une condition essentielle pour l'accès à la nationalité luxembourgeoise. En effet, la seule naissance sur le territoire ne constitue en aucun cas un gage d'intégration. Si la Chambre ne s'oppose pas à une ouverture de l'option dès douze ans, elle estime que celle-ci devrait obligatoirement impliquer des conditions de langue et d'intégration, le cas échéant adaptées à l'âge de l'enfant.

L'article 27 prévoit d'ouvrir l'option *"au majeur ayant accompli au moins sept années de sa scolarité dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, à condition d'avoir une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et de s'y trouver en séjour régulier pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la déclaration d'option"*.

La Chambre se déclare d'accord avec cette disposition dans la mesure où la fréquentation d'un établissement scolaire luxembourgeois pendant sept années permet de justifier la maîtrise de la langue

luxembourgeoise et une bonne connaissance des institutions et des usages et coutumes du pays.

L'article 28 du projet de loi prévoit d'ouvrir l'option "au majeur ayant une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et s'y trouvant en séjour régulier depuis au moins vingt années, dont la dernière année de résidence précédant immédiatement la déclaration d'option doit être ininterrompue, à condition d'avoir participé à des cours de langue luxembourgeoise pendant vingt-quatre heures et organisés par l'Institut national des langues".

Selon le commentaire de la disposition en question, *"la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise ne sera pas exigée des résidents de longue durée"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, si aucune épreuve d'évaluation n'est prévue, le candidat pourra se contenter de faire acte de présence aux cours de langue pour obtenir la nationalité luxembourgeoise. Elle est d'avis que les candidats à la nationalité luxembourgeoise, résidant depuis au moins vingt années au Grand-Duché, devraient tout de même maîtriser suffisamment la langue luxembourgeoise pour réussir à l'examen d'évaluation prévu à l'article 15 du projet de loi.

L'article 29 du projet de loi propose d'ouvrir l'option *"au majeur ayant exécuté les obligations résultant du contrat d'accueil et d'intégration"*, les conditions à remplir pour pouvoir obtenir la nationalité luxembourgeoise étant identiques à celles fixées pour les candidats à la naturalisation. Comme pour l'article 24, la Chambre se demande donc si l'article 29 n'est pas superfétatoire puisque les personnes y visées sont déjà couvertes par les dispositions relatives à la naturalisation.

La même observation vaut pour les articles 30 et 31, qui prévoient d'ouvrir l'option respectivement *"au majeur ayant immigré au Grand-Duché de Luxembourg avant l'âge de dix-huit ans"* et *"au majeur bénéficiant du statut d'apatride, du statut de réfugié ou de celui conféré par la protection subsidiaire"*.

Au vu de toutes les remarques qui précèdent, la Chambre estime que la multiplication des cas d'option proposés rend, contrairement

à la législation actuellement en vigueur, le texte particulièrement complexe et inaccessible, ce qui est contraire à la simplification administrative qui devrait impliquer notamment une amélioration de la lisibilité des textes légaux afin de les rendre plus compréhensibles pour les administrés.

Procédure d'option

Afin "*de simplifier et d'accélérer le traitement des demandes en acquisition de la nationalité luxembourgeoise*", il est prévu que, après avoir examiné les pièces du dossier et apprécié les connaissances linguistiques des candidats par le biais d'un entretien individuel, l'officier de l'état civil signe la déclaration d'option avec les candidats. La déclaration d'option sortira immédiatement ses effets, sans agrément préalable du ministre de la Justice. Les déclarants obtiendront donc la nationalité luxembourgeoise à la date de la signature de la déclaration d'option.

Le ministre de la Justice contrôlera les dossiers a posteriori en disposant d'un pouvoir de sanction dit "*renforcé*", selon lequel il pourra soit ordonner la rectification de la déclaration d'option (en cas d'erreur ou d'omission purement matérielle) soit annuler la déclaration (en cas de déclaration actée sans que les conditions d'octroi soient remplies ou en cas de fausses affirmations, de dissimulation de faits importants ou de fraude). Dans ces derniers cas, le demandeur s'exposera à une interdiction de présenter une nouvelle demande durant vingt ans.

Le ministre disposera de quatre mois seulement pour prononcer l'annulation, qui ne sera cependant pas possible si elle entraîne l'apatridie du demandeur.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que, pour le candidat, les conditions d'instruction du dossier d'option sont identiques à celles applicables à la naturalisation (les articles 34 et suivants renvoyant en effet aux articles 19 et 20 relatifs à la procédure de naturalisation). Toutefois, à la différence de la procédure de naturalisation, les articles 36 et 37 prévoient que la déclaration d'option sort immédiatement ses effets et que le ministre dispose de quatre mois pour en prononcer l'annulation.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec ces dispositions qui font naître une insécurité juridique et font endosser aux officiers de l'état civil une responsabilité qui dépasse largement leurs compétences. En effet, en application de la procédure prévue, la nationalité luxembourgeoise pourra être obtenue sans aucun contrôle préalable par le ministre du ressort, les officiers de l'état civil étant obligés de traiter les demandes en face à face avec les demandeurs sans disposer du temps nécessaire pour procéder à une vérification approfondie du dossier, par exemple en cas de doute sur l'authenticité de l'un ou l'autre document à l'appui de la demande.

Le fait de pouvoir attribuer la nationalité sans examen approfondi et préalable du dossier de la demande ne constitue en aucun cas une simplification administrative. Au contraire, il engendre des contraintes supplémentaires pour le Ministère de la Justice qui devra mettre en œuvre une procédure lourde et coûteuse en cas de nécessité d'annuler une déclaration d'option.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne que les procédures d'annulation prévues aux articles 37, 44 et 61 du projet de loi entraînent un retrait rétroactif des actes d'option, de recouvrement ou de renonciation, donc de décisions administratives. Elle fait remarquer qu'en application de la réglementation relative à la procédure administrative non contentieuse (règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes), l'administration a l'obligation d'informer au préalable l'administré de son intention d'annuler une décision qui le concerne et de lui accorder un délai d'au moins huit jours pour présenter ses observations. À défaut, la décision de retrait est entachée d'illégalité.

Droit du sol

Droit du sol de la deuxième génération

D'après le projet de loi, et à l'instar de la législation actuellement en vigueur, sera Luxembourgeois l'enfant né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non luxembourgeois, dont un des parents y est également né.

L'attribution de la nationalité luxembourgeoise restera automatique, dans le sens que celle-ci ne sera subordonnée ni à la manifestation d'un acte de volonté ni à l'accomplissement d'une formalité. Pendant la majorité, les bénéficiaires du droit du sol de la deuxième génération pourront renoncer à la nationalité luxembourgeoise, à condition de disposer d'une nationalité étrangère.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne s'oppose pas à cette disposition, qui figure d'ailleurs déjà dans la législation actuellement en vigueur. Elle estime que, lorsque deux générations naissent et grandissent au Grand-Duché de Luxembourg, l'attachement au pays est tel que les personnes remplissent nécessairement les conditions de langue et d'intégration au pays.

La Chambre soutient aussi la proposition du gouvernement de mettre progressivement un terme à la procédure spéciale de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise pour les descendants, même nés à l'étranger, d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900.

Droit du sol de la première génération

L'article 6 du projet de loi a pour objet d'introduire le droit du sol de la première génération dans la législation nationale.

Selon l'exposé des motifs, "*l'objectif du Gouvernement est d'attribuer la nationalité luxembourgeoise aux personnes nées au Grand-Duché et présentant un lien réel avec notre pays*". Le gouvernement souhaite toutefois "*prévenir un 'tourisme des naissances' par l'introduction d'une double exigence de résidence sur le territoire luxembourgeois*".

Le projet de loi propose donc deux modes d'attribution de la nationalité luxembourgeoise pour les ressortissants étrangers de la première génération:

- l'attribution automatique de la nationalité luxembourgeoise à l'âge de dix-huit ans pour toute personne née au Luxembourg:
 - › qui a eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché pendant au moins cinq années consécutives et

- précédant immédiatement le jour du dix-huitième anniversaire, et
- › dont un des parents ou adoptants non luxembourgeois a eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement le jour de la naissance;
- l'attribution de la nationalité luxembourgeoise sur déclaration d'option à partir de douze ans, avec l'accord des parents, pour toute personne née au Luxembourg:
- › qui a eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Grand-Duché pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement le jour de la déclaration d'option, et
 - › dont un des parents ou adoptants non luxembourgeois a eu une résidence habituelle et un séjour régulier au Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement le jour de la naissance.

Pendant la majorité, les bénéficiaires du droit du sol de la première génération pourront renoncer à la nationalité luxembourgeoise, à condition de disposer d'une nationalité étrangère.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est favorable à un droit du sol de la première génération. Elle tient cependant à rappeler que, à son avis, la maîtrise de la langue luxembourgeoise devrait être la condition essentielle pour l'accès à la nationalité luxembourgeoise.

En effet, il ne rime à rien d'octroyer automatiquement la nationalité à dix-huit ans à des jeunes gens qui n'ont fréquenté que des établissements scolaires étrangers ou qui ont quitté le pays à l'âge de quatre ans, avant même d'entrer à l'école, pour y revenir seulement à l'âge de dix-sept ans.

De plus, la Chambre estime que l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise devrait faire l'objet d'un acte de volonté minimale, plutôt qu'être un automatisme à l'âge de dix-huit ans.

Conclusion

La Chambre est d'avis que l'introduction d'une multiplicité de profils et de conditions divergentes ouvrant l'accès à la nationalité luxembourgeoise est contraire à la simplification administrative. Ensuite, elle tient à souligner que l'octroi de la nationalité luxembourgeoise devrait essentiellement être lié à des connaissances suffisantes de la langue luxembourgeoise.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 juillet 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF