

L'accès à la nationalité luxembourgeoise pour ressortissants de pays tiers

Annexe conférence 2020 (mise à jour, septembre 2020)

L'annexe conférence 2020 présente une mise à jour de la note de synthèse « L'accès à la nationalité luxembourgeoise pour ressortissants de pays tiers » publiée en février 2020. Cette mise à jour tient compte d'un changement législatif, entré en vigueur le 25 juin 2020, ainsi que des statistiques des acquisitions de nationalité luxembourgeoise qui ont eu lieu en 2019.

En outre, l'annexe présente des informations sur deux éléments faisant partie de l'ordre du jour de la conférence annuelle 2020, à savoir l'incidence du Brexit sur les acquisitions de nationalité luxembourgeoise depuis 2015 et le droit à la nationalité pour enfants apatrides.

Changement législatif

3.2.3 Recouvrement

En raison de la pandémie de Covid-19, le délai pour souscrire la **déclaration de recouvrement** de la nationalité luxembourgeoise¹ **auprès de l'officier de l'état civil** a été **prorogé** d'un an, à savoir jusqu' **au 31 décembre 2021**.²

Mise à jour de l'analyse statistique

3.3 L'impact quantitatif des différentes voies d'acquisition de la nationalité³

Afin de donner un aperçu précis des voies les plus

courantes pour les ressortissants de pays tiers d'acquérir la nationalité luxembourgeoise par voie procédurale, il est important de souligner les deux points suivants:

- La loi du 8 mars 2017 entrée en vigueur le 1er avril 2017 est relativement récente. Et ce n'est donc que depuis cette date que le droit de la nationalité connaît à nouveau la procédure simplifiée d'acquisition par option qui avait été supprimée par la loi du 23 octobre 2008.
- Il est important de distinguer entre les acquisitions de nationalité par des résidents et des non-résidents au Luxembourg, ceci alors que, dans plusieurs cas, aucune condition de résidence au Luxembourg n'est exigée. C'est surtout vrai pour la procédure de recouvrement dont celle qui concerne les descendants en ligne directe paternelle ou maternelle d'un ancêtre qui possédait la nationalité luxembourgeoise à la date du 1er janvier 1900 (voir section 3.2.3 de la note de synthèse).

Les données qui suivent concernent uniquement l'acquisition de la nationalité par voie procédurale pour la période 2015-2019 des ressortissants de pays tiers, excluant de ce fait les données sur l'obtention « automatique » de la nationalité. On peut ainsi constater que:

1. Sur la période de référence on dénombre un **total de 12.633** ressortissants de pays tiers devenus Luxembourgeois sur base d'une des trois procédures naturalisation, option ou recouvrement, soit 28,2% du total des acquisitions.
2. **La voie la plus courante** par laquelle les ressortissants de pays tiers deviennent Luxembourgeois a été le **recouvrement** (regroupant les trois voies mentionnées dans la section 3.2.3 de la note de synthèse), avec **5.434 nouveaux Luxembourgeois**, ce qui représente **43% du total** des obtentions de la nationalité par voie procédurale. Le nombre de recouvrements sur base de descen-

dants directs d'un aïeul luxembourgeois en date du 1er janvier 1900 se chiffre à 5.395, soit 99,3% du total des recouvrements sur la période.

3. En dépit du fait que l'**option** (regroupant l'ensemble des cas spécifiques) n'a été introduite que par la loi modifiée du 8 mars 2017, il s'agit de la **deuxième voie la plus courante** par laquelle les ressortissants de pays tiers deviennent Luxembourgeois. On dénombre en effet un total de **4.700 acquisitions de la nationalité, soit 37.2% du total**. Parmi les différents types d'options, le trio qui vient en tête est le suivant :

