

Observations
du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
sur le 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
luxembourgeoise¹

I. FONDEMENT

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) émet les présentes observations dans le cadre de son rôle d'Agence à laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a confié la responsabilité de fournir la protection internationale aux réfugiés et aux autres personnes relevant de son mandat, et d'aider les gouvernements dans la recherche de solutions durables au problème des réfugiés.

Tel qu'établi dans son Statut, le HCR remplit son mandat de protection internationale, notamment *« en poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications »*². La responsabilité de surveillance du HCR en vertu de son Statut est réitérée à l'article 35 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés³ (ci-après Convention de 1951), aux termes duquel les États parties s'engagent à *« coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [...] dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention. »* Le même engagement est inclus à l'article II du Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (ci-après Protocole de 1967).

En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies a confié au HCR un mandat global de protection internationale des apatrides ainsi que de prévention et réduction de l'apatridie⁴. Elle a expressément demandé au HCR *« de fournir aux États intéressés des services techniques et*

¹ 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, Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, disponible sur :

http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/120/221/121290.pdf

² Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Résolution 428 de l'Assemblée générale (V), 14 décembre 1950, para. 8(a), disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=471611ed39c>.

³ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 189, p. 137, Disponible sur

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0652682>.

⁴ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/50/152, 9 février 1996, disponible sur <http://www.un.org/documents/ga/res/50/ares50-152.htm> réaffirmée dans des résolutions ultérieures, *inter alia*, A/RES/61/137 de 25 janvier 2007 ; A/RES/62/124 de 24 janvier 2008 ; et A/RES/63/148 de 27 janvier 2009, disponible respectivement sur <http://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html> ; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html> ; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

consultatifs pour l'élaboration et l'application de lois sur la nationalité»⁵. Elle a aussi conféré au HCR un rôle spécifique prévu à l'article 11 de la Convention du 30 août 1961⁶ sur la réduction des cas d'apatridie⁷ (ci-après la « Convention de 1961 »).

Par ailleurs, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a demandé à l'Agence de fournir des conseils techniques à l'égard de la législation sur la nationalité et toute autre législation pertinente « *en vue d'adopter et d'appliquer des garanties conformes aux principes fondamentaux du droit international pour éviter les cas d'apatridie découlant du déni ou de la privation arbitraire de la nationalité* »⁸.

Il a, en outre, demandé au HCR d'entreprendre « *les activités visant à appuyer l'identification, la prévention, la réduction des cas d'apatridie ainsi qu'à renforcer la protection des apatrides* »⁹ et « *de fournir des conseils techniques aux Etats parties sur la mise en œuvre de la Convention de 1954 afin de garantir l'application systématique de ses dispositions* »¹⁰.

Ainsi, le HCR a un intérêt direct dans les législations nationales susceptibles d'avoir un impact sur la prévention ou la réduction des cas d'apatridie, la protection des apatrides, en ce compris l'application de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides¹¹ (ci-après Convention de 1954), la protection des réfugiés en ce compris l'application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après Convention de 1951) et l'application des garanties prévues à leur égard dans les traités internationaux des droits humains. Le 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 (ci-après projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise) est susceptible d'avoir un impact dans ces domaines, ce qui motive les observations reprises ci-après.

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le HCR tient tout d'abord à exprimer son appréciation quant au dialogue avec le ministère de la Justice lors du processus d'élaboration du projet de loi sur la nationalité. C'est dans ce contexte qu'avaient été émises, en novembre 2012, les « *Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise* »¹². Il se félicite de la volonté du Gouvernement de tenir compte de la plupart des recommandations émises dans ce cadre.

⁵ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/50/152 de 9 février 1996, para.15.

⁶ Convention sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961. Entrée en vigueur le 13 décembre 1975. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, p. 175, disponible sur <http://www.unhcr.fr/4b151d040.html>.

⁷ *Ibidem*, article 11 qui prévoit la création « *d'un organisme auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la présente Convention pourront recourir pour examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente* ».

⁸ Vois ExCom, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, No. 106 (LVII) – 2006, 6 octobre 2006, para. (i) et (j), disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4649c28f2>.

⁹ *Ibidem*, para. a).

¹⁰ *Ibidem*, para. (x) ; voir aussi para. (i).

¹¹ Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 360, p. 117, disponible sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensdocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f4dc02>.

¹² UNHCR, *Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise*, 20 novembre 2012.

Le projet de loi présente en effet de nombreuses avancées tant en ce qui concerne la réduction et la prévention des cas d'apatridie qu'en termes d'accès facilité à la nationalité pour les personnes bénéficiant de protection internationale et les apatrides. Le HCR se félicite également de la volonté du Gouvernement de ratifier la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997.

En revanche, si le HCR s'était réjoui de l'engagement pris par le Grand-Duché de Luxembourg, en décembre 2011, à l'occasion de l'Événement intergouvernemental au niveau Ministériel relatif aux personnes réfugiées et aux apatrides¹³, le HCR est maintenant surpris et préoccupé par le fait que, dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la nationalité, le Gouvernement se prononce contre l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et ce, contrairement à ses engagements antérieurs¹⁴.

III. CONSIDERATIONS RELATIVES A CERTAINES DISPOSITIONS SPECIFIQUES DU PROJET DE LOI SUR LA NATIONALITE LUXEMBOURGEOISE

Les considérations ci-après traitent en premier lieu de l'adhésion à la Convention de 1961. Elles suivent ensuite l'ordre des articles du projet de loi et la séquence dans laquelle elles sont mentionnées n'est pas indicative de leur importance. Elles concernent la ratification de la Convention européenne sur la nationalité, l'acquisition automatique et simplifiée de la nationalité luxembourgeoise et enfin, l'accès facilité à la nationalité pour les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides.

1. Adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement « *se prononce contre l'adhésion à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie* »¹⁵, considérant « *que le Grand-Duché dispose d'un pavillon maritime relativement important et que les autorités luxembourgeoises ne sont pas en mesure de contrôler tous les navires sous pavillon luxembourgeois qui circulent en mer, les auteurs du projet de loi estiment que l'article 3 précité est susceptible de conduire à des abus* ».

¹³ UNHCR, Pledges 2011, « *UNHCR ministerial meeting to commemorate the 60th anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 50th anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* » (Geneva, Palais des Nations, 7-8 December 2011), disponible sur : <http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf>. Voir aussi discours de Monsieur Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du Grand-Duché de Luxembourg, événement intergouvernemental au niveau ministériel à l'occasion de la commémoration de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, Genève, le 7 décembre 2011. Lors de cette commémoration, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du Grand-Duché du Luxembourg, Monsieur Nicolas Schmit, avait en effet annoncé que « *le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg s'engage à adhérer à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* » et déclaré que « *les procédures pour l'adhésion sont en train d'être entamées au niveau national* ».

¹⁴ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, exposé des motifs, point 3.3, 3ème tiret, p. 19.

¹⁵ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, exposé des motifs, point 3.3, 3ème tiret, p. 19. (http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2013/03-mars/21-biltgen/pl.pdf).

Tout en comprenant le souci légitime des autorités luxembourgeoises de prévenir les potentiels abus qui pourraient découler de la mise en œuvre des dispositions introduites dans la législation nationale, Le HCR souhaite toutefois rassurer sur les craintes exprimées quant à l'application de l'article 3 de la Convention de 1961.

En effet, à la connaissance du HCR, parmi les Etats partie à la Convention de 1961 et mettant en œuvre son article 3 et dont certains disposent d'une flotte nettement plus importante que celle du Grand-Duché du Luxembourg¹⁶, il n'a jamais été rapporté d'abus ni de problème liés à des naissances à bord de navires ou d'aéronefs¹⁷.

De plus, les collaborateurs de l'administration maritime, n'ont à ce jour, et depuis la création du registre maritime en 1990, jamais eu connaissance d'une naissance à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois¹⁸.

Par ailleurs, il convient de noter que l'article 3 de la Convention qui, combiné à d'autres articles de cette même Convention, invite les Etats parties à couvrir les risques d'apatridie d'enfants nés ou trouvés à bord d'un navire ou d'un aéronef, n'aboutirait à l'octroi de la

¹⁶ Selon les informations dont le HCR dispose, la flotte totale luxembourgeoise se composait, en mai 2013, de 253 navires marchands (<http://www.maritime.lu/luxembourg-merchant-fleet>) et d'environ un millier de bâtiments de plaisance. Le registre de plaisance comprenant tous les bâtiments « enregistrés » au Luxembourg, y compris des planches à voile et autres embarcations de taille réduite ainsi que quelques bâtiments d'une vingtaine de mètres, certaines de ces unités ne battent pas pavillon luxembourgeois. Seules 2 unités de plaisance de plus de 24 mètres sont répertoriées. Par ailleurs, cette flotte n'inclut aucun navire commercial de passagers et il semble qu'aucun projet de ce type ne soit prévu à l'heure actuelle.

¹⁷ Bien que parmi l'information dont dispose la HCR quant à l'étendue des flottes maritimes des Etats, la composition de celles-ci diffère d'un Etat à l'autre, rendant ainsi la comparaison difficile, il apparaît toutefois évident que le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un nombre total de bateaux inférieur (voire très nettement inférieur) au nombre de bateaux battant pavillon d'autres pays parties à la Convention de 1961 dont le Canada, Panama et le Royaume Uni.

En effet, le Panama dispose d'environ 8100 navires enregistrés (comprenant bateaux de pêche, yachts, cargos, tankers,...(http://www.panama-offshore-services.com/panama_maritime_law.htm), la flotte canadienne compte quant à elle 50 168 navires, dont 18 329 navires de plaisance (<http://wwwapps.tc.gc.ca/Saf-Sec-Sur/4/vrqs-srib/1.aspx?lang=e>) et le Royaume-Uni enregistrait 1.944 navires de jauge brute supérieure à 100 tonnes en septembre 2012 (correspondant majoritairement à des navires marchands, étant donné la dimension de plus de 24 mètres).

En dépit de la taille importante de leurs flottes, tant le Royaume-Uni que le Canada ont expressément consacré le principe illustré à l'article 3 de la Convention de 1961 dans leur législation nationale. Ainsi, le *British Nationality Act* de 1981, tel que modifié par le « *British Overseas Territories Act* » du 26 février 2002 dispose : « *Under s.50(7), for the purposes of the Act, a person born outside the United Kingdom on or after 1 January 1983 aboard a ship (including a hovercraft) or aircraft is regarded as having been born in the United Kingdom if, at the time of the birth: (a) the ship or aircraft was registered in the United Kingdom, or (b) the ship or aircraft was unregistered, but belonged to the Government of the United Kingdom; and either (a) his or her father or mother was a British citizen; or (b) the person would otherwise have been born stateless* » (25.2.4.1). En vertu du « *Canadian Citizenship Act* » de 1985 : « *Pour l'application de la présente loi : la personne née à bord d'un bâtiment canadien, au sens de l'article 2 de la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, ou à bord d'un aéronef immatriculé au Canada sous le régime de la Loi sur l'aéronautique et de ses règlements est réputée née au Canada* » (<http://lawslois.justice.gc.ca/PDF/C-29.pdf>). Pourtant, ces pays n'ont jamais fait état, à la connaissance du HCR, de problèmes ou d'abus particuliers liés à des naissances d'enfants apatrides à bord de leurs navires.

La même conclusion vaut d'ailleurs pour des pays n'ayant pas explicitement mis en œuvre l'article 3 de la Convention de 1961 mais disposant cependant d'une flotte de taille importante (le Panama ou encore le Libéria, dont la flotte comptait 3,140 navires en 2010, <http://www.lisecr.com/lisecr/Portals/0/Flagship28.pdf>).

¹⁸ Information communiquée par le Commissariat aux affaires maritimes du Luxembourg, le 2 mai 2013.

nationalité (en l'espèce luxembourgeoise) que dans les très rares cas d'enfants trouvés ou qui seraient autrement apatrides¹⁹.

Afin de s'assurer de cette interprétation, à l'instar d'autres Etats²⁰, il est possible d'insérer des précisions dans la législation. La disposition légale pertinente pourrait ainsi prévoir que la nationalité luxembourgeoise est attribuée aux enfants nés ou trouvés à bord des navires battant pavillon luxembourgeois ou à bord des aéronefs luxembourgeois, uniquement s'ils sont de parents inconnus ou sont autrement apatrides.

De manière plus générale, le HCR est d'avis que la législation luxembourgeoise actuelle vise déjà activement à prévenir et à réduire l'apatridie et ne présente pas d'obstacles à ce que le Grand-Duché du Luxembourg accède à la Convention de 1961. Le projet de loi sur la nationalité rapproche même davantage la législation nationale de la Convention de 1961²¹.

