

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission juridique
- aux Membres de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 22 juin 2016

Projet de loi

sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :

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

Avis du Conseil d'État

(21 juin 2016)

Par dépêche du 24 mars 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, ainsi qu'une fiche financière.

La Commission consultative des droits de l'homme a rendu son avis en date du 18 avril 2016. Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre d'agriculture, du Conseil national pour étrangers et de la Commission nationale pour la protection des données, demandés, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour du présent avis.

*

Le projet de loi sous examen vise à réformer le droit de la nationalité luxembourgeoise. À cette fin, la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est abrogée et remplacée par une nouvelle loi.

Dans la lignée de la réforme majeure introduite par la loi précitée de 2008, le projet de loi sous avis a comme finalité 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 ». À l'analyse du texte du projet de loi, on peut constater qu'il n'opère pas un changement fondamental de la législation actuellement en vigueur mais qu'il entend plutôt approfondir la réforme opérée en 2008.

Le projet de loi sous avis a été précédé d'un certain nombre d'autres textes. Ainsi, un premier projet de loi n° 6561 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 avait été déposé le 11 avril 2013.

Ce dernier projet de loi se basait sur un rapport d'évaluation du ministère de la Justice au sujet de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, des contributions de la société civile et du monde académique lors d'un débat public sur la réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise ainsi que sur les lignes directrices données par la Chambre des députés lors d'un débat de consultation organisé le 31 janvier 2013.

Une proposition de loi n° 6781 portant modification de la loi modifiée du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise a été déposée par le député Claude Wiseler le 24 février 2015.

Contrairement aux textes précités, qui n'entendaient apporter que des modifications ponctuelles à la loi précitée du 23 octobre 2008, le projet de loi remplace la législation actuellement en vigueur en reprenant toutefois un certain nombre de dispositions déjà proposées par le projet de loi n° 6561 et la proposition de loi n° 6781 tout en y ajoutant différentes innovations.

La loi précitée du 23 octobre 2008 avait opéré une réforme en profondeur de la législation sur la nationalité luxembourgeoise pour répondre aux changements intervenus dans la société au Grand-Duché depuis la dernière réforme majeure en la matière. Le Conseil d'État avait ainsi constaté dans son avis du 18 mars 2008 relatif au projet de loi qui est devenu la loi précitée du 23 octobre 2008, que « [l]'existence d'une communauté étrangère en constante progression par rapport aux nationaux et le souci de réduire quelque peu l'impact de cette dualité de population, source d'inégalités de droits, ont amené le Gouvernement à revoir les règles d'accès à la nationalité luxembourgeoise « dans un objectif d'assurer la cohésion sociale de tous ceux qui veulent faire partie de la communauté luxembourgeoise et d'assurer leur intégration ». » La nationalité luxembourgeoise est considérée « de plus en plus comme un outil au service de la politique d'intégration des personnes d'origine étrangère installées sur le territoire »¹.

Dès lors, la loi de 2008 avait opéré plusieurs changements fondamentaux. Ainsi, elle avait admis la pluralité de nationalités. Depuis, les étrangers établis sur le territoire peuvent devenir luxembourgeois sans devoir justifier avoir perdu ou perdre leur nationalité d'origine. En outre, en 2008, la condition de résidence est passée de cinq à sept ans. Alors que sous l'empire de la législation précédente, la naturalisation pouvait se faire après cinq ans, avec perte de la nationalité d'origine, la loi de 2008 prévoit une résidence de sept ans, sans renonciation à la nationalité d'origine. Par ailleurs, la loi de 2008 supprime l'accès facilité à la nationalité luxembourgeoise pour les conjoints étrangers de Luxembourgeois, et ce dans un but d'individualisation des droits et des procédures. Finalement, elle a-fait une première ouverture en matière de droit du sol en admettant qu'est luxembourgeois, le mineur né de parents non-luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire luxembourgeois.

¹ Avis du Conseil d'État du 18 mai 2008, p. 3 (doc. parl. 5620⁵)

Le projet de loi sous avis, sans apporter un changement de paradigme, envisage toutefois des modifications majeures. Au vu de la situation démographique et de la composition de la société luxembourgeoise, il vise donc toujours à favoriser l'intégration et à renforcer la cohésion au sein de la population résidente.

Tout en maintenant le principe de pluri-nationalité et les conditions linguistiques, le projet de loi propose de réduire la condition de durée de la résidence, d'étendre substantiellement le droit du sol et de réintroduire des procédures simplifiées pour certaines catégories de personnes, dont les conjoints étrangers.

Pour ce qui est de la naturalisation, les auteurs du projet de loi estiment que la durée de résidence requise de sept ans est trop longue. Par ailleurs, un problème majeur serait constitué par le fait que les candidats à la nationalité luxembourgeoise doivent résider au Luxembourg de manière ininterrompue pendant toute cette durée. Dès lors, ils proposent de réduire la durée de résidence requise de sept à cinq ans et de ne plus « remettre les compteurs à zéro » en cas de départ à l'étranger ; seule la dernière année de résidence avant l'introduction de la procédure de naturalisation doit être ininterrompue. À l'époque, le Conseil d'État avait observé au sujet de l'augmentation de la durée de résidence requise de cinq à sept ans que « [f]ace à la volonté affichée par le Gouvernement d'encourager le parcours d'intégration des personnes étrangères par l'octroi de la nationalité luxembourgeoise, la démarche plutôt restrictive adoptée dans le projet sous avis ne manque pas de surprendre. En effet, comment cette volonté se concilie-t-elle avec le relèvement de la condition de résidence de cinq à sept ans, s'accompagnant par ailleurs de nouvelles contraintes en matière de preuve concernant l'intégration ? Comment justifier que la conservation de la nationalité d'origine appelée à devenir un moyen d'intégration engendre un renforcement des autres conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise ? L'approche adoptée est du moins ambiguë. » Il avait considéré « que cette exigence d'une durée de résidence plus longue met le projet en porte-à-faux avec son objectif qui est une plus grande ouverture à la nationalité luxembourgeoise. Il rejoint les critiques voyant dans l'allongement de la durée de résidence un retour en arrière du processus de modernisation de la législation sur la nationalité entamé depuis des années et un signal négatif vis-à-vis des ressortissants étrangers susceptibles de postuler à la nationalité luxembourgeoise »². Le Conseil d'État salue dès lors cette innovation majeure opérée par la loi en projet.

Les auteurs maintiennent les conditions linguistiques aux niveaux actuels mais introduisent certains aménagements destinés à éviter que le test de langue ne soit un obstacle insurmontable pour un certain nombre de personnes. Le Conseil d'État reviendra sur ce point dans le cadre de ses observations relatives à l'article 15. Par ailleurs, les cours d'instruction civique, actuellement dispensés dans le cadre de la procédure de naturalisation et dont les candidats doivent en suivre trois, sont remplacés par un cours intitulé « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg », portant sur trois modules à savoir les droits fondamentaux des citoyens, les institutions étatiques et communales du Grand-Duché ainsi que l'histoire du

² Avis du Conseil d'État du 18 mai 2008, p. 3 (doc. parl. 5620⁵)

Grand-Duché et l'intégration européenne. Etant donné que les auteurs jugent la durée de six heures actuellement consacrée à ces cours trop faible, le nouveau cours aura une durée de vingt-quatre heures.

On peut également noter que le suivi de ce cours pourra désormais être remplacé par un examen dans ces matières.