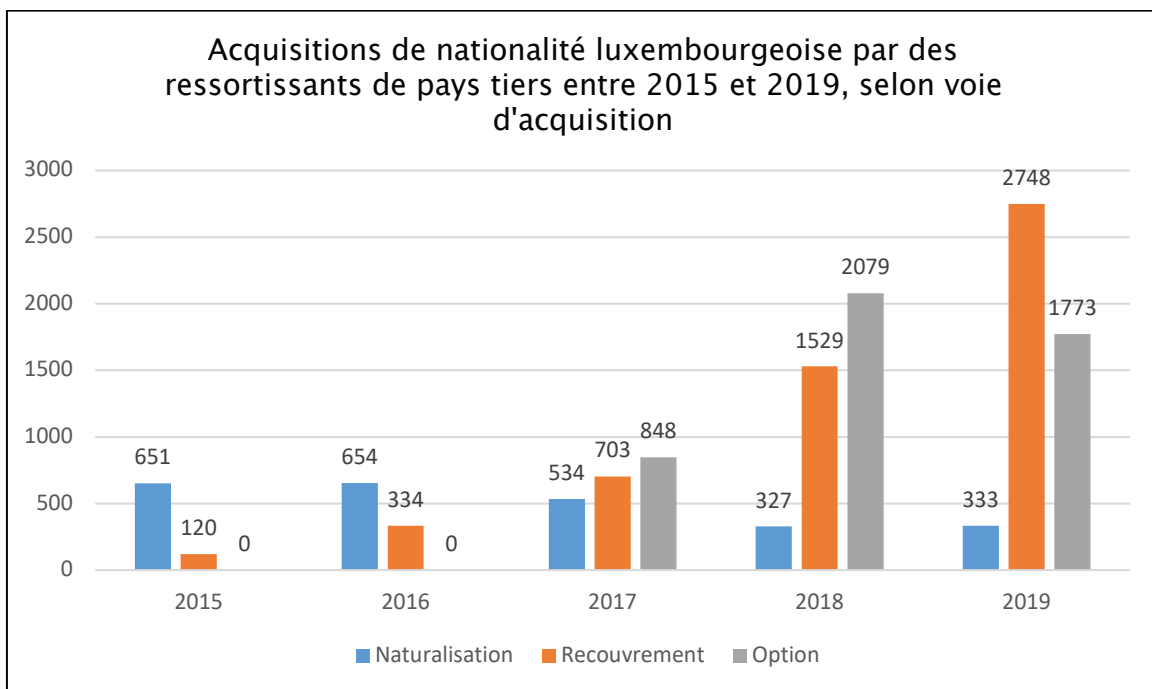
a. **Personnes majeures ayant une résidence légale et habituelle au Luxembourg depuis au moins 20 années** (cas n°6): 2.408 personnes - soit 51,2% de l'ensemble des options - dont 304 en 2017, 1.141 en 2018 et 963 en 2019. Il est à noter qu'un examen de langue luxembourgeoise n'est pas requis dans ce contexte;

les candidats doivent justifier d'une participation à 24 heures de cours d'initiation à la langue luxembourgeoise;

b. **Personnes âgées d'au moins 12 ans et nées au Luxembourg** (cas n°4), 977 personnes - soit 20.8 % de l'ensemble des options - dont 377 en 2017, 442 en 2018 et 158 en 2019;

c. **Personnes majeures ayant accompli au moins 7 années de scolarité au Luxembourg** (cas n°5), 446 personnes - soit 9,5% de l'ensemble des options - dont avec 93 en 2017, 206 en 2018 et 147 en 2019.

4. Ce n'est qu'en **troisième place** que figure la **naturalisation**, avec **2.499 nouveaux Luxembourgeois naturalisés**, soit **19.8%** de l'ensemble des ressortissants pays tiers devenus Luxembourgeois par voie procédurale.



Source: Ministère de la Justice © EMN Luxembourg

Le graphique met en évidence plusieurs faits significatifs:

Les acquisitions de nationalité luxembourgeoise par des ressortissants de pays tiers sont en forte augmentation pendant toute la période de référence, passant de 771 acquisitions totales en 2015 à 4.854 en 2019, soit une multiplication par plus de 6 en cinq ans seulement. En 2019, les acquisitions par des ressortissants de pays tiers ont représenté 42,4% de l'ensemble des acquisitions.

Les deux voies procédurales pour acquérir la nationalité, déjà existantes avant la loi du 8 mars 2017, à savoir la naturalisation et le recouvrement, ont évolué en sens inverse. Alors que la naturalisation a été la voie la plus courante en 2015 et 2016, cette tendance s'est inversée en 2017. Depuis, on a pu observer une diminution des naturalisations et, en même temps, une augmentation significative des recouvrements. Cette forte croissance peut être imputée au recouvrement de la nationalité par les descendants directs d'un aïeul luxembourgeois en date du 1er janvier 1900. En 2019, pour la première fois, la procédure de recouvrement a été la voie la plus courante par laquelle les ressortissants de pays tiers sont devenus Luxembourgeois.