En particulier, le HCR relève l'introduction de diverses mentions spécifiques aux apatrides dans le projet de loi commenté (notamment dans le libellé des nouveaux articles 2 et 2-1 de la loi sur la nationalité).

Le Gouvernement a également maintenu la disposition qui prévoit que la déchéance de la nationalité luxembourgeoise par le ministre de la Justice ne peut avoir lieu lorsque celle-ci a pour résultat de rendre la personne apatride²².

Les rares formulations du projet de loi qui ne seraient pas encore en parfaite conformité avec la Convention, ne sont en tout état de cause pas de nature principielle et pourraient, si elles devaient l'être, être graduellement résolues après l'adhésion à cette Convention. Il en est de même pour ce qui concerne l'insertion dans la législation luxembourgeoise d'un article reflétant l'article 3 de la Convention de 1961, que le HCR avait soulevé dans un souci d'amélioration de la législation existante²³, mais qui ne devrait pas être de nature à bloquer l'adhésion du Grand-Duché du Luxembourg à ladite Convention.

L'adhésion à la Convention de 1961 par le Grand-Duché n'a, ainsi, pas pour principal objectif d'améliorer la législation luxembourgeoise mais, de manière plus importante, de contribuer aux efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial, en renforçant les normes et pratiques existantes et en encourageant ainsi d'autres Etats tant européens que non

¹⁹ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 décembre 2012, § 62-63 (disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>) et HCR, *Anniversaire des conventions relatives aux réfugiés et à l'apatridie - Compilation des Résumés des conclusions des Réunions d'experts*, May 2012, disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe2e6932.html>, Réunion d'experts, *Interprétation de la Convention de 1961 et prévention de l'apatridie chez les enfants*, Dakar, Sénégal, 23 et 24 mai 2011, p. 84 (en français), art. 3.

²⁰ Voyez par exemple l'article 14 de la législation autrichienne sur la nationalité qui prescrit: « *A person born aboard a ship under the marine flag of the Republic or aboard an aircraft of Austrian nationality is considered to be born on the territory of the Republic, when applying paragraph (1), subparagraph a), above* » (An alien shall be granted nationality if he was born on the territory of the Republic and has been stateless since birth).

²¹ Voir par exemple, le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, Commentaire des articles, article 2, point 1, p. 20. « (...) L'objectif 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 1961 ».

²² Voir projet de loi n° 6561, article 2, 32°.

²³ UNHCR, *Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise*, 20 novembre 2012.

européens, dont la législation est insatisfaisante en termes de prévention et de réduction de l'apatridie, à adhérer à ladite Convention.

En particulier, certains Etats européens comme notamment Chypre, l'Estonie, l'Islande, la Lituanie, la Macédoine, Malte, la Norvège et la Turquie ont des législations nationales qui ne garantissent pas suffisamment la prévention et la réduction des cas d'apatridie. D'autres Etats dont ceux de la région des Grands Lacs et d'autres avec lesquels le Grand-Duché du Luxembourg entretient un partenariat de coopération au développement, comme le Mali et la Namibie présentent également des législations en contradiction avec la Convention de 1961. L'adhésion du Grand-Duché à la Convention de 1961 pourrait ainsi influencer ces Etats et les inciter à adopter des législations en accord avec les normes internationales, permettant ainsi de réduire le nombre de cas d'apatridie au niveau mondial et de ce fait, diminuer le nombre potentiel d'apatrides sur le territoire luxembourgeois.

La prévention des conflits de loi ; la contribution à la paix internationale et à la prévention des déplacements forcés; l'amélioration du développement économique et social ; la promotion de l'état de droit et une meilleure régulation des migrations internationales sont d'autres raisons avancées en faveur d'une adhésion de cette Convention²⁴. Cette adhésion respecterait l'engagement du Grand-Duché de Luxembourg en matière des droits humains et traduirait sa volonté de se conformer aux normes internationales dans ce domaine.

Recommandation :

Le HCR recommande aux autorités luxembourgeoises d'adhérer à la Convention de 1961 afin de contribuer aux efforts de réduction des cas d'apatridie au niveau mondial. Ainsi, le Grand-Duché du Luxembourg honorerait également ses engagements pris en décembre 2011 lors de l'Evènement intergouvernemental au niveau Ministériel relatif aux personnes réfugiées et aux apatrides.

