

Objet: Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (3129BJE)

Saisine : Ministre de la Justice (14 novembre 2006)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Résumé

La Chambre de Commerce soutient le projet du gouvernement de moderniser le droit de la nationalité. La reconnaissance de la double nationalité est une revendication formulée de longue date par la Chambre de Commerce, notamment à travers « Entreprise Luxembourg 2004 – Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 ».

Autour des propositions concrètes formulées dans le présent avis, la Chambre de Commerce souhaite réitérer son attachement à une plus grande ouverture de la société luxembourgeoise, en ligne avec la très grande ouverture économique du Grand-Duché. En effet, le développement économique du Grand-Duché est fortement tributaire de la contribution apportée par les étrangers, résidents et frontaliers. En outre, l'immigration permet de considérablement réduire les effets du vieillissement de la population luxembourgeoise.

Avec l'adoption du présent projet de loi, la reconnaissance de la double nationalité permettra aux étrangers qui le souhaitent d'acquérir la nationalité luxembourgeoise sans devoir renoncer à leur nationalité d'origine. Cette modernisation du droit de la nationalité constitue à la fois un élément essentiel de politique menée par le gouvernement en matière d'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise et un signe d'ouverture manifeste de la société luxembourgeoise vis-à-vis des populations étrangères résidentes au Grand-Duché.

En ce qui concerne les critères permettant aux étrangers d'acquérir la nationalité luxembourgeoise, la Chambre de Commerce regrette 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. De manière générale, le présent projet de loi ne donne aucune justification sur les raisons qui motivent le gouvernement à rendre les conditions d'accès à la nationalité luxembourgeoise plus restrictives que ce que ne prévoit la législation actuelle, d'autant plus que l'objet même du présent projet de loi est de « consolider l'intégration des étrangers résidant au Luxembourg dans la société luxembourgeoise ». C'est pourquoi la Chambre de Commerce propose :

- de ne pas allonger la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation et de maintenir cette durée à 5 ans. Du point de vue de la Chambre de Commerce, il n'y a aucune raison objective d'allonger la durée de résidence. Depuis 1945, la durée de résidence a constamment diminué (passant de 15 ans en 1940 à 5 ans en 2001). L'allongement de la durée de résidence constituerait un retour en arrière par rapport au processus de modernisation de la législation sur la nationalité depuis 60

ans. De plus, l'allongement de la durée de résidence de 5 à 7 ans tend à éloigner le Grand-Duché du groupe des pays réputés ouverts à l'immigration (France, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni) pour se rapprocher des pays ayant des législations plus restrictives (Allemagne et Suisse). Enfin, l'allongement de la durée de résidence pourrait avoir un effet négatif sur le nombre de demandes de naturalisation et constituerait un signal négatif vis-à-vis des populations étrangères susceptibles de postuler à la naturalisation ;

- de préciser le contenu des cours d'instruction civique destinés aux candidats à la naturalisation et de mettre l'accent sur les aspects historiques, politiques, économiques et sociaux du Grand-Duché. Une fiche d'impact budgétaire devrait être prévue à cet effet ;
- de préciser le niveau de compétences linguistiques requises pour pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise et de prévoir, à côté du test obligatoire de langue luxembourgeoise, une véritable politique d'intégration en faveur des étrangers. De ce point de vue, il est essentiel que la maîtrise de la langue luxembourgeoise devienne un facteur d'intégration entre les différentes communautés étrangères et pas un facteur d'exclusion (Eis Sprooch : eng Bréck, keng Barrière). Une fiche d'impact budgétaire devrait être prévue à cet effet.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette la suppression des différents cas d'option qui permettaient à de nombreuses catégories d'étrangers, souvent très bien intégrés dans la société luxembourgeoise, d'acquérir plus facilement la nationalité luxembourgeoise du fait des liens étroits qu'ils entretiennent avec le Grand-Duché. C'est pourquoi, la Chambre de Commerce propose notamment de valoriser l'intégration effective de plusieurs catégories d'étrangers, plus particulièrement :

- les étrangers mariés à un citoyen luxembourgeois. Le mariage avec un ressortissant luxembourgeois est une des formes de solidarités les plus étroites avec notre pays. Il ne serait normal, à l'instar de ce qui se pratique dans les autres pays européens, de valoriser le facteur d'intégration que constitue le mariage (ou le partenariat civil) et de prévoir une procédure accélérée et simplifiée d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour les conjoints de ressortissants luxembourgeois ;
- les étrangers qui concourent au fonctionnement de l'Etat, de l'armée et des services publics. De nombreux étrangers font preuve d'une loyauté exemplaire vis-à-vis de l'Etat luxembourgeois, que ce soit en servant dans l'armée en tant qu'engagé volontaire, en travaillant pour des Ministères, des Communes ou des autorités administratives indépendantes comme la Banque centrale. Souvent ces étrangers doivent maîtriser la langue luxembourgeoise et parfois même prêter serment. La Chambre de Commerce propose de valoriser cette intégration effective en créant une procédure accélérée et simplifiée d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour ces personnes ;
- les étrangers nés au Grand-Duché de parents eux-mêmes nés au Grand-Duché (droit du sol de la 2^{ème} génération). Les parents 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. L'attribution automatique de la nationalité luxembourgeoise à de tels enfants dès leur naissance constituera 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. Dans ce domaine, la Chambre de Commerce salue l'amendement adopté par la Commission juridique de la Chambre des Députés reconnaissant le droit du sol de la 2^{ème} génération. Cette innovation constitue un élément central de la modernisation du droit de la nationalité.

En ce qui concerne la procédure de demande de naturalisation, la Chambre de Commerce constate que les auteurs du présent projet de loi ont largement allégé la charge administrative des candidats à la naturalisation. La proposition de la Commission juridique de la Chambre des Députés d'imposer à l'autorité administrative de formuler une réponse d'acceptation ou de refus dans un délai de 8 mois permettra également d'accroître l'efficacité et la rapidité de la procédure.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se doit également de constater que la reconnaissance de la double nationalité ne résout pas à elle seule le déficit démocratique de la société luxembourgeoise. La situation du Grand-Duché du point de vue du fonctionnement démocratique de ses institutions est connu : environ 1 habitant sur 2, 1 salarié sur 3 et un créateur d'entreprise sur 4 disposent du droit de vote.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce tient à replacer le débat sur la modernisation du droit luxembourgeois de la nationalité dans une perspective plus large. Pour parvenir à intégrer pleinement les étrangers qui participent activement à la prospérité économique du Grand-Duché, il convient de leur offrir les moyens de s'exprimer collectivement et d'influer sur les choix collectifs de la société luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce propose des mesures concrètes en ce sens :

- accroître la participation des étrangers résidents au fonctionnement de la société luxembourgeoise, notamment en encourageant une participation accrue des étrangers aux élections communales et européennes et en favorisant l'ouverture de la fonction publique aux étrangers, notamment aux étrangers communautaires, principalement dans les domaines dans lesquels la maîtrise de la langue n'est pas un pré-requis indispensable et dans lesquels les compétences pointues sont requises. La Chambre de Commerce encourage le gouvernement à poursuivre ses efforts en ce sens ;
- accorder une attention particulière à l'augmentation significative du nombre de travailleurs frontaliers. Les frontaliers constituent la catégorie d'étrangers qui progresse le plus rapidement. Il convient de réfléchir à la manière d'accroître la participation de ces populations à la vie démocratique luxembourgeoise. La Chambre de Commerce propose de créer un Commissariat aux Frontaliers sur le modèle de l'actuel Commissariat aux Etrangers et de mettre en place avec les frontaliers un dialogue constructif permettant d'envisager une participation effective de cette catégorie d'étrangers à la société luxembourgeoise.

Appréciation du projet de loi:

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

Appréciations:

++ :	très favorable	n.a. : non applicable
+ :	favorable	n.d. : non disponible
0 :	neutre	
- :	défavorable	
-- :	très défavorable	

1. COMMENTAIRE GÉNÉRAL

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 de l'Union européenne. Le solde démographique n'est positif que grâce à l'immigration. Sans cette immigration, la population du Grand-Duché diminuerait. A 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 ordre. En tant que capitale européenne, Luxembourg accueille 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 (env. 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 est une richesse pour l'économie luxembourgeoise, qui sans eux ne serait pas aussi prospère et pour la société luxembourgeoise dans son ensemble qui s'enrichit de la présence de personnes d'origines variées. Pour preuve, le nombre des mariages mixtes (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 a permis historiquement d'intégrer des ressortissants allemands, italiens, portugais, français, belge 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.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce soutient la proposition du gouvernement de reconnaître la double nationalité. Cette revendication, formulée de longue date par la Chambre de Commerce (cf. notamment lors des élections législatives de juin 2004 « Entreprise Luxembourg – 2004 ») 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, le présent projet de loi 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 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.