Il convient de noter que cette situation changera à l'avenir, étant donné que la possibilité d'introduire une demande de certification a expiré au 1er janvier 2019. Toutefois, en 2020 et 2021, les statistiques relatives à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise comprendront toujours ce type de recouvrement, alors que le délai pour souscrire la déclaration de recouvrement n'expire qu'au 31 décembre 2021 (voir section 3.2.3 ci-dessus).

La diminution du recours à la procédure de naturalisation s'explique par l'introduction des 10 cas spécifiques d'option qui ont élargi les voies pour devenir Luxembourgeois.

L'analyse du profil des nouveaux Luxembourgeois montre l'importance de distinguer entre le fait d'être résident ou non-résident au Luxembourg, alors que notamment la procédure de recouvrement n'exige aucune condition de résidence légale au Luxembourg. On peut constater en effet que les ressortissants de certaines nationalités sont quasi exclusivement des non-résidents, alors que les porteurs d'autres nationalités sont exclusivement résidents au Luxembourg.

Si en 2018 et 2019, les personnes d'origine brésilienne et américaine ont formé les deux principaux groupes devenus Luxembourgeois, les données administratives montrent que la très grande majorité de ces demandeurs résidaient en dehors du Luxembourg. Ainsi, pour 2019, sur les 2.117 nouveaux Luxembourgeois d'origine brésilienne, 97,5 % résidaient hors du Luxembourg (2.064 personnes). En outre, sur ces 2.117 personnes, 2.050 sont devenus Luxembourgeois sur base du recouvrement basé sur le fait d'être descendant d'un aïeul luxembourgeois (96,8%).

Les acquisitions de la nationalité luxembourgeoise par les ressortissants américains donnent une image similaire. En 2019, sur un total de 730 nouveaux Luxembourgeois d'origine américaine, 92,5 % des demandeurs résidaient à l'étranger (675 personnes). Sur ces 730 personnes, 639 recouvraient la nationalité luxembourgeoise du fait d'être descendant d'un aïeul luxembourgeois (87,5%).

Les statistiques pour 2018 et 2019 montrent en outre que les nouveaux Luxembourgeois d'origine bosnienne, capverdienne, chinoise, indienne, kosovare, monténégrine, serbe, russe et turque sont presque exclusivement des résidents du Luxembourg:

Top 10 premières nationalités de pays tiers acquérant la nationalité luxembourgeoise en 2018 et 2019, selon taux de résidents (ordre selon totales d'acquisitions en 2018 et 2019)

Nationalité antérieure 2018	Acquisitions en 2018	Taux de résidents en 2018 (%)	Nationalité antérieure 2019	Acquisitions en 2019	Taux de résidents en 2019 (%)
brésilienne	931	5,5	brésilienne	2.117	2,5
américaine	665	8,0	américaine	730	7,5
monténégrine	490	99,8	monténégrine	372	99,5
bosnienne	393	99,7	serbe	201	100,0
capverdienne	219	100,0	bosnienne	186	100,0
serbe	225	100,0	capverdienne	167	97,6
kosovare	119	99,2	kosovare	145	100,0
russe	77	98,0	russe	95	96,8
chinoise	74	100,0	indienne	52	100,0
turque	51	96,0	turque	50	94

Sources: Ministère de la Justice, Statec, 2019 et 2020

Une large majorité de ces personnes, sauf les exceptions mentionnées ci-dessous, ont eu recours à la voie d'option prévue pour les adultes résidant légalement au Luxembourg depuis au moins 20 ans (cas n°6) ou pour les personnes âgées d'au moins 12 ans, nées au Luxembourg et y résidant depuis au moins 5 ans avant la déclaration d'option (cas n°4).

Les personnes de nationalité indienne, russe et turque représentent une exception dans ce contexte, étant donné que le mode d'acquisition le plus courant pour ces personnes a été la naturalisation (45% des acquisitions en 2018 et 2019), suivi par l'option basée sur le fait d'avoir accompli les engagements résultant du contrat d'accueil et d'intégration (cas n°7, avec 15,6% des acquisitions en 2018 et 2019).

Annexe : L'incidence du Brexit au Luxembourg

Avec 5.317 ressortissants au 1er janvier 2020, les citoyens britanniques représentent la huitième communauté étrangère du Grand-Duché de Luxembourg.⁴

L'insécurité juridique entourant les droits des citoyens britanniques suite au Brexit a conduit à un accroissement considérable des naturalisations depuis 2016 (1.453 acquisitions sur la période de 2015 à 2019). En 2019, le nombre de citoyens britanniques devenus citoyens luxembourgeois est resté élevé, avec 431 acquisitions contre 435 en 2018.

Acquisitions de citoyens britanniques entre 2015 et 2019⁵

Année	Nombre d'acquisitions
2015	75
2016	128
2017	384
2018	435
2019	431
Total	1.453

Source: Ministère de la Justice, 2020

Bien qu'elle n'ait été introduite qu'en 2017, l'**option** permettant d'acquérir la nationalité luxembourgeoise après **20 ans de résidence au Luxembourg figure en première place** des voies d'acquisition par procédure, avec 536 acquisitions sur la période 2015-2019 (36,9% de l'ensemble des acquisitions par des citoyens britanniques). Depuis 2018, cette option représente largement la voie d'acquisition la plus sollicitée, avec 232 acquisitions en 2018 (53,3%) et 211 acquisitions en 2019 (49%). Notons qu'un examen de langue luxembourgeoise n'est pas requis dans ce contexte; les candidats doivent justifier d'une participation à 24 heures de cours d'initiation à la langue luxembourgeoise.

La **naturalisation** a été la **deuxième voie** d'acquisition la plus courante parmi les citoyens britanniques, avec 503 acquisitions entre 2015-2019 (34,6% de l'ensemble des acquisitions). Jusqu'à la refonte de la loi sur la nationalité entrée en vigueur au 1er avril 2017, il s'agissait de la voie principale par laquelle les citoyens britanniques ont acquis la nationalité luxembourgeoise. En 2017, année de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, on comptait encore 188 naturalisations (49% des acquisitions).

Finalement, l'**option ouverte aux personnes âgées de 12 ans au moins et nées au Luxembourg** avant le 1er juillet 2013 a été la **troisième voie** la plus courante entre 2015 et 2019, avec 195 acquisitions (13,4% de l'ensemble des acquisitions). Après 89 acquisitions en 2017, on peut observer que la sollicitation de cette option est en baisse depuis, avec 77 acquisitions en 2018 et plus que 29 en 2019. En même temps, l'option ouverte aux personnes majeures ayant un parent, adoptant ou grand-parent qui est ou a été Luxembourgeois est en hausse depuis son introduction, avec seulement 6 acquisitions en 2017, 37 en 2018 et 71 acquisitions en 2019.

Annexe : Le droit à la nationalité pour enfants apatrides

Au 1^{er} janvier 2020, le Luxembourg comptait 379 apatrides et étrangers sans indication de nationalité parmi ses résidents.⁶

Le Luxembourg fait partie de plusieurs conventions internationales visant, entre autres, à éviter et réduire les cas d'apatridie, notamment la Convention relative au statut des apatrides,⁷ la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États.⁸

En adhérant à ces conventions internationales, le Luxembourg a confirmé sa volonté de lutter contre l'apatridie et de collaborer activement sur le plan international dans le domaine de la nationalité.⁹ La prévention des cas d'apatridie étant fortement liée au droit d'une personne à une nationalité, la loi portant approbation des conventions internationales qui veulent prévenir et réduire les cas d'apatridie a été publiée le même jour que la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise.¹⁰

La nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise du 8 mars 2017 a introduit de nouvelles dispositions afin d'éviter les cas d'apatridie.¹¹ Ainsi, les personnes suivantes sont considérées luxembourgeoises d'office :

1. L'enfant dont un des parents était un ressortissant luxembourgeois au moment de la naissance de l'enfant;¹²
2. Le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par un apatride ayant sa résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et s'y trouvant en séjour régulier;¹³
3. Le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par des personnes de nationalité étrangère qui se trouvent au Luxembourg en séjour régulier, à

condition qu'il ait perdu sa nationalité par l'effet de l'adoption et qu'aucune loi étrangère ne lui permette d'obtenir la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents adoptifs, ou que l'attribution de ces nationalités ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés;¹⁴