En ce qui concerne l'article 3 de la Convention de 1961, afin de mettre la législation nationale en totale conformité avec la Convention de 1961, il pourrait être inséré un 6° dans l'article 1^{er}, al. 1^{er} de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise tel que modifié par le projet de loi. Cette nouvelle disposition pourrait être libellée comme suit: « *Art 1er. Sont Luxembourgeois : (...) 6° l'enfant né où trouvé à bord d'un navire ou d'un aéronef battant pavillon luxembourgeois ou immatriculés au Grand-Duché de Luxembourg s'il est autrement apatride à la naissance ou de parents inconnus* ».

2. Ratification de la Convention européenne sur la nationalité

Le HCR accueille favorablement l'intention du Gouvernement luxembourgeois, exprimée à l'article 1^{er} du projet de loi commenté, de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997 (ci-après Convention européenne sur la nationalité de 1997)²⁵ que le Grand-Duché a signée en date du 26 mai 2008²⁶.

²⁴ Pour plus de détails, voir UNHCR, *The statelessness Convention campaign, Why States should accede to the 1954 and 1961 Conventions*, 2011.

²⁵ Conseil de l'Europe, Convention européenne sur la nationalité, 1997, disponible sur <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>.

²⁶ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, Article 1^{er}.

En effet, la Convention européenne sur la nationalité de 1997 régit l'acquisition et la perte de la nationalité et comprend, entre autres, une large gamme de garanties contre l'apatridie, dont la plupart sont semblables à celles de la Convention de 1961, il s'agit dès lors d'un point de référence notable pour réunir un consensus général dans le domaine de la nationalité.

3. Acquisition automatique et simplifiée de la nationalité luxembourgeoise

Acquisition automatique de la nationalité luxembourgeoise

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

« Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit :

L'article 1^{er} est modifié comme suit :

« Art. 1er Sont Luxembourgeois :

(...)

« 2° l'enfant né au Grand-Duché de parents légalement inconnus ; l'enfant trouvé dans le Grand-Duché est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né sur le sol luxembourgeois ;

3° l'enfant né au Grand-Duché qui ne possède pas de nationalité en raison du fait que son parent ou ses parents sont apatrides ;

4° l'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent pas d'acquérir la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents, **sauf si ces lois lui permettent une acquisition de ces nationalités uniquement dans le cas d'un retour dans les pays étrangers concernés ; »**

Commentaire des articles:

(...) Le point 4° vise à accorder la nationalité luxembourgeoise aux enfants nés au Grand-Duché de parents étrangers, à condition que les lois étrangères de nationalité ne lui permettent pas d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents. **Toutefois, dans le cas où les enfants ne peuvent acquérir la nationalité de leurs parents qu'à la condition d'aller résider dans le pays d'origine de ces derniers, les enfants obtiennent quand même la nationalité luxembourgeoise**²⁷.

Le terme « sauf si », utilisé au point 4° du nouvel article 1^{er} ne semble pas refléter la volonté exprimée par le gouvernement dans le commentaire des articles, consistant à accorder la nationalité luxembourgeoise aux enfants qui seraient contraints de résider dans le pays d'origine de leurs parents pour en acquérir la nationalité.

Recommandation :

Afin de refléter la volonté du gouvernement exprimée dans le commentaire des articles du projet de loi commenté, le HCR recommande de réviser le libellé de l'article 2 du projet de loi modifiant l'article 1^{er}, 4° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise. En l'espèce, le terme « sauf si » ne semble pas adéquat par rapport à la signification recherchée.

De plus, le nouvel article 1, 4° envisage la situation de « retour » alors que le commentaire des articles utilise le terme de « résidence ». Etant donné que ces deux termes ont une signification différente, le HCR considère qu'il serait préférable de se référer à une seule et même notion tant pour le projet de loi que pour le commentaire de l'article.

²⁷ Projet de loi, Commentaire des articles, p. 20.

La disposition pourrait éventuellement être reformulée comme suit :

4° « L'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers, à condition qu'aucune loi étrangère de nationalité ne lui permette d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents ou que l'acquisition de ces mêmes nationalités ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés ».

