

a&t

N°3

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

septembre
2007

Réforme du droit de la nationalité :
un atout pour l'économie luxembourgeoise?

Table des matières

1	Réforme du droit de la nationalité : un atout pour l'économie luxembourgeoise ?	8
2	L'émergence d'un déficit démocratique dans une économie ouverte	10
2.1	Presque la moitié des habitants du Grand-Duché n'a pas la nationalité luxembourgeoise	10
2.2	Les trois quarts des créateurs d'entreprise n'ont pas la nationalité luxembourgeoise	13
2.3	Les deux tiers des salariés n'ont pas la nationalité luxembourgeoise	15
3	La modernisation du droit de la nationalité luxembourgeoise	18
3.1	La reconnaissance de la double nationalité	19
3.2	Les nouveaux critères pour pouvoir devenir Luxembourgeois	19
3.2.1	La durée de résidence continue au Grand-Duché	20
3.2.2	"Eis Sprooch : eng Bréck, keng Barrière"	25
3.2.3	L'instruction civique des candidats à la naturalisation	28
3.2.4	Le critère d'honorabilité	28
4	L'intégration effective des étrangers dans la société luxembourgeoise	29
4.1	L'intégration par l'école et l'enseignement	31
4.2	L'intégration par le mariage et par la famille	32
4.3	L'intégration par le service de l'Etat	35
4.4	L'intégration des enfants étrangers nés au Grand-Duché	36
5	Au-delà de la nationalité...	38
5.1	Encourager la participation des étrangers aux élections communales et européennes	39
5.2	Accroître le degré d'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires	42
5.3	Imaginer des formes de participation des frontaliers à la vie démocratique du Grand-Duché	43
6	Conclusion: le développement parallèle de l'économie et de la société luxembourgeoises	45
	Bibliographie indicative	46

Introduction au lecteur

Dans le cadre de sa mission de préservation de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce publie un grand nombre de prises de positions et de documents de réflexions destinés à la fois aux professionnels, aux pouvoirs publics et au grand public.

Les opinions de la Chambre de Commerce sont généralement publiées dans le *Lëtzebuenger Merkur* ou dans le cadre de publications spécialisées, telles que « Entreprises Luxembourg - Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années », une brochure éditée à l'occasion des élections législatives de 2004.

Afin d'accroître la visibilité de la contribution de la Chambre de Commerce au débat public, la Chambre de Commerce a décidé dès 2003 de publier un bulletin économique, intitulé « Actualités & tendances », qui reprend des analyses plus détaillées sur certains sujets socio-économiques essentiels pour le développement durable de l'économie et des entreprises luxembourgeoises ainsi que pour le bien-être de la société.

La modernisation du droit de la nationalité qui prévoit notamment la possibilité de la « double nationalité » constitue un de ces sujets essentiels pour le développement à long terme de l'économie et de la société luxembourgeoises. La richesse de notre pays dépend en effet en grande partie de son ouverture sur l'étranger et notamment des nombreux étrangers, salariés et entrepreneurs qui contribuent à la prospérité de notre économie.

La Chambre de Commerce entend enrichir le débat sur la nationalité, notamment à travers la rédaction d'un avis officiel dans le cadre de la procédure législative. Il est naturel et bénéfique pour le débat d'idées au Luxembourg de diffuser ces réflexions auprès d'un public plus large, grâce à la publication de ce troisième numéro des cahiers de la Chambre de Commerce intitulés « Actualité & tendances ».

Le Luxembourg est sans aucun doute le pays le plus ouvert de l'Union européenne.

Ceci est particulièrement vrai du point de vue du commerce extérieur et des investissements étrangers. Cette ouverture exceptionnelle a été une des raisons de la prospérité économique du Grand-Duché au cours des dernières décennies.

Du point de vue démographique, la population étrangère résidente au Grand Duché représente environ 40% de la population totale, ce qui constitue le taux le plus élevé parmi les Etats membres de l'Union européenne. Le solde démographique n'est positif que grâce à l'immigration. Sans cette immigration, la population du Grand-Duché diminuerait. Et, à l'avenir, cette tendance devrait encore s'accroître dans la mesure où le taux de fécondité de la population étrangère résidente est largement supérieur à celui de la population nationale résidente.

Cette ouverture est également très marquée par la présence sur le territoire national de plusieurs institutions européennes de premier plan. En tant que capitale européenne, Luxembourg accueille notamment un grand nombre de fonctionnaires européens (environ 9000 selon les estimations de l'ADEM), ce qui représente une part substantiellement importante de la population totale (environ 2% sans tenir compte des conjoints, enfants ou personnes à charge).

Enfin, l'ouverture de l'économie et de la société luxembourgeoises se traduit également par un nombre important de travailleurs frontaliers. Chaque jour, environ 130.000 personnes traversent les frontières pour venir travailler au Grand-Duché. En proportion, ce phénomène est largement plus développé au Luxembourg que dans les autres Etats européens.

La forte présence d'étrangers et de frontaliers constitue une richesse pour l'économie luxembourgeoise. Sans eux, elle ne serait pas aussi prospère. La société luxembourgeoise dans son ensemble s'enorgueillit de la présence sur son sol de personnes d'origines aussi variées. Pour preuve, le nombre des mariages mixtes (c'est-à-dire entre personnes de nationalité luxembourgeoise et ressortissants étrangers) a pris ces dernières années des proportions inégalées. La population se renouvelle ainsi en partie grâce à un nombre croissant de mariages mixtes.

Le Grand-Duché a donc réussi le pari d'ouvrir très largement son économie tout en intégrant progressivement plusieurs vagues successives d'étrangers. Les vagues d'immigration successives ont permis historiquement d'intégrer des ressortissants allemands, italiens, portugais, français, belges ou plus récemment d'Europe centrale tout en conservant une forte cohésion sociale.

L'intégration des étrangers est déjà une réalité dans les entreprises et sur le marché du travail. Ils occupent une place de plus en plus importante dans la société au niveau associatif notamment. Il est juste et souhaitable d'accorder une place au sein de la communauté nationale aux étrangers qui ont fait de réels efforts d'intégration. C'est l'objet du projet de loi n°5620 sur la nationalité luxembourgeoise. Bien que communément désigné sous l'intitulé de « projet de loi sur la double nationalité », ce dernier implique une réelle modernisation du droit de la nationalité luxembourgeoise, grâce notamment à la reconnaissance de la double nationalité, mais également grâce à une refonte des critères d'attributions de la nationalité, une amélioration de la procédure de naturalisation, etc.

La reconnaissance de la double nationalité constitue une revendication, formulée de longue date par la Chambre de Commerce¹ et qui présente des avantages importants pour la société luxembourgeoise :

- la reconnaissance de la double nationalité doit permettre aux Luxembourgeois qui le souhaitent d'acquérir une nationalité étrangère sans perdre leur nationalité luxembourgeoise. En ce sens, la modernisation de la loi sur la nationalité permettra à un plus grand nombre de Luxembourgeois émigrés de continuer à entretenir des liens étroits avec le Grand-Duché. La double nationalité constituera un formidable outil de promotion du Grand-Duché à l'étranger.
- la reconnaissance de la double nationalité doit devenir un formidable outil d'intégration pour les populations étrangères. L'obtention de la nationalité luxembourgeoise doit constituer dans les prochaines années le signe manifeste des efforts d'intégration d'une partie toujours plus importante des nombreux étrangers présents au Grand-Duché.
- la reconnaissance de la double nationalité permettra d'accroître la cohésion sociale à la fois en dynamisant le corps électoral et en tenant davantage compte du point de vue des nombreux salariés et entrepreneurs qui participent à la prospérité de notre pays, mais qui ne participent pas encore à la prise de décision politique.

Dans le cadre de sa mission de défense de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce tient à analyser de manière critique la modernisation de la nationalité luxembourgeoise, telle que prévue par le projet de loi n°5620 sur la nationalité luxembourgeoise. Pour cela, il convient de replacer la problématique de la nationalité dans le contexte plus général de l'évolution de l'économie luxembourgeoise et la contribution des étrangers (résidents et frontaliers) à la prospérité et au développement durable du Grand-Duché. De ce point de vue, le décalage entre la contribution des étrangers au fonctionnement de l'économie et leur faible prise de participation à la prise de décision politique est flagrant, au point de s'interroger sur l'existence d'un véritable déficit démocratique dans le fonctionnement de la société luxembourgeoise.

La modernisation du droit de la nationalité constitue une réforme structurelle importante qui constitue un premier élément de réponse au déséquilibre actuel de la société luxembourgeoise. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise permettra d'accroître la cohésion sociale du pays en permettant à un certain nombre d'étrangers résidents de conforter leur intégration dans la société luxembourgeoise et de participer pleinement à la vie publique.

Cependant, il est nécessaire de souligner que la réforme du droit de la nationalité ne constitue qu'une étape dans le processus plus global de renouvellement de la société luxembourgeoise. De ce point de vue, cette réforme doit s'inscrire dans une perspective plus large qui est celle de la participation des étrangers à la vie politique luxembourgeoise. Cette participation peut s'effectuer à travers la reconnaissance de la double nationalité, mais également à travers une plus grande participation aux élections communales et européennes, ainsi qu'une plus grande ouverture de la fonction publique aux étrangers. Enfin, l'analyse du degré de participation des étrangers à la détermination des choix collectifs de la société luxembourgeoise ne peut ignorer le phénomène frontalier qui prend de plus en plus d'ampleur. Dans la mesure où la réforme du droit de la nationalité ne s'adresse pas par définition aux étrangers non résidents, il convient de s'interroger sur la manière d'accroître le degré de participation de cette catégorie particulière d'étrangers au fonctionnement de la société luxembourgeoise.

¹ Notamment lors des élections législatives de juin 2004 : « Entreprise Luxembourg 2004 – Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années », disponible sur le site www.cc.lu.



1. Réforme du droit de la nationalité : un atout pour l'économie luxembourgeoise ?

Pour aborder efficacement le thème de la nationalité, il est important de clarifier au préalable la notion de « nation ». Depuis le XVIII^{ème} siècle, coexistent principalement deux conceptions de la nation : la conception moderne et la conception romantique.

La conception moderne définit la nation comme une « association de personnes, unies par des liens contractuels, manifestant ainsi leur volonté de vivre sous les mêmes lois »². Dans ce sens, la nation se définit par la volonté et par la libre adhésion aux principes d'une communauté politique. Cette conception moderne de la nation est énoncée par Emmanuel Sieyès, puis par Ernest Renan. Ce dernier considérait la nation comme « une grande solidarité constituée par le sentiment des sacrifices que l'on a fait et de ceux qu'on est disposé à faire. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours »³.

La conception moderne de la nation valorise très fortement la volonté des individus de vivre ensemble, dans un même pays et de participer à un projet commun de société. Cette conception moderne a été à l'origine de l'émergence d'Etats-nations tout au long du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle.

La conception romantique de la nation repose principalement sur des liens organiques. Les personnes membres d'une même nation sont unies par une même langue et par des origines communes. Cette conception romantique renvoie à la nation-génie et à l'âme collective de la nation qui est le résultat d'un processus historique et non d'un phénomène de construction volontaire. L'authenticité d'une nation se constitue par l'unité de la langue, la pureté du sang et des mœurs. Le philosophe allemand Johann Fichte était un des principaux promoteurs de cette conception romantique de la nation.

A travers la modernisation du droit de la nationalité, le Luxembourg se trouve à la jonction entre ces deux conceptions de la nation.

La conception romantique est naturellement au cœur de la législation sur la nationalité luxembourgeoise. Le droit positif valorise énormément la langue luxembourgeoise en tant qu'élément constitutif de l'identité nationale⁴. De ce point de vue, le législateur luxembourgeois accorde une importance marquée à « l'unité de la langue et des mœurs ». Cette conception est également présente dans la réforme en cours, puisque pour appartenir à la nation luxembourgeoise, il convient notamment de prouver une maîtrise suffisante de la langue luxembourgeoise.

Dans le même temps, la réforme du droit de la nationalité accorde une place importante à la conception moderne de la nation. En effet, il est question de permettre plus largement aux étrangers qui le souhaitent d'acquérir la nationalité luxembourgeoise et ainsi de faire intégralement partie de la nation luxembourgeoise. En faisant usage de la conception moderne de la nation et de la nationalité, la société luxembourgeoise fait preuve d'une réelle ouverture et d'une forte capacité d'intégration des étrangers qui ont fait des efforts certains d'intégration. De ce fait, le Luxembourg valorise l'intégration de ceux qui ont « plébiscité » notre pays, au sens utilisé par Ernest Renan.

² Lukas SOSOE : « Nation », dans le Dictionnaire de Philosophie Politique (dir. Philippe Raynaud et Stéphane Rials), Paris, 1996, Presses Universitaires de France.

³ Ernest RENAN (1823-1892) : « Qu'est-ce qu'une nation ? », 1882.

⁴ Notamment depuis que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues (Mém. A-16, 27 février 1984) est venue rappeler que « La langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois » et que la langue luxembourgeoise est officiellement devenue l'une des trois langues administratives et judiciaires du Grand-Duché.

En termes de cohésion sociale, la reconnaissance de la double nationalité est sans doute la réforme la plus importante de la législature. Elle permettra de reconnaître les efforts d'intégration des étrangers résidant au Grand-Duché et de faire participer aux décisions politiques un grand nombre de personnes qui participent déjà activement à la prospérité économique du Grand-Duché. De ce point de vue, le nombre de personnes qui postuleront à la nationalité luxembourgeoise au cours des prochaines années sera un indicateur central de l'attractivité du Grand-Duché, non seulement en termes de prospérité économique, mais également en termes sociaux. Cet indicateur devra devenir, au cours des prochaines années, un des instruments privilégiés de réussite du modèle social luxembourgeois.

Le fait d'ouvrir largement la société luxembourgeoise aux étrangers désireux de s'y intégrer constitue de ce point de vue un signal très fort en direction de ces populations. Dans le même temps, il est essentiel que la reconnaissance de la double nationalité ne s'accompagne pas de conditions de naturalisations trop restrictives ou nettement plus restrictives vis-à-vis des étrangers que celles qui existent actuellement. La reconnaissance de la double nationalité ne doit pas constituer une opportunité pour créer des obstacles artificiels à la naturalisation de certains étrangers et pour réduire le nombre de naturalisations. En effet, il n'y a pas *a priori* de raison d'être plus sévère vis-à-vis des étrangers du seul fait que le Luxembourg reconnaisse la double nationalité. Au contraire, il convient de valoriser les efforts de ceux qui souhaitent appartenir à la communauté nationale luxembourgeoise.

Parallèlement, la réforme du droit de la nationalité (Qui est luxembourgeois ? Qui peut le devenir ?) s'accompagne de réflexions sur l'identité nationale (Qu'est ce qui définit la nation luxembourgeoise ?). Les deux questions sont intimement liées. La réforme du droit de la nationalité permet un renouvellement partiel de la nation luxembourgeoise qui tiendra compte de l'évolution démographique et de l'importance des vagues d'immigration récentes. Ce renouvellement n'implique pas pour autant une disparition de l'identité nationale luxembourgeoise. Les craintes de dilution de cette identité nationale, présentes notamment dans le débat concernant le changement de drapeau⁵, n'ont pas lieu d'être. Au contraire, l'identité nationale est en construction permanente. L'identité nationale du Luxembourg et des Luxembourgeois ne sera pas altérée par la reconnaissance de la double nationalité ou l'ouverture de la société aux nombreux étrangers présents sur le territoire. Au contraire, cette identité est en construction permanente, comme le montre d'ailleurs l'excellent ouvrage publié récemment par l'Université du Luxembourg sur les lieux de mémoire au Luxembourg⁶. De ce point de vue, la réforme du droit de la nationalité pourrait permettre de fédérer les différentes catégories de la population autour d'une identité nationale commune en évolution constante.

De manière plus concrète, la modernisation du droit de la nationalité luxembourgeoise constitue également un moyen de réduire le déficit démocratique que connaît actuellement la société luxembourgeoise.

⁵ Proposition de loi portant modification de la loi du 23 juin 1972 sur les emblèmes nationaux, telle qu'elle a été modifiée, doc. parl. n°5617, 19 décembre 2006, disponible sur le site www.chd.lu.

⁶ S. KMEC, B. MAJERUS, M. MARGUE, P. PEUPORTE, « Lieux de mémoire au Luxembourg », éd. Université du Luxembourg, 2007. Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du projet de recherche « Histoire, mémoire et identités - étude du rôle des lieux de mémoire dans la constitution des identités collectives luxembourgeoises », soutenu par le Fonds national de la recherche (FNR) de 2004 à 2007.

2. L'émergence d'un déficit démocratique dans une économie ouverte

Les étrangers contribuent à une part très substantielle du développement économique luxembourgeois sans pour autant pouvoir participer à la prise de décision collective et à l'élaboration des grandes orientations du pays. Le fait que certains contribuent à la prospérité du pays sans pouvoir participer à l'élaboration des choix collectifs de la société n'est pas choquant en soi. Par contre, lorsque cette situation prend des proportions importantes et constitue un élément structurel du fonctionnement de la société luxembourgeoise, il y a lieu de s'interroger sur le fonctionnement de la société luxembourgeoise et sur l'étendue de ce déficit démocratique. Le problème qui se pose *in fine* est celui de la légitimité des institutions publiques luxembourgeoises vis-à-vis de la composition des forces vives de l'économie nationale.

A l'heure actuelle, la composition de l'électorat luxembourgeois est la suivante :

- l'électorat représente une part limitée de personnes contribuant à la prospérité de l'économie luxembourgeoise. Seuls un habitant sur deux, un salarié sur trois et un créateur d'entreprise sur quatre disposent du droit de vote ;
- la part des personnes actives disposant du droit de vote dans l'emploi intérieur total devrait continuer à diminuer au cours des prochaines années ;
- l'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic. Ceci peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale.

L'évolution démographique du Luxembourg plaide pour une plus grande implication des populations étrangères dans le fonctionnement de la société luxembourgeoise.

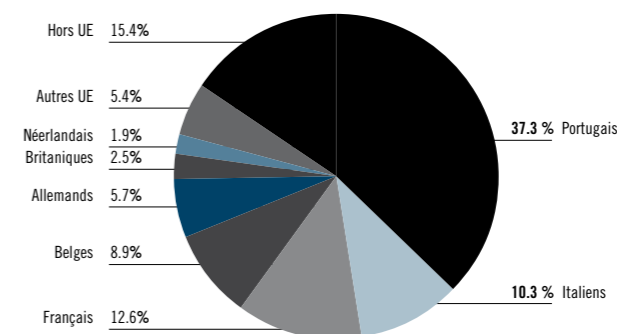
2.1. Presque la moitié des habitants du Grand-Duché n'a pas la nationalité luxembourgeoise

La modernisation du droit de la nationalité s'inscrit dans le cadre d'une véritable prise de conscience : la population luxembourgeoise est actuellement structurée sur le mode 60/40 (60% de population de nationalité luxembourgeoise et 40% de population de nationalité étrangère)⁷. Afin de mieux cerner le débat sur la place des étrangers dans la société luxembourgeoise, il convient de revenir brièvement sur les caractéristiques de la population étrangère résidente au Grand-Duché.

- Cette population étrangère résidente provient très majoritairement de pays culturellement et politiquement proches du Grand-Duché de Luxembourg. Comme l'indique le graphique 1, en 2006, 84,6% des étrangers résidents proviennent de l'Union européenne et seuls 15,4% des étrangers résidents (28.000 personnes) sont originaires de pays non membres de l'Union européenne.

7 « En effet, parallèlement au développement économique du pays et à la dimension européenne de la capitale du Grand-Duché de Luxembourg, le nombre de ressortissants étrangers dans notre pays a fortement augmenté pour atteindre près de quarante pour cent de la population », exposé des motifs du projet de loi n° 5620 p. 14.

Graphique 1 : La population étrangère résidente au Grand-Duché de Luxembourg en 2006

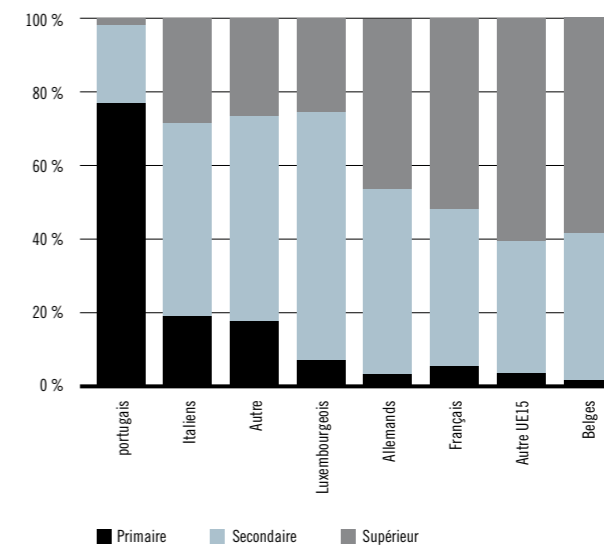


Source STATEC

- Le niveau d'éducation des populations étrangères résidentes a connu une forte augmentation depuis les vagues d'immigrations précédentes.

A l'occasion de la Journée internationale des Migrants du 18 décembre 2006, le STATEC a analysé le niveau d'instruction et d'éducation des immigrés, c'est-à-dire des salariés âgés de 30 à 65 ans, ne travaillant pas pour les institutions européennes, résidant au Grand-Duché et n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise⁸. Le graphique 2 en reprend les principaux résultats.

Graphique 2 : Salariés âgés de 30 à 65 ans selon leur niveau d'instruction et leur nationalité (2006)



Source : STATEC

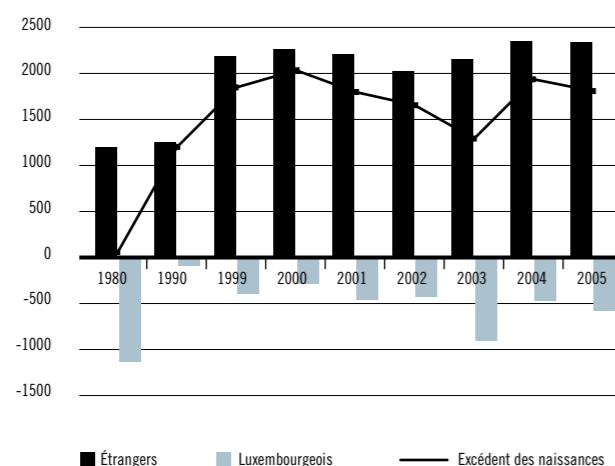
8 Statnews n°65/2006, « Niveau d'instruction et éducation des immigrés ».

Ce graphique montre que le niveau de formation des étrangers est souvent bien supérieur à celui de la population de nationalité luxembourgeoise. Les résidents étrangers de nationalité belge, française et les ressortissants des autres pays de l'UE15 sont plus de 50% à être titulaire d'un diplôme universitaire, les ressortissants allemands sont 46,4% à détenir un diplôme de niveau universitaire, tandis qu'ils ne sont que 25,7% au sein de la population résidente de nationalité luxembourgeoise. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur atteint même 61,4% parmi les résidents de nationalité belge.

Il est évident que les nouveaux immigrés sont de plus en plus qualifiés. En comparaison, 76,8% des immigrés de nationalité portugaise ne disposent que d'un niveau d'instruction de niveau primaire. Le niveau d'éducation de la population étrangère de nationalité italienne est proche de celle de la population de nationalité luxembourgeoise.

- A terme, la proportion de ressortissants étrangers au sein de la population devrait continuer à s'accroître, aggravant ainsi le déséquilibre au sein de la société luxembourgeoise entre nationaux et étrangers résidents. Comme le montre le graphique 3 ci-dessous, l'excédent de naissances de la population totale du Grand-Duché est dû au dynamisme démographique des populations étrangères résidant sur le territoire national. L'immigration et le fort taux de natalité des étrangers (1,92 enfants par femme en 2005) atténuent les effets du vieillissement de la population de nationalité luxembourgeoise (1,53 enfants par femme en 2005).

Graphique 3 : Excédent de naissances de la population de nationalité luxembourgeoise et de nationalité étrangère au Grand-Duché (1980-2005)



Source : STATEC

De manière générale, la pyramide des âges de la population résidente du Grand-Duché montre que l'immigration présente notamment l'avantage d'atténuer les effets du vieillissement de la population de nationalité luxembourgeoise par son apport en enfants et en personnes en âge de travailler.

Dans son avis du 12 octobre 2006 intitulé « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », le Conseil économique et social a souligné que « le Luxembourg n'est pas le seul pays en Europe à être confronté à un problème de dénatalité et de vieillissement de sa population résidente. Bien que tous les Etats européens ne soient pas touchés au même moment ni au même point, il y a lieu de constater qu'il s'agit là d'une tendance commune. Tous les Etats membres de l'Union européenne ont vu le niveau de fécondité de leur population passer en dessous du taux de remplacement. D'après les projections de la population d'Eurostat pour la période de 2004 à 2050, le total des décès devrait dépasser le total des naissances à partir de 2010. Toutes choses

restant égales par ailleurs, le solde migratoire ne devrait plus compenser la décroissance naturelle de la population à partir de 2025 et celle-ci devrait commencer à diminuer progressivement, pour atteindre 449,8 millions au 1er janvier 2050, soit une perte de plus de 20 millions d'habitants par rapport à 2025. Sur l'ensemble de la période de projection, la population de l'UE25 devrait diminuer de 1,5%, sous l'effet d'un accroissement de 0,4% dans l'UE15 et d'une baisse de 11,7% dans les dix nouveaux Etats membres. La part de la population en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) dans la population totale devrait fortement diminuer dans l'UE25, passant de 67,2% en 2004 à 56,7% en 2050, soit une chute du nombre d'habitants en âge de travailler de 52 millions.

Il est donc illusoire de penser que le marché du travail national pourra se ressourcer ad aeternam dans les seules régions frontalières du Luxembourg ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, lesquels connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque sensible de main-d'œuvre. En présence des programmes et des politiques d'emploi visant à retenir les travailleurs dans leur pays, en présence de l'expansion de leurs économies et en présence du vieillissement de leurs propres populations, les flux migratoires en provenance des pays d'émigration européens finiront par se réduire voire disparaître.

A terme, la société luxembourgeoise doit se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens, venant de plus en plus loin (...) »⁹.

Le recours à la main d'œuvre étrangère devrait donc se poursuivre au cours des prochaines années. L'épuisement relatif des bassins d'emploi dans la Grande Région nécessite une prise de conscience de l'importance vitale que représente pour les employeurs luxembourgeois comme pour la soutenabilité financière des régimes de sécurité sociale la contribution des travailleurs étrangers (résidents et frontaliers) au dynamisme de l'économie nationale.

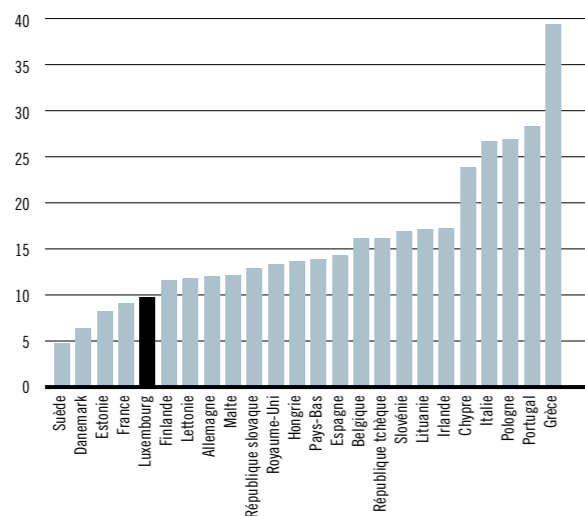
2.2 Les trois quarts des créateurs d'entreprise n'ont pas la nationalité luxembourgeoise

Les entreprises sont les principaux créateurs de richesse. L'esprit d'entreprise désigne la capacité d'un individu à identifier une opportunité et à la saisir pour générer, par l'utilisation d'investissements et de ressources humaines, une nouvelle valeur ajoutée.

Lorsqu'on compare le Luxembourg avec les autres pays européens, il est évident que l'esprit d'entreprise semble relativement peu présent au Grand-Duché. D'après les données d'Eurostat, seuls 9,83% de l'emploi intérieur total (résidents luxembourgeois, résidents étrangers et frontaliers) exercent une activité sous statut d'indépendant. Ce taux est particulièrement faible en comparaison avec l'Allemagne (12,15%), la Belgique (16,19%), et loin derrière le Portugal (28,40%). Le graphique 4 illustre la situation du Luxembourg par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne.

⁹ Voir l'avis du Conseil économique et social, « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », 12 octobre 2006, p. 1 et 16.

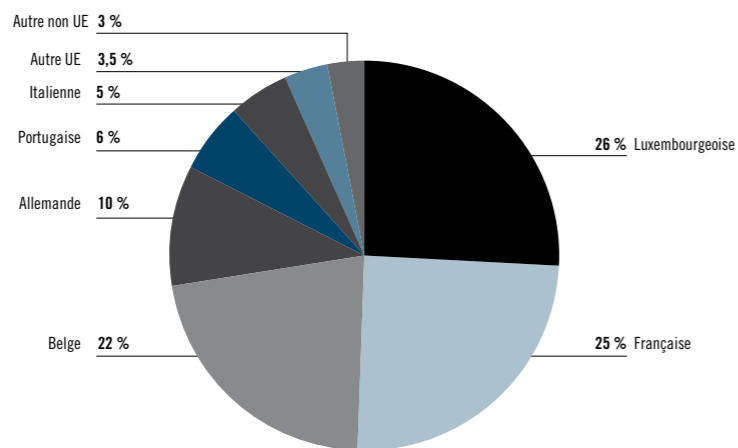
Graphique 4 : Emplois indépendants en % de l'emploi total en Europe (2005)



Source : Eurostat New Cronos 2005

Alors même que le nombre d'indépendants au Grand-Duché semble relativement faible, l'analyse de la nationalité des entrepreneurs établis au Luxembourg indique que l'esprit d'entreprise anime principalement les personnes de nationalité étrangère. Comme le montre le graphique 5, les étrangers représentent 74% du nombre total des créateurs d'entreprises du Grand-Duché, principalement des français, des belges et des allemands. Ce graphique repose sur une étude du Statec publiée en janvier 2007 et portant sur les entreprises créées en 2002 et encore actives en 2005¹⁰.

Graphique 5 : Nationalité des entrepreneurs



Source : STATEC

10 Cahier économique n°103 du STATEC « Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois », 25 janvier 2007.

Selon le Statec, presque la moitié de ces créateurs d'entreprises (44%) sont des frontaliers et 56% résident au Grand-Duché. Cette proportion est relativement comparable à la proportion de frontaliers dans l'emploi salarié (environ 40% en 2006)¹¹.

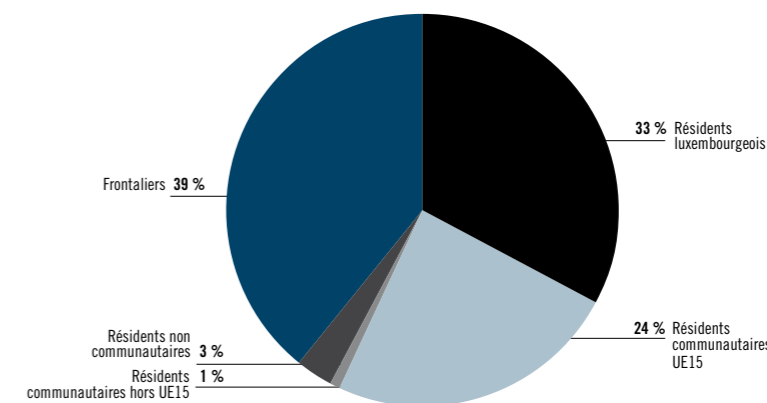
Le Grand-Duché profite donc largement du dynamisme de créateurs d'entreprises étrangers. Dans cette perspective, dans la mesure où une part importante de la prospérité de l'économie luxembourgeoise provient de la création d'entreprises nouvelles (et notamment de PME), il convient de tenir compte du fait qu'une grande partie de cette richesse et de la prospérité du Grand-Duché proviennent d'entrepreneurs de nationalité étrangère qui occupent par conséquent une place importante dans l'économie de notre pays. Au-delà de la représentation au sein des fédérations et des chambres professionnelles, ces entrepreneurs doivent également pouvoir disposer d'une forme d'expression politique.

