

# « La nation a encore une raison d'être. »

## Entretien avec le ministre Luc Frieden sur la réforme du droit de la nationalité

*Permettez pour commencer, Monsieur le ministre, une question iconoclaste : à quoi bon de nos jours la nationalité ? Ne suffit-il pas de régler un certain nombre de droits par la citoyenneté ?*

Luc Frieden : Je crois que la notion de nation dépasse celle de citoyenneté. Par la citoyenneté nous entendons des droits et des devoirs, essentiellement la participation politique. La nation s'étend au domaine des sentiments. Par nation, on entend une histoire commune, un avenir commun et la volonté de préparer en commun cet avenir. Voilà pourquoi je crois qu'on a besoin de la notion de nationalité, parce qu'elle va plus loin que la citoyenneté.

*Il sera difficile de vérifier des sentiments en utilisant des catégories juridiques.*

L.F.: La notion de nation n'a pas seulement un caractère juridique. En adhérant à une nation, je veux partager les joies et les peines avec les hommes avec lesquels je vis à un moment donné au même endroit. La volonté de vivre et de cheminer ensemble avec d'autres est indissociable de la notion de nation.

*La citoyenneté a pris des contours autonomes par l'Union européenne qui confère des droits de vote sans le préalable de la nationalité. Vous venez de souligner l'importance de se sentir lié à l'endroit où l'on vit, la citoyenneté ne se limite donc pas à la seule dimension historique.*

L.F.: Je pense que les droits liés à la citoyenneté et les éléments constitutifs de la nation comme l'histoire, la culture et l'avenir se complètent.

*Venons-en à l'approche de la nationalité par le gouvernement. S'agit-il d'agrandir en quelque sorte la*

*nation, puisque nous constatons que le nombre de ceux qui ont la nationalité est relativement modeste par rapport aux habitants. Ceci se ressent particulièrement pour le droit de vote quand on sait que moins de 50 % des habitants du pays sont électeurs. Le souhait du gouvernement tend-il vers une ouverture maximale de la nationalité pour augmenter la légitimité démocratique ? Ou bien le gouvernement estime-t-il qu'être Luxembourgeois est quelque chose de particulier et qu'il faudrait distiller ce droit avec précaution ?*

L.F.: L'appartenance à une nation est toujours quelque chose de particulier. Il faut une forte volonté pour appartenir à une nation, qu'il s'agisse de la luxembourgeoise ou d'une autre. Deux éléments font partie de la démarche du gouvernement. D'une part nous voulons que la nationalité constitue un instrument d'intégration des hommes qui vivent ici et qui veulent forger avec nous un avenir commun. Il ne s'agit pas d'une attitude élitiste mais d'une précaution : ces personnes veulent-elles pleinement faire partie de notre communauté ? D'autre part cette approche permet d'éviter qu'une minorité ne gouverne une majorité, mais que ceux qui habitent et veulent participer aient des droits de participation. J'estime que ces deux éléments ne s'excluent pas, bien au contraire.

*L'intégration européenne ne nous invite-t-elle pas, ipso facto, à réduire la pensée nationale ? Nombre de personnes ne ressentent plus ce fort sentiment d'appartenance à une nation dont vous venez de parler. Pour elles, la nation a perdu de son importance, il leur importe de vivre dans une Europe paisible et d'avoir un lieu de résidence auquel elles sont plus ou moins attachées. Le niveau intermédiaire de la nation n'est plus décisif. La notion de nation n'a plus l'importance que vous lui accordez.*

---

**Je pense que les droits liés à la citoyenneté et les éléments constitutifs de la nation comme l'histoire, la culture et l'avenir se complètent.**

---

L.F.: Le sentiment d'appartenance à une communauté garde une grande importance encore de nos jours. La nation est une de ces communautés. Il n'y a pas lieu de comprendre par là une quelconque supériorité d'une nation sur une autre, source de tant de malheurs dans l'histoire. C'est une erreur de considérer l'Europe comme facteur d'élimination du sentiment d'appartenance nationale. Je pense que la nation est de nos jours quelque chose de plus ouvert que par le passé. Selon ma conviction politique, ce serait contre-productif de faire abstraction de la nation. Il n'y a pas de contradiction de s'engager pour le national, d'amener le national dans le lit européen. Il appartient aux nations non pas de s'opposer mais de collaborer. D'où ma réponse à votre question: oui, la nation a encore une raison d'être.

**Quelles réformes sont envisagées ?**

*Vous avez évoqué l'importance du sentiment d'appartenance dans une perspective d'avenir, un défi majeur dans notre situation démographique. Il est encore difficile d'entrevoir si l'on va vers une ouverture ou une restriction. Jusqu'où va la volonté d'ouverture pour tenir compte des évolutions démographiques ?*

L.F.: Pour faire partie d'un club, il faut satisfaire à certaines conditions. Une nation, et particulièrement une petite nation comme le Luxembourg, doit définir les conditions de sorte à éviter des conflits inutiles, voire des rejets d'une catégorie par une autre. Toute législation de la nationalité pose des exigences à la communauté d'accueil et à celles et ceux qui veulent en devenir des membres. On ne peut donc pas parler en termes d'ouverture ou de restriction. Il faut plutôt chercher des conditions qui permettent de vérifier que le candidat assume pleinement la démarche de tout son être et par lesquelles il prouve aux Luxembourgeois qu'il a fait de son mieux pour envisager avec eux l'avenir du pays.

*Dans d'autres pays, on offre aux nouveaux venus des possibilités de se familiariser avec la langue et la culture lors de leur arrivée. Le gouvernement pose la question de la connaissance du pays et de ses langues aux candidats au moment de la naturalisation, donc plutôt à la fin d'un processus d'intégration. Une approche précoce ne serait-elle pas plus porteuse ?*

L.F.: Je suis d'accord. À l'arrivée, nous ne pouvons cependant que faire une offre ; pour ceux qui veulent la nationalité nous pouvons en faire une condition, puisque l'État leur donnera quelque chose en contrepartie.

*La langue est un critère d'intégration. Il y a cependant des nations où la langue ne peut être un critère, parce qu'elles sont plurilingues. Il n'y a pas d'automatisme entre langue et nation.*

L.F.: J'estime que la langue joue un rôle important au Luxembourg puisque de très nombreuses

nationalités y vivent. Il s'agit de réunir les éléments contribuant à une cohésion maximale. La langue n'en est pas le seul, mais un outil essentiel. Parler une même langue dans la cour de l'école, dans une association ou dans un commerce, rend le vivre ensemble plus facile, il n'en est pas ainsi si de nombreuses langues différentes doivent cohabiter. J'ai constaté dans mon cercle de famille et d'amis que ceux qui font l'effort d'apprendre la langue sont mieux intégrés, parce que l'on apprécie leurs efforts. Si tous savent communiquer, on ne parle pas des autres, on parle avec les autres. Ceci m'amène à accorder une certaine importance à la langue, non pas par la grammaire ou l'orthographe, mais comme moyen normal de communication entre les hommes.

*La législation actuelle demande déjà des connaissances de la langue luxembourgeoise. Il faut noter que la vérification de ces connaissances dépend exclusivement des fonctionnaires, la loi restant muette sur les modalités.*

L.F.: Pour éviter l'arbitraire d'un fonctionnaire, je pourrais m'imaginer un test national, non pas basé sur la grammaire ou l'orthographe, mais par une conversation avec un enseignant. Il s'agirait de tester le luxembourgeois comme langue usuelle et la compréhension passive. Pareil test pourrait comprendre entre autres une conversation enregistrée dans un commerce et le candidat devrait reconnaître de quoi il s'agit.