Acquisition simplifiée de la nationalité luxembourgeoise

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

« Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit :
(...) »

3. À la suite de l'article 2, il est ajouté un nouvel article 2-1 qui prend la teneur suivante :

« Art. 2-1. (1) Peuvent réclamer la nationalité luxembourgeoise par une déclaration à faire en conformité de l'article 21 :

(...) »

3° le mineur ou le majeur né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers, à condition qu'il ait eu une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins dix années et que sa mère ait effectivement et légalement résidé au Grand-Duché au moment de sa naissance ; pendant la minorité de l'intéressé, la déclaration est présentée par son représentant légal ; le consentement personnel de l'intéressé est requis dès qu'il ait atteint l'âge de douze ans révolus »

Selon cette disposition, tant le majeur que le mineur sont visés par la procédure simplifiée pour réclamer la nationalité luxembourgeoise. Dans le cadre du dialogue avec le ministère de la Justice, le HCR a toutefois noté, pour ce qui concerne les enfants, le caractère subsidiaire de cette procédure, qui ne s'appliquerait que dans le cas où l'enfant visé dans la disposition commentée ne pourrait acquérir la nationalité luxembourgeoise de manière automatique en vertu de l'article 1^{er} 3° et 4° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise tel que modifié par le projet de loi. Ce caractère subsidiaire pourrait être utilement reflété par exemple dans une circulaire d'application.

4. Accès facilité à la nationalité pour les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides.

Introduction d'un accès facilité à la nationalité

- Durée de séjour (article 2 du projet de loi, nouvel article 7 (3) 5° à 7° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise)

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

« Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit :

(...) »

7. L'article 7 prend la teneur suivante

« Art. 7. (1) Pour être admis à la naturalisation, il faut :

(...) »

(2) Le demandeur doit justifier d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins cinq années.

La dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue.

(3) Par dérogation aux dispositions du paragraphe 2, le demandeur doit justifier d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant au moins trois années, dont la

dernière année de résidence au Grand-Duché précédant immédiatement l'introduction de la demande en naturalisation doit être ininterrompue :

(...)

5° s'il est reconnu par le ministre compétent comme réfugié selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;

6° s'il est reconnu par le ministre compétent comme bénéficiaire de la protection subsidiaire par application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ;

7° s'il est reconnu par le ministre compétent comme apatride au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides. »

Le HCR se félicite de l'introduction des points 5° à 7° dans le nouvel article 7 (3) de la loi sur la nationalité luxembourgeoise lesquels prescrivent une période de séjour légal, requis pour être admis à la naturalisation, moins importante pour les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides que pour les étrangers en général.

Les réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides devront ainsi justifier d'une résidence légale de 3 ans (au lieu des 7 ans actuellement prévus sans différenciation avec les étrangers en général- ou des 5 ans prévus dans le projet pour les étrangers en général) ce qui est, comme explicité dans les commentaires du HCR de novembre 2012, favorable à une plus rapide intégration des personnes concernées.

- Calcul de la durée de séjour (article 2 du projet de loi, nouvel article 7 (4) de la loi sur la nationalité luxembourgeoise)

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

« Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit :

(...)

7. L'article 7 prend la teneur suivante

« Art. 7. (1) Pour être admis à la naturalisation, il faut :

(...)

(4) Pour les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire en application de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, ainsi que les apatrides au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, la période entre la date du dépôt de leur demande de protection et la date de la reconnaissance de leur statut par le ministre compétent est assimilée à une résidence légale au Grand-Duché ».

Le HCR accueille aussi favorablement le fait que la période entre la date du dépôt de la demande de protection et la date d'octroi du statut de réfugié, de la protection subsidiaire ou du statut d'apatride soit assimilée à une résidence légale et dès lors prise en compte dans le calcul de la durée de séjour requise pour l'accès à la naturalisation.

Conditions d'intégration

Outre la durée de résidence, le demandeur de nationalité devra répondre à certaines conditions d'intégration pour être naturalisé. Le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise maintient en effet les conditions prévues dans la loi du 23 octobre 2008, à savoir la connaissance de la langue luxembourgeoise et le suivi de cours d'instruction civique.

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

« Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit :

(...)

8. l'article 8 est rédigé comme suit :

Art. 8

(...)

(5) Dans des cas exceptionnels, le ministre de la Justice peut dispenser le demandeur atteint d'un handicap grave, certifié par un médecin spécialiste, de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique. »

A cet égard, le HCR se félicite de l'introduction d'une exception supplémentaire à celles actuellement prévues à l'article 7, al. 1 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise et relatives aux personnes ayant suivi une scolarité de sept ans dans le cadre de l'obligation scolaire ainsi qu'aux personnes ayant une autorisation de séjour avant le 31 décembre 1984 et qui résident depuis au moins cette date au Grand-Duché de Luxembourg. En effet, le projet de loi (article 2 du projet de loi introduisant un nouvel article 8, §5 dans la loi sur la nationalité) permet au ministre de la Justice de dispenser le demandeur atteint d'un handicap grave de la participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et aux cours d'instruction civique.

Toutefois, le HCR s'inquiète du fait que ce libellé ne couvre pas l'ensemble des personnes vulnérables et recommande que les exigences en matière de connaissance linguistique soient adaptées à la situation des réfugiés, bénéficiaires de protection subsidiaire et apatrides, en prévoyant des assouplissements et, le cas échéant, des exceptions, en particulier, pour les personnes particulièrement vulnérables, comme par exemple les personnes âgées, souffrant d'un traumatisme, d'un handicap mental plus léger ou ayant des problèmes de santé. A cet égard, le HCR souhaite renvoyer à ses commentaires de novembre 2012²⁸.

²⁸ « Le HCR relève que si l'intégration est un « processus dynamique, à double sens, d'engagement mutuel des immigrés et des autres résidents des Etats membres », il est essentiel que la spécificité même de l'homme et de la femme réfugiés, bénéficiant de la protection subsidiaire en application de la loi du 5 mai 2006 ou apatrides soit prise en considération dans toute sa dimension humanitaire. Ceci est notamment rappelé par l'article 34 de la Directive de Qualification, qui prévoit qu'« Afin de faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société, les Etats membres leur garantissent l'accès aux programmes d'intégration qu'ils jugent appropriés de manière à tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, ou créent les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes ».

Le HCR a ainsi souligné que les réfugiés de même que les bénéficiaires de protection subsidiaire sont confrontés à un certain nombre de défis spécifiques en matière d'intégration par rapport aux autres étrangers résidant régulièrement sur le territoire de l'Union Européenne. En effet, plusieurs facteurs tels que l'absence de lien avec le pays et les communautés d'origine, les expériences passées, l'âge, le degré de scolarité, la culture de la personne et sa vulnérabilité peuvent constituer des difficultés supplémentaires pour ces personnes en terme d'intégration. Or, ces catégories de personnes ne sont pas identifiées dans la loi comme nécessitant une attention particulière. Une situation similaire est observée pour les apatrides.

L'expérience passée ou des vulnérabilités insurmontables des réfugiés, bénéficiaires de protection internationale et apatrides peuvent empêcher ces personnes de remplir la condition de connaissance d'une seule de ces langues et/ou de passer une épreuve de langue avec succès. Une bonne pratique notée dans différentes législations de pays européens est la prise de considération lors des tests de langues et de leur évaluation des circonstances particulières des personnes concernées.

Il semble aussi important de permettre des exceptions à ces conditions de connaissance linguistique pour les personnes particulièrement vulnérables.

Le HCR accueille favorablement le fait que des personnes suivent des cours d'instruction civique afin d'améliorer leur intégration dans la communauté luxembourgeoise. Il souhaite que ces cours soient adaptés aux besoins spécifiques des bénéficiaires de protection internationale et que des exceptions puissent être admises au

Recommandation :

Le HCR recommande que le projet de loi intègre à l'article 8, § 5 de la loi sur la nationalité luxembourgeoise des exceptions concernant les réfugiés, les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire et les apatrides vulnérables.

Conditions formelles

Projet de loi du 13 mars 2013 sur la nationalité luxembourgeoise

« Article 2 La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise est modifiée comme suit :

(...)

9. l'article 9 est rédigé comme suit :

Art. 9

(...)

