



**Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis

sur

le

**Projet de loi 6977 sur la nationalité luxembourgeoise et portant
abrogation de :**

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

Avis 02/2016

1. Introduction

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) du Luxembourg a été saisie pour donner son avis sur le projet de loi sur la nationalité, présenté par le ministre de la Justice. La CCDH note que les concertations entre le gouvernement et les partis de l'opposition parlementaire ont abouti à un texte de compromis. Consciente que le moindre changement risque de perturber le compromis négocié, la CCDH adresse pourtant au gouvernement sa prise de position et ses recommandations concernant le projet de loi sur la nationalité qu'elle a élaborées en toute indépendance dans le cadre de la mission lui conférée.

La CCDH note avec satisfaction que le projet de loi porte sur une réforme de la loi actuellement en vigueur¹. Il tient partiellement compte des recommandations de l'avis 4/2013 de la CCDH envoyé au gouvernement concernant le projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, déposé le 11 avril 2013 à la Chambre des Députés. La CCDH avait à l'époque recommandé de revoir les conditions de résidence et le niveau des cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise, de renforcer les cours d'instruction civique et de ratifier la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie. Elle s'était également prononcée sur la participation aux cours de langue luxembourgeoise des personnes à besoins spécifiques, le rôle des officiers de l'Etat civil, la modification des nom et prénoms et sur des procédures administratives.

En 2001², la Cour de justice des Communautés européennes rappelle que « la définition des conditions d'acquisition et de la perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre ».

La CCDH examine le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise sous l'angle du respect des droits de l'Homme, dans le but de voir si les conditions d'acquisition de ladite nationalité ne créent pas d'inégalités entre les candidats, voire, n'excluent pas des candidats potentiels.

2. Engagements internationaux

Il importe à la CCDH de rappeler les engagements du Luxembourg en matière de nationalité.

Le droit de tout individu à une nationalité est inscrit à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cet article prévoit également que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

« Bien que la Convention des droits de l'homme et ses protocoles ne contiennent, hormis l'article 3 du protocole n°4 (interdiction des expulsions collectives

¹ Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

² C.J.C.E., 20 février 2001, aff. C-192799, Kaur, Rec., I-1237

d'étrangers), aucune disposition qui se réfère directement à des questions de nationalité, certaines dispositions s'appliquent aussi aux questions liées à la nationalité »³ comme l'interdiction de peines ou de traitements inhumains et dégradants, le droit à un procès équitable et public, le droit au respect de la vie familiale et l'absence de discrimination.

La Convention européenne sur la nationalité, rappelle dans son préambule aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'éviter la discrimination dans les matières relatives à la nationalité et le droit au respect de la vie familiale tel qu'il est contenu à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par le présent projet de loi le gouvernement entend se mettre en conformité avec la Convention européenne sur la nationalité, signée le 26 mai 2008.

La CCDH tient à soulever l'article 2 - Définitions, Chapitre I – Questions générales de cette convention à titre de clarification de la terminologie employée dans le projet de loi.

« Au sens de cette Convention :

- a. « *nationalité* » désigne le lien juridique entre une personne et un Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne ;
- b. « *pluralité de nationalité* » désigne la possession simultanée de deux nationalités ou plus par la même personne ;
- c. « *enfant* » désigne toute personne âgée de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu du droit qui lui est applicable ;
- d. « *droit interne* » désigne tous les types de disposition énoncés dans le cadre du système juridique national, notamment la constitution, les législations, les réglementations, les décrets, la jurisprudence, les règles coutumières et la pratique ainsi que les règles découlant des instruments internationaux contraignants. »

Le Chapitre II - Principes généraux concernant la nationalité prévoit à :

L'article 3 – Compétences de l'Etat

(1) Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants.

(2) (.....)

L'article 4 – Principes

Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants :

- a. chaque individu a droit à une nationalité
- b. l'apatridie doit être évitée
- c. nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité
- d. ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint.

L'article 5 – Non-discrimination

³ Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe 6.XI.1997 (STE n.166), Rapport explicatif : d. Le pertinence de la sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, point 16.

- (1) Les règles d'un Etat partie relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique.
- (2) (.....) ».

La CCDH note avec satisfaction que dans le cadre d'un projet de loi séparé (6974), le gouvernement luxembourgeois se propose d'approuver la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961. Par le projet de loi sur la nationalité le gouvernement entend transposer entre autres l'article 8.1 de cette convention qui stipule : « Les Etats contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride ».

Les conventions internationales sus-mentionnées rappellent le droit de tout individu à une nationalité, visent à éviter l'apatridie ou encore à lutter contre la privation arbitraire de la nationalité et prévoient un accès facilité à la nationalité pour certaines catégories de personnes. Le gouvernement se propose de signer et de ratifier la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats qu'il entend examiner et adopter simultanément avec le projet de loi 6974. La CCDH apprécie cette mise en conformité avec les conventions internationales.

La CCDH se réfère en plus aux dispositions de la Convention des droits de l'enfant qui prévoit dans son article 7 le droit pour l'enfant d'acquérir une nationalité à sa naissance, et dans son article 8 que les Etats s'engagent « à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale ».

3. Analyse du projet de loi

La CCDH partage l'analyse de la situation démographique décrite dans l'exposé des motifs. Elle approuve la finalité de la réforme du droit à la nationalité qui « est de favoriser l'intégration sociétale et politique des citoyens non-luxembourgeois au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que de renforcer la cohésion au sein de la communauté nationale ». Le taux des Luxembourgeois diminue constamment (54,1 % au 1.1.2015), tandis que, selon les projections d'EUROSTAT pour la période 2014 à 2037 avec un solde migratoire de 267.166 personnes, l'augmentation du nombre de personnes non – luxembourgeoises est prévisible. Le déficit démocratique risque d'influer sur la cohésion sociale entre les résidents luxembourgeois et les non – luxembourgeois.

Dans son livre « La nationalité luxembourgeoise » l'auteur Denis Scuto⁴, docteur en Histoire de l'Université libre de Bruxelles et enseignant-chercheur à l'Université du Luxembourg, fait une analyse de la loi sur la nationalité de 2008. Ainsi on peut y lire que « l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée prévue dans la loi

⁴ La nationalité luxembourgeoise (XIXe-XXI siècles) Denis Scuto, Editions de l'université de Bruxelles, ISBN 9782800415239, pages 339-344, 1940-2012 : entre réalités migratoires et quêtes identitaires.

sur la nationalité précitée constitue un obstacle à franchir pour de nombreux étrangers qui désirent obtenir la nationalité du pays. Il la qualifie de « barrière linguistique ». « Dans un pays pourtant trilingue, le candidat doit réussir une épreuve contraignante d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée qui ne tient pas compte du niveau de formation des étrangers (35% des étrangers n'avaient d'après le recensement de 2001 qu'un diplôme de l'instruction primaire, alors que le degré de difficulté de l'épreuve requiert une formation de niveau secondaire). En cela, l'épreuve de langue pose un problème d'ordre constitutionnel en termes d'égalité devant la loi. » Concernant l'article transitoire, applicable jusqu'en 2019, introduisant la possibilité de recouvrer la nationalité luxembourgeoise si on a un aïeul qui la possédait, l'historien Denis Scuto rappelle à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat qui relève l'ambiguïté de la loi de 2008 « fondée sur deux poids-deux mesures. Conditions sévères imposées à des résidents étrangers de longue date au Luxembourg ; aucune condition, ni de langue, ni de résidence pour des étrangers qui n'ont qu'un lien lointain avec le pays ».

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁵ a recommandé « aux autorités luxembourgeoises d'évaluer de nouveau l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, organisée dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation ».

La CCDH analyse le projet de loi notamment sous l'angle de vue de l'égalité de traitement et de la non-discrimination des candidats à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

a) Améliorations du projet de loi

De manière générale, la CCDH salue les avancées que comporte le texte du projet de loi par rapport à la situation actuelle.

La CCDH note avec satisfaction l'abaissement de la condition de résidence de 7 ans à 5 ans.

La CCDH approuve le traitement plus favorable des candidats majeurs bénéficiant du statut d'apatride, du statut de réfugié ou de celui conféré par la protection subsidiaire se justifiant par leur situation particulièrement vulnérable et nécessitant une protection internationale. (Art.31)

Le projet de loi prévoit l'alignement de la législation nationale sur les dispositions de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie en prévoyant l'acquisition ou le maintien de la nationalité luxembourgeoise pour les mineurs et les adultes. Le projet de loi vise à éviter toute situation qui rend une personne apatride (renonciation ou déchéance de la nationalité).

⁵ Rapport définitif sur le Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de la 56^e réunion plénière (6-9 décembre 2011) de l'ECRI. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/publications.asp>.

La CCDH accueille favorablement la possibilité de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise réintroduite pour les femmes mariées « qui ont perdu la qualité de Luxembourgeoise pour avoir acquis du fait de leur mariage ou du fait de l'acquisition ou du recouvrement par leur mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de leur part, la nationalité de leur mari ». Ce redressement fait disparaître une inégalité de traitement entre les femmes et les hommes, voire une discrimination fondée sur le sexe. (Art.86)

b) Sujets à réflexion

i. Les cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise

La CCDH se doit de relever que le projet de loi prévoit de maintenir les exigences linguistiques au niveau de la législation en vigueur. Elle garde sa position critique par rapport aux compétences exigées en langue luxembourgeoise pour les raisons suivantes :

- Le projet de loi maintient la condition de la langue luxembourgeoise au niveau de compétence en expression orale à son niveau actuel A2,⁶ en cas de naturalisation et, sauf certaines exceptions, en cas d'option. Le niveau de compétence en compréhension orale reste au niveau B1. Le candidat devra justifier en langue luxembourgeoise, pour l'expression orale du niveau A2 et pour la compréhension de l'oral du niveau B1, et passer avec succès le test d'évaluation de ses compétences orales en langue luxembourgeoise pour recevoir la qualité de Luxembourgeois, mais il suffit d'obtenir dans l'épreuve d'expression orale une note égale ou supérieure à la moitié des points pour réussir l'examen.

Par contre, une note inférieure à la moitié des points dans l'épreuve d'expression orale peut être compensée avec une note obtenue dans la compréhension de l'oral, donc en réussissant avec succès le cours de compréhension d'un niveau supérieur (B1).

La CCDH émet ses doutes par rapport à la finalité de ce changement du niveau d'exigence et d'évaluation. Elle estime que si la mesure concernant l'apprentissage de la langue luxembourgeoise de la future loi devra répondre à l'objectif d'intégration et de cohésion, elle devra être accessible au plus grand nombre de personnes de

⁶ Cadre européen commun de référence pour les langues

Niveau A : utilisateur élémentaire (= scolarité obligatoire), lui-même subdivisé en niveau introductif ou de découverte (A1) et intermédiaire ou usuel (A 2)

Niveau B : utilisateur indépendant (= lycée), subdivisé en seuil (B1) et avancé ou indépendant (B2). Il correspond à une « compétence opérationnelle limitée » (Wilkins) ou une « réponse appropriée dans des situations courantes ». (Trim)

Niveau A1 : Une personne correspondant au niveau A1 est en fait dans la phase d'introduction à une langue étrangère. Elle peut poser des questions simples, par exemple se présenter ou demander des informations concernant son interlocuteur (à savoir le lieu où elle habite, ses relations, ce qui lui appartient, etc.) et peut aussi répondre à ce type de questions en retour. En plus, si le locuteur parle lentement ou se montre coopératif, la personne de niveau A1 peut réussir à communiquer de façon simple.

Niveau A2 : Deuxième sous-niveau du niveau A, celui-ci ressemble au niveau A1, mais correspond à une personne qui peut comprendre des phrases isolées ou des expressions couramment utilisées en relations avec des domaines immédiats et familiers tels que le travail, les achats, les informations personnelles ou l'environnement proche. Il communique et raconte cependant de façon simple.

nationalité étrangère et ne pas être perçue par les non-Luxembourgeois comme un obstacle à leur intégration. Beaucoup d'entre eux n'ont en effet jusqu'ici pas fait la démarche par peur d'un échec à l'épreuve d'évaluation de langue parlée, considérée et vécue comme un obstacle trop difficile à franchir; le taux élevé de citoyens portugais en est une preuve.

- La CCDH aurait préféré le modèle de l'avant-projet de loi qui prévoyait une réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée pour le candidat dont la moyenne arithmétique des notes des deux épreuves d'expression orale est égale ou supérieure à la moitié des points et qu'en cas d'échec, le candidat qui se représente peut choisir de participer uniquement à l'épreuve dans laquelle il a obtenu une note inférieure à la moitié des points.

- La participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise ne sera pas exigée des résidents de longue durée (au moins vingt années) à condition de participer pendant vingt-quatre heures à des cours de langue luxembourgeoise organisés par l'Institut national de langues. La CCDH se soucie de l'égalité de traitement et de l'équité des critères d'attribution de la nationalité entre les candidats à l'option et avec ceux de la naturalisation. Elle se demande quel est le critère objectif à la base d'un cours de langue de vingt-quatre heures. Elle note pour cette mesure une inégalité de traitement dans le droit d'accès à la nationalité. Il en est de même pour l'option ouverte au majeur ayant accompli au moins sept années de sa scolarité dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois qui sont dispensés de cours de langue et d'instruction civique sans vérification de leurs compétences de langue et sans cours d'instruction civique.

- Elle se demande en outre pourquoi aucune condition de cours n'est prévue pour les cas de recouvrement de la nationalité. La même question se pose pour l'offre de recouvrement d'un descendant en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900. Ces candidats ne doivent se soumettre ni à un test de langue luxembourgeoise, ni à un test de connaissance des matières des cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg ». La CCDH considère ce fait comme une inégalité manifeste entre les personnes vivant et travaillant depuis longtemps au pays et les personnes étrangères au pays, ces dernières bénéficiant de leur descendance pour acquérir la nationalité de leurs aïeuls. Etant donné que cette disposition spéciale expire au 31 décembre 2020, la CCDH se limite à signaler cette discrimination dans l'accès à la nationalité.

- Etant donné la population hétérogène de candidats, qui en plus proviennent de milieux sociaux et professionnels et de niveaux scolaires très différents, la possibilité, sur demande motivée, d'un aménagement spécifique pour la tenue de l'examen répond aux besoins d'une population très peu, voire non habituée à une situation d'examen. La CCDH ne peut que saluer positivement cette autorisation de bénéficier de l'un ou de plusieurs aménagements raisonnables, à savoir l'aménagement de la salle de classe et/ou de la place du candidat, une salle séparée pour les épreuves, une présentation adaptée pour les épreuves, une majoration du temps lors des épreuves, des pauses supplémentaires lors des épreuves, la délocalisation des épreuves hors de l'école, à domicile ou dans une institution, le recours à des aides technologiques et humaines, permettant de

compenser les déficiences particulières. La CCDH estime que de tels aménagements sont nécessaires pour garantir à la population très diversifiée de non-Luxembourgeois l'égalité d'accès à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise. Elle propose néanmoins de développer des procédures de demande avec formulaires standardisés pour les candidats afin de faciliter et d'uniformiser la prise de décision de la Commission des aménagements raisonnables, créée par la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers qui a mis en œuvre les recommandations de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées.

- Dans son avis sur le projet de loi 6561, la CCDH avait proposé une dispense de cours ou d'examen pour les personnes de 65 ans. Elle se prononce en faveur d'une réduction de l'âge, car l'apprentissage d'une langue étrangère demande un grand effort aux personnes plus âgées. Elle préconise pourtant l'admission des personnes âgées comme élève libre aux cours en question.

- Les personnes en état de santé physique ou psychique les mettant dans l'impossibilité d'apprendre la langue luxembourgeoise parlée peuvent être dispensées des cours par décision du ministre. La CCDH insiste à ce que la situation des personnes illettrées soit également prise en compte pour une dispense du cours de langue et qu'elles soient orientées vers des cours d'alphabétisation.

- En outre, la CCDH se prononce en faveur de la gratuité de toute inscription aux cours et aux examens organisés sous contrôle de l'Etat ; les frais d'un cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise parlée organisé par une institution privée pouvant être remboursés sur demande.

- L'option est ouverte aux soldats volontaires ayant accompli au moins une année de bons et loyaux services, certifiés par le chef de l'état-major de l'armée luxembourgeoise. La CCDH s'interroge sur la dispense de connaissances linguistiques pour ces personnes représentant pourtant l'Etat qui devraient avoir l'opportunité d'acquérir des connaissances en langue luxembourgeoise d'un niveau A2 et disposer d'une instruction civique approfondie. Elle recommande de les intégrer dans le public cible pour l'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et pour les cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » ou à l'examen de ce cours et de leur assurer les cours respectifs à l'école de l'armée.

La CCDH constate que le projet de loi sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise met un accent très fort sur l'acquisition de compétences en langue luxembourgeoise parlée et ne reconnaît pas la compréhension d'une des trois langues officielles du Luxembourg comme un critère à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et comme facteur d'intégration important. Elle soulève pourtant le fait de l'offre officielle de cours d'apprentissage de la langue française aux demandeurs d'asile pour leur faciliter les démarches administratives et leur intégration sociale. Concernant l'obtention de la nationalité, ces personnes devraient en plus acquérir des connaissances du luxembourgeois parlé. La CCDH craint que le niveau requis en compétence du luxembourgeois persiste à être un facteur

d'exclusion pour beaucoup de concitoyens non-Luxembourgeois, ce qui est contraire à la volonté première du gouvernement de créer par la loi un système cohérent d'intégration sociale et, avec une population élevée de citoyens non-Luxembourgeois, de répondre au déficit démocratique manifeste.

ii. Le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »

La CCDH se félicite que le sujet sur les droits fondamentaux fasse l'objet d'un cours obligatoire et que la durée du cours soit augmentée à six heures. Elle considère cette mesure comme une occasion de promotion exceptionnelle des droits fondamentaux au Luxembourg. Elle se permet de qualifier ces cours comme initiation au respect et à la pratique des droits fondamentaux et des libertés publiques et se réjouit du renforcement des cours qui permet à l'avenir d'approfondir les thèmes, de faire des applications concrètes à partir des informations reçues, ce qui est indispensable à l'assimilation des théories en vue d'une citoyenneté active.

La CCDH approuve la limitation à trois modules obligatoires à savoir le cours sur les droits fondamentaux de six heures, le cours sur les institutions étatiques et communales de douze heures et le cours sur l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'intégration européenne de six heures. La durée totale des cours obligatoires augmentera sensiblement et demandera aux candidats un investissement non négligeable en temps. La CCDH salue la possibilité offerte aux candidats de choisir entre une participation aux cours ou une présentation à l'examen qui sanctionne les cours. Pour la CCDH, il importe de bien déterminer les matières à enseigner pour les trois cours afin que les candidats intéressés à l'examen puissent se préparer en connaissance de cause.

Concernant l'examen du cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » les mêmes aménagements sont prévus que ceux mis en place pour l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise. La CCDH propose de développer également des procédures de demande avec formulaires standardisés pour les candidats afin de faciliter et d'uniformiser la prise de décision de la Commission des aménagements raisonnables, créée par la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers. La CCDH rend à ce sujet encore attentif aux besoins spécifiques des candidats en chaises roulantes. Elle invite également le gouvernement à prévoir l'organisation d'un cours en langage des signes.

Le candidat à la naturalisation et à l'option peut choisir alternativement entre la participation au cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » et l'examen. Cette disposition demande pourtant qu'un syllabus officiel du contenu des cours soit élaboré et publié afin que les candidats puissent se préparer à l'examen.

Dans un souci d'équité et d'égalité de traitement, la CCDH propose de rendre le cours obligatoire pour tous les candidats en procédure de naturalisation, d'option ou de recouvrement.

La CCDH demande au gouvernement de prévoir le renforcement nécessaire en personnel enseignant pour la tenue des cours et des examens. Elle insiste à ce que le budget de l'Institut national des langues soit augmenté sensiblement afin que l'Institut puisse se doter des ressources humaines et des infrastructures nécessaires pour l'organisation des cours et des épreuves et pour répondre aux besoins spécifiques des candidats.

La CCDH réitère également sa recommandation faite en 2012 et plus précisément celle d'organiser des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dans le cadre de l'enseignement pour adultes dans les communes.

La CCDH estime que les cours d'instruction civique indispensable à une participation active à la vie publique, méritent une plus grande appréciation. Elle insiste à ce que ces cours soient offerts à tous les candidats.

iii. La distinction entre personnes mariées et personnes vivant en communauté de vie

La CCDH estime que le projet de loi fait une distinction entre les personnes mariées et les personnes vivant en communauté de vie, sans cependant faire mention des personnes ayant opté pour un partenariat légal en application de loi de 2010, respectivement d'une disposition équivalente étrangère. Par conséquent, la CCDH invite le gouvernement à compléter le projet de loi en ce sens.

iv. La résidence

La CCDH constate qu'en cas de recouvrement, le projet de loi ne prévoit aucune condition de résidence telle qu'exigée tant pour la naturalisation que pour l'option. Elle tient à soulever l'inégalité de traitement concernant les conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise entre les candidats au recouvrement et les candidats à la naturalisation et de l'option, tout en étant consciente que cette discrimination est vouée à disparaître, vu la date limite fixée au 31 décembre 2018 pour l'introduction de la demande en certification de la qualité de descendant d'un aïeul luxembourgeois et la date limite pour la souscription devant l'officier de l'état civil au 31 décembre 2020.

v. La production de documents

La CCDH estime qu'il faut tenir compte de la situation des étrangers ayant le statut de bénéficiaire de la protection internationale ou subsidiaire ou d'apatrides, ces personnes n'ayant très souvent que peu de possibilités de produire les nombreux documents ayant trait à leur nationalité ou à leur casier judiciaire à l'étranger. La future loi devrait ainsi fixer les critères sur ce qu'il faut comprendre par « conditions exceptionnelles » donnant droit à une dispense du ministre. Le « cas particulier » est une condition exceptionnelle pas précise du tout et dès lors vouée à l'arbitraire.

Le projet de loi établit à l'art. 19(1) la liste de documents à produire lors de l'introduction d'une demande de naturalisation. Selon l'article 19 (3) « En cas de

circonstances exceptionnelles, le ministre peut dispenser le candidat de la production de l'un ou plusieurs des documents visés au paragraphe 1er ».

Dans son avis sur le projet de loi 6561, la CCDH a souligné que les bénéficiaires de la protection internationale ou subsidiaire et les apatrides seraient souvent incapables de produire les documents requis, et que les personnes illettrées ne seraient pas en mesure de réaliser une notice biographique. La CCDH a donc demandé que ces cas spécifiques soient traités avec la plus grande indulgence et dans le respect de la situation particulière de ces personnes.

Le projet de loi ne répond qu'en partie à cette demande. L'article 19(1) 2° du projet de loi exige que le candidat doive remettre une copie de son passeport en cours de validité ou « à défaut de passeport, un autre titre d'identité ou de voyage ». On peut imaginer qu'un certificat attestant la qualité de bénéficiaire de la protection internationale ou subsidiaire ou d'apatride pourrait servir d'un tel document. Toutefois, l'article exige également, «le cas échéant», la production de ces certificats. Il est donc difficile de savoir si de tels certificats sont requis en plus d'un document faisant office de titre d'identité ou de voyage, ou pas. La disposition devrait être modifiée pour clarifier la situation. La production d'une notice biographique et un extrait du casier judiciaire étranger continuent d'être nécessaires. La CCDH réitère donc la recommandation faite dans son avis précédent, et demande une plus grande clarté quant à la façon dont la disposition sera appliquée. L'expression « le cas échéant » n'a en principe aucun apport normatif. En effet, si elle est à lire comme exemplative, elle n'est pas à sa place dans un texte de loi, car celui-ci doit se suffire à lui-même, sans devoir recourir à des exemples pour sa compréhension. Cette expression est source d'insécurité juridique, car interprétative et dès lors arbitraire.

vi. La transposition du nom et des prénoms

La section 2, sous-section 1 prévoit que celui qui obtient la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement, peut demander la transposition de son nom et de ses prénoms pour l'adapter «aux usages en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg ». Seul le ministre accorde ou refuse la transposition du nom et des prénoms. (Sous-section 2)

Dans son avis sur le projet de loi 6561, la CCDH s'est déjà interrogée sur ce sujet. La question a été posée de savoir si une telle formulation pourrait être considérée comme une initiation plutôt qu'une invitation. Elle tient à souligner qu'il s'agit d'une procédure tout à fait extraordinaire par rapport à la procédure actuelle prévue pour les changements de noms qui prévoit tant un avis du Parquet que du Conseil d'Etat.

En plus, une question juridique se pose quant à l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre d'accepter ou de refuser une telle demande. Quels sont les usages en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg? Le pays a accueilli des immigrants tout au long de son histoire. Dire qu'un nom ou prénom, en raison de ses origines étrangères (par exemple, portugaise ou italienne), n'est pas luxembourgeois serait discriminatoire. En raison des difficultés dans l'élaboration d'une telle limite, il

pourrait être plus facile de limiter la provision à des situations exceptionnelles, comme les cas de difficultés de prononciation ou quand un nom est extrêmement long et prête à interprétation.

vii. Le rôle de l'officier de l'état civil.

La CCDH propose d'introduire des cours obligatoires pour les officiers de l'état civil pour les familiariser avec les nouvelles réglementations. La CCDH recommande aussi de développer des brochures d'informations sur les modalités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise à l'attention des officiers de l'état civil et des candidats.

La CCDH constate que le ministre dispose d'une voie de recours lui permettant d'annuler une déclaration d'option alors que le candidat à l'option ne dispose pas d'un recours analogue contre la décision de refus d'acter la déclaration de l'option par l'officier de l'état civil conformément à l'article 33 du projet de loi.

Il serait utile de prévoir une possibilité de recours devant le ministre pour éviter des recours judiciaires en cas d'appréciation incorrecte du dossier par l'officier de l'état civil.

viii. L'option / La transposition du nom et des prénoms à partir de l'âge de douze ans

L'article 26 prévoit que la possibilité d'une demande d'option sera ouverte à partir de l'âge de douze ans aux mêmes conditions que pour les adultes. La demande devra en être faite par les représentants légaux, sous réserve du consentement personnel du mineur.

Par cette disposition, le législateur accorde un droit au mineur qui n'a pas de personnalité juridique. Le mineur ayant atteint l'âge de douze ans et ses représentants légaux doivent personnellement comparaître devant l'officier de l'état civil. Ils signent conjointement la déclaration d'option (Art. 33(2)). En plus le projet de loi prévoit à l'article 49(2) que celui qui obtient la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement, peut demander la transposition des prénoms de son enfant mineur, à condition qu'il exprime son consentement personnel, s'il a atteint l'âge de douze ans et que l'autre parent ou adoptant marque son accord. La CCDH s'interroge sur l'opportunité et la justification d'une telle disposition sortant d'une façon exorbitante du droit général.

ix. Les règlements grand-ducaux

La CCDH regrette que les règlements grand-ducaux concernant les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et de l'examen du cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » ne soient pas encore disponibles. Elle aurait préféré que ces modalités soient connues en même temps que le projet de loi. Ce sont en effet ces modalités qui constituent un frein considérable pour de nombreux résidents étrangers à s'investir dans le processus de naturalisation ou d'option, au détriment de l'égalité des chances.

La CCDH recommande au gouvernement de mettre les projets de règlements grand-ducaux à disposition des organes publics dans les meilleurs délais possibles.

x. Les données statistiques

La CCDH constate que le projet de loi prévoit la mise en place d'une banque de données relative à la nationalité luxembourgeoise. Il détermine le ministre de la Justice comme autorité supérieure qui règle le recueil des données, le droit de consultation des citoyens et des institutions. Pour la CCDH, il importe qu'une protection optimale des données personnelles des candidats soit assurée.

xi. L'intitulé de la loi

Etant donné que le texte du projet de loi ne porte que sur les modalités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et ne donne aucune définition de la « nationalité », la CCDH propose comme titre « Loi sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise ».

Les recommandations

1. Les conventions internationales à approuver

- la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York, le 30 août 1961.
- la Convention européenne sur la nationalité, conclue à Strasbourg le 6 novembre 1997, signée le 26 mai 2008.
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec les successions d'Etats, conclue à Strasbourg le 19 mai 2008

2. Les cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise et les cours d'instruction civique « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »

- Instaurer des cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise parlée d'un niveau accessible au plus grand nombre de personnes intéressées à acquérir la qualité de Luxembourgeois.
- Redresser les inégalités de traitement en matière d'apprentissage de la langue luxembourgeoise entre les candidats à la naturalisation et à l'option.
- Rendre obligatoire le cours d'instruction civique pour tous les candidats en procédure de naturalisation, d'option et de recouvrement.
- Développer des procédures de demande avec formulaires standardisés pour tous les candidats.
- Accorder une dispense de cours de langue ou d'examen aux personnes dès l'âge de 65 ans. Leur permettre d'assister aux cours de langue comme élève libre.
- Offrir aux soldats des cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise parlée et d'instruction civique décernés à l'école de l'armée.

3. L'option/La transposition du nom et des prénoms à partir de l'âge de 12 ans

- Abandonner les dispositions spéciales d'accès à la nationalité par option et de transposition du nom et des prénoms pour l'enfant âgé de 12 ans.

4. La transposition de nom et de prénoms

- Veiller à ce que le changement de nom et de prénoms n'expose pas les candidats à une appréciation arbitraire et discriminatoire.

5. La production de documents

- Dispenser les bénéficiaires de la protection internationale ou subsidiaire et les apatrides de la production de documents officiels de leur pays d'origine.
- Prévoir pour le candidat une possibilité de recours devant le ministre en cas d'une appréciation incorrecte de la part de l'officier de l'état civil.

6. Le rôle de l'officier de l'état civil

- Introduire des cours obligatoires pour les officiers de l'état civil pour les familiariser avec les nouvelles réglementations.
- Développer des brochures d'informations sur les modalités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise à l'attention des officiers de l'état civil et des candidats.

7. Les règlements grand-ducaux

- Mettre à disposition les règlements grand-ducaux déterminant le contenu et les modalités de l'organisation des cours et de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et de l'instruction civique en même temps que le projet de loi.

8. La banque des données

Assurer la protection optimale des données personnelles des candidats.

9. L'intitulé de la loi

Changer l'intitulé en « Loi sur l'acquisition de la nationalité »

Adopté par vote électronique le 12 avril 2016 et modifié le 21 avril 2016.