*A côté de la langue, la durée de séjour est un critère classique. Sur quoi se base-t-on pour définir cette durée ?*

L.F.: Il n'y a pas d'instrument fiable permettant de mesurer la durée de séjour. Il m'importe de savoir que l'intégration est voulue, elle est nécessairement l'aboutissement d'un cheminement plus long. Je ne crois pas qu'après une année –

**Il n'y a pas de contradiction de s'engager pour le national, d'amener le national dans le lit européen. Il appartient aux nations non pas de s'opposer mais de collaborer.**



Caricature extraite du dossier sur la double nationalité dans forum 241 (2004)



même si l'on s'est bien plu dans le pays d'accueil – on puisse dire avec certitude qu'on envisage d'y passer sa vie. Surtout pour la double nationalité qu'on visera peut être davantage puisqu'il ne faut pas abandonner l'ancienne, je puis m'imaginer une durée de séjour de dix ans. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'une longue durée, puisque la plupart de ceux qui la demandent sont ou bien nés ici ou bien y ont fréquenté l'école. Ces personnes satisfont automatiquement aux conditions que je viens d'évoquer. L'année passée, deux tiers des naturalisés étaient nés ou scolarisés ici. Les enfants fréquentant une école internationale ne remplissent pas ces conditions, souvent ils ne parlent pas notre langue, mais veulent devenir luxembourgeois. Il n'est pas absurde de demander à ces candidats d'apprendre le luxembourgeois. Ceci contribuerait à leur intégration. Ceux que je viens d'évoquer remplissent à 18 ans les conditions de la nationalité luxembourgeoise tout comme celles pour la double.

*Pour les immigrés de la première génération la situation est différente. Les critères envisagés auront un effet dissuasif. Dans le chef de ces personnes, les liens avec le pays d'origine sont encore vivants. Va-t-on tirer un trait sur ces personnes ou comment leur rendre la double nationalité accessible ?*

L.F.: Je ne partage pas votre assertion comme quoi ces personnes ne seraient pas prises en compte par la nouvelle loi. Je crois qu'elles doivent faire certains efforts pour obtenir la nationalité luxembourgeoise. Si ces efforts se résument à la durée de séjour, à la connaissance linguistique et l'instruction civique, on ne peut pas parler d'obstacles insurmontables. J'admets évidemment que quelqu'un ne veuille pas renier ses racines.

*Actuellement il n'y a pas de ruée sur notre nationalité. Demander dix ans de séjour pour la double nationalité ne la rendra guère plus attractive.*

L.F.: C'est le contraire : celui qui décidera après cinq ans d'abandonner sa nationalité d'origine fait preuve d'une volonté plus forte que l'autre

qui prendra accessoirement la luxembourgeoise. Des gens qui travaillent ici dans des banques ne verraient pas d'obstacles d'être aussi Luxembourgeois. Questionnés sur leur sentiment d'appartenance, ils rétorquent souvent que plus tard ils retourneront éventuellement dans leur pays. Il nous importe que les candidats se décident pour la nationalité avec la tête et avec le cœur. D'autres conditions se justifient donc pour prouver la volonté d'intégration.

*Évoquons le cas d'un mariage mixte. Actuellement le partenaire non-luxembourgeois peut obtenir la nationalité luxembourgeoise après trois ans de mariage. Devra-t-il dorénavant attendre cinq ou dix ans s'il veut garder la sienne ?*

L.F.: Je voudrais abolir cette disposition, parce que j'estime que le droit à la nationalité doit devenir un droit individuel et ceci indépendamment du fait d'être marié ou de vivre en partenariat. Il n'y aura plus de disposition spécifique liée au mariage.

*Le projet de loi prévoit-il une simplification des procédures ?*

L.F.: Nous n'en sommes qu'aux préparatifs du projet. La procédure actuelle dure trop longtemps et elle est trop compliquée. J'essaie de savoir si la Chambre des députés est disposée à changer la Constitution. Celle-ci stipule que pour la naturalisation proprement dite il faut légiférer. J'ai demandé en outre au Syvicol si du côté des communes on tient à l'avis du conseil communal. Dans le meilleur des cas, je m'imagine un guichet unique pour la nationalité. A brève échéance ceci se heurte à l'obstacle constitutionnel. Je voudrais déposer bientôt mon projet de loi, quitte à l'amender après le dépôt en vue de simplifier la procédure. Mettre en place un guichet unique entraînerait un renforcement en personnel du ministère de la Justice, chose peu facile en période de restrictions budgétaires.

*En France, la procédure se situe exclusivement dans le domaine administratif, en Belgique il y a une formule mixte : vous déposez votre demande, le procureur peut s'y opposer, vous pouvez contester cette décision et alors on prend le chemin de légiférer. Dans les deux cas, un recours est possible à un moment ou à un autre. Au Luxembourg, la voie législative me fait penser au 19<sup>e</sup> siècle et à la cessation sous haute surveillance d'un bout de souveraineté.*

L.F.: Je ne pense pas que votre appréciation reflète le système actuel et je crois en effet qu'on reçoit une part de souveraineté. Je défends une autre conception que vous, mais je vous remercie néanmoins pour votre remarque. Actuellement la procédure ne connaît pas de voie de recours : la Chambre décide, sans recours. En matière d'option le recours existe, sans pour autant être utilisé souvent. Dans un état de droit il doit y avoir un

**Il m'importe de savoir que l'intégration est voulue, elle est nécessairement l'aboutissement d'un chemin-ement plus long.**

recours contre toute décision. Ceci est très important pour moi et une procédure autre que la voie législative permettrait d'introduire ce principe, ce qui serait une bonne chose pour l'État de droit.

*Le 7 mai 2002 le Premier ministre disait devant les députés : « Le gouvernement plaide pour la double nationalité. Parce que la participation à la prise de décisions du plus grand nombre possible de personnes représente pour nous un intérêt national. » Les mesures que vous envisagez vont-ils nous rapprocher de cette ambition d'une participation maximale ?*

L.F.: Beaucoup d'étrangers qui vivent ici, qui sont bien intégrés et qui demanderaient la double nationalité ne sont pas devenus Luxembourgeois parce qu'ils ne voulaient pas abandonner leurs racines. J'estime donc que cette déclaration est juste. Par ailleurs, je suis d'avis que les chiffres ne vont pas exploser, parce que pour beaucoup ce ne sera pas essentiel de posséder la nationalité luxembourgeoise. Nous l'avons constaté avec le droit de vote communal qui n'est pas lié à la nationalité. Beaucoup ne s'y intéressent pas. La participation augmentera sans que pour autant chaque étranger demande la nationalité luxembourgeoise. Ceci demeurera une démarche individuelle de tout un chacun.

*Pour l'instant les jeunes étrangers de 18 ans doivent opter pour une nationalité : pourront-ils conserver désormais les deux ?*

L.F.: La démarche dont nous parlons concerne les demandeurs qui ne sont pas luxembourgeois et qui ne l'ont jamais été. Des questionnaires il ressort qu'ils sont motivés le plus souvent parce qu'ils veulent faire leur vie au Luxembourg. D'autres voudraient être admis aux emplois publics auprès de l'État ou des communes ou encore participer aux élections. D'autres l'envisagent parce que le partenaire ou les enfants sont Luxembourgeois. Là, il s'agit donc bel et bien d'une démarche individuelle. Les enfants qui ont la double nationalité pourront la garder. Depuis l'abolition du service militaire, cette question a perdu de son importance.

*Si beaucoup de personnes ne se sentent pas concernées par les élections et par la société, la politique et les politiciens ne devraient-ils pas relever le défi et favoriser l'intérêt à la chose publique ? Il ne s'agit peut-être pas seulement d'une question de légitimité démocratique des institutions et des élus, mais encore d'un déficit du sentiment d'appartenance à notre société.*

L.F.: Je partage cette vue des choses : Nous faisons des efforts pour rapprocher ces gens de la société, peut-être pas assez. Cependant, on ne peut forcer personne. L'école contribue de manière décisive à intégrer la deuxième génération. Vous savez que j'insiste toujours sur la nécessité d'établir des règles pour vivre ensemble et sur le respect de celles-ci. A partir de là, il est souhaitable que ceux qui formalisent les règles puissent s'appuyer

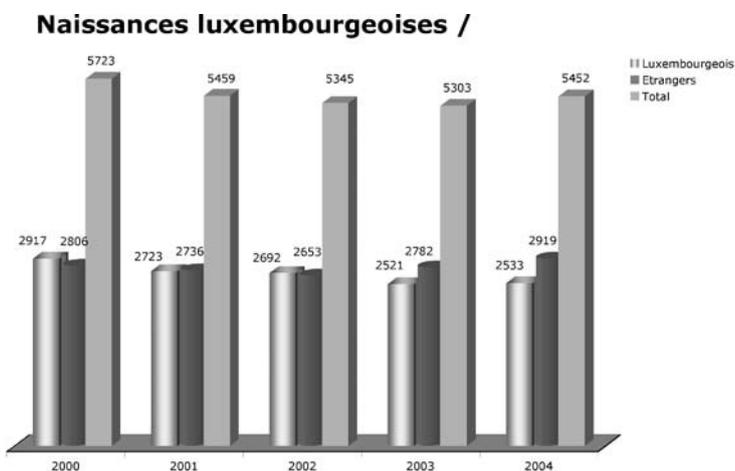
sur un consensus plus large dans la société. Les immigrés en font évidemment partie et accepteront d'autant plus facilement les règles qu'ils auront participé à leur élaboration. Ceci m'amène à dire, pour conclure, que l'intégration suppose des efforts de la société d'accueil et des immigrés.

*Merci, Monsieur le ministre, pour vos explications.*

*L'entretien que Serge Kollwelter et Michel Pauly ont eu avec le ministre de la Justice Luc Frieden a été enregistré le 22 mai 2006. Le texte a été relu par le ministre.*

## Et s'il y avait le droit du sol ?

Tous les ans les 38 % d'étrangers ont autant d'enfants que les 62 % de Luxembourgeois. De la sorte, le nombre d'étrangers augmente sans tenir compte du solde migratoire, à savoir le solde des entrées et des départs.



Source : STATEC

Le tableau montre comment au Luxembourg, tous les ans, on « produit » près de 3 000 étrangers. En continuant le jeu de mots, on pourrait dire qu'il s'agit de « produits du terroir ».

Les pays d'immigration attribuent généralement d'office leur nationalité aux enfants nés sur leur territoire, tout en respectant la nationalité leur conférée par leurs parents. Ces pays d'immigration n'ont pas de problème d'accepter et de respecter les nationalités multiples.

Il serait intéressant de connaître le parcours des enfants étrangers nés au Luxembourg. Une étude du parcours des jeunes étrangers âgés de 20 à 25 ans et nés au Luxembourg de 1980 à 1985 par exemple pourrait fournir des renseignements utiles.

Le droit du sol, puisque c'est de cela qu'il s'agit, permettrait aux nouveaux nés d'être luxembourgeois dès le départ, éviterait des procédures fastidieuses, libérerait les fonctionnaires du ministère de la Justice pour s'occuper des naturalisations restantes etc.

Mettons ces chiffres-ci en perspective avec le nombre d'acquisition de la nationalité au cours des mêmes années : 692 en 2000, 474 en 2001, 826 en 2002, 721 en 2003 et 848 en 2004.

Le droit du sol permettrait d'améliorer largement ces scores !

In : Ensemble No 83/84