4. Le mineur né au Luxembourg de parents étrangers, qui ne peut obtenir la nationalité de ses parents que s'il réside dans les pays concernés.¹⁵

Enfants nés en exil¹⁶

L'un des principaux défis auxquels l'UE est confrontée à la suite de la crise migratoire est le grand nombre d'enfants nés au cours du voyage depuis les pays d'origine ou de résidence de leurs parents vers l'UE. La plupart de ces enfants ne possèdent ni de documents de voyage ni de certificats de naissance. S'y ajoutent les mineurs qui arrivent dans l'UE sans papiers. Le Luxembourg se trouve dans l'impossibilité de délivrer un certificat de naissance à ces enfants qui arrivent sans papiers.¹⁷

Par ailleurs, aucun État membre, y inclus le Luxembourg, ne dispose d'une procédure spécifique de détermination de l'apatridie, adaptée à ces mineurs. Le Luxembourg figure parmi les États qui appliquent la même procédure de détermination que pour les adultes, avec la charge de la preuve incombant au demandeur du statut d'apatride.¹⁸ Dans ce contexte, le Luxembourg garantit une représentation légale du mineur, par le biais d'une désignation d'un tuteur ou d'un administrateur ad hoc, au cours de la procédure administrative lorsqu'il s'agit d'un mineur non accompagné.

1 Pour descendants en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1er janvier 1900 (Article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017).

2 Loi du 20 juin 2020 portant

1° prorogation de mesures concernant

- a) la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite ;
- b) certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales ;
- c) la suspension des délais en matière juridictionnelle, et
- d) d'autres modalités procédurales ;

2° dérogation temporaire aux articles 74 à 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; et

4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

Mémorial A n°523 du 24 juin 2020, URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a523/jo>.

Rectifié par la Loi du 20 juin 2020 portant

1° prorogation de mesures concernant

- la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite,
- certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales,
- la suspension des délais en matière juridictionnelle, et
- d'autres modalités procédurales,

2° dérogation temporaire aux articles 74, 75, 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,

3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, et

4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise - RECTIFICATIF. Mémorial A n°559 du 1 juillet 2020, URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rect/2020/06/20/a559/jo>.

3 Les statistiques concernant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise selon les différentes procédures peuvent être consultées sur le site internet du Ministère de la Justice: http://mj.public.lu/chiffres_cles/index.html#IND

4 Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (Statec), « Population par nationalité détaillées 2011-2020 », Luxembourg, avril 2020. URL: https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12859&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1.

5 Les statistiques concernant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise selon les différentes procédures peuvent être consultées sur le site internet du Ministère de la Justice: http://mj.public.lu/chiffres_cles/index.html#IND

6 Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (Statec), « Population par nationalité détaillées 2011-2020 », Luxembourg, avril 2020. URL: https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12859&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1.

7 Loi du 13 janvier 1960 portant approbation de la Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954, Mémorial A n° 7 du 6 février 1960. URL: <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-1960-7-fr-pdf.pdf>

8 Loi du 8 mars 2017 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, Mémorial A n°288 du 17 mars 2017, URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/03/08/a288/jo>.

9 Document parlementaire 6974/00 du 23 mars 2016, « Exposé des motifs », p.2.

10 Voir: European Migration Network, Point de contact national du Luxembourg, Rapport annuel sur les migrations et l'asile 2016. Luxembourg 2017, p. 56. URL: http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2017/09/Rapport_politique-FR-2016-web.pdf.

11 Voir: European Migration Network, Point de contact national du Luxembourg, Rapport annuel sur les migrations et l'asile 2017. Luxembourg 2018, p. 71-72. URL: https://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2018/10/Web-RAPPORT-ANNUEL-SUR-LES-MIGRATIONS-ET-LASILE_9.pdf

12 Article 1^{er} (1) de la loi modifiée du 8 mars 2017.

13 Article 3 3^e de la loi modifiée du 8 mars 2017.

14 Article 3 4^e de la loi modifiée du 8 mars 2017.

15 Article 5 2^e de la loi modifiée du 8 mars 2017.

16 European Migration Network (2020) Statelessness in the European Union – EMN Inform, p.13. Brussels. European Migration Network. URL: http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2020/01/00_eu_inform_statelessness_final_en.pdf.

17 *Ibidem*.

18 Idem, p.14-15.