(2) Sont à produire à l'appui de la demande de naturalisation :

1° l'acte de naissance du demandeur; en cas d'impossibilité de produire l'acte de naissance le demandeur peut produire un acte de notoriété établi et homologué dans les conditions déterminées par l'est articles 70 à 72 du Code civil ;

(...)

4° une copie du passeport en cours de validité du demandeur respectivement de son titre de voyage en cours de validité ;

(...) »

Tel que repris dans ses commentaires de novembre 2012, « *les réfugiés et bénéficiaires de protection subsidiaire ont souvent été contraints de fuir leur pays d'origine dans des délais brefs, laissant leurs biens derrière eux et, dans de nombreux cas, la plupart si pas tous leurs documents. Etant donné l'absence de contact avec leur pays d'origine et le danger qu'un tel contact pourrait engendrer, très souvent les réfugiés seront dans l'impossibilité de produire un tel document* ».

Le HCR se félicite dès lors de l'introduction de l'alternative prévue à l'article 2 du projet de loi prévoyant à l'article 9 (2), 1° de la loi sur la nationalité luxembourgeoise qu'en cas d'impossibilité de produire l'acte de naissance, le demandeur peut introduire un acte de notoriété homologué ainsi que de la possibilité pour les bénéficiaires de protection internationale de soumettre un titre de voyage en cours de validité en lieu et place d'un passeport prévu à l'article 9 (2), 4° de la même loi.

4. CONCLUSION

Le 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 présente de nombreuses avancées tant en ce qui concerne la réduction et la prévention des cas d'apatridie qu'en termes d'accès facilité à la nationalité pour les personnes bénéficiant de protection internationale et les apatrides.

suivi de ces cours si la personne invoque des raisons valables à cet égard. Des exceptions pourraient notamment être envisagées pour des personnes ayant des difficultés psychologiques ou médicales pour suivre ces cours ou pour des personnes âgées ». UNHCR, Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans le cadre de l'évaluation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, 20 novembre 2012).

Par ailleurs, le HCR accueille favorablement l'intention du Gouvernement luxembourgeois de ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997 qui régit l'acquisition et la perte de la nationalité et comprend, entre autres, une large gamme de garanties contre l'apatridie.

Le HCR se félicite également de la volonté du Gouvernement, exprimée dans le projet de loi commenté, d'aligner la législation nationale avec la Convention de 1961²⁹ et de renforcer ainsi la prévention des cas d'apatridie. Il accueille en effet favorablement l'introduction de nouvelles mentions aux apatrides et la modification du libellé de certaines dispositions afin de rapprocher encore davantage la législation nationale de la Convention de 1961.

Il est toutefois surpris et préoccupé par le fait que dans l'exposé des motifs du projet de loi commenté, le Gouvernement se prononce contre l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, et ce contrairement à ses engagements antérieurs. En effet, au-delà d'un alignement de la législation nationale avec la Convention de 1961, le HCR recommande au Grand-Duché du Luxembourg de respecter son engagement de décembre 2011 en adhérant à la Convention de 1961 et encourage donc le Gouvernement à revisiter sa position sur ce point.

En novembre 2012 déjà, le HCR considérait que la législation nationale permettait une adhésion en l'état. Celle-ci n'a donc pas pour principal objectif d'améliorer la législation luxembourgeoise mais, de manière plus significative, en jouant un rôle important d'exemple au niveau international, de contribuer aux efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial et donc, à terme, diminuer le nombre potentiel d'apatrides dans le monde et sur le sol luxembourgeois.

Enfin, tout en comprenant le souci légitime des autorités luxembourgeoises de prévenir les abus potentiels qui pourraient découler de la mise en œuvre des dispositions introduites dans la législation nationale, le HCR souhaite toutefois rassurer sur les craintes exprimées dans l'exposé des motifs du projet de loi quant à l'application de l'article 3 de la Convention de 1961 qui, à sa connaissance, n'a jamais causé de problèmes dans les autres Etats parties à la Convention et dont certains ont une flotte nettement plus importante que celle du Grand-Duché de Luxembourg. A cet égard, l'insertion d'une disposition mentionnant clairement le champ d'application *ratione personae* de la législation luxembourgeoise permettrait d'éviter toute mauvaise compréhension.

UNHCR
Représentation régionale pour l'Europe de l'Ouest
Août 2013

²⁹ Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, exposé des motifs, point 3.3, 3^{ème} tiret, p. 18.