Le projet de loi introduit encore le droit du sol de la première génération. En ce qui concerne la loi de 2008, le Conseil d'État avait estimé que « cette percée timide au profit du droit du sol reste insuffisante, surtout au regard des arguments en faveur d'une modification de l'attribution de la nationalité développés dans son avis du 21 décembre 2007 relatif à la proposition de révision de l'article 10 de la Constitution ». Le Conseil d'État ne peut donc que soutenir la possibilité que prévoient les auteurs de la loi en projet pour les personnes nées au Luxembourg d'obtenir la nationalité luxembourgeoise automatiquement à leur majorité à condition d'y avoir résidé pendant cinq années consécutives et précédant immédiatement la majorité.

En ce qui concerne les conjoints, le Conseil d'État avait souligné à l'époque « qu'à défaut d'une procédure simplifiée, il faudrait pour le moins prévoir un assouplissement concernant les conditions de résidence, voire d'intégration ». Le projet de loi sous avis fait les deux. Il introduit une procédure d'option, donc simplifiée, en faveur des conjoints de ressortissants luxembourgeois et fait abstraction, dans un certain nombre de cas, de la condition de résidence. Dans les autres cas, à savoir pour les couples mariés résidant à l'étranger, la condition de résidence est limitée à trois ans. Cette innovation, qui met en œuvre des obligations auxquelles le Luxembourg a souscrites dans le cadre de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997 (ci-après « la Convention européenne sur la nationalité »), rencontre l'approbation du Conseil d'État.

Mais surtout, même si les conditions de fond ne sont pas profondément bouleversées, le projet de loi innove, pour ce qui est des procédures hors naturalisation, substantiellement sur la forme et le traitement des procédures d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise afin de les accélérer et de les simplifier.

Ainsi, les auteurs entendent réintroduire l'option, qui constitue une procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité. Pour les personnes présentant un lien particulièrement étroit avec le Luxembourg, l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise se fera, sous certaines conditions, par déclaration auprès de l'officier de l'état civil. Il s'agit, notamment, des cas de figure suivants : le mariage avec un Luxembourgeois, la qualité de parent ou d'adoptant d'un Luxembourgeois, l'accomplissement de la scolarité pendant au moins sept ans dans un établissement d'enseignement public luxembourgeois, la possession d'une résidence habituelle et légale au Luxembourg depuis au moins vingt ans, l'exécution d'un contrat d'accueil et d'intégration, l'immigration au Luxembourg pendant la minorité ou encore la qualité de soldat volontaire de l'armée luxembourgeoise. Alors que la procédure d'option est identique dans tous ces cas, les conditions pour accéder à la nationalité luxembourgeoise diffèrent selon les cas. La durée de résidence requise n'est pas identique dans les différentes situations et certaines de ces personnes sont dispensées de la condition linguistique et

de l'obligation de suivre le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg ».

L'innovation majeure consiste dans le fait que, dans tous ces cas, la nationalité est acquise par déclaration auprès de l'officier de l'état civil et non plus par décision du ministre. Il s'agit dès lors d'un allègement substantiel de la procédure et le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette simplification du traitement de ces demandes.

En contrepartie et afin de garantir un traitement uniforme des demandes d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, les auteurs du projet de loi proposent d'introduire un contrôle a posteriori des actes par le ministre de la Justice. Ce dernier pourra annuler les déclarations d'option, de recouvrement ou de renonciation actés par l'officier de l'état civil dans un délai de quatre mois. Par ailleurs, il se voit accorder le droit d'ordonner la rectification des déclarations qui ont été actées par l'officier de l'état civil au cas où elles contiennent des erreurs ou des omissions purement matérielles.

Le projet de loi introduit aussi une sanction supplémentaire, outre l'annulation de la déclaration, dans le cas où la nationalité a été obtenue à travers de fausses affirmations, de dissimulation de faits importants ou de fraude. Dans ces cas, la personne concernée se verra interdite pendant une durée de vingt ans d'introduire une nouvelle demande en obtention de la nationalité luxembourgeoise.

Enfin, le projet de loi propose d'abroger la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise et d'intégrer un certain nombre de ses dispositions dans le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État reviendra sur ce point dans le cadre de ses observations relatives aux articles 49 à 54.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} de cet article reprend pour l'essentiel le contenu de l'article 1^{er} de la loi précitée du 23 octobre 2008. Il remplace le terme « auteur » par celui de « parent » et supprime la référence à la naissance à l'étranger.

Est Luxembourgeois l'enfant né d'un parent luxembourgeois. Cette disposition s'applique tant à l'enfant né sur le territoire luxembourgeois qu'à celui né à l'étranger de sorte que le Conseil d'État peut marquer son accord avec le choix des auteurs de ne pas reprendre les termes « même en pays étranger », figurant actuellement à l'article 1^{er} de la loi du 23 octobre 2008.

Au regard de l'attribution de la nationalité luxembourgeoise, le paragraphe 2 étend la qualité de Luxembourgeois d'origine à l'enfant dont le parent, à l'égard duquel une filiation a été légalement établie, possédait la nationalité luxembourgeoise au moment de la naissance de l'enfant. Selon

les auteurs, l'objectif de cette modification est de satisfaire aux exigences de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961³.

Cet article n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Article 2

Cet article reprend le contenu de l'article 2, point 2) de la loi précitée du 23 octobre 2008 et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 3

Cet article reprend les cas d'attribution de la nationalité luxembourgeoise en raison d'une adoption. Les points 1° à 3° reprennent des dispositions actuellement en vigueur et n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Outre ces cas, deux points supplémentaires sont ajoutés afin de respecter pleinement le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité tel que prévu par l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, approuvée par le Luxembourg par la loi du 20 décembre 1993. Ils visent à éviter des cas d'apatridie d'enfants adoptés par des personnes non-luxembourgeoises qui ont leur résidence habituelle au Grand-Duché et qui s'y trouvent en séjour régulier. Le point 4° porte ainsi sur le cas du mineur adopté par un apatride et le point 5° concerne les cas d'adoption d'un enfant mineur qui perdrait sa nationalité d'origine lors de l'adoption et n'obtiendrait pas d'autre nationalité de la part de ses parents adoptifs. Ces dispositions n'appellent pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Article 4

Le Conseil d'État peut marquer son accord a cet article qui reprend le principe du droit du sol de la deuxième génération, le « double droit du sol », actuellement ancré à l'article 1^{er}, point 5), de la loi précitée du 23 octobre 2008 et l'étend aux enfants qui ont fait l'objet d'une adoption, plénière ou simple.

Article 5

Cet article reprend pour l'essentiel des dispositions existantes dans la loi actuellement en vigueur. Il étend cependant la possibilité d'obtenir la nationalité luxembourgeoise au cas du mineur né au Grand-Duché de parents non-luxembourgeois pour lequel l'attribution de la nationalité de ses parents n'est possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition.

³ Projet de loi portant approbation de : 1. la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961 ; 2. la Convention européenne sur la nationalité, conclue à Strasbourg le 6 novembre 1997 ; 3. la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, conclue à Strasbourg le 19 mai 2006 (doc. parl. n° 6974) qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 24 mai 2016 (doc. parl. 6974²)

Article 6

L'article 6 introduit le droit du sol de la première génération dans la législation luxembourgeoise. D'après les auteurs, l'objectif est « d'attribuer la nationalité luxembourgeoise aux personnes nées au Grand-Duché et présentant un lien réel avec notre pays ». En outre, cet article viserait « à prévenir un « tourisme des naissances » par l'introduction d'une double exigence de résidence au Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi, l'attribution de la nationalité luxembourgeoise est automatique, et ne nécessite donc pas d'acte de volonté de la part de la personne concernée, au moment de la majorité de celle-ci, à condition qu'elle ait résidé au Luxembourg pendant au moins cinq années consécutives et précédant immédiatement sa majorité et qu'un de ses parents ait résidé au Luxembourg pendant au moins douze mois consécutifs et précédant immédiatement la naissance. Aucune condition de langue ni de suivi de cours d'instruction civique n'est imposée pour ces bénéficiaires du droit du sol de la première génération. Cet article peut être lu en combinaison avec l'article 26 de la loi en projet qui prévoit les mêmes conditions pour les enfants nés au Luxembourg qui souhaitent obtenir la nationalité luxembourgeoise avant leur majorité. Dans ce dernier cas, la procédure d'option s'impose et l'attribution de la nationalité n'est pas automatique. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition qui constitue une ouverture du droit du sol en faveur de personnes présentant un lien réel avec le Luxembourg. Le Conseil d'État s'interroge cependant sur la manière dont sont informées les personnes concernées afin qu'elles puissent, si elles le souhaitent, renoncer à une nationalité qu'ils n'ont pas nécessairement voulue.

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article 8 permet l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par la possession d'état. La loi actuelle prévoit cette possibilité en son article 4. La possession d'état naît d'une conjonction de faits laissant présumer la nationalité réclamée. Contrairement à ce que laisse entendre le libellé proposé au paragraphe 1^{er} sous avis, il ne s'agit pas d'un droit qu'on exerce et dont on jouit. Le Conseil d'État propose ainsi de remplacer au paragraphe 1^{er}, le terme de « jouissance » par celui de « preuve ».

Les faits retenus doivent par ailleurs se manifester de manière constante, publique, sans équivoque et paisiblement. La notion même de possession d'état exclut ainsi la mauvaise foi et la discontinuité. Le Conseil d'État suggère dès lors de substituer au libellé du paragraphe 2 sous avis la disposition de l'article 4, alinéa 2, de la loi précitée du 23 octobre 2008 en vertu de laquelle « La possession d'état s'acquiert par l'exercice des droits que cette qualité confère ».

Articles 9 à13

Sans observation.

Article 14

Cet article regroupe les conditions auxquelles est soumise la naturalisation.

Dans son avis précité du 18 mars 2008, le Conseil d'État avait estimé que « l'ensemble des conditions à remplir par le demandeur devraient figurer dans un seul article et devraient être énoncées de façon positive. Ainsi, figureraient à l'article 6 les conditions relatives à l'âge, la résidence, la régularité du séjour, l'intégration suffisante et l'absence de condamnations pénales ». Tout en saluant la formulation positive des conditions de la naturalisation, le Conseil d'État réitère sa suggestion de regrouper les conditions de recevabilité, y compris celle relative à l'absence de condamnation pénale en un article.

Le Gouvernement estime que les conditions de langue et de résidence doivent mieux interagir et propose, pour les personnes qui parlent et comprennent la langue luxembourgeoise, d'abaisser la durée de résidence obligatoire de sept à cinq années. Le Conseil d'État renvoie à l'observation qu'il a faite à cet égard aux considérations générales du présent avis et marque son accord avec l'abaissement de la durée de résidence à cinq ans et à la possibilité d'ajouter les périodes de résidence sur le territoire luxembourgeois.

Les notions de « résidence habituelle » et de « séjour régulier », reprises respectivement de la loi modifiée du 29 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et de celle, modifiée du 29 août 2008, sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ainsi que le précisent les articles 80 et 81 de la loi en projet, rencontrent l'approbation du Conseil d'État.

Désormais, le suivi obligatoire du cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg », qui remplace les cours d'instruction civique actuels, peut être remplacé par la réussite à un examen sanctionnant ce cours. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette innovation.

Article 15

L'article 15 sous avis porte sur la condition linguistique que doivent remplir les candidats à la naturalisation ainsi que sur l'organisation de l'examen y relatif. Le test de langue destiné à évaluer les compétences linguistiques est maintenu. Pour ce qui est du niveau de compétences à atteindre, il convient de noter que le rapport d'évaluation du ministère de la Justice sur la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise avait indiqué que « [l]'expérience montre que c'est surtout l'épreuve de compréhension orale, fondée sur le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues, qui pose problème. Souvent les candidats réussissent dans l'épreuve d'expression orale, parfois même avec une excellente note, mais échouent dans l'épreuve de compréhension orale. Ce phénomène s'explique par le fait que cette dernière épreuve n'est pas un simple niveau A2 plus, qui exigerait la connaissance d'un plus grand nombre de vocables ou de locutions. Le test en soi exige un degré d'intelligence plus élevé. Cela est dû partiellement au fait que, malgré qu'il

s'agisse d'un test oral, il faut recourir à l'écrit. (...) Une deuxième raison est que la nature des questions exige des candidats une certaine capacité de déduction ». Le rapport avait conclu que si le constat que les exigences au niveau de l'épreuve de compréhension orale vont au-delà d'une simple maîtrise de la langue devait rendre nécessaire une adaptation future de la législation, deux solutions seraient envisageables « : • Créer une base légale, afin que la commission d'examen puisse compenser, sous certaines conditions, un échec modéré dans une des épreuves du test de langue par le bon résultat obtenu dans l'autre épreuve. • Amender l'article 7, 1^o, b de la loi sur la nationalité luxembourgeoise de façon à abaisser le niveau à atteindre pour la compréhension de l'oral du niveau B1 au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues ». Le rapport avait noté que « [l]a deuxième solution aurait un caractère plus radical, tandis que la première ne remettrait pas en question la décision du législateur d'exiger des compétences en langue luxembourgeoise plus poussées au niveau de la compréhension orale qu'au niveau de l'expression orale, tout en permettant à la commission d'examen de tenir compte de multiples facteurs et de décider avec plus de flexibilité. »

Alors que le projet de loi n° 6561 entendait maintenir le niveau à atteindre pour la compréhension de l'oral au niveau B1, la proposition de loi n° 6781 proposait de l'abaisser au niveau A2. La loi en projet quant à elle propose de maintenir le niveau à atteindre au niveau B1. Cependant, elle propose qu'une réussite de l'examen de l'expression orale signifie une réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise. Ce n'est qu'en cas d'une note insuffisante dans l'examen de l'expression orale qu'entrera en ligne de compte la note de l'examen de la compréhension orale et ce pour, le cas échéant, compenser la note insuffisante précitée.

Même si le Conseil d'État a une préférence en faveur d'un abaissement au niveau A2 pour ce qui est du niveau à atteindre dans l'épreuve de compréhension de l'oral et ce pour les raisons exposées au rapport précité afin d'éviter que le test de langue ne constitue une entrave à l'accès à la nationalité et en vue d'écarter tout risque de discrimination en la matière, il peut s'accommoder avec la solution retenue par les auteurs du projet de loi sous avis qui constitue un choix politique.

Le Conseil d'État souligne encore que le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 3 devra se limiter à préciser les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et des cours d'instruction civique, sans établir de nouveaux critères ne figurant pas dans la loi même.

Au paragraphe 4 et afin d'ajuster la terminologie sur celle employée par la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers, il est proposé de remplacer la première phrase de l'alinéa 1^{er} par la phrase suivante :

« Sur demande motivée du candidat, le directeur de l'Institut national des langues décide ou, en cas de besoin, adapte ou suspend, les aménagements raisonnables suivants : »

Au paragraphe 5, le Conseil d'État s'interroge aux frais de qui l'expertise médicale est ordonnée et propose de le préciser dans la

disposition sous avis. Par ailleurs, à l'instar de la Commission consultative des droits de l'homme, le Conseil d'État s'interroge sur le sort des personnes illettrées qui ne sont pas visées par l'exception à ce paragraphe. Les mêmes observations valent pour l'article 16, paragraphe 5.

Article 16

L'article 16 concerne le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » ainsi que l'examen éventuel sur cette matière.

Désormais ce cours porte sur une durée totale de 24 heures répartie sur trois modules et le suivi peut être remplacé par la réussite d'un examen. Le Conseil d'État comprend les arguments à la base de l'augmentation de la durée totale de ce cours. Il s'interroge cependant sur le choix de la porter à 24 heures et a certaines appréhensions par rapport au caractère dissuasif éventuel de la charge ainsi imposée aux demandeurs.

Articles 17 et 18

Sans observation.

Article 19

L'article 19 prévoit que, « préalablement à la souscription de la demande de naturalisation », toute une série de documents doivent être soumis par la personne intéressée à l'officier de l'état civil. Il reprend en grande partie la liste énoncée à l'actuel article 10. L'article 20 du projet de loi sous avis quant à lui prévoit que la procédure de naturalisation est introduite par une déclaration à faire devant l'officier de l'état civil compétent. Tout comme pour la naturalisation, à la fois l'option et le recouvrement se font eux-aussi par déclaration, conformément aux articles 35 et 42. Or, alors que les déclarations d'option et de recouvrement sortent leurs effets immédiatement et que le ministre peut, le cas échéant, les annuler postérieurement dans un délai de quatre mois, la déclaration de naturalisation constitue en réalité une demande à faire auprès du ministre, qui statuera dans un délai de huit mois et accordera ou refusera la naturalisation. Ce n'est que l'arrêté ministériel de naturalisation qui donne effet à la naturalisation. Il ne s'agit dès lors pas d'une déclaration de naturalisation mais d'une véritable demande de naturalisation. Le terme « déclaration » est mal approprié et prête même à confusion étant donné que la naturalisation n'est pas déclarée par le demandeur, mais est accordée par le ministre, sur demande de l'intéressé. Dès lors, le Conseil d'État demande de remplacer, pour ce qui est de la procédure de naturalisation, le terme de « déclaration » par celui de « demande ». Il en va de même des articles subséquents où les termes utilisés (déclaration, déclarant,...) doivent également être adaptés.

En outre, le Conseil d'État propose de reformuler le début du paragraphe 1^{er} de l'article 19 qui pourrait dès lors se lire : « À l'appui de sa demande de naturalisation, le candidat remet (...) ». En effet, une remise préalable des documents n'est pas nécessaire si de toute façon la demande ne peut pas être actée tant que le dossier n'est pas complet.

Le paragraphe 1^{er} énumère en détail les pièces qui doivent être obligatoirement jointes à la demande afin de rapporter la preuve des conditions d'obtention de la nationalité fixées à l'article 14. Cependant le point 11^o *in fine* prévoit une dispense pouvant être accordée par le ministre, tandis que selon le paragraphe 4 le ministre peut réclamer la production de documents supplémentaires en vue d'examiner la conformité du dossier aux conditions légales. Le Conseil d'État note une contradiction avec l'article 20 du projet de loi sous avis qui spécifie que l'officier de l'état civil ne peut acter la déclaration de la naturalisation que si le dossier contient tous les documents requis et que le dossier sera transmis au ministre seulement lorsqu'il est complet. Comment le ministre pourrait-il réclamer des documents supplémentaires s'il reçoit le dossier seulement après que l'officier de l'état civil a acté la demande et a donc considéré le dossier comme complet ?

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que dans son avis du 21 décembre 2007 relatif à la proposition de révision de l'article 9, alinéa 1^{er}, de la Constitution (doc. parl. n° 5672), il avait souligné le changement de paradigme opéré par ladite proposition de révision constitutionnelle: « L'octroi de la nationalité luxembourgeoise n'est plus un acte de haute souveraineté, découlant d'un acte unilatéral (qu'il émane du législateur ou de l'exécutif). Du droit de la nationalité, on passe au droit à la nationalité. » Dans son avis du même jour sur la proposition de révision de l'article 10 de la Constitution (doc. parl. n° 5595), le Conseil d'État avait insisté sur le changement dans la conception de la naturalisation qui ne permettra désormais plus de refuser l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour des raisons d'opportunité, quelles qu'elles soient. Étant donné que le ministre ne dispose en matière de nationalité que d'un pouvoir discrétionnaire limité, il semble difficile de l'investir d'un pouvoir d'appréciation quant à la production de pièces se rapportant directement aux conditions d'obtention de la nationalité fixées aux articles qui précèdent. Le cas échéant, le texte pourrait prévoir que pour certaines catégories de demandeurs qui seraient dans l'impossibilité de produire les pièces exigées, la preuve des conditions d'obtention de la nationalité pourrait être rapportée par tous moyens.

De même, il est évident que le ministre ne pourra demander de documents supplémentaires que dans les cas où les documents produits sont insuffisants ou non conformes pour établir la preuve des conditions à remplir par le demandeur. En aucun cas, de nouvelles conditions ne pourront être imposées par le ministre. Aussi, il conviendra de préciser les « circonstances exceptionnelles » pour viser, par exemple, l'impossibilité matérielle de produire les documents requis.

Par ailleurs, au point 4^o du paragraphe 1^{er} de l'article sous avis, il convient de préciser quel bulletin du casier judiciaire est visé et ce en fonction des informations pertinentes en la matière. Il s'agit aussi de mettre en phase ce point avec le projet de loi n° 6820 portant modification de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire⁴.

⁴ Projet de loi portant modification 1) de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, 2) du Code d'instruction criminelle, 3) du Code pénal

Au vu de ces considérations, le Conseil d'État insiste pour que les dispositions sous examen soient revues.

Article 20

Le paragraphe 2 ne précise pas les cas dans lesquels la déclaration ne peut pas être immédiatement actée. Le Conseil d'État présume qu'il s'agit du seul cas où le dossier n'est pas complet car tous les documents nécessaires n'ont pas été soumis. Il conviendrait de le préciser à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe. À l'alinéa 2, il pourrait être utile d'indiquer le délai dont dispose la personne concernée pour soumettre les pièces manquantes.

Pour ce qui est du paragraphe 5, le Conseil d'État s'interroge pour quelles raisons l'officier de l'état civil peut refuser d'acter la déclaration de naturalisation. S'agit-il de la seule situation où un dossier n'est pas complet étant donné que, contrairement à ce qui est le cas pour l'option, l'officier de l'état civil n'a pas de compétence pour refuser un dossier qui comporte toutes les pièces requises ? Il conviendra de préciser l'articulation de ce paragraphe avec le paragraphe 2 et, le cas échéant, de les fusionner.

Article 21

En vertu de l'article 19, paragraphe 1^{er}, point 1), le candidat à la naturalisation doit soumettre un extrait du casier judiciaire, délivré moins de trente jours avant le jour de la déclaration de naturalisation. En vertu du paragraphe 1^{er} de l'article sous avis, le candidat doit produire un nouvel extrait du casier judiciaire avant la décision finale du ministre. Le Conseil d'État se demande à quel moment cet extrait doit être produit. Si le nouvel extrait doit également dater de moins de trente jours avant la décision du ministre, comment le candidat est-il censé connaître la date de la décision ? Le ministre lui demandera-t-il de manière proactive de produire un nouvel extrait ? Sinon, comment est-ce que le candidat saura à quel moment il doit le remettre ? Par ailleurs, et à l'instar de l'observation du Conseil d'État au point 4^o du paragraphe 1^{er} de l'article 19, il s'impose de préciser le type de bulletin qui est visé, au regard également du projet de loi n° 6820 précité. Le paragraphe 1^{er} devra clarifier ces points. Le Conseil d'État s'interroge d'ailleurs aussi sur l'utilité de produire un nouvel extrait du casier judiciaire quelques mois seulement après que le candidat a soumis un premier extrait.

Au paragraphe 5, il convient de préciser, à l'instar des articles 37, paragraphe 2, et 44, paragraphe 2, que la notification de l'arrêté ministériel est faite « à la personne concernée ».

Au même paragraphe, le Conseil comprend l'alinéa 2 en ce sens qu'il porte sur les seules personnes naturalisées sur base de l'article 18, étant donné que la résidence habituelle au Luxembourg est une précondition à la naturalisation en vertu de l'article 14 de la loi en projet.

Article 22

Sans observation.

Article 23

D'après les auteurs du projet de loi, cet article vise à réparer une discrimination fondée sur le sexe dans la transmission automatique de la nationalité luxembourgeoise en vertu de la filiation et à favoriser l'unicité de la nationalité au sein de la famille. L'article prévoit ainsi que l'option est ouverte au majeur lorsque son parent ou adoptant possède ou a possédé la nationalité luxembourgeoise et que cette nationalité ne lui a pas été attribuée. Aucune condition de résidence ni de langue ni de suivi de cours d'instruction civique n'est à remplir. Le Conseil d'État peut marquer son accord quant au principe mais s'interroge sur la situation d'une personne dont le parent a possédé mais a perdu la nationalité luxembourgeoise avant la naissance de la personne souhaitant opter pour cette nationalité. L'article 23, tel qu'il est rédigé, aurait vocation à s'appliquer à cette situation étant donné que le parent (ou adoptant) « a possédé la nationalité luxembourgeoise » et que la nationalité n'a pas été attribuée au demandeur. Le Conseil d'État en est à se demander si les auteurs visent également cette situation, au-delà des deux situations décrites au commentaire de l'article, ou s'il ne faut pas, le cas échéant, préciser le texte de l'article 23 pour limiter son champ d'application.

Article 24

Le Conseil d'État comprend la disposition en ce sens qu'elle est destinée à faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise de parents ou d'adoptants d'enfants qui sont ou deviennent Luxembourgeois. D'après les auteurs du projet de loi, la disposition vise à favoriser l'unicité de la nationalité au sein de la famille.

Le texte sous examen n'opère aucune différence selon que l'enfant est mineur ou majeur. Le Conseil d'État s'interroge sur la justification du régime dans l'hypothèse où l'enfant est majeur et devient Luxembourgeois par option ou naturalisation. Pour quels motifs, les parents devraient-ils bénéficier du régime de faveur de l'option ?

Mais, surtout, le Conseil d'État s'interroge-t-il sur l'application du mécanisme dans l'hypothèse de l'adoption.

Ainsi, le système envisagé ne fait pas de distinction entre une adoption plénière et une adoption simple. Le Conseil d'État a cependant des doutes sérieux quant à la justification du régime d'option dans le cas d'une adoption simple et propose de le limiter aux seules adoptions plénières.

Par ailleurs, il importe de distinguer plusieurs cas de figure.

D'abord, si des non-Luxembourgeois adoptent, au Luxembourg, un enfant luxembourgeois, ce dernier perd, de par l'adoption plénière, la nationalité luxembourgeoise, pour acquérir celle de ses parents adoptifs, étant donné que l'article 368 du Code civil prévoit que la filiation adoptive se substitue à la filiation d'origine. Dès lors, les adoptants ne peuvent pas acquérir la nationalité luxembourgeoise à travers leur enfant adopté étant donné que ce dernier n'est plus luxembourgeois, sauf s'il acquiert de nouveau la nationalité luxembourgeoise par après. L'option des adoptants ne pourra dès lors pas jouer au moment de l'adoption, mais uniquement, le cas échéant, plus tard. La situation sera identique à celle de parents biologiques d'un enfant qui devient Luxembourgeois.

Ensuite, dans l'hypothèse rare en pratique où l'adopté n'acquiert pas la nationalité des parents adoptifs en raison de la législation sur la nationalité de leur pays d'origine qui s'y oppose, il ne pourra pas non plus perdre sa nationalité luxembourgeoise si cette perte le rend apatride. Il gardera alors sa nationalité luxembourgeoise et la disposition sous avis pourra trouver à s'appliquer.

Le Conseil d'État s'interroge enfin sur la question de la nationalité de l'enfant luxembourgeois qui détient sa nationalité non pas en vertu du lien de filiation avec ses parents, mais en application du droit du sol et, notamment, d'une option de la part de l'adopté avant sa majorité, en application de l'article 26 du projet de loi. Dans ce dernier cas, un mineur peut par exemple opter, à partir de l'âge de 12 ans, pour la nationalité luxembourgeoise sous condition, notamment, que le parent ou l'adoptant ait résidé au Luxembourg pendant les douze mois consécutifs et précédant immédiatement sa naissance. L'adoptant pourra alors bénéficier de la disposition sous avis.

Le Conseil d'État se demande si, dans ces cas, la nationalité ne constitue pas plutôt un droit personnel dans le chef de l'enfant luxembourgeois que ce dernier détient en vertu du droit du sol ou d'une option qu'il a exercée et qui ne saurait être remplacée en raison de l'établissement d'une nouvelle filiation. Il ne perdrait alors pas sa nationalité luxembourgeoise avec l'adoption et la disposition sous avis aurait vocation à s'appliquer.

Une hypothèse potentiellement couverte par l'article sous avis est encore celle du ressortissant de nationalité étrangère qui adopte l'enfant luxembourgeois de son conjoint de nationalité luxembourgeoise. Dans ce cas, l'adopté garde sa nationalité d'origine et l'adoptant pourra opter pour cette nationalité luxembourgeoise sur base de l'article sous avis. Cependant, de toute façon, l'article 25 du projet de loi sous avis couvre l'accès à la nationalité luxembourgeoise au conjoint étranger d'un ressortissant luxembourgeois et ce dans des conditions plus favorables de sorte que, même dans cette hypothèse, l'article sous avis ne trouvera très probablement pas application.

En conclusion, au vu de ce qui précède et du nombre très limité d'hypothèses dans lesquelles la disposition sous avis pourrait trouver à s'appliquer, le Conseil d'État propose d'omettre la référence à l'adoption sinon de restreindre l'option à l'hypothèse où l'enfant mineur devient Luxembourgeois et de clarifier le dispositif.

Article 25

L'article 25 couvre le cas de l'option en cas de mariage avec un Luxembourgeois. Traditionnellement, le législateur considérait le mariage d'une personne étrangère avec un ressortissant luxembourgeois comme un des facteurs établissant le lien véritable et effectif requis pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Dans son avis précité du 18 mars 2008, le Conseil d'État avait recommandé au législateur de valoriser le facteur d'intégration que constitue le mariage ou le partenariat civil. Néanmoins, la loi du 23 octobre 2008 ne prévoit pas d'accès facilité à la nationalité

luxembourgeoise pour les personnes mariées à un Luxembourgeois. Le projet de loi sous avis réintroduit un régime spécial pour les personnes mariées à un Luxembourgeois et fait une distinction selon que la résidence habituelle est au Luxembourg ou non.