2.3. Les deux tiers des salariés n'ont pas la nationalité luxembourgeoise

En ce qui concerne l'emploi salarié, comme le montre le graphique 6, le marché du travail au Grand-Duché est constitué de trois tiers à peu près égaux : le premier tiers est constitué des résidents de nationalité luxembourgeoise (33% de l'emploi intérieur), le second tiers est constitué de résidents de nationalité étrangère (28% de l'emploi intérieur) et le troisième tiers est constitué de travailleurs frontaliers (39% de l'emploi intérieur).

La population étrangère (résidents de nationalité étrangère et frontaliers) contribue donc à hauteur de 67% de l'emploi intérieur en 2006. Ce taux ne tient pas compte des fonctionnaires des Institutions européennes présentes au Grand-Duché (environ 9.000 fonctionnaires européens en 2006).

Graphique 6 : Emploi intérieur au 31 mars 2006



Source : IGSS

11 Voir section 2.3. infra.

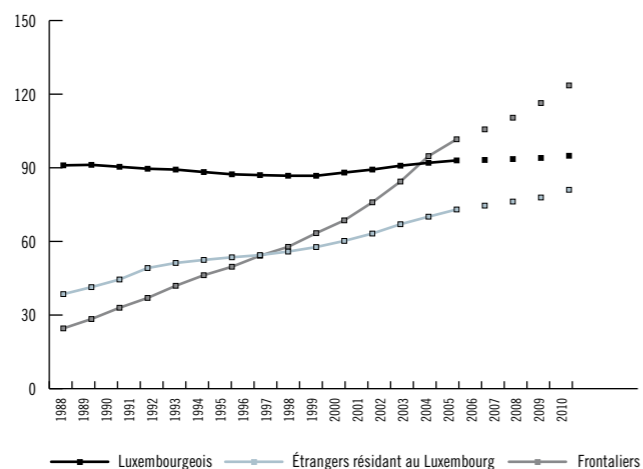
- A terme, la proportion d'étrangers qui participent au développement de l'économie luxembourgeoise devrait encore augmenter. Le graphique 7, retrace l'évolution de l'emploi salarié. En 1988, les salariés de nationalité luxembourgeoise représentaient 59% de l'emploi intérieur, les étrangers résidents 25% et les frontaliers seulement 16%.

Tandis que le nombre de salariés de nationalité luxembourgeoise est demeuré à peu près constant depuis 1988, le nombre de salarié étrangers (résidents et frontaliers) a substantiellement augmenté. Actuellement, le nombre de frontaliers excède largement le nombre de salariés de nationalité luxembourgeoise.

L'emploi salarié intérieur continue de progresser à un rythme annuel moyen de 4,1% sur les 9 premiers mois de 2006, contre 3,2% en 2005 et 2,5% en 2004. Ceci représente 11.721 emplois nets créés par rapport au troisième trimestre 2005. Ces emplois se répartissent de manière inégale : la croissance de l'emploi chez les frontaliers atteint +6,5% (soit 7.636 emplois) tandis que chez les résidents la croissance de l'emploi n'est que de +2,4% (soit 4.085 emplois)¹².

Si la tendance actuelle devait se poursuivre au cours des prochaines années, le nombre de salariés résidents de nationalité étrangère excèdera le nombre de salariés de nationalité luxembourgeoise d'ici moins de dix ans (cf. parties en pointillés des trois courbes du graphique ci-dessous). Toutes choses égales par ailleurs, l'emploi intérieur pourrait d'ici là être constitué à 50% de frontaliers, de 25 % de résidents étrangers et de seulement 25% de salariés de nationalité luxembourgeoise.

Graphique 7 : Evolution et perspectives d'évolution de l'emploi salarié par résidence et par nationalité de 1988 à 2006 (en milliers de pers.)



Source : IGSS

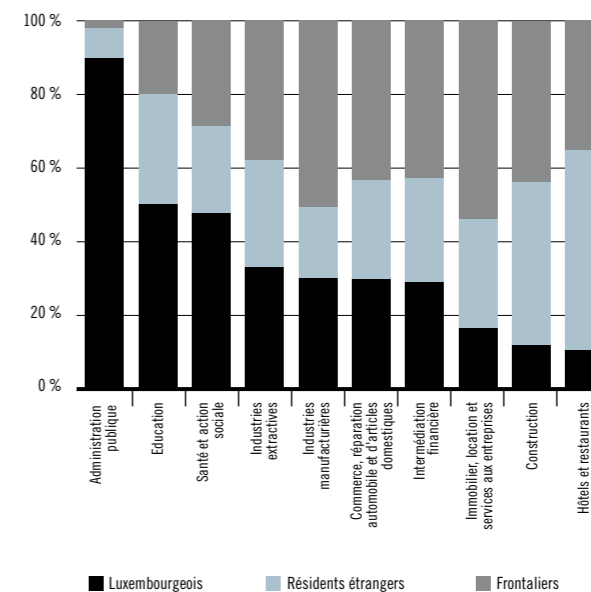
A cette situation s'ajoute le fait que les différents groupes de salariés ne sont pas également répartis au sein des différents secteurs d'activité. Le graphique 8 indique que la population de nationalité luxembourgeoise est particulièrement représentée dans l'administration publique

¹² Statnews n°4/2007, « Poursuite de la croissance de l'emploi salarié intérieur : +4,1 % en moyenne sur les 3 premiers trimestres de 2006 », 17 janvier 2007.

(environ 90% du secteur) et le secteur parapublic de l'éducation, de la santé et de l'action sociale (environ 50% de salariés de nationalité luxembourgeoise dans ces secteurs).

Dans le secteur privé, la proportion de salariés luxembourgeois chute fortement : ils ne représentent que 30% de l'emploi dans l'industrie, le commerce et l'intermédiation financière. Certains secteurs emploient encore davantage d'étrangers, comme c'est le cas du secteur des services aux entreprises (activités juridiques et comptables, conseil de gestion, architecture et ingénierie, publicité, activités de nettoyage, etc.), de la construction et de l'Horeca.

Graphique 8 : Structure des branches d'activité selon les différents types de main d'œuvre (mars 2002)



Source : IGSS

Dans une telle situation, il apparaît clairement que les secteurs qui concentrent le plus de personnes de nationalité luxembourgeoise ont un poids électoral qui va bien au-delà de leur poids dans l'économie du Grand-Duché. Cette disproportion manifeste tend à s'accroître dans la mesure où le secteur privé connaît une croissance importante ces dernières années et que les besoins de main d'œuvre sont de plus en plus importants.

Dans le même temps, il est important pour éviter tout dualisme sur le marché du travail d'ouvrir plus largement la fonction publique aux ressortissants étrangers, notamment aux ressortissants communautaires.

Dans un pays comme le Luxembourg, une ouverture accrue de la fonction publique aux étrangers est une nécessité. Cette ouverture existe déjà, mais elle doit se poursuivre et s'accroître à l'avenir. Ceci est d'autant plus compréhensible que la plupart des étrangers résidents au Grand-Duché sont des ressortissants communautaires. Quand on construit ensemble l'Union européenne, le grand marché intérieur, qu'on prône le développement durable et la mise en place d'un espace de paix et de liberté, il est normal d'ouvrir davantage la fonction publique;

d'ailleurs, ceci est prévu par les principes fondamentaux de la construction européenne¹³. La reconnaissance de la double nationalité et le fait que la nationalité donne accès à tous les secteurs de la fonction publique pour les personnes naturalisées, s'intègrent logiquement dans ce raisonnement.

Dans cette perspective, la reconnaissance de la double nationalité peut constituer un élément de réponse au dualisme actuel du marché du travail et à la sous-représentation politique (ou électorale) de certains secteurs économiques, notamment en permettant à davantage de personnes travaillant dans des secteurs sous-représentés d'être naturalisés et ainsi de participer à la prise de décision collective. Ceci doit permettre de rééquilibrer la représentation politique des différents secteurs économiques et de mettre davantage en phase les décisions politiques avec les attentes d'un plus grand nombre de milieux économiques.

Mais la reconnaissance de la double nationalité n'est pas la solution unique à ce problème endémique de déficit démocratique. Il convient d'accroître toutes les formes de participation des étrangers au fonctionnement de la société luxembourgeoise, y compris les étrangers qui ne sont pas naturalisés ou qui ne résident pas sur le territoire grand-ducal.

3. La modernisation du droit de la nationalité luxembourgeoise

Pour éviter que la société luxembourgeoise ne devienne à terme une société à deux vitesses et pour apporter un premier élément de réponse à l'accroissement du déficit démocratique, il faut prendre dès à présent les mesures qui permettront de favoriser une meilleure intégration des populations étrangères.

Dans cette optique, la modernisation du droit de la nationalité se place dans une démarche plus globale qui consiste à favoriser l'intégration et la cohésion de la société luxembourgeoise. Cette problématique figure dans le programme gouvernemental d'août 2004¹⁴ et a largement été analysée par le Conseil économique et social dans son récent avis intitulé « Pour une politique d'immigration et d'intégration active »¹⁵.

Généralement désigné sous l'appellation de « projet de loi sur la double nationalité », le projet de loi n°5620¹⁶ va bien au-delà de la simple reconnaissance de la double nationalité (3.1.) dans la mesure où il réforme également en profondeur les critères d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise (3.2.).

¹³ Pour la Cour de Justice des Communautés européennes, en application de l'article 39 du traité CE (principe de libre circulation des travailleurs), seuls peuvent être réservés aux nationaux « les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent, en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité » (CJCE, 17 décembre 1980, aff. 149/79, Commission c/Belgique).

Dans un arrêt du 2 juillet 1996, le Luxembourg (ensemble avec la Belgique et la Grèce) a été condamné pour avoir réservé aux nationaux l'accès aux emplois dans certains secteurs publics : la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, la santé, l'enseignement, les transports maritimes et aériens, les chemins de fer, les transports publics urbains et régionaux, la recherche civile, les postes et télécommunications, la radiotélévision, etc. (CJCE 473/93 Commission c/Luxembourg).

¹⁴ Programme gouvernemental du 4 août 2004 et discours du Premier Ministre sur l'état de la Nation du 12 octobre 2005.

¹⁵ Conseil économique et social, « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », 12 octobre 2006, 46 pp.

¹⁶ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, doc. parl. N°5620, dépôt le 13 octobre 2006, disponible sur le site www.chd.lu.

3.1. La reconnaissance de la double nationalité

Le projet de loi n°5620 vise à la fois à permettre :

- aux Luxembourgeois résidant à l'étranger d'acquérir la nationalité de leur pays d'accueil sans devoir renoncer à la nationalité luxembourgeoise
- et
- aux étrangers résidant au Luxembourg d'acquérir la nationalité luxembourgeoise sans devoir renoncer à leur nationalité d'origine.

A ce titre, cette réforme constitue le prolongement de la réforme législative de 1986 qui a permis à de nombreux enfants résidant au Luxembourg et issus de parents de nationalités différentes d'obtenir la double nationalité¹⁷.

L'objectif est donc bien d'élargir le cercle des Luxembourgeois à côté des Luxembourgeois de souche, des Luxembourgeois résidant à l'étranger désireux de recouvrer leur nationalité luxembourgeoise, et d'un certain nombre de personnes ayant montré leur attachement à notre pays et leur volonté de s'intégrer à la communauté nationale. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle que les conditions requises pour obtenir la nationalité luxembourgeoise sont « édictées dans un objectif d'assurer la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de la communauté luxembourgeoise et d'assurer leur intégration ».

Cette réforme va clairement dans le sens d'une plus grande ouverture de la société luxembourgeoise. Il s'agit d'une réforme structurelle importante qui permettra de réduire le déficit démocratique luxembourgeois. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise sans devoir renoncer à leur lien avec leur pays d'origine constitue un signal extrêmement positif en direction des populations étrangères résidentes au Grand-Duché et permettra à un certain nombre d'étrangers résidents de conforter leur intégration dans la société luxembourgeoise et de participer pleinement à la vie publique.

3.2. Les nouveaux critères pour pouvoir devenir Luxembourgeois

Au-delà de la seule question de la reconnaissance de la double nationalité, le projet de loi n°5620 vise également à redéfinir les critères d'attribution de la nationalité luxembourgeoise. Pour devenir luxembourgeois, quatre critères sont examinés, afin de vérifier le degré d'intégration effective du candidat à la naturalisation au sein de la communauté nationale :

- une condition de résidence ;
- une connaissance des institutions luxembourgeoises et des droits fondamentaux ;
- une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise parlée ;
- une condition d'honorabilité.

En ce qui concerne les critères permettant aux étrangers d'acquérir la nationalité luxembourgeoise, il convient de regretter l'absence des projets de règlements grand-ducaux qui aurait permis d'avoir une idée plus précise des exigences requises pour obtenir la nationalité luxembourgeoise.

Ce manque de transparence est regrettable.

Dans l'ensemble, le projet de loi n°5620 tend à rendre les conditions d'accès à la nationalité

¹⁷ Loi du 11 décembre 1986 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, Mém. A-101 du 22 décembre 1986, pp.2338 et ss.

luxembourgeoise plus restrictives que ce que ne prévoit la législation actuelle. L'exposé des motifs du projet de loi ne donne aucune justification sur les raisons qui motivent le gouvernement à adopter une telle position, d'autant plus que l'objet même du projet de loi est de « consolider l'intégration des étrangers résidant au Luxembourg dans la société luxembourgeoise ».

Dans certains cas, ces nouveaux critères trouvent leur justification dans l'importance accordée à la langue luxembourgeoise comme facteur d'intégration (3.2.2.), sur la connaissance des institutions nationales (3.2.3.) ou encore sur un critère d'honorabilité (3.2.4.). Par contre, l'allongement de la durée de résidence (3.2.1.) est plus difficilement compréhensible.

3.2.1. La durée de résidence continue au Grand-Duché

Le point 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 6 du projet de loi n°5620 sur la nationalité luxembourgeoise prévoit que pour pouvoir être naturalisé, il faut disposer d'une « autorisation de séjour au Grand-Duché depuis au moins sept années consécutives précédant la demande de naturalisation et y avoir résidé effectivement pendant la même période ». A titre de comparaison, la durée de résidence actuellement requise pour pouvoir être naturalisé est de cinq ans.

Pour le gouvernement, le délai de sept ans est considéré « comme un délai approprié pour assurer l'intégration des étrangers désirant acquérir la nationalité luxembourgeoise, tout en ne renonçant pas à leur nationalité d'origine ». Il est difficile de trouver une justification supplémentaire à l'allongement de ce délai dans les documents parlementaires en dehors du fait qu'il s'agisse d'un délai considéré comme approprié et que, par le passé, ce délai de résidence obligatoire était encore plus long.

Afin d'éclairer le débat sur la question de la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation, il est nécessaire de replacer cette problématique à la fois dans une comparaison européenne et de retracer l'évolution de la durée de résidence dans une perspective historique. En second lieu, afin d'éclairer davantage ce débat, il est important de tenir compte de l'évolution de la durée de résidence en droit luxembourgeois depuis le 19^{ème} siècle.

En termes de comparaison européenne, il convient d'analyser la situation dans les pays voisins du Grand-Duché. Le tableau 1 ci-contre résume la situation dans certains Etats européens en matière de durée de résidence requise pour pouvoir obtenir la naturalisation.

A travers la lecture de ce tableau 1, il est aisé de constater qu'actuellement, avec une durée de résidence de cinq ans, le Luxembourg figure parmi les pays réputés ouverts à l'immigration comme la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Le Luxembourg n'est pourtant pas le pays le plus permissif : la Belgique est le pays dans lequel cette durée est la plus courte puisque l'Etat belge n'exige que trois années de résidence. A contrario, l'Allemagne et la Suisse exigent des durées de résidence beaucoup plus conséquentes, respectivement huit et douze années de résidence sur leur territoire pour les étrangers qui souhaitent obtenir la nationalité de ces pays.

Tableau 1 : Durée de résidence requise pour pouvoir prétendre à la naturalisation au Grand-Duché et dans plusieurs pays européens

	Durée de résidence requise
Allemagne¹	Un séjour de 8 ans en Allemagne et la régularité dudit séjour
Belgique²	Une résidence principale ininterrompue de 3 ans (ou 2 ans pour le demandeur reconnu en Belgique comme réfugié ou apatride), qui doit précéder immédiatement l'introduction de la demande.
France³	Une durée de résidence habituelle en France pendant les 5 années qui précèdent le dépôt de la demande de naturalisation, sauf cas de réduction ou de suppression du stage de cinq ans prévus par le code civil
Luxembourg (législation actuellement en vigueur)	Une durée de résidence continue de 5 ans.
Pays-Bas⁴	Il faut avoir passé les 5 années précédant le dépôt de la demande aux Pays-Bas.
Portugal⁵	Avoir résidé, avec permis de séjour valable, en territoire portugais ou sous administration portugaise depuis au moins 6 ans, s'il s'agit des citoyens ressortissant des pays de langue officielle portugaise, ou 10 ans, dans les autres cas
Royaume-Uni⁶	La durée minimale de résidence au Royaume-Uni est de 5 ans, le demandeur ne doit pas avoir été absent du Royaume-Uni pendant plus de 450 jours pendant ces cinq années ni plus de 90 jours pendant les 12 mois qui précèdent sa demande de naturalisation.
Suisse⁷	12 années de résidence consécutives (entre l'âge de 10 et 20 ans, les années de résidence en Suisse comptent double)

1 Ambassade de la république fédérale d'Allemagne à Paris, note d'information concernant le nouveau Code allemand de la nationalité www.amb-allemande.fr/pdf/Bienvenu/nouveaucode.pdf

2 Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be

3 Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr

4 Ministerie von Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl

5 Bureau de législation et droit comparé – législation portugaise en français, www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html

6 Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk

7 Office fédéral des migrations de la Confédération helvétique, www.bfm.admin.ch

Avec une durée de résidence qui passerait de cinq à sept années, le Grand-Duché tend à quitter le groupe de pays les plus ouverts à la naturalisation de ressortissants étrangers (France, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni) pour se rapprocher davantage des pays ayant les législations les plus restrictives, notamment l'Allemagne et la Suisse.

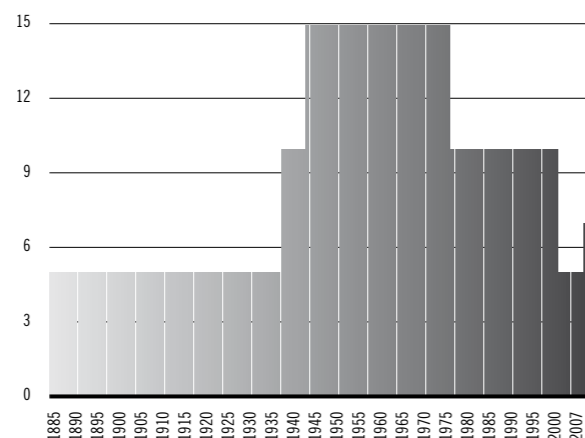
La durée de résidence requise constitue un véritable choix de société. Le Grand-Duché doit accueillir et intégrer les nombreux étrangers présents sur le territoire. Il est naturel que la loi fixe les conditions à remplir pour garantir que les étrangers qui postulent à la naturalisation sont suffisamment intégrés. Mais il est également important de ne pas envoyer aux populations étrangères présentes sur le territoire du Grand-Duché un signal qui pourrait être interprété comme une marque de repli de la société luxembourgeoise et comme une volonté de rendre la naturalisation des étrangers plus difficile à l'avenir.

C'est pourquoi, dans son avis du 4 avril 2007¹⁸, la Chambre de Commerce a mis en avant le fait qu'une durée de résidence continue de cinq ans constitue une condition suffisante d'intégration à la fois dans la législation actuelle du Grand-Duché et dans de nombreux pays européens.

18 Doc. parl. N°5620-3, disponible sur le site www.chd.lu.

- Le graphique 9 retrace l'évolution de 1878 à nos jours de la durée de résidence requise en droit luxembourgeois pour pouvoir être naturalisé.

Graphique 9 : Evolution de la durée de résidence requise (en nombre d'années) pour pouvoir postuler à la naturalisation au Grand-Duché (1878-2007)



Source : Legilux

En premier lieu, il convient de constater que, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi n°5620, la durée de résidence requise pour pouvoir être naturalisé a effectivement varié au cours de l'histoire du Grand-Duché. La loi du 27 janvier 1878 sur les naturalisations prévoyait que la naturalisation ne pouvait « être accordée à ceux qui n'auront pas atteint vingt-cinq ans, ni résidé au moins pendant cinq ans dans le Grand-Duché »¹⁹.

Cette disposition restera applicable pendant plus d'un demi-siècle jusqu'à l'adoption de la loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat luxembourgeois qui renforce les exigences de résidence en prévoyant que la naturalisation « sera refusée à ceux qui n'auront pas atteint l'âge de vingt-cinq ans et qui n'auront pas résidé dans le Grand-Duché pendant dix ans, dont les cinq dernières années qui ont précédé immédiatement la demande sans interruption »²⁰.

La durée de résidence requise sera encore allongée par la loi du 9 mars 1940 qui prévoyait que « [pour] être admis à la naturalisation, il faut avoir atteint l'âge de 25 ans et avoir résidé dans le Grand-Duché pendant 15 ans à condition que pendant les cinq années qui ont précédé immédiatement la demande, cette résidence n'ait pas subi d'interruption »²¹. Cette modification causée en grande partie par les incertitudes qui pesaient sur le Grand-Duché à l'aube de la seconde guerre mondiale n'a pas été levée à la fin du conflit.

Lorsqu'en 1968 la législation sur la nationalité luxembourgeoise est entièrement revue, la durée de quinze ans de résidence pour pouvoir solliciter la naturalisation n'est pas modifiée et l'article 6 de la loi de 1940 est intégralement repris dans la nouvelle législation²².

19 Article 1^{er} de la loi du 27 janvier 1878 sur les naturalisations, mém. A-31 du 11 mai 1878, pp. 253 et ss.

20 Article 12 de la loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat luxembourgeois, Mém. A-25 du 28 avril 1934, pp. 535 et ss.

21 Article 6 de la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois, Mém. A-18 du 26 mars 1940, pp. 211 et ss.

22 Article 6 de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, Mém. A -7 du 4 mars 1968, p. 91 et ss. énonce :

Ce n'est qu'avec l'adoption de la loi du 26 juin 1975 que la durée de résidence a été réduite à dix ans²³.

Lors de la réforme de la loi sur la nationalité de 1986²⁴, la condition de résidence de dix ans a donné lieu à de nombreux débats parlementaires. A cette époque, le gouvernement avait proposé de réduire la durée de résidence obligatoire en cas d'acquisition de la nationalité par naturalisation à 5 ans²⁵. Cette proposition n'avait finalement pas été suivie par la Chambre des Députés. Selon des avis exprimés, un abaissement de la durée obligatoire de résidence sur le territoire luxembourgeois ne peut pas se concevoir isolément et indépendamment de toute nécessité d'une exacte vérification de l'assimilation suffisante à la communauté luxembourgeoise.

Ce débat a rebondi à la fin des années 1990. Le programme gouvernemental présenté en août 1999 prévoyait une réduction de la durée de résidence obligatoire à 5 ans, corrélativement à un renforcement de la condition d'assimilation suffisante, notamment celle de la connaissance d'une des langues usuelles du Grand-Duché telle que fixée par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues²⁶. La connaissance active et passive d'une de ces trois langues, le luxembourgeois, l'allemand ou le français, sera exigée comme condition légale d'assimilation suffisante ensemble avec l'exigence que si aucune connaissance de la langue luxembourgeoise n'est donnée, il faut que le demandeur établisse, certificats à l'appui, qu'il a suivi des cours sur la pratique de la langue luxembourgeoise, le cas échéant durant la procédure de naturalisation ou d'option. Ceci fut mis en œuvre par la loi du 24 juillet 2001 qui réduisit encore la durée de résidence effective à « cinq années consécutives précédant immédiatement la demande de naturalisation »²⁷.

Il conviendra de revenir sur la condition de maîtrise de la langue luxembourgeoise²⁸. En ce qui concerne *stricto sensu* la durée de résidence obligatoire, l'allongement de la durée de résidence a dans le passé été le corollaire d'une période de difficultés politiques, économiques et sociales importantes dans l'histoire du Grand-Duché. Au contraire, l'ère de prospérité et de développement économique après 1945 s'est accompagnée d'une réduction marquée de la durée de résidence. La dernière réduction est d'ailleurs très récente puisqu'elle ne date que de 2001. L'actuelle dynamique de notre marché du travail et la spectaculaire création d'emplois des dernières années militent en faveur du maintien de la durée de résidence à cinq ans.

Dans cette perspective, la proposition formulée par les auteurs du projet de loi n°5620 d'allonger la durée de résidence obligatoire de cinq à sept ans ressemble à un retour en arrière par rapport à l'évolution des trente dernières années en termes de modernisation du droit de la nationalité. A titre subsidiaire, la durée de résidence de cinq années est également requise pour les étrangers qui souhaitent pouvoir disposer du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et communales. Ce critère de cinq années de résidence est cohérent avec l'ensemble de la législation applicable en matière d'intégration des étrangers.

« Pour être admis à la naturalisation, il faut, au jour de la présentation de la demande, avoir atteint l'âge de vingt-cinq ans et avoir résidé au Grand-Duché pendant quinze ans à condition que pendant les cinq années qui ont précédé immédiatement la demande, cette résidence n'ait pas subi d'interruption ».

23 Loi du 26 juin 1975 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, Mém. A - 36 du 27 juin 1975, p. 764; doc. parl. 1313; Rectificatif Mém. A - 39 du 9 juillet 1975, p. 800.

24 Loi du 11 décembre 1986, Mém. A - 101 du 22 décembre 1986, p. 2338; doc. parl. 2898.

25 Amendement gouvernemental du 25.7.1985 au projet de loi No 2898.

26 « Les règles relatives à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise seront modifiées. Dans les cas où les conditions de résidence pour être admis à la naturalisation sont aujourd'hui de dix ans, la résidence obligatoire sera réduite à cinq ans. (...) La connaissance d'une des langues usuelles du Grand-Duché (luxembourgeois, allemand, français) sera exigée comme condition légale d'assimilation pour pouvoir accéder à la nationalité luxembourgeoise ». Programme gouvernemental du 12 août 1999, Rubrique Ministère de la Justice, disponible sur le site www.gouvernement.lu.

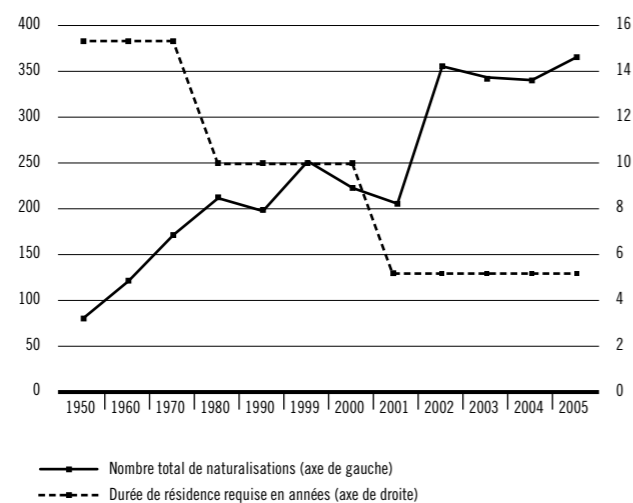
27 Article 1^{er} de la loi du 24 juillet 2001 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, telle qu'elle a été modifiée, Mém. A-101 du 20 août 2001, pp. 2028 et ss.

28 Voir section 3.2.2. « Eis Sprooch... ».

De ce point de vue l'avis de la Chambre de Commerce²⁹ rappelle qu'il n'y a pas de raison objective d'allonger la durée de résidence requise pour pouvoir prétendre à la naturalisation.

L'évolution de la législation en matière de nationalité incite à se demander quel serait l'impact d'un allongement de la durée de résidence sur le nombre de naturalisations. Comme le montre le graphique 10 ci-dessous, il semble que le nombre de naturalisation soit inversement proportionnel à la durée de résidence requise.

Graphique 10 : Nombre total de naturalisations et durée de résidence (1950-2005)



Sources : Legilux et STATEC

De manière générale, il convient de souligner que le nombre total des naturalisations demeure à un niveau faible. Avec moins de 400 naturalisations par an en 2005, le Luxembourg ne peut pas être considéré comme un pays enclin à attribuer facilement sa nationalité.

Cependant, le nombre total des naturalisations a sensiblement augmenté en un demi siècle et ceci de manière à peu près constante, passant de 83 naturalisations par an en 1950 à 366 naturalisations par an en 2005. Cette augmentation sensible semble être fortement influencée par la réduction de la durée de résidence requise qui est passée de 15 ans en 1950 à 5 ans en 2005.

Pour autant, la réduction de la durée de résidence de dix à cinq ans opérée par la loi de 2001 n'a pas entraîné de vague de naturalisations massives, malgré l'augmentation du nombre d'étrangers résidents. Le Grand-Duché ne risque pas d'être submergé de demandes de naturalisation dans le cas où elle maintiendrait la durée de résidence à cinq ans.

A contrario, il existe un risque important qu'un allongement de la durée de résidence de cinq à sept ans ait un impact négatif sur le nombre de demandes de naturalisation et lance un signal négatif vers l'extérieur.

²⁹ Précité.

En pratique, l'allongement de la durée de résidence risque d'accroître le fossé existant entre les différentes communautés en tentant de réduire mécaniquement les possibilités de naturalisations de populations étrangères. Une telle approche comporte un certain nombre de risques. Dans ces conditions, si le but est effectivement d'ouvrir la société luxembourgeoise aux populations étrangères qui concourent à la prospérité économique du pays et qui font preuve d'une intégration suffisante, il serait bon de ne pas accroître artificiellement les obstacles à la naturalisation des populations étrangères. C'est pourquoi, dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce a plaidé pour le maintien de la durée de résidence à cinq ans pour pouvoir formuler une demande de naturalisation.

L'allongement de la durée de résidence est cependant, en partie, atténué par l'amélioration substantielle de la procédure de naturalisation. En effet, l'article 10 du projet de loi n°5620 prévoit des changements procéduraux importants :

- d'une part, le ministre de la justice devient l'autorité compétente pour statuer en matière de demande de naturalisation ;
- d'autre part, certaines simplifications administratives dans la préparation et dans le déroulement des dossiers seront introduites pour faciliter les démarches des candidats à la naturalisation.

La Commission juridique de la Chambre des Députés a en outre adopté un amendement prévoyant que la naturalisation devra être accordée ou refusée par arrêté ministériel dans un délai de huit mois à partir de la date à laquelle la demande vaut déclaration. Un tel délai est manifestement de nature à permettre une prise de décision rapide.

Dans la mesure où la procédure de naturalisation devient une procédure purement administrative et que les critères d'attribution de la nationalité sont précis et objectifs, l'arrêté ministériel n'est le résultat d'aucune appréciation de fond, mais uniquement de l'examen matériel des différents justificatifs exigés pour pouvoir obtenir la nationalité luxembourgeoise. Dans ces conditions, puisque le pouvoir d'appréciation du Ministre est réduit, il est normal, dans une perspective de saine gestion administrative, que la décision du Ministre intervienne dans un délai rapproché.

Dans l'ensemble, ces innovations procédurales constituent un grand pas en avant. En effet, la procédure actuelle est excessivement longue (plus de deux années en moyenne). Le fait de rendre cette procédure plus rapide et plus simple pour les administrés est un signal extrêmement positif que la Chambre de Commerce a salué dans son avis du 4 avril 2007. Ces modifications de la procédure administrative permettent de compenser en partie l'augmentation de la durée de résidence de cinq à sept ans.

3.2.2. "Eis Sprooch : eng Bréck, keng Barrière"

Au cours des dernières années, et au fur et à mesure de l'accroissement de la population étrangère résidente, la langue luxembourgeoise est devenue un élément fédérateur important de la nation luxembourgeoise, notamment depuis l'adoption de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues qui confère à la langue luxembourgeoise la qualité de langue officielle du Grand-Duché, au même titre que le français et l'allemand.

La connaissance de la langue luxembourgeoise est essentielle pour la cohésion sociale du pays : elle marque à la fois le fondement de l'identité nationale et la volonté des populations étrangères de s'intégrer dans la communauté nationale.

La connaissance effective de la langue luxembourgeoise constitue une condition importante pour l'attribution de la nationalité luxembourgeoise. Mais si la connaissance de la langue doit occuper une place de choix dans le processus d'attribution de la nationalité, cette condition ne doit pas pour autant constituer un fardeau insurmontable ou pire un facteur d'exclusion (ou être ressenti comme tel par les populations étrangères).

Dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce souligne que la loi du 9 mars 1940 énonce pour la première fois que la naturalisation sera refusée à l'étranger « *lorsqu'il ne justifie pas d'une assimilation suffisante* »³⁰. La loi du 22 février 1968 reprend la même formulation sans autre précision. Il faudra attendre l'adoption de la loi du 24 juillet 2001, soit dix-sept ans après l'adoption de la loi sur le régime des langues pour que le critère d'« *assimilation suffisante* » laisse place à la notion d'« *intégration suffisante* » et pour que le législateur donne enfin un contenu à cette notion. Il n'y a pas de définition positive de ce qui constituerait une intégration suffisante. Seule figure dans la loi une définition négative, à savoir que n'est pas considérée comme suffisamment intégrée, toute personne qui « *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 ou documents officiels* »³¹.

Le projet de loi n°5620 prévoit que la naturalisation sera refusée à l'étranger lorsque ce dernier « *ne justifie pas d'une intégration 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 réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise* ».

Avec la création d'une épreuve officielle d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, le gouvernement souhaite mettre en œuvre une « *méthode d'appréciation plus objective, plus neutre et par conséquent plus égalitaire à l'égard de tous les demandeurs* »³². Hormis cette déclaration d'intention, l'exposé des motifs ne précise pas quel sera le niveau de connaissance effectivement requis.

En premier lieu, il convient de signaler que les auteurs du projet de loi n'ont pas joint de projet de règlement grand-ducal précisant quelles seraient les compétences linguistiques requises afin de pouvoir devenir luxembourgeois.

L'absence d'indication précise concernant le niveau effectif de connaissance linguistique requise permet difficilement de se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet de loi n°5620.

Dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce a tenu à mettre en garde le gouvernement contre toute proposition ayant les apparences de l'objectivité, mais qui au final risquerait de susciter un certain nombre de frustrations au sein de la population.

En effet, la mise en place d'un examen sanction, s'il a l'avantage de l'objectivité apparente, risque de causer un grand nombre d'insatisfactions. Pour la population luxembourgeoise de souche, admettre un niveau de connaissance trop faible reviendrait à brader la nationalité luxembourgeoise et à nier l'importance de la langue comme élément fédérateur de l'identité nationale. Pour les populations étrangères sollicitant la naturalisation, un niveau jugé trop élevé pourrait être assimilé à une marque de défiance et à la volonté dissimulée de ne pas faciliter l'acquisition de la nationalité.

30 Article 7, paragraphe (3) de la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois précitée, soulignement ajouté.

31 Article 1^{er}, paragraphe (6) de la loi du 24 juillet 2001 précitée.

32 Exposé des motifs, p. 20.

A titre d'illustration, l'exigence de maîtrise de la langue luxembourgeoise a parfois été perçue comme un facteur d'exclusion ou comme une forme de restriction déguisée à l'exercice de certaines professions. L'exemple le plus marquant est sans doute celui des avocats étrangers qui souhaitent exercer leur profession sous leur titre d'origine en vertu de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocats dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise. L'Ordre des avocats exigeait un test linguistique pour vérifier les compétences linguistiques de ces avocats étrangers à exercer leur profession au Grand-Duché. Ce test linguistique, contraire à la lettre de la directive 89/5/CE et à l'esprit du marché intérieur, a été condamné par la Cour de Justice des Communautés européennes le 19 septembre 2006³³.

Il est donc essentiel de valoriser la connaissance de la langue luxembourgeoise et non pas d'en faire un obstacle qui empêcherait un grand nombre de personnes d'accéder à la naturalisation. De ce point de vue, la langue luxembourgeoise doit se concevoir comme un pont entre les communautés et pas comme une restriction à l'exercice de certains droits. En 1999, « *Eis Sproch: eng Bréck, keng Barrière* » a fait l'objet d'un colloque organisé sur la question par le Centre de Recherches Européennes Robert Schuman.

Or, pour faire de la maîtrise de la langue luxembourgeoise un véritable pont entre les communautés, le problème qui se pose est davantage un problème de moyens d'apprentissage pour les étrangers. Pour ceux qui n'ont pas suivi leur scolarité au Luxembourg, les problèmes sont nombreux : manque de capacités d'accueil des centres de formation, qualifications professionnelles inégales des chargés d'enseignement, etc.

Si l'Etat souhaite imposer un examen officiel de maîtrise de la langue luxembourgeoise, il lui revient alors également de mettre à la disposition des candidats à la naturalisation les moyens d'apprendre et de maîtriser la langue luxembourgeoise. Ceci devrait constituer une priorité dans la politique d'intégration à mettre en place par le gouvernement.

De ce point de vue, l'Etat doit s'engager fortement pour que tous ceux qui le souhaitent puissent trouver une place de formation en langue luxembourgeoise à un coût abordable. L'exigence de maîtrise de la langue luxembourgeoise qui incombe aux étrangers souhaitant faire partie de la communauté nationale devrait avoir pour corollaire direct une obligation à la charge de l'Etat de donner à tous les moyens de maîtriser cette langue. Il devrait exister par conséquent une obligation pour l'Etat de soutenir les candidats à la naturalisation, soit en augmentant les possibilités d'apprentissage, soit en soutenant financièrement les institutions qui offriraient de tels cours ou les individus désireux de parfaire leur maîtrise de la langue luxembourgeoise.

Le soutien à l'enseignement de la langue luxembourgeoise devrait constituer un des axes prioritaires de la politique d'intégration au cours des prochaines années.

Enfin, d'un point de vue purement pratique et en ce qui concerne l'examen que le gouvernement souhaite mettre en place, il convient de rappeler qu'il existe déjà des examens officiels de maîtrise de la langue luxembourgeoise proposés par le Ministère de l'Education Nationale (Zertifikat, Eischten Diplom, Zweeten Diplom et Ieweschten Diplom Lëtzebuergesch (IDL)). Plutôt que de créer un examen *ad hoc*, il serait souhaitable de retenir la réussite à l'un de ces diplômes comme test objectif suffisant de maîtrise de la langue luxembourgeoise.

33 CJCE, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 septembre 2006, Graham J. Wilson c. Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, aff. C-506/04, JOUE C 281/11 du 18 novembre 2006.

3.2.3. L'instruction civique des candidats à la naturalisation

Le point 3 du paragraphe 1 de l'article 7 du projet de loi n°5620 introduit une nouveauté par rapport à la législation actuelle, à savoir l'obligation, pour obtenir la naturalisation, de suivre des cours d'instruction civique portant sur le fonctionnement des institutions de l'Etat et les droits fondamentaux. Ainsi, la participation aux cours est obligatoire, mais les cours ne sont pas sanctionnés par un examen.

Si l'objectif du gouvernement de vouloir exposer aux étrangers souhaitant obtenir la naturalisation et provenant d'horizons très divers les principes constitutionnels fondamentaux de l'Etat et du fonctionnement de notre société est louable, il convient de souligner que l'immigration récente est très différente des vagues d'immigration du début et du milieu du XX^{ème} siècle. En effet, à l'heure actuelle, les immigrés qui s'installent au Luxembourg sont essentiellement des ressortissants communautaires, culturellement proches de la population de nationalité luxembourgeoise, souvent hautement qualifiés et majoritairement titulaires d'un diplôme universitaire (notamment parmi les vagues d'immigrations les plus récentes).

Dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce a souligné le manque d'informations qui entoure cette proposition d'instaurer des cours d'instruction civique.

En premier lieu, si l'Etat impose une telle formation civique, il doit en fixer le contenu et être en mesure de fournir de manière non restrictive cette formation à toute personne souhaitant acquérir la nationalité luxembourgeoise. Or, le gouvernement n'a pas joint au projet de loi n°5620 ni de projet de règlement grand-ducal précisant le contenu du programme et les modalités de mise en œuvre, ni de fiche d'impact financier qui permettrait de prévoir quel serait le coût de ces formations pour le budget de l'Etat.

En second lieu, le gouvernement ne doit pas confondre postulant à la naturalisation et demandeurs d'asile. Plutôt que d'instaurer des cours d'instruction civique pour les candidats à la naturalisation, il serait préférable de mettre en place une formation plus attrayante et plus utile pour les futurs Luxembourgeois et présentant le Luxembourg sous ses différents aspects, à la fois historique, politique, économique, social et culturel.

Enfin, une intégration réussie n'est pas uniquement tributaire de contraintes imposées au candidat à la naturalisation. Une intégration réussie implique également d'être accueilli au sein de la communauté nationale luxembourgeoise. Le terme de la procédure de naturalisation devrait s'accompagner d'une certaine solennité et d'une véritable célébration de cet événement. Ce type de célébration pourrait prendre la forme d'une cérémonie officielle de naturalisation au cours desquels le représentant de l'Etat ou de la Commune de résidence (Bourgmestre) accueillerait symboliquement tous les nouveaux citoyens luxembourgeois au sein de la communauté nationale. De telles cérémonies existent notamment dans les pays qui valorisent le plus fortement l'intégration des populations étrangères comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

3.2.4. Le critère d'honorabilité

Cette exigence constitue une condition relative à l'honorabilité du candidat à la naturalisation. Cette condition existait déjà sous les précédentes législations, mais elle est précisée dans le projet de loi n°5620.

La condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme de deux ans ou plus est considérée comme suffisamment grave pour justifier un refus d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Les faits à la base de la condamnation doivent constituer

également une infraction pénale en droit luxembourgeois. L'exposé des motifs prévoit que les effets d'une réhabilitation judiciaire ou légale ou d'une amnistie seront considérés.

La Commission juridique de la Chambre des Députés prévoit de refuser la naturalisation à toute personne qui aurait fait l'objet d'une peine criminelle ou d'une condamnation à un emprisonnement ferme d'un an. De plus, la peine doit avoir été définitivement exécutée au moins 15 ans avant l'introduction de la demande.

Dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce ne s'est pas opposée à l'introduction d'une telle disposition qui vise à tenir compte de l'honorabilité des candidats à la naturalisation. Le fait d'introduire un délai de 15 ans entre la fin de l'exécution de la peine et la demande de naturalisation permet de tenir compte de la réhabilitation des personnes ayant subi une condamnation.

4. L'intégration effective des étrangers dans la société luxembourgeoise

La modernisation du droit de la nationalité luxembourgeoise n'a de sens que si elle s'appuie sur une intégration effective des populations étrangères au sein de la communauté nationale.

En droit international, la nationalité se définit d'ailleurs comme « *un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée (...) est en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'Etat qui la lui confère qu'à celle de tout autre Etat* »³⁴.

C'est pour garantir l'attachement étroit de l'étranger au Grand-Duché que le projet de loi n°5620 impose à tout candidat à la naturalisation de démontrer qu'il est suffisamment intégré à la société luxembourgeoise. D'après l'article 7 du projet de loi, cette intégration se démontre, dans le cadre de la procédure de naturalisation, par le fait de résider sur le territoire grand-ducal pendant sept ans, par une connaissance suffisante de la langue luxembourgeoise attestée par un examen officiel et par l'assiduité à des cours d'instruction civique.

Pourtant, il existe d'autres manières de démontrer un attachement réel et sincère à un pays. En pratique, la législation actuelle sur la nationalité reconnaît l'existence d'une pluralité de situations concrètes qui témoignent de l'attachement réel de nombreux étrangers au Grand-Duché. Pour rappel, la loi du 11 décembre 1986 a introduit dans la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise actuellement en vigueur un article 19 qui prévoit les points suivants :

« *Peut acquérir la qualité de Luxembourgeois par option:*

- 1° *l'enfant né dans le pays d'un auteur étranger;*
- 2° *l'enfant né à l'étranger d'un auteur ayant eu la qualité de Luxembourgeois d'origine;*
- 3° *l'étranger qui épouse un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois;*

³⁴ CIJ, Lichtenstein c. Guatemala, aff. Nottebohm, 6 avril 1955, Rec. 1955, p. 23.

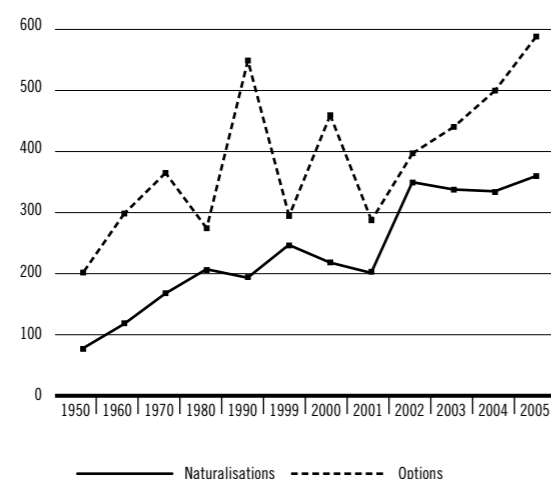
- 4° l'enfant né à l'étranger d'un auteur étranger et ayant accompli au Grand-Duché l'ensemble de sa scolarité obligatoire;
- 5° l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption simple par un Luxembourgeois et n'ayant pas à ce moment perdu sa nationalité d'origine;
- 6° l'étranger âgé de dix-huit ans révolus dont l'auteur, qui au moment où cet âge a été atteint exerçait sur lui le droit de garde soit seul, soit conjointement avec l'autre auteur, acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois. »

Dans le cadre de la réforme du droit de la nationalité, l'article 5 du projet de loi n°5620 consacre le principe selon lequel la qualité de Luxembourgeois s'acquiert uniquement par voie de naturalisation. Les auteurs du projet de loi précisent que les « différents cas d'option prévus par les dispositions anciennes sont supprimés. Ces cas d'option deviennent des cas d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par naturalisation ».

Soumettre certaines situations concrètes à la procédure de naturalisation peut s'avérer nécessaire dans certaines situations, mais la suppression pure et simple de presque tous les cas d'option notamment ceux mentionnés aux paragraphes 1 et 3 de l'article 19 de la législation actuelle semble disproportionnée, dans la mesure où cette suppression ne tient pas compte de situations concrètes de certaines catégories d'étrangers présents sur le territoire du Grand-Duché, ni de l'importance de la procédure d'option pour de nombreux étrangers qui acquièrent chaque année la nationalité luxembourgeoise par cette procédure.

En pratique, le nombre d'options exercées par les ressortissants étrangers est sensiblement plus élevé que le nombre de naturalisations, comme le montre le graphique 11 : en 2005, 588 personnes ont acquis la nationalité luxembourgeoise par voie d'option, elles n'étaient que 366 à l'obtenir par voie de naturalisation.

Graphique 11 : Nombre total d'options et de naturalisations au Grand-Duché de Luxembourg (1950-2005)



Source :Statec

Dans cette perspective, la suppression de la procédure d'option revient à affirmer que tous les étrangers doivent se soumettre aux mêmes contraintes et aux mêmes procédures, celles de la naturalisation, sans tenir compte des formes de solidarités effectives et de l'attachement réel vis-à-vis du Grand-Duché que ces personnes ont pu développer.

Ceci est d'autant plus surprenant que la législation sur la nationalité de la plupart des pays européens tiennent compte de ces situations concrètes afin de permettre à certaines catégories de personnes d'obtenir plus facilement la nationalité de leur pays d'accueil en fonction de leur situation concrète.

Ces situations concernent principalement :

- les étrangers ayant suivi leurs études au Grand-Duché (4.1) ;
- les conjoints étrangers de ressortissants luxembourgeois (4.2.) ;
- les étrangers qui concourent au fonctionnement de l'Etat, de l'armée ou des services publics (4.3.) ;
- les étrangers nés au Luxembourg de parents eux-mêmes nés au Luxembourg (droit du sol de la 2^{ème} génération) (4.4.).

4.1. L'intégration par l'école et l'enseignement

L'école luxembourgeoise constitue un formidable lieu d'intégration pour les enfants des étrangers résidants au Grand-Duché. Il est donc primordial de valoriser cette forme d'intégration à travers l'école et l'éducation.

C'est pourquoi le gouvernement a prévu de faire bénéficier ces enfants d'un mécanisme d'attribution simplifié de la nationalité luxembourgeoise (dispense de test de langue luxembourgeoise et de cours d'instruction civique). En effet, l'article 7 paragraphe 2 du projet de loi n°5620 reprend un des six cas d'options qui figurent à l'article 19 de la loi du 11 décembre 1986 :

« Les conditions prévues au paragraphe 1^{er} 2) portant sur l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et au paragraphe 1^{er} 3) portant sur l'assiduité aux cours d'instruction civique, ne s'appliquent pas au demandeur qui a accompli sept années de sa scolarité obligatoire au Grand-Duché dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois ».

Il s'agit d'une disposition très positive et qui valorise l'intégration effective des enfants scolarisés dans les établissements publics luxembourgeois et dans les établissements privés luxembourgeois qui appliquent les programmes de l'enseignement public. Cependant, cette disposition ne tient pas compte de la situation réelle de nombreux enfants qui grandissent au Luxembourg. L'échec scolaire au sein du système luxembourgeois incite de plus en plus de parents (Luxembourgeois ou étrangers) à envoyer leurs enfants dans le système privé, dans des écoles internationales ou encore dans des lycées à Arlon ou à Thionville. Nombre de ces enfants étudient dans de telles structures essentiellement parce qu'ils éprouvent des difficultés au sein de l'éducation nationale. Certes, des réformes sont en cours pour permettre une meilleure intégration des étrangers dans le système scolaire public et une redéfinition des compétences linguistiques requises. Mais pour l'heure, l'article 7 paragraphe 2 du projet de loi n°5620 ne tient pas compte de la réalité et des limites du système d'éducation luxembourgeois.

4.2. L'intégration par le mariage et par la famille

Le mariage avec un ressortissant de nationalité luxembourgeoise est une des formes de solidarité des plus étroites avec notre pays, surtout lorsque la famille s'agrandit et que des enfants bi-nationaux viennent au monde.

Or, le projet de loi n°5620 supprime la possibilité pour les étrangers d'acquérir la nationalité luxembourgeoise par voie d'option accordée aux étrangers qui épousent un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois³⁵. A l'heure actuelle, ce mécanisme d'option est soumis à la condition d'avoir résidé au Luxembourg pendant au moins trois années consécutives précédant immédiatement la demande et vivre en communauté de vie pendant la même durée avec son conjoint luxembourgeois³⁶.

En supprimant la possibilité pour le conjoint marié à un ressortissant luxembourgeois d'obtenir la nationalité au bout de trois années de mariage et trois années de résidence consécutives au Grand-Duché, le gouvernement a refusé de maintenir les conditions prévues par la législation actuelle sur la nationalité. Comme le montre le tableau 2, la plupart des pays européens prévoient cette possibilité, généralement après quelques années de vie commune, afin d'éviter les mariages de complaisance.

Tableau 2 : Acquisition de la nationalité par mariage au Grand-Duché et dans plusieurs pays européens

	Durée de résidence nécessaire pour les personnes mariées à un ressortissant de l'Etat en question	Pour les personnes non mariées à un ressortissant de l'Etat en question
Allemagne⁸	Le couple doit justifier d'une vie commune depuis au moins 2 ans au moment de la naturalisation. Un séjour de 3 ans en Allemagne est nécessaire. Des connaissances suffisantes en allemand sont requises.	Au moins 8 ans de résidence
Belgique⁹	L'étranger qui contracte mariage avec un conjoint de nationalité belge ou dont le conjoint acquiert la nationalité belge au cours du mariage, peut, si les époux ont résidé ensemble en Belgique pendant au moins 3 ans et tant que dure la vie commune en Belgique, acquérir la nationalité belge par déclaration.	Au moins 3 ans de résidence
France¹⁰	La nationalité française est ouverte par déclaration à tout étranger ou apatride qui contracte mariage avec une personne de nationalité française. Cette déclaration est souscrite devant le juge d'instance du lieu du domicile commun des époux, après un délai de 2 ans à compter du mariage, si les intéressés résident en France. Si les époux résident à l'étranger, le conjoint étranger peut également souscrire une déclaration de nationalité devant le consul de France territorialement compétent. Dans ce cas, le délai est porté à 3 ans si les époux ne justifient pas avoir résidé en France pendant au moins un an depuis leur mariage.	Au moins 5 années de résidence habituelle
Luxembourg (législation actuellement en vigueur)	Peut acquérir la qualité de Luxembourgeois par option l'étranger qui épouse un Luxembourgeois ou dont un conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois (article 19 3° Loi du 11 décembre 1986 ³⁵). La recevabilité de l'option est soumise à la condition qu'au moment de la déclaration l'intéressé doit avoir résidé au Luxembourg pendant au moins 3 années consécutives précédant immédiatement la demande et vivre en communauté de vie pendant la même durée avec son conjoint luxembourgeois.	Au moins 5 années de résidence
Pays-Bas¹¹	Pour les étrangers qui sont mariés ou qui vivent en partenariat légal avec un ressortissant néerlandais depuis au moins 3 ans et qui vit avec son partenaire à la même adresse.	Au moins 5 ans de résidence
Portugal¹²	L'étranger marié depuis plus de 3 ans à un national portugais peut acquérir la nationalité portugaise par déclaration faite pendant le mariage.	Au moins 6 ans de résidence
Royaume-Uni¹³	Le conjoint marié ou qui s'unit par un partenariat civil (civil partnership) avec un ressortissant britannique peut déposer une demande de naturalisation après avoir séjourné pendant 3 ans au Royaume-Uni. Pendant ces trois années, il ne doit pas avoir été absent pendant plus de 270 jours du Royaume-Uni ni plus de 90 jours pendant les 12 mois qui précèdent sa demande de naturalisation.	Au moins 5 ans de résidence
Suisse¹⁴	Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse pendant 5 ans en tout, s'il y réside depuis une année et s'il vit depuis 3 ans en communauté conjugale avec un ressortissant suisse. Même celui qui réside à l'étranger peut former une demande de naturalisation facilitée auprès de la représentation suisse compétente. Dans un tel cas, il faut toutefois qu'il ait des liens étroits avec la Suisse et qu'il vive depuis 6 ans au moins avec son conjoint suisse.	Au moins 12 ans de résidence

8 Ambassade d'Allemagne à Paris, www.amb-allemaigne.fr/pdf/Bienvenu/nouveaucode.pdf.

9 Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be.

10 Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr.

11 Ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl.

12 Bureau de législation et droit comparé - législation portugaise en français, www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html.

13 Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk.

14 Office fédéral des migrations de la Confédération helvétique, www.bfm.admin.ch.

35 Article 19 3° de la loi modifiée du 22 février 1968, introduit par la loi du 11 décembre 1986.

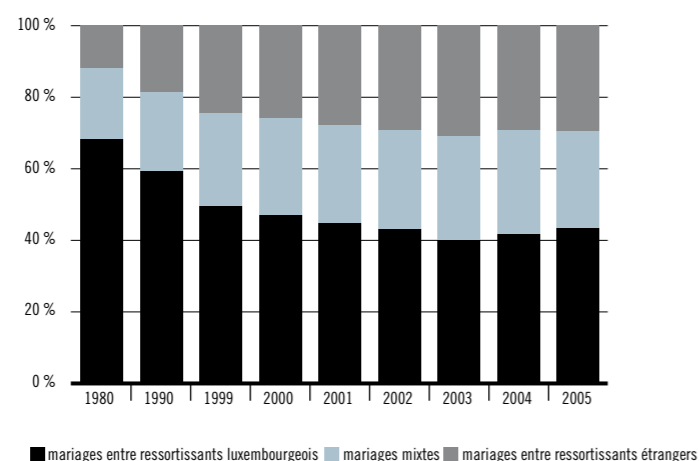
36 Article 21 de la loi modifiée du 22 février 1968, introduit par la loi du 24 juillet 2001.

A la lecture de ce tableau, on constate que l'acquisition de la nationalité est largement facilitée pour les conjoints des ressortissants des différents pays mentionnés.

Même les pays considérés comme les plus restrictifs en matière d'acquisition de la nationalité prévoient des mécanismes accélérés et facilités de naturalisation pour les conjoints de ressortissants nationaux. Par exemple en Suisse, il faut normalement 12 ans de résidence continue à un étranger pour pouvoir obtenir la nationalité helvétique. S'il est marié à un ressortissant suisse, cette durée est ramenée à 5 ans. De même, en Allemagne, deux années de mariage et trois années de résidence consécutives suffisent pour postuler à la naturalisation, au lieu de huit années de résidence pour les étrangers non mariés à un ressortissant de nationalité allemande. Dans certains cas (France), en cas de mariage avec un ressortissant de nationalité française, il n'est même pas nécessaire de résider sur le territoire national pour pouvoir obtenir la nationalité du pays en question.

Il convient de mesurer l'impact de dispositions similaires dans le cas du Grand-Duché. Le graphique 12 montre clairement que le nombre de mariages mixtes (entre ressortissants luxembourgeois et ressortissants étrangers) a fortement augmenté depuis 1980. En 2006, il y a eu 551 mariages mixtes au Grand-Duché, soit environ 30% des unions célébrées dans le pays. En 1980, ce pourcentage n'était que de 19,87%.

Graphique 12 : Proportion de mariages entre ressortissants luxembourgeois, de mariages mixtes et de mariages entre étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (1980-2005)



Source : STATEC

D'une manière générale, il est nécessaire de valoriser les liens particulièrement étroits qui peuvent unir un étranger à un ressortissant luxembourgeois. Surtout si ce couple a des enfants qui sont nés et grandissent au Grand-Duché et qui possèdent également la nationalité luxembourgeoise.

Le mariage et son prolongement direct, la famille, constituent le creuset de l'intégration effective de nombreux étrangers au sein de la société luxembourgeoise. A l'heure où l'identité nationale fait débat et où le gouvernement tente par tous les moyens de garantir la nationalité luxembourgeoise des personnes suffisamment intégrées, il serait inconcevable de ne pas tirer partie des formes effectives d'intégration des étrangers à la société luxembourgeoise à travers la constitution de cellules familiales.

En pratique, pour les personnes unies à un ressortissant luxembourgeois, il ne serait pas choquant de tolérer une maîtrise légèrement inférieure de la langue luxembourgeoise. Ces insuffisances pourraient être contrebalancées par d'autres éléments d'intégration. Par exemple, une personne mariée à un Luxembourgeois et arrivée au Luxembourg à un âge où l'apprentissage d'une langue étrangère supplémentaire n'est pas évident, mais qui aurait résidé et travaillé au Grand-Duché de nombreuses années, devrait se voir attribuer la nationalité luxembourgeoise malgré ses lacunes linguistiques.

4.3. L'intégration par le service de l'Etat

Le projet de loi n°5620 ne tient pas compte de l'intégration effective des nombreux étrangers qui participent activement à la société luxembourgeoise, notamment à travers une participation effective au fonctionnement de l'Etat, de l'armée et des services publics.

Même si la législation actuelle sur la nationalité est muette sur le sujet, de nombreux étrangers concourent actuellement au fonctionnement de l'Etat et font preuve d'une loyauté exemplaire vis-à-vis de notre pays. Deux exemples concrets de catégories étrangers qui concourent activement à l'exercice de missions régaliennes de l'Etat luxembourgeois, sont particulièrement frappants.

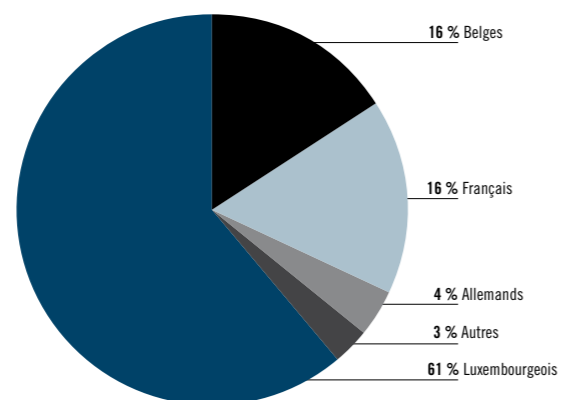
Le premier exemple concerne l'armée luxembourgeoise. Depuis l'ouverture du volontariat aux ressortissants européens par la loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, le nombre de jeunes ayant introduits une demande auprès du service du recrutement des volontaires de la Direction de la Défense a sensiblement augmenté³⁷. Avant d'être engagés, les volontaires subissent notamment des tests de connaissance en français, allemand et luxembourgeois³⁸ et doivent prêter serment. Or, si ces personnes sont aptes à participer à la défense du Grand-Duché, il serait équitable de leur permettre d'acquérir la nationalité luxembourgeoise au terme de leur engagement. Cette naturalisation devrait s'effectuer de manière plus rapide et plus simple que pour les autres étrangers, étant donné les services rendus au pays à travers leur engagement.

Il en va de même en ce qui concerne une autre institution régaliennne de l'Etat : la Banque centrale du Luxembourg. Le graphique 13 indique la répartition des effectifs de la Banque centrale en fonction de leur nationalité.

³⁷ Rapport d'activité 2005 du Ministère des Affaires étrangères et de l'immigration, p. 108.

³⁸ Pour de plus amples informations, voir www.armee.lu

Graphique 13 : Agents de la Banque centrale du Luxembourg par nationalité (2005)



Source : Rapport annuel, Banque Centrale du Luxembourg

La Banque centrale est une institution publique luxembourgeoise dont les effectifs reflètent la diversité de la population résidente. Il serait souhaitable que l'Etat offre à ces personnes de nationalité étrangère, qu'elles soient fonctionnaires, employées dans la fonction publique et même employées privées travaillant au sein d'institutions publiques, la possibilité d'obtenir la nationalité luxembourgeoise de manière plus rapide et plus simple que pour les autres catégories d'étrangers. Ceci constitue à la fois une forme de reconnaissance pour leur engagement au profit de l'Etat et une manière de s'attacher encore davantage la loyauté de ces personnes souvent hautement qualifiées.

Pour toutes ces catégories de personnes, la Chambre de Commerce a proposé dans son avis du 4 avril 2007 d'attribuer la nationalité sur demande, après cinq années ininterrompues de résidence et d'engagement au service de l'Etat.

4.4. L'intégration des enfants étrangers nés au Grand-Duché

La législation actuelle en matière d'attribution de la nationalité luxembourgeoise ne laisse aucune place au droit du sol. Aucun enfant ne peut revendiquer la nationalité luxembourgeoise du seul fait de sa naissance sur le sol luxembourgeois.

L'article 19 paragraphe 1^{er} de la loi du 22 février 1968 prévoit que l'enfant né dans le pays d'un auteur étranger peut acquérir la qualité de Luxembourgeois par option. Cette possibilité est cependant limitée dans la mesure où l'option est soumise à une condition de résidence de cinq années consécutives (article 20) et doit justifier d'une intégration suffisante (article 22). Dans la pratique, il n'existe donc pas de mécanisme d'attribution de la nationalité en fonction du droit du sol ni dans la législation actuelle, ni dans la version initiale du projet de loi n°5620. Tout au plus l'article 7 du projet de loi n°5620 prévoit-il que l'exigence de passer une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et d'assister à des cours d'instruction civique ne s'applique pas aux personnes qui ont accompli au moins sept années de leur scolarité obligatoire au Grand-Duché³⁹.

Pourtant, l'attribution de la nationalité en application du droit du sol est largement répandue en Europe, comme l'indique le tableau 3.

39 Voir section 4.1. supra.

Tableau 3 : Le droit du sol au Grand-Duché et dans plusieurs pays européens

	Droit du sol
Allemagne¹⁵	Depuis la réforme du Code allemand de la nationalité, un enfant né de parents étrangers obtient à sa naissance automatiquement la nationalité allemande, si au moment de la naissance, l'un de ses deux parents réside de façon habituelle et légale en Allemagne depuis au moins huit ans et dispose d'un droit de séjour permanent ou bien s'il possède, depuis au moins trois ans, un permis de séjour à durée indéterminée. A l'âge de 23 ans l'enfant doit choisir entre la nationalité allemande et la nationalité de ses parents.
Belgique¹⁶	Est belge, l'enfant né en Belgique d'un parent étranger qui est lui-même né en Belgique et qui y a résidé au moins cinq ans dans la période de dix ans qui précède la naissance de l'enfant.
France¹⁷	Est français l'enfant, né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né. La simple naissance en France ne vaut attribution de la nationalité française que pour l'enfant né de parents inconnus ou apatrides, ou de parents étrangers qui ne lui transmettent pas leur nationalité.
Luxembourg (législation actuellement en vigueur)	Pas de droit du sol.
Pays-Bas¹⁸	Pas de droit du sol.
Portugal¹⁹	Sont portugais les enfants nés en territoire portugais, de parents étrangers qui y résident avec permis de séjour valable depuis au moins six ans, s'il s'agit des citoyens ressortissants des pays de langue officielle portugaise, ou dix ans, dans les autres cas, et ne sont pas au service de leur Etat, pourvu qu'ils déclarent leur volonté d'être portugais.
Royaume-Uni²⁰	Un enfant né au Royaume-Uni après le 1er janvier 1983 est citoyen britannique si son père ou sa mère, bien que n'étant pas de nationalité britannique, est légalement établi au Royaume-Uni. Etre légalement établi signifie bénéficier d'une autorisation de résidence à durée illimitée sur le territoire et ne pas être en infraction vis-à-vis de la législation applicable en matière d'immigration.
Suisse²¹	Pas de droit du sol

15 Ambassade d'Allemagne à Paris, www.amb-allemaigne.fr/pdf/Bienvenu/nouveaucode.pdf.

16 Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be.

17 Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr.

18 Ministerie von Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl.

19 Bureau de législation et droit comparé – législation portugaise en français, www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html.
Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk.

21 Office fédéral des migrations de la Confédération helvétique, www.bfm.admin.ch.

Le Luxembourg est un pays qui connaît sans doute des flux migratoires trop importants pour attribuer sa nationalité à tout enfant né sur son territoire. Le risque serait grand de voir attribuer la nationalité aux enfants des nombreux étrangers qui ne séjournent que quelques années dans notre pays sans y avoir développé d'attaches ou de liens étroits avec le pays.

Cependant, rien n'empêche de réfléchir à l'introduction d'une certaine dose de droit du sol, sur l'exemple du droit français de la nationalité. En effet, la France considère tout enfant né en France dont l'un des parents étrangers est lui-même né en France comme étant français de naissance. C'est cette règle que l'on désigne parfois par les termes « double naissance en France » ou « double droit du sol ». Si l'autre parent est né à l'étranger, l'enfant a la possibilité de répudier la nationalité française entre 17 ½ et 19 ans, à condition qu'il possède une autre nationalité. La répudiation de la nationalité se fait par déclaration devant le juge d'instance. Un système similaire existe en Allemagne.

Cette règle du double droit du sol est un instrument intéressant. Le Luxembourg est un pays dans lequel une grande partie des étrangers résidents sont eux-mêmes nés au Luxembourg. C'est le cas notamment pour les membres de la communauté portugaise ou italienne. Il ne serait pas choquant que les enfants des étrangers qui sont nés et ont grandi au Grand-Duché se voient attribuer automatiquement la nationalité luxembourgeoise à la naissance.

En effet, les parents de ces enfants étant nés au Grand-Duché et y ayant grandi sont par définition intégrés à la société luxembourgeoise au point même d'y résider au moment où naissent leurs propres enfants. Des facilités devraient être accordées aux personnes qui se trouvent dans une telle situation. Notamment l'attribution automatique de la nationalité luxembourgeoise à de tels enfants dès leur naissance constituerait un signal fort de la part de l'Etat de sa volonté d'intégrer dans la société luxembourgeoise l'ensemble de la population luxembourgeoise dans sa diversité.

De plus, en adoptant ce principe, la société luxembourgeoise réussirait sans doute plus facilement à accueillir les enfants des étrangers qui sont nés et ont grandi dans le pays.

C'est dans cette perspective que la Commission juridique de la Chambre des Députés a proposé d'introduire un point 4 à l'article 1^{er} du projet de loi n°5620 prévoyant que : « *Sont Luxembourgeois : (...) 4° l'enfant né au Grand-Duché de parents non Luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. L'enfant doit, à sa majorité confirmer, maintenir ou déclarer abandonner la nationalité luxembourgeoise ainsi acquise.* »

Cette disposition va indéniablement dans le sens d'une réelle modernisation du droit luxembourgeois de la nationalité et favorise l'intégration d'une frange importante de la population au sein de la société luxembourgeoise.

5. Au-delà de la nationalité...

L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise est l'instrument privilégié pour permettre aux étrangers résidents sur le territoire national de participer activement à la vie démocratique en devenant citoyens de notre pays, puisque la nationalité confère le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections luxembourgeoises. Le fait de permettre aux étrangers naturalisés de ne pas renoncer à leur nationalité d'origine devrait permettre d'accroître le nombre de naturalisations, qui pour l'instant est véritablement bas au Luxembourg, surtout auprès des ressortissants de l'Union européenne. Mais au-delà de

l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, le débat autour de la nationalité luxembourgeoise soulève également des interrogations concernant le problème plus large de la participation des populations étrangères résidentes au fonctionnement de la société luxembourgeoise.

Actuellement, les étrangers résidents participent au fonctionnement de notre société de différentes manières :

- par le biais des élections communales et européennes ;
- à travers la représentation au sein des associations professionnelles, des syndicats, des chambres professionnelles et salariales⁴⁰ ;
- aux grands débats de société par une participation « alternative » au fonctionnement de notre démocratie (vie associative, manifestations, etc.).

La cohésion sociale de notre pays implique également une réflexion plus large autour de la participation des étrangers à la vie politique et sociale de notre pays, notamment dans trois domaines prioritaires :

- l'amélioration du degré de participation des étrangers aux élections communales et européennes (5.1.) ;
- l'ouverture plus large de la fonction publique aux ressortissants communautaires (5.2.) ;
- la question de la consultation et de la participation des frontaliers à l'élaboration des choix collectifs de la société luxembourgeoise (5.3.).

5.1. Encourager la participation des étrangers aux élections communales et européennes

La participation des ressortissants communautaires aux élections locales et européennes est un attribut consubstantiel à la citoyenneté européenne.

L'article 19, paragraphe 1 du Traité instituant la Communauté européenne énonce :

« Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. »

Cette exigence introduite par le traité de Maastricht a été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 28 décembre 1995⁴¹ et figure actuellement dans la loi électorale du 18 février 2003⁴². Au niveau des élections communales et des élections européennes, les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne disposent du droit de vote et d'éligibilité à condition d'être domicilié au Grand-Duché et d'y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale pendant cinq années au moins⁴³.

⁴⁰ Voir, à ce propos, la loi du 13 juillet 1993 portant modification a) de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective b) de la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé c) du code des assurances sociales d) de la loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel.

⁴¹ Loi du 28 décembre 1995 fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens non luxembourgeois de l'Union européenne et modifiant la loi électorale modifiée du 31 juillet 1924 et la loi communale du 13 décembre 1988, Mém. A n° 101 du 28 décembre 1995, pp. 2551 et ss.

⁴² Loi électorale du 18 février 2003 et portant modification de la loi du 31 octobre 1977 portant fusion des communes de Asselborn, Boevange/Clervaux, Hachiville et Oberwampach, de la loi du 27 juillet 1978 portant fusion des communes de Arsdorf, Bigonville, Folschette et Perlé, de la loi du 23 décembre 1978 portant fusion des communes de Harlange et Mecher et de la loi du 23 décembre 1978 portant fusion des communes de Junglinster et de Rodenbourg, Mém. A- 30 du 21 février 2003, pp. 446 et ss.

⁴³ La loi du 18 février 2003 a abaissé la durée de résidence pour l'exercice de l'électorat passif ainsi que de l'électorat actif à une période

La loi électorale du 18 février 2003 a élargi le droit de vote aux élections communales aux autres ressortissants étrangers domiciliés au Grand-Duché qui y ont résidé pendant au moins cinq ans au moment de leur inscription sur la liste électorale. Selon l'exposé des motifs du projet de loi n°4885 qui a abouti à l'adoption de la loi électorale de 2003, « l'introduction projetée de l'électorat actif au profit des ressortissants non communautaires pour les élections communales constitue sans doute l'innovation la plus importante insérée dans le présent projet de texte. La participation aux élections, preuve ultime de la volonté d'insertion du ressortissant étranger, est liée à une condition de résidence (5 années) et à l'accomplissement des formalités prévues dans la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers du 28 mars 1972 telle que modifiée par la suite ».

En 2006, 15,4% des étrangers (soit environ 28.000 personnes) résidant au Grand-Duché, sont des ressortissants de pays non membres de l'Union européenne et sont potentiellement concernés par cette disposition.

Concrètement, la participation aux élections est un élément essentiel de l'intégration des populations étrangères. Comme le montre le tableau 4, le fait de ne pas être Luxembourgeois ne prive pas forcément de la possibilité de voter, voire d'être éligible. Seules les élections législatives et la participation aux référendums sont réservées aux électeurs de nationalité luxembourgeoise.

Tableau 4 : Droit de vote et d'éligibilité aux élections communales, européennes et législatives au Grand-Duché

	Luxembourgeois	Ressortissants d'un autre Etat membre de l'UE	Ressortissants d'un pays non membre de l'Union européenne
Elections communales	Droit de vote et d'éligibilité	Droit de vote et d'éligibilité après 5 ans de résidence	Droit de vote après 5 ans de résidence
Elections européennes	Droit de vote et d'éligibilité	Droit de vote et d'éligibilité après 5 ans de résidence	
Elections législatives	Droit de vote et d'éligibilité		

En pratique, les étrangers résidents ont déjà pu participer à deux scrutins communaux en 1999 et en 2005. Selon le Sesopi (Centre Intercommunautaire asbl), les électeurs étrangers aux élections communales représentent environ 10% du total de l'électorat en 2005. Ce chiffre peut sembler faible au regard de la proportion d'étrangers dans la population totale (40%). Ceci s'explique en partie par le fait que les étrangers sont soumis à une condition de résidence (6 ans de résidence d'après la loi du 28 décembre 1995, abaissée à cinq ans de résidence avec l'entrée en vigueur de la loi électorale du 18 février 2003).

Au niveau des candidatures, le Sesopi relève 188 candidats étrangers aux élections communales de 2005 sur un total de 3.195 candidats (5,9%) contre 138 candidats étrangers aux élections communales de 1999 sur un total de 3.222 candidats (4,3%). On constate donc un intérêt accru des étrangers résidents pour les élections communales.

Par ordre d'importance, les candidats sont de nationalité Portugaise (65 candidats en 2005, soit 34,6% des candidats de nationalité étrangère), suivis des Italiens (42 candidats, soit

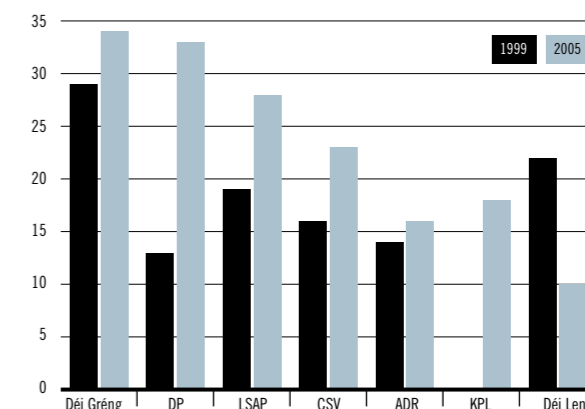
de 5 ans pour les étrangers. De la sorte, le citoyen communautaire ayant résidé de manière ininterrompue pendant cinq ans au Grand-Duché pourra poser sa candidature et exercer son droit de vote lors des élections communales. Cet abaissement se situe dans le cadre d'une intégration renforcée des concitoyens étrangers.

22,4%), des Allemands (23 candidats, soit 12,2%), des Néerlandais (16 candidats, soit 8,5%), des Belges (15 candidats, soit 8%) et des Français (15 candidats, soit 8%). Il n'est pas surprenant de constater que les communautés étrangères les plus importantes présentes au Grand-Duché depuis plus longtemps comptent le plus de candidats, à savoir les ressortissants communautaires portugais et italiens.

Comme l'indique le graphique 14, toutes les principales formations politiques présentent davantage de candidats étrangers en 2005 qu'en 1999 (à l'exception de *déi Lénk* qui présentait des listes communes avec le KPL en 1999).

Graphique 14 : Nombre de candidats étrangers présentés aux élections communales par les différents partis politiques luxembourgeois

Source : Sesopi



En termes de résultats, il apparaît qu'aucun député européen n'est de nationalité autre que luxembourgeoise. De même, au niveau des conseils communaux, le nombre de ressortissants étrangers semble particulièrement faible, voire dérisoire, malgré un nombre de candidatures en augmentation et malgré les campagnes publicitaires incitant les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales. Il conviendrait de réfléchir à une manière d'encourager les étrangers à s'inscrire davantage sur les listes électorales et d'inciter les partis politiques à accorder une place plus importante à ce nouvel électorat.

Cet effort devrait prendre la forme :

- de campagnes de promotion accrues auprès des populations étrangères. La décision du conseil de gouvernement du 30 mars 2007, faisant suite à une motion de la Chambre des Députés, de lancer une vaste campagne de promotion afin d'inciter les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales afin de participer aux élections européennes de 2009 va clairement dans ce sens ;
- de réduction des délais d'inscription sur les listes électorales. Une telle réforme n'aurait pas d'impact financier et permettrait d'accroître significativement la participation des étrangers aux élections communales et européennes ;
- d'efforts d'incitations qui devraient être relayés par les partis politiques nationaux.

5.2. Accroître le degré d'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires

L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants étrangers est devenue une nécessité au regard de l'évolution démographique et économique du Grand-Duché. Tandis que l'économie luxembourgeoise se complexifie et doit de plus en plus faire appel à des ressources humaines hautement qualifiées, la population luxembourgeoise ne progresse plus que grâce aux flux migratoires et à l'installation de populations étrangères. Face à cette situation, l'ouverture de la fonction publique luxembourgeoise aux étrangers s'est progressivement imposée comme une nécessité.

La loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise prévoit la possibilité de fixer des emplois pour lesquels la connaissance des trois langues administratives du pays n'est pas nécessaire. En outre, cette loi prévoit expressément que la « *condition de la nationalité ne s'applique pas à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui sont candidats aux emplois dans les secteurs :*

- de la recherche
- de l'enseignement,
- de la santé,
- des transports terrestres,
- des postes et télécommunications,
- de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité

sauf dans les cas où ces emplois comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public ».

Il convient de constater que, même dans les domaines qui impliquent la sauvegarde des intérêts de l'Etat ou l'exercice de prérogatives de puissance publique, l'Etat a accueilli de nombreux étrangers.

C'est le cas notamment dans le domaine des forces armées. Il n'existe pas de secteur qui concerne plus directement la sécurité de l'Etat que celui de la participation aux forces armées. Pourtant, la loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire a permis à de jeunes recrues de nationalité étrangère de s'engager dans l'armée luxembourgeoise.

De même, le budget de l'Etat autorise annuellement le gouvernement à recruter des ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne. L'article 17 de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 autorise l'engagement de 257 personnes réparties dans la plupart des départements ministériels. Un nombre important d'entre eux est employé de la carrière supérieure.

Pourtant, de trop nombreuses activités publiques ou parapubliques demeurent fermées aux populations étrangères. Au-delà de la seule fonction publique, cette problématique des « secteurs protégés » concerne de nombreux emplois réservés aux ressortissants luxembourgeois.