Avant d'entrer dans le détail des réformes proposées par le gouvernement (cf. Commentaire article par article), la Chambre de Commerce tient, au cours de la présente section, à :

- replacer la problématique de la nationalité luxembourgeoise dans le contexte plus général de l'évolution de la nation luxembourgeoise ;
- mettre en lumière le problème particulier du déficit démocratique luxembourgeois, c'est-à-dire le trop grand décalage entre la contribution des étrangers à la prospérité de notre économie et leur faible prise de participation à la prise de décision politique. De ce point de vue, la reconnaissance de la double nationalité peut constituer un outil précieux ;
- formuler des propositions concrètes en ce qui concerne la participation des étrangers à la vie politique luxembourgeoise, au-delà de la seule reconnaissance de la double nationalité, notamment à travers une plus grande participation aux élections communales et européennes et une plus grande ouverture de la fonction publique aux étrangers (notamment communautaires) ;
- accorder une attention particulière à l'augmentation significative des travailleurs frontaliers. La reconnaissance de la double nationalité ne contribuera pas à une meilleure participation des frontaliers à la société luxembourgeoise. Pourtant, les frontaliers constituent la catégorie d'étrangers qui progresse le plus rapidement et leur participation à la vie démocratique du Grand-Duché mérite d'être soulevée.

1.1 Nation et nationalité luxembourgeoises : permettre aux étrangers qui plébiscitent le Grand-Duché de faire partie de la communauté nationale

Pour aborder efficacement le thème de la nationalité, il est important de se référer à la signification du mot « nation ».

Depuis le XVIIIème 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 de liens contractuels, manifestant ainsi leur volonté de vivre sous les mêmes lois* »¹. 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 prononcée par Emmanuel Sieyès, puis par

¹ Lukas SOSOE : « Nation », dans le Dictionnaire de Philosophie Politique (dir. Philippe Raynaud et Stéphane Rials), Paris, 1996, Presses Universitaires de France

Ernest Renan qui 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* »².

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 le présent projet de loi, 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 nationale. 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 le présent projet de loi, puisque pour appartenir à la nation luxembourgeoise, il convient notamment de prouver une maîtrise suffisante de la langue luxembourgeoise.

Dans le même temps, le présent projet de loi accorde une place importante à la conception moderne de la nation. En effet le présent projet de loi vise à permettre plus largement aux étrangers qui le souhaitent de faire 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.

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. La Chambre de Commerce insiste sur le rôle central de la reconnaissance de la double nationalité, qui doit devenir au cours des prochaines années un des instruments privilégiés de réussite du modèle social luxembourgeois.

Tout au long du commentaire des articles du présent projet de loi, la Chambre de Commerce réitérera son soutien à la volonté affichée par le gouvernement d'ouvrir largement la société

² Ernest RENAN (1823-1892) : *Qu'est-ce qu'une nation ?*, 1882

luxembourgeoise aux étrangers désireux de s'y intégrer. Le présent projet de loi 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 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.

La Chambre de Commerce enjoint le gouvernement à faire preuve de magnanimité et de ne pas envoyer de signaux contradictoires à destination des populations étrangères résidant au Grand-Duché.

Pour autant, la reconnaissance de la double nationalité ne constitue qu'une réponse partielle au déficit démocratique que connaît la société luxembourgeoise.

1.2 Le déficit démocratique luxembourgeois : réduire le trop grand décalage entre l'importance de la contribution des étrangers à la prospérité de l'économie luxembourgeoise et la faiblesse de leur représentation politique

Du point de vue de la Chambre de Commerce, la reconnaissance de la double nationalité constitue une réponse partielle au problème de représentativité des organes politiques au Grand-Duché.

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 problème qui se pose est celui de la représentativité des institutions publiques vis-à-vis de la composition des forces vives de l'économie luxembourgeoise. Ce problème est d'autant plus important étant donné la forte proportion d'étrangers au Grand-Duché, bien supérieure à la moyenne européenne.

Cette situation entraîne un véritable déficit démocratique au sein de la société luxembourgeoise et ceci à plusieurs niveaux :

- i. L'électorat luxembourgeois représente une part limitée des forces vives de l'économie luxembourgeoise. Seuls 1 habitant sur 2, 1 salarié sur 3 et un créateur d'entreprise sur 4 disposent du droit de vote.
- ii. La part des personnes actives disposant du droit de vote dans l'emploi intérieur total devrait continuer à diminuer au cours des prochaines années.
- iii. 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.

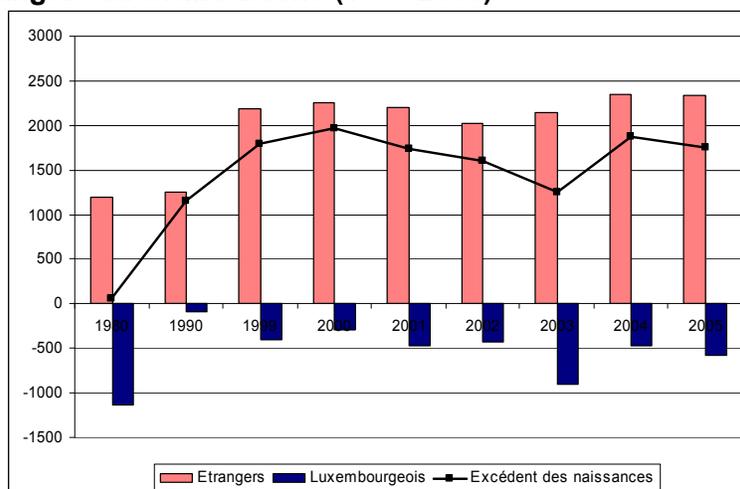
Au cours de la prochaine section, la Chambre de Commerce souhaite faire le point de l'évolution démographique du Luxembourg qui plaide pour une plus grande implication des populations étrangères dans le fonctionnement de la société luxembourgeoise.

1.2.1 Une forte présence étrangère au sein de la population résidente du Grand-Duché

Le présent projet de loi marque 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)³.

A terme, la proportion de ressortissants étrangers au sein de la population devrait s'accroître, aggravant ainsi le déséquilibre de la société luxembourgeoise. Comme le montre le graphique 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 : 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*

³ « *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 pourcents de la population* », exposé des motifs du présent projet de loi, p.14.

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'oeuvre. 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 (...) »⁴.

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 systèmes de sécurité sociale la contribution des travailleurs étrangers (résidents et frontaliers) au dynamisme de l'économie nationale.

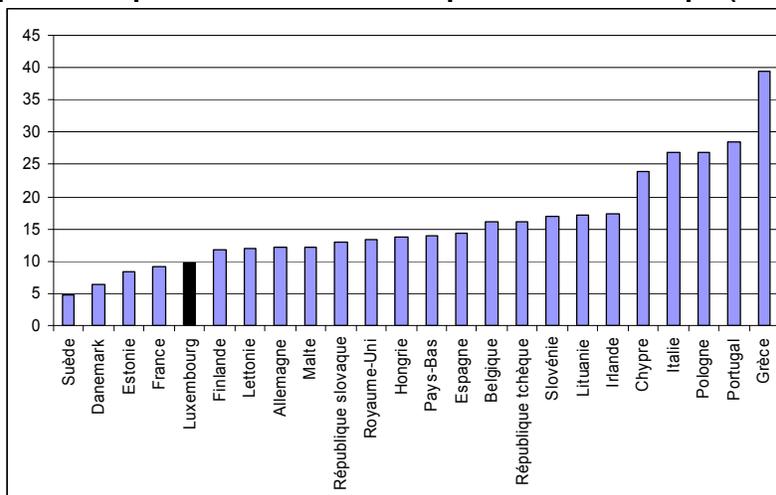
1.2.2 75% d'étrangers parmi les créateurs d'entreprise

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%), loin derrière le Portugal (28,40%). Le graphique ci-dessous illustre la situation du Luxembourg par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne.

⁴ Voir l'avis du Conseil économique et social, « *Pour une politique d'immigration et d'intégration active* », 12 octobre 2006, p. 1 et 16.

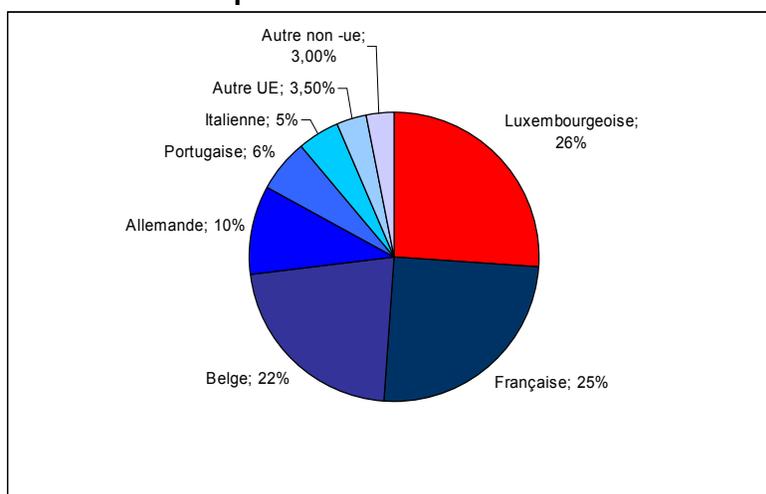
Graphique : Emplois indépendants en % de l'emploi total en Europe (2005)



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 ressortissants de nationalité étrangère. Comme le montre le graphique ci-dessous, les étrangers représentent 74% du nombre total des créateurs d'entreprises du Grand-Duché. Ce graphique repose sur une étude du Stateg publiée en janvier 2007 et portant sur les entreprises créées en 2002 et encore actives en 2005⁵.

Graphique : Nationalité des entrepreneurs



Source : STATEC

Le Grand-Duché profite donc largement du dynamisme de créateurs d'entreprise 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.

⁵ Cahier économique n°103 du STATEC « Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois », 25 janvier 2007.

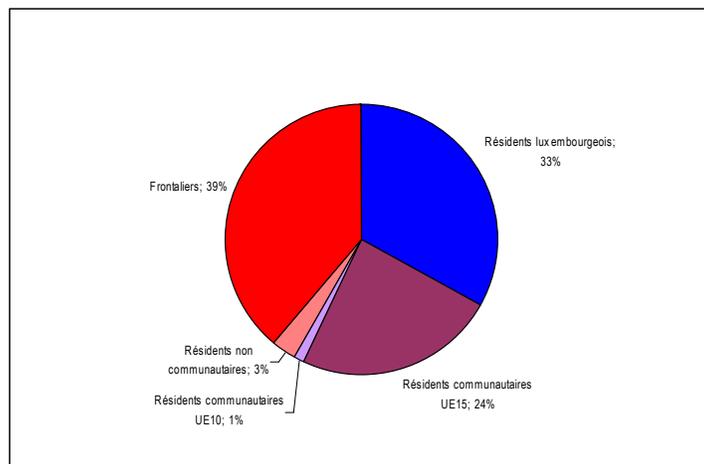
Au-delà de la représentation au sein des fédérations et des chambres professionnelles, ces entrepreneurs doivent également pouvoir disposer d'une forme d'expression politique, notamment pour ceux qui le souhaitent d'acquérir la nationalité luxembourgeoise.

1.2.3 Etrangers et frontaliers permettent de satisfaire les besoins en main d'œuvre de l'économie luxembourgeoise

En ce qui concerne l'emploi salarié, la situation du marché du travail est connue. Comme le montre le graphique ci-dessous, 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 66% 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 : Emploi intérieur au 31 mars 2006



Source : IGSS

- A terme, la proportion d'étrangers qui participent au développement de l'économie luxembourgeoise devrait encore augmenter. Le graphique ci-dessous, 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%.

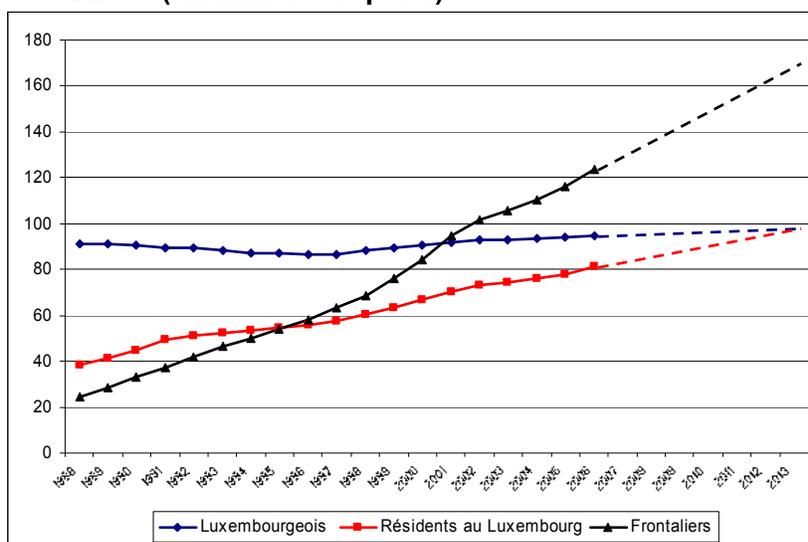
Tandis que le nombre de salariés de nationalité luxembourgeoise est demeuré à peu près constant depuis 1988, le nombre de salarié étrangers (résidents et frontaliers) a substantiellement augmenté. Actuellement, le nombre de frontaliers excède largement le nombre de salariés de nationalité luxembourgeoise.

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)⁶.

Si la tendance actuelle devait se poursuivre au cours des prochaines années, la Chambre de Commerce estime que 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 pointillé 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 : Evolution et perspectives d'évolution de l'emploi salarié par résidence et par nationalité de 1988 à 2006 (en milliers de pers.)



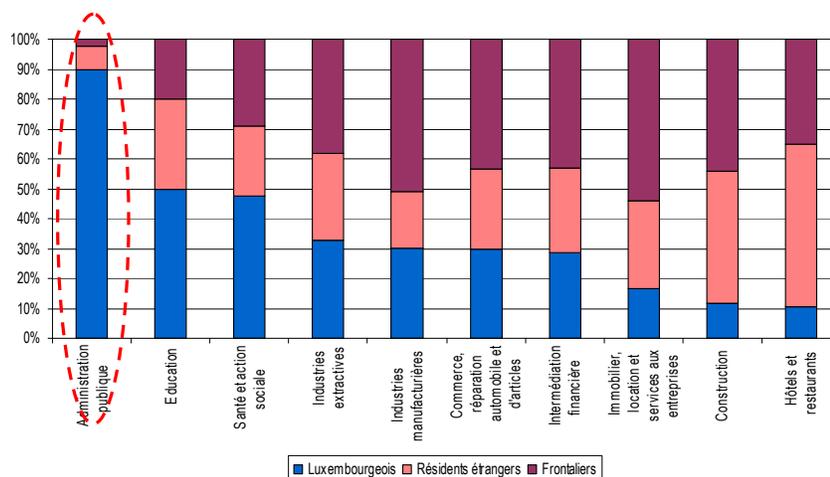
Source : IGSS

- 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 ci-dessous indique que la population de nationalité luxembourgeoise est particulièrement représentée dans l'administration publique (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.

⁶ 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.

Graphique : 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, l'ouverture de la fonction publique aux étrangers est une nécessité. Ceci est d'autant moins choquant que la plupart des étrangers résidants 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, comme le prévoit d'ailleurs les principes fondamentaux de la construction européenne⁷. La reconnaissance de la double nationalité (et le fait que la nationalité donne l'accès à tous les secteurs de la fonction publique pour les personnes naturalisées) se conçoit comme un prolongement de 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

⁷ 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 condamnée 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)

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 une 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.

1.3 Accroître et développer les formes de participation des étrangers résidents au fonctionnement de la société luxembourgeoise

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 salariales⁸ ;
- 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. De ce point de vue, la Chambre de Commerce souhaite formuler un certain nombre de propositions dans deux domaines prioritaires :

- l'amélioration du degré de participation des étrangers aux élections communales et européennes ;
- l'ouverture plus large de la fonction publique aux ressortissants communautaires.

1.3.1 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.

⁸ 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.

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 1995⁹ et figure actuellement dans la loi électorale du 18 février 2003¹⁰.

Au niveau des élections communales et des élections européennes, les ressortissants d'un autre Etat 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 moins¹¹.

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 résidants au Grand-Duché (environ 28.000 personnes) 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 ci-dessous, 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 référendum) sont réservées aux électeurs de nationalité luxembourgeoise.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 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.

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 cinq 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	/	/

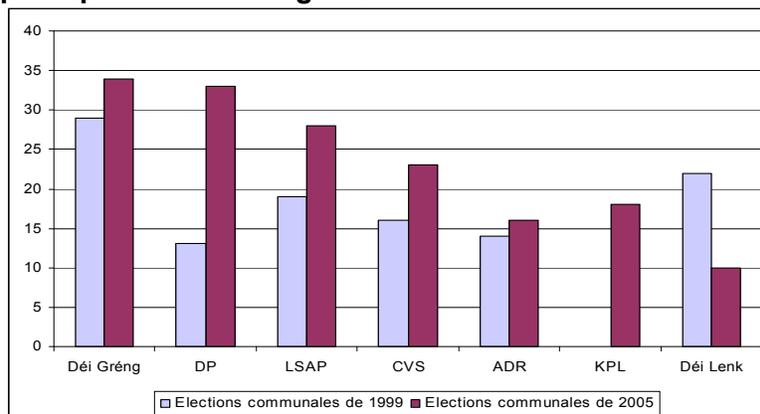
En pratique, les étrangers résidants ont déjà pu participer à deux scrutins communaux en 1999 et en 2005. Selon le Sesopi, les électeurs étrangers aux élections communales représentent environ 10% du total de l'électorat en 2005. Ce chiffre peut sembler faible au regard de la proportion d'étrangers dans 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 résidences 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 de les 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 22,4%), des Allemands (23 candidats, soit 12,2%), des Néerlandais (16, soit 8,5%), des Belges (15, soit 8%) et des Français (15, soit 8%). De manière assez peu surprenante, ce sont les communautés étrangères les plus importantes et qui sont présentes au Grand-Duché depuis plus longtemps qui présentent le plus de candidats, à savoir les communautés portugaises et italiennes et donc, de manière plus large, les ressortissants communautaires.

Comme l'indique le graphique ci-dessous, 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 la KPL en 1999).

Graphique : 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.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, 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. De ce point de vue, la Chambre de Commerce salue 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.
- 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

La Chambre de Commerce invite le gouvernement à formuler des propositions concrètes dans ces domaines.

1.3.2. Accroître le degré d'ouverture de la fonction publique aux ressortissants étrangers

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 faire appel à de plus en plus de ressources humaines hautement qualifiées, la population luxembourgeoise ne progresse plus que grâce aux flux migratoires à l'installation de populations étrangères. Face à cette situation, la nécessité d'ouvrir 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 de l'une ou de l'autre 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 ».

La Chambre de Commerce doit 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 », la Chambre de Commerce rappelle 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'établissement¹². 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 participants 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 la Chambre de Commerce propose au gouvernement de réaffirmer le principe de l'ouverture de l'ensemble des activités publique 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, la Chambre de Commerce appelle le gouvernement à mettre en œuvre une politique positiviste d'ouverture de la fonction publique aux étrangers et prioritairement dans les

¹² Communiqué, « Condition 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.

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.

1.4. 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 42% 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 800 millions EUR par an au Grand-Duché¹³. En 2055, le STATEC prévoit qu'il devrait y avoir environ 320.000 frontaliers sur un total de 580.000 employés¹⁴.

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 résidant 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 le Conseil Economique et Social, dans son avis d'avril 2006, 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 logement, 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 sur la morphologie 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 se fera 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

¹³ Bulletin du STATEC 5-2003, *Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg*, voir : http://www.statec.lu/html_fr/statistiques/bulletin/bull5_2003.pdf

¹⁴ CES, avis immigration, p.15.

« 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 la Chambre de Commerce souhaite encourager le gouvernement à favoriser l'implication des frontaliers dans la société luxembourgeoise. L'implication des frontaliers dans la société luxembourgeoise 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, la Chambre de Commerce souhaite proposer plusieurs pistes de réflexion :

- 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. Ce Commissariat pourrait être rattaché au Conseil national des Etrangers et s'occuperait spécifiquement 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 sur toutes les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct (transports publics, politique en matière 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.)

La Chambre de Commerce est d'avis que le développement futur du Grand-Duché est trop dépendant de la contribution des frontaliers à l'économie luxembourgeoise pour continuer à ignorer l'ampleur de ce phénomène. La Chambre de Commerce invite donc le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour aller dans le sens d'une plus grande implication des frontaliers dans le fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise.

2 COMMENTAIRE DES ARTICLES

I – Des Luxembourgeois d’origine

Commentaire des articles 1 à 4

Les articles 1 à 4 concernant les principes d’attribution de la qualité de Luxembourgeois.

L’article 2 consacre le principe d’égalité des enfants dans l’obtention de la nationalité luxembourgeoise. Ce principe s’applique dorénavant à tous les enfants mineurs adoptés par un auteur ou deux auteurs de nationalité luxembourgeoise au moment de l’adoption, que ce soit par adoption simple ou par adoption plénière.

La Chambre de Commerce salue cette modernisation du droit de la nationalité et le principe d’égalité des enfants quelque soit la forme d’adoption (simple ou plénière) dont ils ont fait l’objet. Cet élément de modernisation de la législation sur la nationalité est essentiel à une époque où les adoptions d’enfants d’origine étrangère se multiplient. Cette disposition permettra d’éviter tout forme de discrimination dans ce domaine.

La Chambre de Commerce s’interroge cependant sur la pertinence de la notion de « Luxembourgeois d’origine ».

En effet, l’article 1^{er} du présent projet de loi définit simplement les Luxembourgeois (« Sont Luxembourgeois ... »). La notion de « Luxembourgeois d’origine » n’entraîne aucun droit ni aucune qualité supplémentaire (cf. commentaire de l’article 19). Faut-il comprendre à travers cette disposition que la qualité de « Luxembourgeois d’origine » s’oppose à la qualité de « Luxembourgeois par naturalisation » ?

Du point de vue de la Chambre de Commerce, il s’agit simplement d’une terminologie archaïque reprise, comme l’indiquent les auteurs du présent projet de loi, de la législation actuellement en vigueur.

La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à poursuivre son travail de modernisation du droit de la nationalité en ne retenant que la seule notion de « Luxembourgeois » sans opérer de distinction artificielle entre les Luxembourgeois d’origine et les Luxembourgeois d’adoption. La Chambre de Commerce propose d’intituler le titre I « Des Luxembourgeois ».

Les principes d’attribution de la qualité de Luxembourgeois d’origine restent inchangés.

Concernant l’introduction d’un amendement parlementaire qui accorde la nationalité luxembourgeoise à l’enfant mineur né de parents étrangers (droit du sol de la deuxième génération), la Chambre de Commerce juge cette disposition particulièrement utile et adéquate. Elle permet de réintroduire dans le projet de loi un cas d’acquisition facilitée de la nationalité luxembourgeoise qui était initialement prévu à l’article 19 de la loi actuelle sur la nationalité luxembourgeoise (mécanisme d’acquisition de la nationalité par voie d’option). La Chambre de Commerce reviendra plus en détail ci-dessous sur cette innovation majeure (cf. commentaire de l’article 5 du présent projet de loi ci-dessous).

II – De l’acquisition de la qualité de Luxembourgeois

Commentaire de l’article 5

L’article 5 consacre le principe selon lequel la qualité de Luxembourgeois s’acquiert par naturalisation.

Les auteurs du présent 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* ».

La Chambre de Commerce comprend la logique qui consiste à faire entrer certains cas d’option dans la procédure de naturalisation. En revanche, elle ne peut souscrire à la suppression des cas d’option, notamment ceux mentionnés aux paragraphes 1 et 3 de l’article 19 de la législation actuelle, qui sont extrêmement précieux.

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 :

« Peut acquérir la qualité de Luxembourgeois par option:

1° l’enfant né dans le pays d’un auteur étranger;

(...)

3° l’étranger qui épouse un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois;

4° l’enfant né à l’étranger d’un auteur étranger et ayant accompli au Grand-Duché l’ensemble de sa scolarité obligatoire;

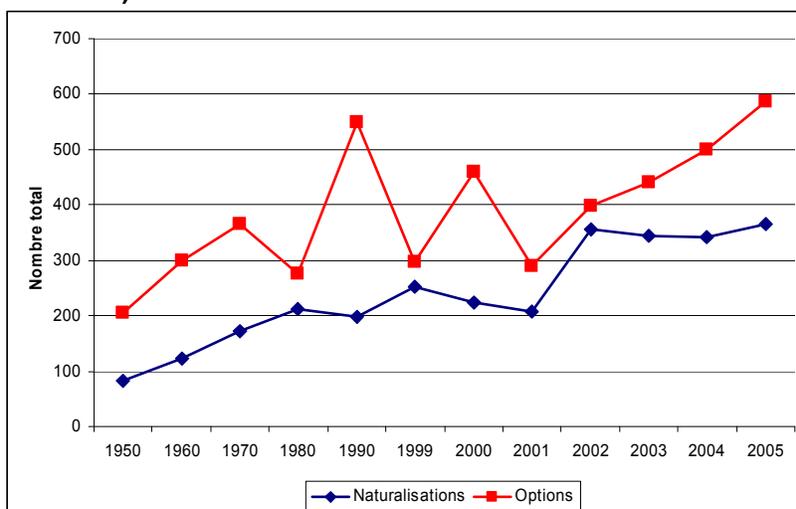
5° l’enfant ayant fait l’objet d’une adoption simple par un Luxembourgeois et n’ayant pas à ce moment perdu sa nationalité d’origine;

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. »

La suppression des cas d’options mentionnés aux paragraphes 1 et 3 rend plus difficile l’attribution de la nationalité luxembourgeoise à plusieurs catégories de personnes qui présentaient des liens particulièrement étroits avec le Grand-Duché : les enfants nés au Grand-Duché de parents étrangers et les conjoints étrangers de ressortissants luxembourgeois.

La suppression de ces deux cas d’option est difficilement compréhensible. En effet, le nombre d’options exercées par les ressortissants étrangers est sensiblement plus élevé que le nombre de naturalisation, comme le montre le graphique ci-dessous : 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 : Nombre total d'options et de naturalisations au Grand-Duché de Luxembourg (1950-2005)



Source :Statec

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'être naturalisées plus facilement.

- La Chambre de Commerce rappelle que, en droit international, la nationalité se définit 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 rattachée à la population de l'Etat qui la lui confère qu'à celle de tout autre Etat* »¹⁵.

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

Pourtant, la Chambre de Commerce constate que la législation actuelle sur la nationalité luxembourgeoise reconnaît l'existence d'autres formes d'attachement avec le Grand-Duché dans l'attribution de la nationalité à des étrangers.

La suppression des cas d'option revient à affirmer que tous les étrangers doivent se soumettre aux mêmes contraintes et aux mêmes procédures, celle de la naturalisation.

La Chambre de Commerce constate cependant que le présent projet de loi prévoit un aménagement de la procédure de naturalisation dans un cas de figure qui correspond actuellement à un cas d'option. En effet, l'article 7 paragraphe 2 du présent projet de loi reprend un des six cas de figure mentionnés à l'article 19 de la loi du 11 décembre 1986. L'article 7 admet qu'un étranger puisse démontrer son attachement réel au Grand-Duché de la manière suivante. Ainsi, l'article énonce :

¹⁵ CIJ, Lichtenstein c. Guatemala, aff. *Nottebohm*, 6 avril 1955, Rec. 1955, p. 23.

« 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 ».

Dans la mesure où le présent projet de loi tient effectivement compte du fait qu'un étranger puisse être intégré à la société luxembourgeoise par l'école et l'enseignement, la Chambre de Commerce recommande au gouvernement de tenir compte d'autres circonstances à travers lesquelles un étranger pourrait démontrer une réelle intégration et ainsi bénéficier d'un mécanisme d'attribution simplifié de la nationalité luxembourgeoise sur le modèle des dispositions prévues à l'article 7 paragraphe 2 du présent projet de loi.

En pratique, de nombreux étrangers ont développé des formes de solidarités effectives et un attachement très forts à notre pays. Cet attachement n'est pas suffisamment pris en compte par le présent projet de loi. C'est pourquoi, la Chambre de Commerce souhaite formuler plusieurs propositions concrètes, afin de permettre d'attribuer plus facilement la nationalité luxembourgeoise aux catégories d'étrangers suivantes :

- les conjoints étrangers de ressortissants luxembourgeois ;
- les étrangers qui concourent au fonctionnement de l'Etat, de l'armée ou des services publics ;
- les étrangers nés au Luxembourg de parents eux-mêmes nés au Luxembourg (droit du sol de la 2^{ème} génération).

▪ **L'intégration par le mariage avec un conjoint de nationalité luxembourgeoise**

Le mariage avec un ressortissant de nationalité luxembourgeoise est une des formes de solidarité des plus étroites avec notre pays.

Le présent projet de loi supprime la possibilité aux 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 Luxembourgeois¹⁶. 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 luxembourgeois¹⁷.

La Chambre de Commerce propose d'introduire dans le présent projet de loi la possibilité pour les conjoints mariés à des ressortissants luxembourgeois d'obtenir la nationalité au bout de trois années de mariage avec un ressortissant luxembourgeois et trois années de résidence consécutives au Grand-Duché. Ceci revient simplement à maintenir les conditions prévues par la législation actuelle sur la nationalité.

- Comme le montre le tableau ci-dessous, la plupart des pays européens prévoient cette possibilité, généralement après quelques années de vie commune, afin d'éviter les mariages de complaisance.

¹⁶ Article 19 3° de la loi modifiée du 22 février 1968, introduit par la loi du 11 décembre 1986.

¹⁷ Article 21 de la loi modifiée du 22 février 1968, introduit par la loi du 24 juillet 2001.

Tableau : 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
Allemagne ¹⁸	Le couple doit justifier d'une vie commune depuis au moins <u>2 ans</u> au moment de la naturalisation. Et un séjour de <u>3 ans</u> en Allemagne est nécessaire. Des connaissances suffisantes en allemand sont requises.	Au moins 8 ans de résidence
Belgique ¹⁹	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 <u>3 ans</u> et tant que dure la vie commune en Belgique, acquérir la nationalité belge par déclaration.	Au moins 3 ans de résidence
France ²⁰	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 <u>2 ans</u> 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 <u>3 ans</u> 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 le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois (article 19 3° Loi du 11 décembre 1986°). 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 <u>3 années</u> 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-Bas ²¹	Pour les étrangers qui sont mariés ou qui vivent en partenariat légal avec un ressortissant néerlandais depuis au moins <u>3 ans</u> et qui vit avec son partenaire à la même adresse.	Au moins 5 ans de résidence
Portugal ²²	L'étranger marié depuis plus de <u>3 ans</u> à un national portugais peut acquérir la nationalité portugaise par déclaration faite pendant le mariage.	Au moins 6 ans de résidence
Royaume-Uni ²³	Le conjoint marié ou qui unit par un partenariat civil (civil partnership) avec un ressortissant britannique peut déposer une demande de naturalisation après avoir séjourné pendant <u>3 ans</u> 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
Suisse ²⁴	Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse pendant <u>5 ans</u> en tout, s'il y réside depuis une année et s'il vit depuis <u>3 ans</u> 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

¹⁸ Ambassade de la république fédérale d'Allemagne à Paris, <http://www.amb-allemande.fr/pdf/Bienvenu/nouveaucode.pdf>

¹⁹ Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be

²⁰ Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr

²¹ Ministerie von Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl

²² Bureau de législation et droit comparé – législation portugaise en français, <http://www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html>

²³ Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk

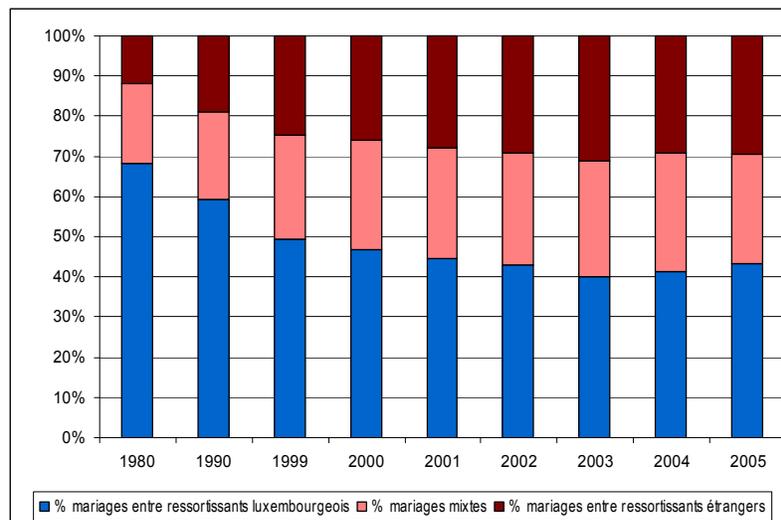
²⁴ Office fédéral des migrations de la Confédération helvétique, www.bfm.admin.ch

A la lecture de ce tableau, on constate que l'acquisition de la nationalité aux conjoints des ressortissants de ces pays 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 ci-dessous 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 (célébrés entre un conjoint luxembourgeois et un conjoint étranger) au Grand-Duché, ceci représente environ 30% des unions célébrées dans le pays. En 1980, ce pourcentage n'était que de 19,87%.

Graphique : 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, la Chambre de Commerce considère qu'il convient 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.

La famille constitue 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 que la nationalité luxembourgeoise

soit accordée à 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, il ne serait pas choquant qu'une personne mariée à un Luxembourgeois et arrivée au Luxembourg à un âge où l'apprentissage d'une langue étrangère supplémentaire n'est pas évident mais qui aurait résidé et travaillé au Grand-Duché de nombreuses années puisse se voir attribuer la nationalité luxembourgeoise malgré ses lacunes linguistiques.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce demande d'insérer à l'article 7 le paragraphe suivant :

« Les conditions prévues au paragraphe 1^{er} 1) portant sur la durée de résidence, 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 est marié à un ressortissant de nationalité luxembourgeoise depuis trois années et qui réside sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg depuis trois années consécutives ».

▪ **L'intégration par la participation au fonctionnement de l'Etat et des services publics**

Le présent projet de loi 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.

La législation actuelle ne tient pas compte de cette réalité, pourtant de nombreux étrangers concourent actuellement au fonctionnement de l'Etat et font preuve d'une loyauté exemplaire vis-à-vis de notre pays. La Chambre de Commerce souhaite citer deux exemples concrets, deux catégories d'étrangers qui concourent activement à l'exercice de missions régaliennes de l'Etat luxembourgeois.

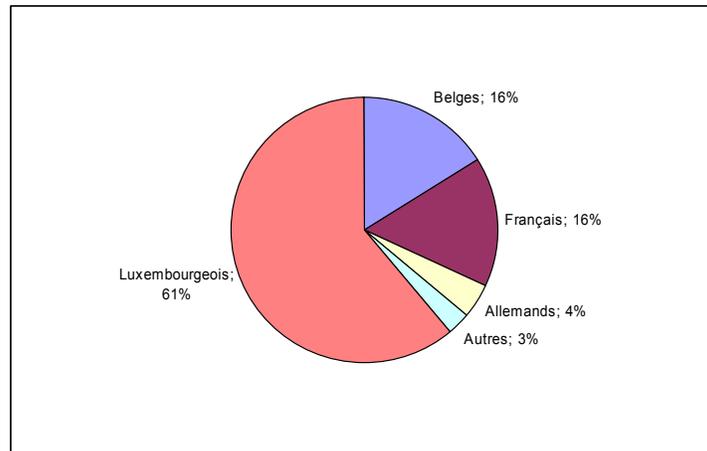
Le premier exemple concerne l'armée luxembourgeoise. La Chambre de Commerce rappelle que, depuis l'ouverture du volontariat aux ressortissants européens par la loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, le nombre de jeunes ayant introduits une demande auprès du service du recrutement des volontaires de la Direction de la Défense a sensiblement augmenté²⁵. Avant d'être engagé, les volontaires subissent notamment des tests de connaissance en français, allemand et luxembourgeois²⁶ 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.

²⁵ Rapport d'activité 2005 du Ministère des Affaires étrangères et de l'immigration, p. 108.

²⁶ Pour de plus amples informations, voir www.armee.lu

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

Graphique : 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, employés publics et même employés privés 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 propose d'attribuer la nationalité sur demande, après cinq années de résidence et d'engagement ininterrompus au service de l'Etat. La Chambre de Commerce propose d'insérer à l'article 7 le paragraphe suivant :

« 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 été employé par l'Etat, une commune ou toute autre institution publique pendant une durée de cinq années consécutives. Cette disposition s'applique à toute personne de nationalité étrangère engagée en tant que fonctionnaire, employé public, engagé volontaire de l'armée ou employé privé et quelque soit le statut et la nature du contrat qui l'unit à une institution publique. »

▪ **L'intégration par le fait de naître et de grandir 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 1) 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 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 le présent projet de loi.

Tout au plus l'article 7 du présent projet de loi 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-Duché.

- Pourtant, l'attribution de la nationalité en application du droit du sol est largement répandu en Europe, comme l'indique le tableau ci-dessous.

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

	Droit du sol
Allemagne ²⁷	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 soit la nationalité allemande ou la nationalité de ses parents.
Belgique ²⁸	Un 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.
France ²⁹	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-Bas ³⁰	Pas de droit du sol.
Portugal ³¹	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-Uni ³²	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 du et ne pas être en infraction vis-à-vis de la législation applicable en matière d'immigration.
Suisse ³³	Pas de droit du sol

²⁷ Ambassade de la république fédérale d'Allemagne à Paris, <http://www.amb-allemande.fr/pdf/Bienvenu/nouveaucode.pdf>

²⁸ Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be

²⁹ Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr

³⁰ Ministerie von Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl

³¹ Bureau de législation et droit comparé – législation portugaise en français, <http://www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html>

³² Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk

³³ 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, la Chambre de Commerce soutient 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.

- La Commission juridique de la Chambre des Députés a proposé d'introduire un point 4 à l'article 1^{er} du présent projet de loi prévoyant que : « *Sont Luxembourgeoise : (...)
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.* »

La Chambre de Commerce approuve et soutient cette disposition qui va dans le sens d'une réelle modernisation du droit luxembourgeois de la nationalité et qui favorise l'intégration d'une frange importante de la population au sein de la société luxembourgeoise.

Commentaire de l'article 6

Le point 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 6 du présent projet de loi 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* ».

Selon les auteurs du présent projet de loi, ce délai 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* ».

Actuellement, la durée de résidence requise pour pouvoir être naturalisé est de cinq ans. L'exposé des motifs du présent projet de loi ne donne pas d'explication particulière sur l'allongement du délai de résidence nécessaire pour pouvoir être naturalisé. Les auteurs du présent projet de loi se contentent d'affirmer qu'il s'agit d'un délai approprié pour « *assurer l'intégration des étrangers souhaitant acquérir la nationalité luxembourgeoise* »³⁴ et de signaler que, par le passé, ce délai de résidence obligatoire a déjà subi des modifications.

Afin d'éclairer le débat sur la question de la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation, la Chambre de Commerce tient à 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 termes de comparaison européenne, il convient d'analyser la situation dans les pays voisins du Grand-Duché. Le tableau ci-dessous résume la situation dans certains Etats européens en matière de durée de résidence requise pour pouvoir obtenir la naturalisation.

³⁴ Exposé des motifs, commentaire de l'article 6, p. 19.

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

	Durée de résidence requise
Allemagne ³⁵	Un séjour de <u>8 ans</u> en Allemagne et la régularité dudit séjour
Belgique ³⁶	Une résidence principale ininterrompue de <u>3 ans</u> (ou 2 ans pour le demandeur reconnu en Belgique comme réfugié ou apatride), qui doit précéder immédiatement l'introduction de la demande.
France ³⁷	Une durée de résidence habituelle en France pendant les <u>5 années</u> 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 <u>5 ans</u> .
Pays-Bas ³⁸	Il faut avoir passé les <u>5 années</u> précédant le dépôt de la demande aux Pays-Bas.
Portugal ³⁹	Avoir résidé, avec permis de séjour valable, en territoire portugais ou sous administration portugaise depuis au moins <u>6 ans</u> , s'il s'agit des citoyens ressortissant des pays de langue officielle portugaise, ou <u>10 ans</u> , dans les autres cas
Royaume-Uni ⁴⁰	La durée minimale de résidence au Royaume-Uni est de <u>5 ans</u> , 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.
Suisse ⁴¹	<u>12 années</u> de résidence consécutives (entre l'âge de 10 et 20 ans, les années de résidence en Suisse comptent double)

³⁵ Ambassade de la république fédérale d'Allemagne à Paris, note d'information concernant le nouveau Code allemand de la nationalité <http://www.amb-allemande.fr/pdf/Bienvenu/nouveaucode.pdf>

³⁶ Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, www.diplomatie.be

³⁷ Ministère français des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr

³⁸ Ministerie von Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, www.ind.nl

³⁹ Bureau de législation et droit comparé – législation portugaise en français, <http://www.gddc.pt/legislacao-lingua-estrangeira/francais.html>

⁴⁰ Home office, Immigration and Nationality Directorate, www.ind.homeoffice.gov.uk

⁴¹ Office fédéral des migrations de la Confédération helvétique, www.bfm.admin.ch

La Chambre de Commerce constate 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.

Avec une durée de résidence qui passerait de 5 à 7 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.

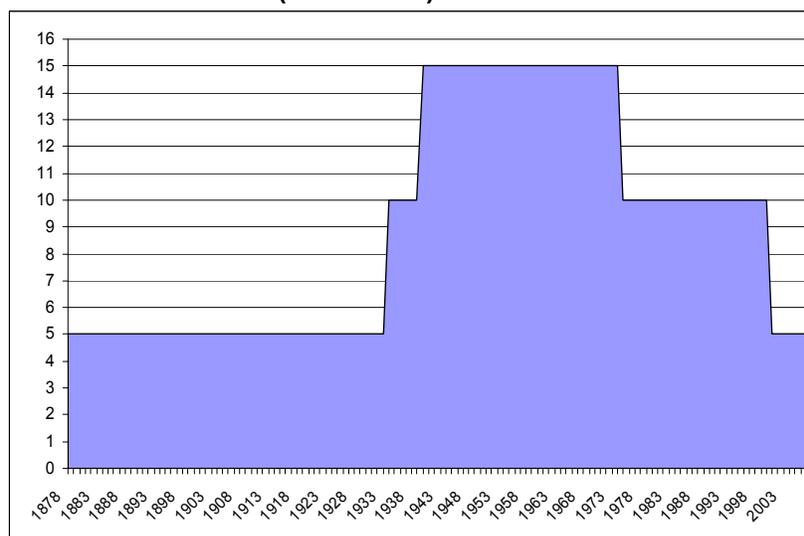
D'une manière générale, la Chambre de Commerce rappelle que la durée de résidence constitue un choix de société. Le Grand-Duché doit accueillir et intégrer les nombreux étrangers présents sur le territoire. Il est naturel que la loi fixe les conditions à remplir pour garantir que les étrangers qui postulent 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, la Chambre de Commerce considère 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.

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.

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

Graphique : Evolution de la durée de résidence requise 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 présent projet de loi, 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 »⁴².

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 résidences 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 ans qui ont précédé immédiatement la demande sans interruption »⁴³.

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 »⁴⁴. 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 législation⁴⁵.

Ce n'est qu'avec l'adoption de la loi du 26 juin 1975 que la durée de résidence a été réduite à dix ans⁴⁶.

Lors de la réforme de la loi sur la nationalité de 1986⁴⁷, 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 ans⁴⁸. 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,

⁴² Article 1^{er} de la loi du 27 janvier 1878 sur les naturalisations, mém. A-31 du 11 mai 1878, pp. 253 et ss.

⁴³ Article 12 de la loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat luxembourgeois, Mém. A-25 du 28 avril 1934, pp. 535 et ss.

⁴⁴ Article 6 de la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois, Mém. A-18 du 26 mars 1940, pp. 211 et ss.

⁴⁵ 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 : « 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 dans le 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 »

⁴⁶ La 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.

⁴⁷ Loi du 11 décembre 1986, Mém. A - 101 du 22 décembre 1986, p. 2338; doc. parl. 2898.

⁴⁸ Amendement gouvernemental du 25.7.1985 au projet de loi No 2898

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 langues⁴⁹. 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* »⁵⁰.

La Chambre de Commerce reviendra un peu plus loin sur la condition de maîtrise de la langue luxembourgeoise (cf. commentaire de l'article 7). En ce qui concerne stricto sensu la durée de résidence obligatoire, la Chambre de Commerce constate que 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 présent projet de loi de rallonger la durée de résidence obligatoire de cinq à sept 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 Chambre de Commerce rappelle que 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.

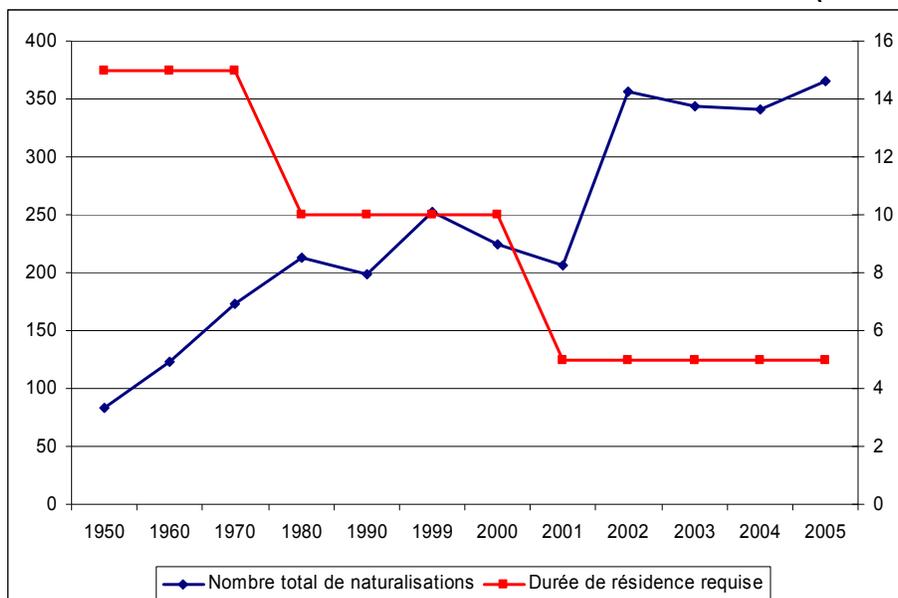
Du point de vue de la Chambre de Commerce, il n'y a pas de raison objective d'allonger la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation.

- L'évolution de la législation en matière de nationalité incite la Chambre de Commerce 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 ci-dessous, il semble que le nombre de naturalisation soit inversement proportionnel à la durée de résidence requise.

⁴⁹ « *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

⁵⁰ 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.

Graphique : 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. Le Grand-Duché ne risque pas d'être submergé de demandes de naturalisations dans le cas où elle maintiendrait la durée de résidence de 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 naturalisations et lance un signal négatif vers l'extérieur.

En pratique, l'allongement de la durée de résidence risque d'accentuer le fossé existant entre les différentes communautés en tentant de réduire mécaniquement les possibilités de naturalisations de populations étrangères. La Chambre de Commerce souhaite alerter le gouvernement contre les risques que comporterait une telle approche. 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.

- En conclusion, la Chambre de Commerce plaide donc pour le maintien de la durée de résidence de cinq années pour pouvoir formuler une demande de naturalisation et

demande une modification du point 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 6 du présent projet de loi.

A titre subsidiaire, et au cas où la durée de résidence serait portée à sept ans, la Chambre de Commerce plaide pour que puissent être comptabilisées toutes les périodes vécues au Luxembourg.

Commentaire de l'article 7

En plus des conditions d'âge et de résidence prévues à l'article 6 pour pouvoir être admis à la naturalisation, l'article 7 prévoit des conditions supplémentaires à remplir par tout candidat à la naturalisation. Le non respect de ces conditions est une cause de rejet de la demande de naturalisation.

L'exposé des motifs du présent projet de loi rappelle que les conditions requises pour obtenir la nationalité luxembourgeoise sont « *édictees dans un objectif d'assurer la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de la communauté luxembourgeoise et d'assurer leur intégration* ».

Le projet de loi prévoit essentiellement trois conditions supplémentaires pour montrer une intégration effective au sein de la communauté nationale :

- comprendre et savoir parler le luxembourgeois, cette condition est sanctionnée par une épreuve d'évaluation (article 7 paragraphe 2).
- avoir suivi un cours d'instruction civique sur les institutions luxembourgeoises et les droits fondamentaux (article 7 paragraphe 3) ;
- ne pas avoir encouru de condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme d'une durée de deux ans ou plus.

▪ **L'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise**

- 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 Chambre de Commerce considère la connaissance effective de la langue luxembourgeoise comme 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).

Pour rappel, 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 »⁵¹. 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 »⁵².

Le présent projet de loi 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 »⁵³. Hormis cette déclaration d'intention, l'exposé des motifs ne précise pas quel sera le niveau de connaissance effectivement requis.

- En premier lieu, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du présent projet de loi n'aient 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 présent projet de loi.

- La Chambre de Commerce tient 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 la volonté dissimulée de ne pas faciliter l'acquisition de la nationalité.

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

⁵¹ Article 7, paragraphe (3) de la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois précitée, soulignage ajouté.

⁵² Article 1^{er}, paragraphe (6) de la loi du 24 juillet 2001 précitée.

⁵³ Exposé des motifs, p. 20.

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 2006⁵⁴.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, il est donc essentiel de valoriser la connaissance de la langue luxembourgeoise et non pas d'en faire un obstacle qui empêcherait la naturalisation 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 : « *Eis Sproch: eng Bréck, keng Barrière* » c'était le titre d'un colloque organisé sur la question en 1999 par le Centre d'Etudes et de Recherches Européennes Robert Schuman en 1999.

- 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. Du point de vue de la Chambre de Commerce, 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 directement en augmentant les possibilités d'apprentissage soit directement en soutenant financièrement les institutions qui offrirait 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. La Chambre de Commerce invite le gouvernement à joindre au présent projet de loi une fiche d'impact financier visant à quantifier l'effort du gouvernement en la matière.

- En pratique et en ce qui concerne l'examen que le gouvernement souhaite mettre en place, la Chambre de Commerce rappelle 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 leweschten Diplom Lëtzebuergesch (IDL)). Plutôt que de créer un examen *ad hoc*, la Chambre de Commerce propose de retenir la réussite à l'un de ces diplômes comme test objectif suffisant de maîtrise de la langue luxembourgeoise.

⁵⁴ 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.

- **L'obligation de suivre un cours d'instruction civique portant sur les institutions luxembourgeoises et les droits fondamentaux**

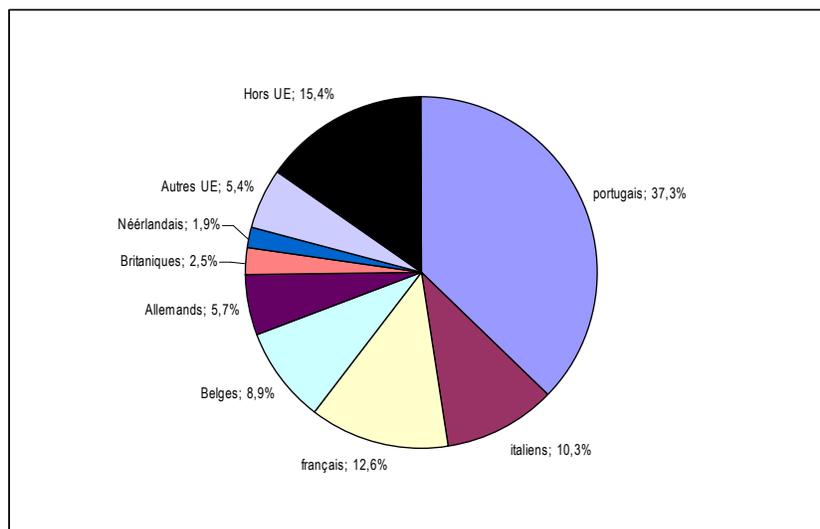
Le point 3 du paragraphe 1^{er} de l'article 7 introduit une nouveauté par rapport à la législation actuelle, à savoir l'obligation pour obtenir la naturalisation, de suivre des cours d'instruction civique portant sur le fonctionnement des institutions de l'Etat et les droits fondamentaux. La participation aux cours sera obligatoire, par contre, ils ne seront pas sanctionnés par un examen.

La Chambre de Commerce partage 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.

Si l'objectif 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 qualifiées et majoritairement titulaires d'un diplôme universitaire (notamment parmi les vagues d'immigrations les plus récentes).

- Comme l'indique le graphique ci-dessous, en 2006 seuls 15,40% des étrangers résidents (28.000 personnes) proviennent de pays non membres de l'Union européenne. Cela signifie que 84,60% des étrangers résidents proviennent de pays culturellement et politiquement proches du Grand-Duché de Luxembourg.

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



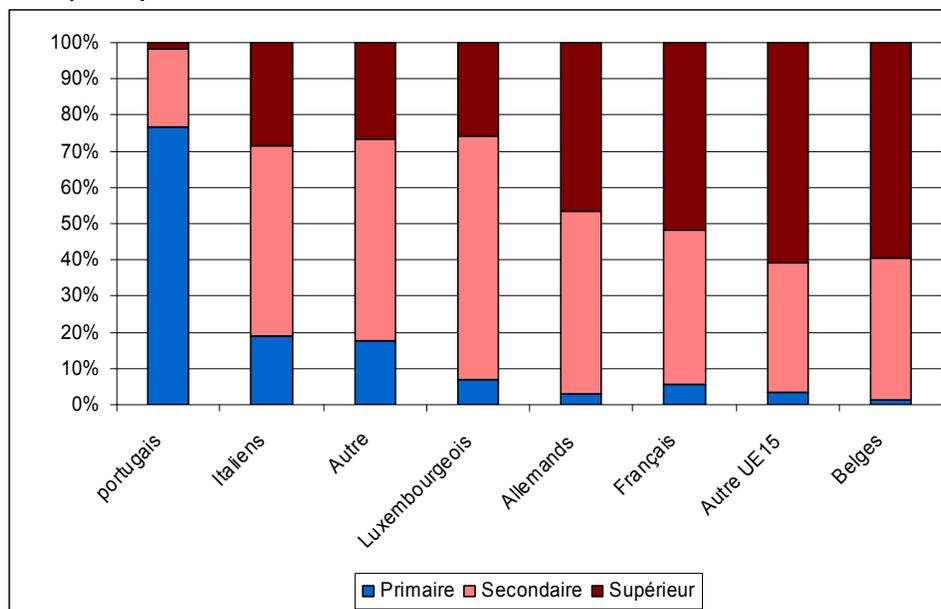
Source STATEC

- De plus, 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 luxembourgeoise⁵⁵. Le graphique ci-dessous en reprend les principaux résultats.

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



Source : STATEC

Le graphique ci-dessus 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.

La majorité de la population étrangère résidente possède un niveau de formation universitaire et devrait en principe disposer des capacités à appréhender de manière éclairée le fonctionnement de l'Etat et de la société luxembourgeoise.

A cela s'ajoute le fait que de nombreux étrangers suivent des formations de niveau supérieur directement au Luxembourg. Ainsi, à titre d'illustration, les cours complémentaires de droit luxembourgeois organisés par l'Université du Luxembourg attirent un nombre croissant d'étrangers tous les ans. De même, la Luxembourg School of Finance accueille principalement des étudiants étrangers.

⁵⁵ Statnews n°65/2006, « Niveau d'instruction et éducation des immigrés ».

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'utilité concrète de ces cours d'instruction civique pour la grande majorité des étrangers résidents susceptibles de solliciter leur naturalisation.

- En l'état actuel du présent projet de loi, la Chambre de Commerce doit souligner 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, la Chambre de Commerce constate que le gouvernement n'a pas joint au présent projet de loi ni de projet de règlement grand-ducal précisant le contenu du programme et les modalités de mise en œuvre, ni de fiche d'impact financière 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, la Chambre de Commerce propose 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, la Chambre de Commerce insiste sur le fait qu'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. La Chambre de Commerce propose au gouvernement de mettre en place des cérémonies officielles 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.

- **L'absence de condamnation à une peine criminelle ou à une peine d'emprisonnement d'une durée de deux ans ou plus**

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 présent projet de loi.

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 intervenues 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 l'emprisonnement ferme de un an, et que la peine ait été définitivement exécutée au moins 15 ans avant l'introduction de la demande.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas 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. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce peut approuver la proposition de la Commission juridique.

Commentaire des articles 8 et 9

Ces articles reprennent les dispositions de l'article 7 et de l'article 11 de la législation actuelle (naturalisation dans des circonstances exceptionnelles de personnes ayant rendu des services signalés à l'Etat). La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire à formuler.

Commentaire des articles 10 et 11

L'article 10 du présent projet de loi prévoit des changements importants dans la procédure de naturalisation :

- 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 Chambre de Commerce salue ces innovations procédurales. 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 tient à saluer fortement.

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 par le présent projet de loi (cf. commentaire des articles 6 et 7). 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.

La Chambre de Commerce approuve ces modifications de la procédure administrative, de nature à faciliter les démarches des candidats à la naturalisation et à permettre une prise de décision rapide des autorités administratives.

III- De la perte de la qualité de luxembourgeois

Commentaire de l'article 12

Pas de commentaires.

IV- Du recouvrement de la qualité de Luxembourgeois

Commentaire de l'article 13

Cette disposition reprend les dispositions de l'article 26 de la législation actuelle sur le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise avec un changement important, qui consacre le principe de la double nationalité. Les conditions de recouvrement sont nettement simplifiées et le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise n'est plus soumis à la perte de la nationalité étrangère.

Dans la logique du mécanisme de reconnaissance de la double nationalité, le présent projet de loi permet aux Luxembourgeois ayant acquis volontairement une nationalité étrangère (et de ce fait ayant perdu leur nationalité luxembourgeoise) de recouvrer leur nationalité luxembourgeoise, tout en gardant la nationalité étrangère. Ils transmettront également cette nationalité luxembourgeoise à leurs descendants mineurs, âgés de moins de dix-huit ans révolus, au moment du recouvrement de la nationalité luxembourgeoise par leur auteur.

Aucune condition de résidence au Luxembourg, ni de connaissance des langues du pays n'est exigée par l'article 13.

La Chambre de Commerce approuve cette disposition qui s'inscrit parfaitement dans le principe de la reconnaissance de la double nationalité.

La Chambre de Commerce s'interroge cependant sur le champ d'application temporel de cette disposition. En effet, selon la législation actuelle, un Luxembourgeois qui ayant acquis une nationalité étrangère perd tout lien d'attachement avec le Grand-Duché et donc sa nationalité luxembourgeoise. Lors de l'entrée en vigueur du présent projet de loi et grâce à la reconnaissance de la double nationalité, l'acquisition d'une nationalité étrangère n'entraînera plus la perte de la nationalité luxembourgeoise. Ce principe est transparent, la reconnaissance de la double nationalité s'appliquera pour l'avenir : les Luxembourgeois pourront, dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi, acquérir une nationalité étrangère sans perdre leur nationalité luxembourgeoise.

Il convient cependant de signaler qu'il y a un déséquilibre entre le régime très simplifié de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise destiné aux personnes qui ont renoncé volontairement à leur nationalité luxembourgeoise et qui souhaitent la recouvrer et les étrangers qui sont nés et ont grandi au Grand-Duché et à qui s'appliquent des conditions plus restrictives (cf. commentaire des articles 6 et 7 du présent projet de loi).

Cette remarque est également valable pour les conjoints de ressortissants luxembourgeois. La Chambre de Commerce plaide pour des conditions d'accès à la nationalité luxembourgeoise allégées en ce qui concerne les conjoints de ressortissants luxembourgeois (cf. commentaire de l'article 5).

V – De la déchéance de la qualité de Luxembourgeois

Commentaire des articles 14 à 18

Ces dispositions concernent les hypothèses extrêmement rares de la déchéance, reprises pour l'essentiel de la législation actuelle. La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire à formuler.

VI – Des effets des actes de naturalité

Commentaire des articles 19 et 20

L'article 19 prévoit que l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise confère tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de Luxembourgeois. L'article 20 consacre la règle selon laquelle les actes de naturalité, à savoir l'acquisition, la perte, le recouvrement ou la déchéance de la qualité de Luxembourgeois ne produisent d'effet que pour l'avenir (non rétroactivité).

A travers la reconnaissance de la double nationalité, ce principe fondamental s'applique à tous ceux qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise, tout en conservant leur nationalité étrangère.

La Chambre de Commerce constate qu'il n'existe pas de droit spécifique attaché à la notion de « Luxembourgeois d'origine ». La Chambre de Commerce demande donc la suppression de la notion de « Luxembourgeois d'origine » (cf. commentaires des articles 1 à 4).

VII. – De la compétence des officiers de l'état civil

Commentaire des articles 21 et 22

Pas de commentaires.

VIII - De la preuve de la nationalité luxembourgeoise

Commentaire des articles 23 à 25

Ces articles introduisent une importante simplification administrative en matière de preuve de la nationalité luxembourgeoise.

Actuellement, la preuve de la nationalité luxembourgeoise s'opère à travers la délivrance d'un certificat de nationalité. Pour obtenir un tel certificat, les personnes concernées devaient prouver, sur base de documents officiels (d'actes d'état civil et autres) qu'elles possèdent la nationalité luxembourgeoise ou qu'elles n'avaient pas acquis une nationalité étrangère entre temps, surtout pour celles qui résidaient à l'étranger.

Avec l'entrée en vigueur du présent projet de loi, la preuve de la nationalité luxembourgeoise est établie, soit par la détention d'un passeport luxembourgeois en cours de validité, soit par la détention d'une carte d'identité nationale luxembourgeoise en cours de validité au Grand-Duché de Luxembourg. Ceci vaut jusqu'à preuve du contraire. Ce n'est qu'en cas de doute sérieux ou de contestation de la nationalité luxembourgeoise qu'un certificat de nationalité peut être établi.

La Chambre de Commerce salue cette disposition qui entraînera une simplification importante des démarches administratives à fournir par les administrés en matière de preuve de nationalité

La Commission juridique de la Chambre des Députés a proposé que le certificat de nationalité ne mentionne la date à laquelle la nationalité a été acquise qu'à la demande expresse de l'intéressé. La Chambre de Commerce salue cette disposition qui permet d'éviter toute forme de discrimination entre Luxembourgeois de souche et Luxembourgeois par naturalisation. Cette disposition rejoint les commentaires de la Chambre de Commerce concernant les articles 1 à 4 (cf. supra).

IX – Du contentieux de la nationalité

Commentaire des articles 26 et 27

Pas de commentaire.

X – Des règles de conflit de loi

Commentaire de l'article 28

Pas de commentaire.

XI – Dispositions transitoires particulières

Commentaire de l'article 29

Le gouvernement luxembourgeois entend ainsi faire bénéficier de la nationalité luxembourgeoise tous les descendants d'émigrés luxembourgeois ayant quitté le Grand-Duché au cours du XX^{ème} siècle.

L'article 29 complète l'article 13 (cf. commentaires supra) et prévoit une disposition transitoire particulière pour les descendants majeurs des personnes d'origine luxembourgeoise, ayant perdu la nationalité luxembourgeoise. Il s'agit de permettre à ces descendants de personnes d'origine luxembourgeoise, nées et vivant à l'étranger, d'acquérir la nationalité luxembourgeoise de manière simplifiée, tout en conservant leur nationalité étrangère.

Toute personne souhaitant bénéficier de cette procédure simplifiée devra prouver qu'il descend en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul qui était Luxembourgeois à la

date du 1^{er} janvier 1900. L'application de cette disposition transitoire est limitée dans le temps (10 ans).

La Chambre de Commerce constate qu'aucune condition de résidence au Luxembourg, ni de connaissance de langues n'est exigée. L'exposé des motifs explique cette différence de traitement par le fait qu'il s'agit de descendants « *d'ancien Luxembourgeois d'origine* ».

Contrairement aux dispositions de l'article 13 qui concerne directement les personnes ayant renoncé à la nationalité luxembourgeoise, l'article 29 concerne les descendants de personnes ayant quitté le Luxembourg au cours du XX^{ème} siècle, c'est-à-dire des personnes présentant un lien très indirect avec le Grand-Duché.

En pratique, rien ne permet d'affirmer que les descendants en ligne directe de ressortissants luxembourgeois ayant émigré au cours du XX^{ème} siècle ne seraient pas identiques aux problèmes d'intégration des étrangers résidant au Grand-Duché depuis de nombreuses années, notamment en matière linguistique.

La Chambre de Commerce s'interroge donc sur l'équité de cette disposition et souhaite que la grande tolérance du gouvernement vis-à-vis de ces populations (notamment en matière de compétence linguistique) devrait s'étendre à plusieurs catégories d'étrangers, qui ont certes des compétences linguistiques modestes, mais qui résident au Grand-Duché depuis un nombre conséquent d'années, qui sont mariés à un ressortissant luxembourgeois ou qui sont nés au Grand-Duché de parents étrangers.

Commentaire des articles 30 à 34

Pas de commentaires.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi, sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

BJE/PPA