Le mécanisme d'option qui est proposé en cas de mariage avec un Luxembourgeois reprend le dispositif prévu par les articles 19, paragraphe 3, et 21 de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise. D'après ces dispositions, l'étranger qui épouse un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois peut opter pour la nationalité luxembourgeoise « à la condition qu'au moment de la déclaration l'intéressé doit 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 luxembourgeois; est assimilée à une résidence au pays la résidence à l'étranger nécessitée par l'exercice, par le conjoint luxembourgeois, d'une fonction conférée par une autorité luxembourgeoise ou internationale. »

Le Conseil d'État comprend le point a) nouveau en ce sens que les auteurs du projet de loi entendent renoncer à la preuve d'une durée préalable de cohabitation. Le libellé est toutefois privé de signification dès lors qu'au Luxembourg le mariage implique une obligation de cohabitation. Celle-ci est donc nécessairement donnée « *de iure* » du fait du mariage, que l'option soit déclarée au moment du mariage ou par la suite. Quant au point b), le Conseil d'État comprend la communauté de vie de trois années y visée comme pouvant couvrir à la fois le concubinage avant le mariage dont la preuve devrait être rapportée pour opérer l'option suite au mariage, et la communauté de vie suite au mariage et qui en découle de toute façon comme obligation. Se pose cependant la question de la preuve de la communauté de vie en cas de concubinage.

Si les auteurs entendent combattre des pratiques de mariages blancs destinés à conférer la nationalité luxembourgeoise au « conjoint », le Conseil d'État se demande si la solution ne devrait pas plutôt résider dans l'interdiction ou la non-reconnaissance de tels mariages et renvoie au projet de loi⁵ ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance (...) ainsi qu'à son avis y relatif du 15 février 2011.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que l'article 25 n'englobe pas les partenaires d'un partenariat civil alors que les arguments plaidant en faveur d'un régime spécial pour les personnes mariées valent également pour les personnes liées par un partenariat. À défaut d'explications des auteurs quant à la justification de la différence de traitement qui est ainsi opérée, le Conseil d'État réserve sa position en ce qui concerne la dispense du second vote constitutionnel.

Article 26

Cet article est à lire ensemble avec l'article 6 qui introduit le droit du sol de la première génération dans la législation luxembourgeoise. Alors que

⁵ Projet de loi n° 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance ainsi que de modifier et compléter certaines dispositions : - du Code civil ; - du Nouveau Code de procédure civile ; - du Code pénal

l'attribution de la nationalité luxembourgeoise est automatique à la majorité sous certaines conditions, elle est optionnelle à partir de l'âge de 12 ans sous les mêmes conditions. Il convient de noter qu'il résulte de l'article 35, paragraphe 2, du projet de loi que la demande est introduite par les représentants légaux du mineur. Cet article n'appelle pas d'observation supplémentaire de la part du Conseil d'État.

Articles 27 et 28

Sans observation.

Article 29

L'article sous avis ouvre l'option aux personnes « ayant exécuté les obligations résultant du contrat d'accueil et d'intégration ». D'après les auteurs, est visé le contrat prévu par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Il conviendrait de le préciser. En outre, le terme « exécuter » prévu par cette disposition peut prêter à discussion. Ne s'agit-il pas plutôt des personnes qui ont respecté le contrat d'accueil et d'intégration signé par eux en accomplissant les engagements y convenus ?

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que les engagements pris portent selon l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 2 septembre 2011⁶ pris en exécution de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, sur la participation à la formation linguistique, à la formation d'instruction civique et à la journée d'orientation. La personne intéressée devra donc suivre, par exemple, à la fois le cours d'instruction civique et le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg », sauf à remplacer cette deuxième formation par un examen.

Article 30

Le Conseil d'État propose de remplacer les termes « ayant immigré » par ceux de « qui s'est installé » étant donné que le terme « immigré » n'est pas un terme consacré par la loi.

Article 31

Sans observation.

Article 32

Cette disposition au bénéfice des soldats volontaires ayant accompli au moins une année de bons et loyaux services, constitue une disposition

⁶ Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 1. fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration 2. modifiant le règlement grand-ducal du 15 mai 2001 fixant le montant du droit d'inscription à payer lors de l'admission à un cours d'éducation des adultes organisé par le Service de la Formation des Adultes 3. modifiant le règlement grand-ducal du 31 mars 2000 ayant pour objet 1) de fixer les modalités des contrats conventionnant des cours pour adultes et les conditions d'obtention d'un label de qualité et d'une subvention 2) de créer une Commission Consultative à l'Éducation des Adultes 4. modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les montants des droits d'inscription à payer lors de l'admission à un cours organisé par l'Institut national des langues.

très favorable étant donné que la condition précitée constitue la seule condition à remplir. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Article 33

Outre le constat que l'article sous avis porte sur les cas dans lesquels l'officier de l'état civil peut refuser d'acter la déclaration d'option et qu'il s'agit des mêmes cas pour lesquels le ministre peut refuser la naturalisation, l'article sous avis n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Article 34

Au point 3°, le Conseil d'État estime utile de préciser à qui un certificat de nationalité luxembourgeoise peut être demandé. À cet effet, un renvoi aux cas couverts par les articles 24 et 25 est recommandé.

Article 35

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article sous avis, le Conseil d'État s'interroge sur son articulation avec les articles 32 et 37, paragraphe 1^{er}. En effet, alors que l'article 32 du projet de loi prévoit que l'option est ouverte aux soldats volontaires ayant accompli au moins une année de bons et loyaux services, l'article sous avis prévoit que le chef d'état-major peut autoriser le soldat volontaire à signer la déclaration d'option avant l'expiration de la période précitée. La nationalité luxembourgeoise n'est cependant seulement acquise qu'à partir du moment où toutes les conditions légales sont remplies.

Cette disposition fait l'objet de plusieurs observations de la part du Conseil d'État. D'abord, il s'interroge sur l'autorisation à donner par le chef d'état-major au soldat pour signer prématurément une déclaration d'option. Pour quels motifs pourrait-il refuser une telle signature anticipée ? Est-ce qu'il pourrait s'agir de motifs autres que ceux qui se rapportent à la condition des bons et loyaux services ? Ceci est difficilement imaginable, l'accord du chef d'état-major n'étant pas une condition pour l'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

Ensuite, si la nationalité est acquise à partir du moment où toutes les conditions légales sont remplies mais que la déclaration peut être signée sans que ces conditions soient remplies, qui vérifie à quel moment elles sont remplies ? Est-ce que le soldat devra fournir quand-même un certificat attestant qu'il a bien accompli au moins une année de bons et loyaux services ?

Enfin, si la déclaration est signée, par exemple, après six mois de bons et loyaux services, le ministre dispose de quatre mois pour l'annuler. Or, il peut annuler la déclaration seulement si elle a été actée sans que les conditions légales de l'option soient remplies ou si la personne concernée a obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par dissimulation de faits importants ou par fraude. Cependant, l'article 35 autorise précisément à acter une déclaration sans que les conditions légales de l'option soient remplies. La personne concernée n'a pas non plus obtenu la nationalité luxembourgeoise par de fausses affirmations, par

dissimulation de faits importants ou par fraude, de sorte que le ministre n'a pas de possibilité d'annuler une telle déclaration. Qui vérifie alors si, dans les mois après l'expiration du délai à disposition du ministre pour annuler la déclaration, les conditions légales, à savoir les douze mois de bons et loyaux services, sont bien remplies ? Quelles seraient les conséquences si tel n'était pas le cas dès lors que le ministre ne peut plus annuler la déclaration d'option ?

Le Conseil d'État doute également que l'article 62 du projet de loi puisse nécessairement être appliqué à une telle situation.

Au vu de ce qui précède et au regard des articles 88 et suivants du Code civil relatifs aux actes de l'état civil concernant les militaires hors du territoire luxembourgeois, le Conseil d'État recommande vivement de faire abstraction de la possibilité offerte aux seuls soldats volontaires, de faire une déclaration d'option anticipée.

Article 36

Sans observation.