Pour illustrer l'existence de « secteurs protégés », il convient de rappeler que, le 12 octobre 2006, la Commission européenne a demandé officiellement au Luxembourg de modifier les dispositions de sa législation qui autorise uniquement les personnes de nationalité luxembourgeoise à devenir notaire, ce qui est contraire aux règles du traité instituant les Communautés européennes

relatives à la liberté d'établissement⁴⁴. Selon la Commission, cette condition de nationalité est contraire à la liberté d'établissement prévue par l'article 43 du traité CE et ne se justifie pas au regard de l'article 45 du traité CE, qui en exempte les activités participant à l'exercice de l'autorité publique. Pour la Commission européenne, le haut niveau de qualification que requiert la profession de notaire doit être vérifié par un test d'aptitude (ou un stage professionnel) qui permette de garantir la maîtrise des connaissances nécessaires en droit luxembourgeois.

L'exemple des notaires constitue une illustration intéressante des restrictions qui pèsent sur les populations étrangères au sein de notre société et sur le manque d'ouverture aux étrangers dont font preuve de nombreux « secteurs protégés ».

C'est pourquoi, dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce a proposé au gouvernement de réaffirmer le principe d'ouverture de l'ensemble des activités publiques ou parapubliques aux ressortissants communautaires, notamment de la fonction publique luxembourgeoise. Seuls les emplois qui participent directement à la puissance publique devraient être réservés par principe aux personnes de nationalité luxembourgeoise (magistrature, police, armée, etc.). En pratique, des exceptions sont envisageables dans ces secteurs, en fonction des besoins de l'administration, comme c'est le cas par exemple pour les engagés volontaires de l'armée luxembourgeoise et les employés de la banque centrale.

Par ailleurs, c'est au gouvernement de mettre en œuvre une politique positiviste d'ouverture de la fonction publique aux étrangers et prioritairement dans les domaines dans lesquels la maîtrise de la langue luxembourgeoise n'est pas un pré-requis indispensable. Une politique active de réduction du nombre des secteurs artificiellement protégés permettra à l'Etat de recruter plus facilement les profils les plus adéquats pour les postes notamment très qualifiés pour lesquels les candidats sont peu nombreux.

5.3. Imaginer des formes de participation des frontaliers à la vie démocratique du Grand-Duché

En matière d'intégration et de participation des populations étrangères à la société luxembourgeoise, une attention particulière doit être réservée au phénomène frontalier. Tout le débat sur l'accès à la nationalité ou la participation aux élections communales et européennes repose sur le postulat qu'on ne peut intégrer à la société luxembourgeoise que les personnes qui résident sur le territoire luxembourgeois. D'une certaine manière, le lieu de résidence conditionnerait la capacité d'intégration d'un individu.

Or, le Luxembourg constitue le pays par excellence qui a réussi à utiliser des ressources présentes au-delà de ses propres frontières pour assurer son développement.

A l'heure actuelle, le Luxembourg est le pays d'Europe dans lequel le phénomène du travail frontalier a pris le plus d'ampleur. Aussi longtemps que le phénomène frontalier restait un phénomène marginal (en proportion de la population active), la question de la participation des frontaliers à la société luxembourgeoise ne se posait pas. Or, au 30 septembre 2006, les frontaliers représentaient 40% de l'emploi intérieur (environ 130.000 personnes). On sait également que, contrairement aux idées reçues, les frontaliers dépensent une part importante de leurs revenus au Grand-Duché. D'après une étude du STATEC réalisée en 2003, les frontaliers dépensent environ

⁴⁴ Communiqué, « Conditions de nationalité applicables aux notaires : la Commission prend des mesures pour garantir la bonne application de la législation communautaire dans 16 Etats membres », Bruxelles, le 12 octobre 2006.

800 millions EUR par an au Grand-Duché⁴⁵. En 2055, le STATEC prévoit qu'il devrait y avoir environ 320.000 frontaliers sur un total de 580.000 employés⁴⁶.

Plus ou moins implicitement, les pouvoirs publics ont fait le choix de privilégier le recours à la main d'œuvre frontalière pour soutenir la croissance économique du Grand-Duché. En effet, le Luxembourg ne serait pas apte à accueillir davantage de travailleurs étrangers qui résideraient sur son territoire. Les infrastructures actuelles sont loin d'être adaptées à la population actuelle. Le manque de crèches et d'infrastructures d'accueil pour enfants est récurrent. De même, nombreux sont les lycées surpeuplés ou disposant d'annexes sous forme de conteneurs. En matière de logement, la situation est sans doute encore plus alarmante puisque, dans son avis d'avril 2006, le Conseil Economique et Social pointait la nécessité de construire 6.000 logements supplémentaires par an pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la demande nouvelle.

Dans cette situation, les besoins en main d'œuvre des employeurs luxembourgeois couplés avec les insuffisances des infrastructures nationales en termes notamment de logements, d'éducation et de structures familiales... induit indubitablement une augmentation substantielle du nombre de travailleurs frontaliers. Or, la progression du nombre de frontaliers d'environ 7.600 personnes par an a des conséquences très importantes à la morphologie de notre pays. Au niveau des transports par exemple, l'infrastructure ferroviaire, routière et autoroutière est déjà exploitée à son maximum. Plusieurs tronçons autoroutiers nécessitent un élargissement des voies. De même, l'arrivée du TGV en juin 2007 s'est faite en partie au détriment des trains destinés à acheminer les frontaliers français vers le Luxembourg. Les conséquences écologiques de cet état de fait sont inquiétantes. La présence quotidienne de 130.000 « habitants » supplémentaires sur le territoire grand-ducal a des répercussions substantielles sur l'utilisation des infrastructures de transport, la gestion de l'environnement, etc. Le phénomène frontalier constitue sans aucun doute en enjeu majeur de politique publique pour le Grand-Duché.

Pourtant, les pouvoirs publics accordent un intérêt encore trop limité au phénomène frontalier. Ceci s'explique en grande partie par le fait que les frontaliers, de leur côté, ne sont pas structurés en tant que groupe social. Hormis une représentation au sein des syndicats et des Chambres salariales, il n'existe pas de véritable association de frontaliers active au Grand-Duché qui pourrait être l'interlocuteur du gouvernement et des pouvoirs publics. Cette situation est regrettable dans la mesure où les frontaliers ne sont pas un facteur exogène du développement du Grand-Duché, mais une condition essentielle de la prospérité du Grand-Duché.

C'est pourquoi, dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce a souhaité encourager le gouvernement à favoriser l'implication des frontaliers dans la société luxembourgeoise. Celle-ci va bien au-delà de la discussion concernant la reconnaissance de la double nationalité. Il n'est pas envisageable d'attribuer la nationalité luxembourgeoise aux frontaliers du seul fait qu'ils exercent leur activité professionnelle au Grand-Duché. Par contre, il n'est pas impossible d'imaginer des formes de participation citoyenne pour ces personnes.

Dans ce domaine, plusieurs pistes de réflexions sont envisageables, notamment :

- inviter le Statec à élaborer des indicateurs plus précis sur la population frontalière. Un effort conséquent a déjà été réalisé concernant les flux dans la Grande Région (flux commerciaux et financiers notamment). Il conviendrait d'avoir une meilleure perception du phénomène frontalier. Des études plus conséquentes sont nécessaires.
- créer un Commissariat aux Frontaliers sur le modèle du Commissariat aux Etrangers.

⁴⁵ Bulletin du STATEC 5-2003, Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg, voir : www.statec.lu/html_fr/statistiques/bulletin/bull5_2003.pdf.

⁴⁶ CES, avis immigration, p.15.

Ce Commissariat pourrait être rattaché au Conseil national des Etrangers et s'occuperait des problèmes spécifiques rencontrés par les frontaliers ;

- encourager la structuration des frontaliers en association ou groupement susceptibles d'être les interlocuteurs du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement pour toutes les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct (transports publics, politique en matière d'infrastructures, environnement, etc.) ;
- mettre en place entre ces associations et le Commissariat aux Frontaliers un dialogue constructif et une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise qui ne se résumera pas à développer l'emploi ou les comportements consuméristes, mais bien à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Grand-Duché ;
- lancer des consultations portant sur les thèmes qui concernent directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, etc.).

Le développement futur du Grand-Duché est trop dépendant de la contribution des frontaliers à l'économie luxembourgeoise pour sous-estimer l'ampleur de ce phénomène et invite donc le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour aller dans le sens d'une plus grande implication des frontaliers dans le fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise.

6. Conclusion : le développement parallèle de l'économie et de la société luxembourgeoises

La reconnaissance de la nationalité permettra de tenir compte de l'évolution de l'économie et de la société luxembourgeoises au cours des cinquante dernières années et permettra de valoriser les efforts d'intégration de tous ceux, quelles que soient leurs origines, qui ont fait de réels efforts pour s'intégrer au sein de la société luxembourgeoise.

De ce point de vue, la modernisation du droit de la nationalité luxembourgeoise permettra de réduire le décalage trop important qui existe actuellement entre la contribution des étrangers à la prospérité du pays et leur faible prise de participation à la détermination des choix collectifs de la société luxembourgeoise. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par une partie importante des étrangers résidant au Grand-Duché permettra ainsi d'accroître la cohésion du pays en permettant à un certain nombre d'étrangers résidents de conforter leur intégration dans la société luxembourgeoise et de participer pleinement à la vie publique.

Mais il ne s'agit encore que d'un premier élément de réponse au déséquilibre de la société luxembourgeoise. La modernisation du droit de la nationalité ne constitue pourtant qu'une étape dans le processus plus global de renouvellement de la société luxembourgeoise. De ce point de vue, cette réforme du droit de la nationalité doit s'inscrire dans une démarche plus vaste qui permettra d'accroître la participation de toutes les catégories d'étrangers (résidents et non résidents) à la vie politique luxembourgeoise.

Dans tous ces domaines, les réflexions doivent se poursuivre afin de mettre en meilleure adéquation l'évolution de la société luxembourgeoise avec le développement à long terme de notre économie.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

ARTICLES ET MONOGRAPHIES

CALMES Ch., « The making of a Nation from 1815 to the present day », Imprimerie Saint Paul, Luxembourg 1989, 527 pp.

KMEC S., MAJERUS B., MARGUE M., PEUPORTE P., « *Lieux de mémoire au Luxembourg* », éd. Université du Luxembourg, 2007. Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du projet de recherche « *Histoire, mémoire et identités - étude du rôle des lieux de mémoire dans la constitution des identités collectives luxembourgeoises* », soutenu par le Fonds national de la recherche (FNR) de 2004 à 2007.

MULLER J.-C. et WILHELM F., « Le Luxembourg et l'étranger – Présences et contacts », Association SESAM Asbl, Luxembourg, 1987, 279 pp.

SOSOE L., « Nation », dans le Dictionnaire de Philosophie Politique (dir. Philippe Raynaud et Stéphane Rials), Paris, 1996, Presses Universitaires de France.

PRISES DE POSITIONS OFFICIELLES

CHAMBRE DE COMMERCE, « Entreprise Luxembourg 2004 – Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années », disponible sur le site www.cc.lu.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, « *Pour une politique d'immigration et d'intégration active* », avis du 12 octobre 2006, disponible sur le site : www.ces.etat.lu.

GOVERNEMENT, Programme gouvernemental du 12 août 1999, Rubrique Ministère de la Justice, disponible sur le site www.gouvernement.lu.

INFORMATIONS STATISTIQUES

STATEC, « Annuaire statistique du Luxembourg - 2006 », Luxembourg, 2007.

STATEC, « Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois », Cahier économique n°103, 25 janvier 2007.

STATEC, « Poursuite de la croissance de l'emploi salarié intérieur : +4,1 % en moyenne sur les 3 premiers trimestres de 2006 », Statnews n°4/2007, 17 janvier 2007.

STATEC, « Niveau d'instruction et éducation des immigrés », Statnews n°65/2006, 15 décembre 2006.

STATEC, « Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg », Bulletin 5-2003, 2003.

DOCUMENTS RELATIFS AU PROJET DE LOI N°5620 SUR LA NATIONALITÉ LUXEMBOURGEOISE

- Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, doc. parl. N°5620, Dépôt: Ministre de la Justice le 13.10.2006
- Avis de la Chambre des Employés Privés, doc. parl. 5620-1, 27 février 2007
- Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, doc. parl. 5620-1, 2 mars 2007
- Avis de la Chambre de Travail doc. parl. 5620-1, 2 mars 2007
- Avis de la Chambre des Métiers doc. parl. 5620-1, 9 mars 2007
- Amendements adoptés par la Commission juridique de la Chambre des Députés, doc. parl. N°5620-2, 26 mars 2007
- Avis de la Chambre de Commerce, doc. parl. n°5620-3, 4 avril 2007

TEXTES DE LOI SUR LA NATIONALITÉ LUXEMBOURGEOISE

- Loi du 24 juillet 2001 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, telle qu'elle a été modifiée, Mém. A-101 du 20 août 2001, pp. 2028 et ss.
- Loi du 11 décembre 1986 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, Mém. A-101 du 22 décembre 1986, pp.2338 et ss.
- Loi du 26 juin 1975 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, Mém. A - 36 du 27 juin 1975, p. 764; doc. parl. 1313; Rectificatif Mém. A - 39 du 9 juillet 1975, p. 800.
- Loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, Mém. A-7 du 4 mars 1968, p. 91 et ss.
- Loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois, Mém. A-18 du 26 mars 1940, pp. 211 et ss.
- Loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat luxembourgeois, Mém. A-25 du 28 avril 1934, pp. 535 et ss.
- Loi du 27 janvier 1878 sur les naturalisations, Mém. A-31 du 11 mai 1878, pp. 253 et ss.

AUTRES TEXTES DE LOI

- Loi électorale du 18 février 2003 et portant modification de la loi du 31 octobre 1977 portant fusion des communes de Asselborn, Boevange/Clervaux, Hachiville et Oberwampach, de la loi du 27 juillet 1978 portant fusion des communes de Arsdorf, Bigonville, Folschette et Perlé, de la loi du 23 décembre 1978 portant fusion des communes de Harlange et Mecher et de la loi du 23 décembre 1978 portant fusion des communes de Junglinster et de Rodenbourg, Mém. A- 30 du 21 février 2003, pp. 446 et ss.
- Loi du 28 décembre 1995 fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens non luxembourgeois de l'Union européenne et modifiant la loi électorale modifiée du 31 juillet 1924 et la loi communale du 13 décembre 1988, Mém. A n° 101 du 28 décembre 1995, pp. 2551 et ss.
- Loi du 13 juillet 1993 portant modification a) de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective b) de la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé c) du code des assurances sociales d) de la loi du 26 février 1993 concernant le travail volontaire à temps partiel.

RECUEILS DE LÉGISLATION LUXEMBOURGEOISE

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION, « Constitution et droits de l'Homme », Luxembourg, 2004.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION, « Elections législatives, communales et européennes », Luxembourg, 2004.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION, « Statut des personnes de nationalité étrangère », Luxembourg, 2000.

JURISPRUDENCE INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, (grande chambre), 19 septembre 2006, Graham J. Wilson c. Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, aff. C-506/04, Rec. 2006, p. I-8613.

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2 juillet 1996, Commission c/Luxembourg, aff. 473/93., Rec. 1996, p. I-3207.

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 17 décembre 1980, Commission c/Belgique, aff. 149/79, Rec. 1980, p. 3881.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, Lichtenstein c. Guatemala, aff. *Notteböhme*, 6 avril 1955, Rec. 1955, p. 23.

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

ALLEMAGNE, Ambassade d'Allemagne à Paris, disponible sur le site : <http://www.amb-allemande.fr>.

BELGIQUE, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be.

FRANCE, Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr.

PAYS-BAS, Ministerie von Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl.

PORTUGAL, Bureau de législation et droit comparé – législation portugaise en français, <http://www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html>.

ROYAUME-UNI, Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk.

SUISSE, Office fédéral des migrations de la Confédération helvétique, www.bfm.admin.ch.

ACTUALITÉS & TENDANCES

Numéros parus :

Actualités & tendances, « Analyse des résultats de l'enquête Eurochambres des années 1994 à 2002 », Bulletin économique de la Chambre de Commerce, n°1, Février 2003.

Actualités & tendances, « La position compétitive de l'économie luxembourgeoise », Bulletin économique de la Chambre de Commerce, n°2, Septembre 2003.

Actualités & tendances, « Réforme du droit de la nationalité : un atout pour l'économie luxembourgeoise ? », Bulletin économique de la Chambre de Commerce, n°3, Septembre 2007.