Article 37

Le Conseil d'État comprend les raisons qui ont pu conduire les auteurs à prévoir que l'annulation de la déclaration d'option n'est pas admise lorsqu'elle a pour résultat de rendre apatride la personne concernée. Il souhaite cependant attirer l'attention des auteurs sur le fait qu'une personne qui, de sa propre volonté, a abandonné sa nationalité d'origine, peut, par de fausses affirmations, par dissimulation de faits importants ou par fraude, obtenir, sans sanction possible, la nationalité luxembourgeoise. L'article 7, paragraphe 3, de la Convention européenne sur la nationalité prévoit que les États parties peuvent, dans une telle situation, déchoir la personne concernée de sa nationalité même si cette déchéance aurait comme effet de la rendre apatride.

Article 38

Le Conseil d'État s'interroge sur la justification de la durée très longue de l'interdiction qui est proposée ainsi que sur l'absence d'aménagement possible de celle-ci.

Article 39

D'après l'article sous avis, la procédure de recouvrement sera désormais ouverte à toutes les personnes qui ont perdu la nationalité luxembourgeoise. Elle n'est plus limitée aux Luxembourgeois d'origine, mais est étendue aux personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité luxembourgeoise. Cet article rencontre l'approbation du Conseil d'État étant donné qu'il met fin à une distinction entre différentes catégories de Luxembourgeois.

Articles 40 à 43

Sans observation.

Article 44

L'observation du Conseil d'État relative à l'article 37 du projet de loi s'applique également à l'article sous avis.

Article 45

Pour ce qui est de la disposition sous avis, il est renvoyé à l'observation du Conseil d'État relative à l'article 38.

Article 46

À la suite de l'article 45, il est ajouté un nouveau chapitre 3 portant sur les « nom[s] et prénoms des personnes obtenant la nationalité luxembourgeoise à la suite d'une procédure ». Les auteurs du projet de loi proposent l'abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise et l'intégration de la substance de ces dispositions dans le présent projet de loi. Par ailleurs, le projet de loi n° 6568⁷ portant réforme du droit de la filiation, comporte un article IV dont l'objet est « de modifier certaines dispositions de la loi du 11 Germinal an XI (1^{er} avril 1803) relative aux prénoms et changements. Ces modifications sont un corollaire des modifications de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise et de l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la double nationalité. ». Le Conseil d'État estime que dans un souci de lisibilité il est préférable de regrouper toutes les dispositions relatives aux noms et prénoms dans un seul acte législatif.

En ce qui concerne le texte proposé, l'article 46 prévoit dans son paragraphe 1^{er} que les personnes qui obtiennent la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement, conservent en principe le nom et les prénoms qu'elles portent selon les règles du pays d'origine. Il s'agit de l'affirmation du principe d'immutabilité du nom qui n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Article 47

Cet article, qui constitue, sans le dire, une exception à l'article 46, n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Article 48

Sans observation.

Articles 49 à 52

Les articles 49 à 52 donnent maintes précisions concernant la transposition et l'attribution de noms et de prénoms dont certaines sont

⁷ Projet de loi n° 6568 portant réforme du droit de la filiation, modifiant – le Code civil, – le Nouveau Code de procédure civile, – le Code pénal, – la loi du 11-21 germinal an XI relative aux prénoms et changement de noms, – et la loi communale du 13 décembre 1988

reprises de la loi précitée du 7 juin 1989. Selon les auteurs du projet de loi, les nouvelles dispositions visent à consacrer la pratique administrative.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi n° 6568 portant réforme du droit de la filiation cité ci-devant ne comporte pas les mêmes détails relatifs aux modifications de nom acceptées, contrairement à l'article 52 du projet de loi sous avis. En ce qui concerne le changement de prénom, ledit projet ne comporte aucune précision. Par ailleurs, l'article 51 du projet sous avis prévoit que la transposition et l'attribution de nom s'étendent de plein droit à l'enfant âgé de moins de dix-huit ans à la date de l'arrêté ministériel tandis que l'article 5 du projet de loi n° 6568 précité exige le consentement personnel de l'enfant de plus de treize ans à tout changement de nom. En cas de transposition des prénoms d'un enfant mineur dans le cadre d'une naturalisation, le consentement personnel de l'enfant est requis dès qu'il a atteint l'âge de douze ans révolus, conformément à l'article 49 du projet de loi sous avis. Une telle disposition ne figure pas au projet de loi n° 6568.

La comparaison des deux dispositifs en projet montre que la personne qui désire un changement de nom ou de prénom sera ainsi soumise à une réglementation différente selon qu'elle introduit sa demande simultanément avec sa demande en obtention de la nationalité luxembourgeoise (voire au plus tard un an après la déclaration d'option ou de recouvrement) ou à une date postérieure. Le Conseil d'État se prononce en faveur d'une uniformisation des règles prévues et renvoie à sa demande de regrouper toutes les dispositions relatives aux changements de noms et de prénoms dans un seul dispositif.

Article 53

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge si la demande est à introduire directement auprès du ministre ou à travers l'officier de l'état civil. Est-ce que la réponse diffère si la demande est introduite conjointement avec la déclaration de naturalisation, auquel cas l'officier de l'état civil transmettrait la demande au ministre, ou si elle est introduite postérieurement à la déclaration auquel cas elle serait introduite directement auprès du ministre. Une clarification de l'article en ce sens semble utile aux yeux du Conseil d'État. Il en va de même pour le paragraphe 3.

Le Conseil d'État note par ailleurs qu'en phase avec le projet de loi n° 6568 précité, la possibilité, figurant dans la loi précitée du 7 juin 1989, pour des tierces personnes de demander la révocation de la décision autorisant la transposition ou l'attribution d'un nom et prénom n'est plus reprise dans la loi en projet. D'après les auteurs, ce droit n'a d'ailleurs jamais été exercé et le Conseil d'État peut marquer son accord à sa suppression.

Article 54

Sans observation.

Article 55

Le projet de loi prévoit de réduire le nombre de cas de perte de la nationalité et de limiter la perte de la nationalité luxembourgeoise au cas de figure de la renonciation et de la déchéance. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition.

Article 56

Sans observation.

Article 57

Contrairement à la législation française, le mineur n'est pas autorisé à renoncer à la nationalité luxembourgeoise. Cette restriction n'est pas autrement commentée par les auteurs. La disposition sous revue se rapporte à l'article 8 de la Convention européenne sur la nationalité précitée qui prévoit la perte de la nationalité à l'initiative de l'individu à condition que les personnes concernées ne deviennent pas apatrides. Le Conseil d'État note que les auteurs n'appliquent pas la possibilité prévue par la Convention de limiter la renonciation à la nationalité luxembourgeoise aux seuls ressortissants qui résident habituellement à l'étranger.

Articles 58 à 63

Sans observation.

Article 64

Pour ce qui est de la disposition sous avis, il est renvoyé à l'observation du Conseil d'État relative à l'article 38.

Articles 65 et 66

Sans observation.

Article 67

Cet article, qui est le corollaire des compétences attribuées au ministre dans le cadre des procédures d'option, de recouvrement et de renonciation, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 68 et 69

Les articles sous avis donnent compétence au ministre pour ordonner à l'officier de l'état civil la rectification de l'acte d'indigénat par simple mention. Il s'agit d'une procédure simplifiée par rapport à la procédure applicable conformément à l'article 99 du Code civil relatif aux rectifications des actes de l'état civil et qui complète la compétence en la matière du procureur d'État prévue par l'article 99 précité par une compétence particulière du ministre. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Article 70

Sans observation.

Article 71

Les auteurs indiquent que, dans un souci de simplification administrative, la durée de validité du certificat de nationalité luxembourgeoise n'est plus limitée à cinq années mais est désormais illimitée. Le Conseil d'État peut y marquer son accord, il propose toutefois d'écrire en début du paragraphe 1^{er} « le ministre délivre.. » au lieu de « le ministre peut délivrer... ».

Article 72

Sans observation.

Article 73

Ainsi que l'indiquent les auteurs de la loi en projet, cet article est inspiré de l'article 31 du code civil français et reprend le partage de la charge de la preuve y prévu. Cet article n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Articles 74 à 76

Sans observation.

Article 77

D'après les auteurs du projet de loi, cet article, repris de l'article 17-2, alinéa 1^{er}, du code civil français, consacre la pratique administrative suivie depuis plusieurs décennies par le ministère compétent. Il n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Articles 78 à 85

Sans observation.

Article 86

Il convient de noter que, contrairement à ce que semble laisser entendre l'article 86 sous avis, l'autorisation du déclarant en vue de solliciter un nouvel extrait du casier judiciaire luxembourgeois avant la décision du ministre, visée à l'article 19, du paragraphe 1^{er}, point 5°, n'est de toute façon pas requise dans le cadre de la procédure de recouvrement de la nationalité ainsi qu'il ressort de l'article 41, paragraphe 1^{er}, point 1°. Il pourra donc être fait abstraction de la référence audit point 5°.

Article 87

L'article sous avis limite dans le temps la faculté pour les descendants d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900 qui a perdu la nationalité luxembourgeoise, de recouvrer celle-ci. Ainsi, la demande en certification de la qualité d'un tel descendant doit être introduite jusqu'au 31 décembre 2018 et la déclaration en recouvrement doit être souscrite avant le 1^{er} janvier 2021. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec

cette disposition qui supprime, après une phase de transition, ce droit de personnes qui, très souvent, n'ont aucun lien réel avec le Luxembourg.

Cependant, au commentaire de l'article, les auteurs indiquent que ce cas de recouvrement sera soumis au droit commun. Dans ce cas, le recouvrement pourrait être refusé dans les hypothèses visées à l'article 40 et la procédure serait régie par les articles 41 à 45 du projet de loi. Or, le paragraphe 1^{er} de l'article sous avis prévoit que « les paragraphes qui suivent » régissent les conditions de recouvrement. Il ne ressort pas de ce paragraphe 1^{er} que lesdites dispositions s'appliquent également au présent cas. Si tel est en effet l'intention des auteurs, il importe de le préciser.

Article 88

Sans observation.

Articles 89 à 92

Sans observation.

Article 93

Au paragraphe 1^{er} il convient de remplacer le mot « sont » par celui de « restent ».

Pour ce qui est du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État est d'avis qu'il serait utile de préciser qu'il se rapporte au paragraphe 1^{er}.

Article 94

Sans observation.

Article 95

Cet article, qui précise que les dispositions de la loi en projet s'appliquent aux demandes de transposition du nom et des prénoms introduites avant et après son entrée en vigueur, n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Articles 96 à 106

Les auteurs expliquent s'être inspirés de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Or, la loi sous examen retient un vocabulaire dépassé en matière de protection des données, et en particulier les termes de « banque de données ». Le Conseil d'État propose de retenir le concept de « registre » ou de viser simplement « le traitement des données ».

En outre, alors que l'article 41 de la loi précitée du 19 juin 2013 dispose que l'interdiction de communiquer des données figurant au registre national ou communal ne vise pas les autorités, administrations, services, institutions ou organismes qui sont habilités à obtenir de telles données par ou en vertu de la loi, l'article 104, paragraphe 2, prévoit l'adoption de règlements grand-ducaux pour déterminer les entités qui peuvent recevoir

communication de ces listes. Or, étant donné qu'il s'agit d'une ingérence dans la vie privée des personnes, elle doit, en vertu de l'article 11(3) de la Constitution, être fixée par une loi. Une telle exception ne saurait dès lors être reléguée à un règlement grand-ducal, sauf à spécifier, en application de l'article 32(3) de la Constitution, dans la loi les fins, les conditions et les modalités suivant lesquels de tels règlements peuvent être pris. Tel n'est cependant pas le cas pour ce qui est de l'article sous avis et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Par ailleurs, quant à l'article 106, il s'impose de viser avec précision quels traitements des données relatives à l'autorisation de séjour et à la protection internationale sont visés. Il pourra s'agir, notamment, du « fichier des étrangers exploité pour le compte du service des étrangers du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions ». En outre, pour ce qui est de l'accès à ces traitements, il convient de préciser que les personnes visées ont un « accès direct, par un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel »⁸ en question et ce uniquement « dans le cadre de l'exercice de leur mission ».

Article 107

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations d'ordre général

Dans une loi, les dispositions sont à regrouper en respectant l'ordre suivant : Dispositions autonomes, dispositions modificatives, dispositions abrogatoires, dispositions transitoires, intitulé de citation, mise en vigueur. Le dispositif proposé ne suit pas cet ordre. Il convient dès lors de le restructurer et de renuméroter les articles en conséquence.

Lorsqu'il est fait référence dans le corps du dispositif à un paragraphe, il faut omettre les parenthèses entourant les numéros des paragraphes dont il s'agit.

Article 9

Il est précisé que par ministre est compris le membre du Gouvernement ayant la Justice dans ses attributions. Comme il est en théorie possible que la matière de la Nationalité soit à l'avenir attribuée à un autre ministre, le Conseil d'État propose de viser le ministre ayant la Nationalité dans ses attributions.

Article 25

Au point 1), infra a), les termes « ces dispositions » pourront être mis au singulier.

⁸ Article 10, paragraphe 2, point c) du projet de loi 1) portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2) modifiant (...) (doc. parl. n° 6675¹⁸ – Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle)

Article 68

Le Conseil d'État propose d'écrire à l'article 68 « indication de la mauvaise base légale » plutôt que de « fausse indication de la base légale ».

Article 72

Au paragraphe 3, il est fait référence à l'article 71, paragraphe 4 qui n'existe pas dans le dispositif du projet de loi.

Articles 80 et 81

Il convient de se référer aux lois en indiquant les dates de leur promulgation.

Il faudrait dès lors écrire à l'article 80 : « Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » et à l'article 81 « loi modifiée du 29 août 2008 relative à la libre circulation des personnes et l'immigration ».

Article 87

Au paragraphe 1^{er}, la référence aux paragraphes qui suivent est à mettre au singulier en écrivant « le paragraphe qui suit ».

Article 88

L'expression « communautaire » n'est plus de mise depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui a aboli la Communauté européenne. Il convient de la remplacer par une référence au droit de l'Union européenne.

Article 89

Cet article dispose qu'est abrogée la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité, à l'exception de son article III. L'article III comprend des dispositions modificatives. La précision suivant laquelle l'article III n'est pas concerné par l'abrogation est superflue en ce que l'abrogation d'une loi autonome n'entraîne pas celle des modifications à d'autres textes qui ont pu être apportées par cet acte. Par ailleurs, la disposition suivant laquelle la loi précitée du 23 octobre 2008 est abrogée « sans préjudice à l'article 94 de la présente loi » est inutile, en ce que l'article 94 est une disposition transitoire.

Il convient en conséquence de faire abstraction de l'article sous examen.

Article 93, paragraphe 2 et article 94, paragraphe 2

Il est sous-entendu que les articles auxquels il est renvoyé sont des articles de la loi en projet. Le Conseil d'État propose dès lors d'omettre les termes « de la présente loi ».

Article 107

L'intitulé abrégé qui est proposé devra être complété par la date de promulgation de la loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes