



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 5672

Proposition de révision de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution

Date de dépôt : 30-01-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 21-12-2007

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
21-10-2008	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
30-01-2007	Déposé	5672/00	<u>6</u>
21-12-2007	Avis du Conseil d'Etat (21.12.2007)	5672/01	<u>9</u>
08-04-2008	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	5672/02	<u>14</u>
22-04-2008	Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (22.4.2008)	5672/03	<u>19</u>
31-12-2008	Publié au Mémorial A n°213 en page 3184	5595,5672	<u>22</u>

Résumé

Proposition de révision de l'article 9, alinéa 1^{er} de la Constitution

Résumé

a) Texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Dans sa proposition de révision de l'article 10 de la Constitution (doc. parl. 5595), déposée à la Chambre des Députés le 12 juillet 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose l'abrogation de l'article 10 libellé actuellement comme suit :

« (1) *La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.*
(2) *La loi détermine les effets de la naturalisation.* »

Avec l'abrogation des dispositions de l'article 10, il appartient au pouvoir exécutif, à savoir au Ministre de la Justice, de prendre toutes les décisions en matière de nationalité. Les décisions de la Chambre des Députés en matière de naturalisation, qui relèvent du seul pouvoir législatif souverain, sont remplacées par des décisions à caractère administratif susceptibles d'un recours juridictionnel.

Le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. 5620), déposé à la Chambre des Députés le 13 octobre 2006, tient compte de cette modification constitutionnelle, mais maintient la compétence des juridictions civiles en matière de nationalité, en se référant à l'article 9, alinéa 1^{er} et à l'article 84 de la Constitution.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et la Commission juridique sont cependant d'avis qu'il est préférable de confier dorénavant aux juridictions administratives l'ensemble des contestations en relation avec l'acquisition ou la perte de la nationalité luxembourgeoise.

Les décisions en relation avec la nationalité peuvent en effet être considérées comme l'aboutissement d'une procédure administrative, basée sur des critères objectifs conférant « *un statut que l'Etat élabore de manière exclusive et unilatérale et dont il accorde le bénéfice à ceux qu'il définit comme étant ses nationaux* » (Francis Delpérée : Droit constitutionnel, tome 1, page 132, Edition Larcier 1987).

L'objet de la législation sur la nationalité relève aussi, de nos jours, davantage de ce que l'on peut qualifier de droits politiques permettant aux citoyens de participer pleinement à l'exercice de leurs droits.

Par ailleurs, la législation sur la nationalité s'inscrit dans la continuité d'une politique volontaire d'intégration politique et sociale d'une partie croissante de résidents non luxembourgeois, permettant ainsi de garantir une meilleure cohésion sociale de la population.

Les considérations qui précèdent ont amené la commission à proposer une modification de l'article 9, alinéa 1^{er} de la Constitution en supprimant, d'une part, le terme « civile » à la fin de la première phrase et, d'autre part, en ajoutant une deuxième phrase nouvelle conférant

compétence aux juridictions administratives pour les contestations en relation avec l'acquisition et la perte de la nationalité luxembourgeoise (« *Les contestations y relatives sont du ressort des juridictions administratives* », doc. parl. 5672⁰).

Cette approche a été partagée par la Commission juridique qui, dans ses amendements relatifs au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. 5620), transmis au Conseil d'Etat le 26 mars 2007, propose de confier l'ensemble du contentieux relatif à la nationalité aux juridictions administratives.

b) Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la suppression à l'article 9, alinéa 1^{er} de la Constitution du terme « civile » entendu comme un renvoi au « Code civil ».

Quant à la modification consistant à conférer la compétence juridictionnelle pour connaître du contentieux de la nationalité aux juridictions administratives, le Conseil d'Etat rappelle que « *la compétence des juridictions administratives reste, nonobstant la révision constitutionnelle opérée par la loi du 12 juillet 1996, une compétence d'attribution, et partant une compétence d'exception* ».

La détermination du juge compétent en matière d'acquisition, de perte ou de recouvrement de la nationalité doit se faire au regard des dispositions constitutionnelles inscrites aux articles 84, 85 et 95bis.

Au regard des développements du Conseil d'Etat concluant que l'article 85 de la Constitution constitue une base suffisante pour attribuer la compétence en matière de décisions sur la nationalité aux juridictions administratives, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie à la proposition du Conseil d'Etat et fait abstraction de la deuxième phrase qu'elle avait proposée à l'endroit de l'article 9, alinéa 1^{er}.

5672/00

N° 5672**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution**

* * *

*Dépôt (M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission
des Institutions et de la Révision constitutionnelle) et transmission
à la Conférence des Présidents (30.1.2007)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat
et au Gouvernement (8.2.2007)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs	1

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

L'article 9, alinéa 1er de la Constitution est modifié comme suit:

„La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. Les contestations y relatives sont du ressort des juridictions administratives.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les dispositions de l'article 9 alinéa 1er de la Constitution, inscrites d'abord à l'article 10, alinéa 1er de la Constitution du 9 juillet 1848, sont restées inchangées depuis lors. Ces dispositions, reprises de la Constitution belge de 1831, réservent à la loi civile les matières ayant trait à l'acquisition, à la conservation et à la perte de la qualité de Luxembourgeois. Le Constituant de 1848 a renvoyé, quant à la réglementation de cette matière, à la loi civile ou plus précisément au code civil qui, originairement, contenait, notamment dans ses articles 9, 10 et 12 ainsi que dans ses articles 17 à 21, les règles en matière d'acquisition et de perte de la nationalité luxembourgeoise. Ces dispositions ont été abrogées par la loi du 13 avril 1934, remplacée à son tour par la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois, puis par la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise. La loi du 22 février 1968 a été modifiée par les lois du 26 juin 1975, 20 juin 1977, 11 décembre 1986, 24 juillet 2001 et 1er août 2001.

En date du 13 octobre 2006, le Gouvernement a déposé à la Chambre des Députés un projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. No 5620), élaboré par le Ministre de la Justice. Ce projet de loi remplace les dispositions antérieures en matière de nationalité. Il tient compte également de la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. 5595) déposée à la Chambre des Députés en date du 12 juillet 2006, prévoyant l'abrogation de l'article 10 de la Constitution qui réserve les naturalisations au pouvoir législatif.

Avec l'abrogation des dispositions de l'article 10 précité, il appartient au pouvoir exécutif, à savoir au Ministre de la Justice, de prendre toutes les décisions en matière de nationalité. Les décisions de la Chambre des Députés en matière de naturalisation, qui relèvent du seul pouvoir législatif souverain, sont remplacées par des décisions à caractère administratif susceptibles d'un recours juridictionnel.

Par application, d'une part, des dispositions de l'article 9 de la Constitution qui réserve „à la loi civile“ la matière de la nationalité et, d'autre part, de l'article 84 de la loi fondamentale qui dispose que „Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.“, toutes dispositions légales qui attribueraient compétence à d'autres juridictions que les tribunaux civils devraient être considérées comme étant contraires aux dispositions précitées de la Constitution luxembourgeoise.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il est préférable de confier dorénavant aux juridictions administratives l'ensemble des contestations en relation avec l'acquisition ou la perte de la nationalité luxembourgeoise.

Les décisions en relation avec la nationalité peuvent en effet être considérées comme l'aboutissement d'une procédure administrative, basée sur des critères objectifs conférant „*un statut que l'Etat élabore de manière exclusive et unilatérale et dont il accorde le bénéfice à ceux qu'il définit comme étant ses nationaux*“ (Francis Delpérée: Droit constitutionnel, tome 1, page 132, Edition Larcier 1987).

L'objet de la législation sur la nationalité relève aussi, de nos jours, davantage de ce que l'on peut qualifier de droits politiques permettant aux citoyens de participer pleinement à l'exercice de ses droits.

Par ailleurs, la législation sur la nationalité s'inscrit dans la continuité d'une politique volontaire d'intégration politique et sociale d'une partie croissante de résidents non luxembourgeois, permettant ainsi de garantir une meilleure cohésion sociale de la population.

Jusqu'à présent, les contestations en matière de nationalité étaient plutôt rares et se limitaient aux décisions en matière d'option pour la nationalité luxembourgeoise, alors que les décisions concernant la naturalisation prises par le pouvoir législatif dans le cadre d'un texte de loi ne pouvaient faire l'objet d'aucun recours juridictionnel. Le changement projeté de la législation avec le transfert de compétence en cette matière vers le pouvoir exécutif, avec la possibilité d'un recours juridictionnel, ne manquera pas de produire des contestations plus nombreuses.

Afin de préciser et de clarifier les compétences juridictionnelles, la Commission, pour les motifs développés ci-avant, propose de réserver aux juridictions administratives le contentieux sur les matières de l'acquisition, de la conservation et de la perte de la nationalité luxembourgeoise.

Cette proposition exige une modification de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution, d'une part, en supprimant le terme „civile“ à la fin de la première phrase et, d'autre part, en ajoutant une deuxième phrase nouvelle qui prévoit que „Les contestations y relatives sont du ressort des juridictions administratives.“.

Luxembourg, le 30 janvier 2007

*Le Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,*
Paul-Henri MEYERS

5672/01

N° 5672¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.12.2007)

Par dépêche en date du 16 février 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision sous rubrique, déposée le 30 janvier 2007 à la Chambre des députés par le député Paul-Henri Meyers, président de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés.

Le texte de la proposition de révision était accompagné d'un exposé des motifs.

La prise de position du Gouvernement, annoncée dans la lettre de saisine, n'était pas parvenue au Conseil d'Etat à la date d'adoption du présent avis.

*

La proposition de révision sous rubrique est liée à la proposition de révision No 5595 de l'article 10 de la Constitution, d'une part, et au projet de loi No 5620 sur la nationalité luxembourgeoise, d'autre part.

L'exposé des motifs de la proposition de révision relève que l'article 9, alinéa 1er de la Constitution n'a pas été modifié depuis la Constitution du 9 juillet 1848. En cas d'adoption, par la Chambre des députés, de la proposition de révision de l'article 10 de la Constitution, l'article 9, alinéa 1er, deviendra le fondement constitutionnel de la nouvelle législation sur la nationalité luxembourgeoise.

*

La nationalité peut être définie comme le lien de droit public¹ qui unit une personne, qu'elle soit d'ailleurs physique ou morale, à un Etat. Elle traduit un fait social et politique, à savoir „le rattachement effectif de l'individu à l'Etat“, fondé sur „une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs“, selon la formule de la Cour internationale de justice dans l'arrêt *Nottebohm* du 6 avril 1955. Destinée à tracer les frontières humaines de l'Etat, la nationalité constitue l'un des éléments déterminants de son existence et de sa conservation. La nationalité est donc, en premier lieu, une institution du droit international et du droit constitutionnel de chaque Etat, du droit international dans la mesure où il s'agit de déterminer la compétence personnelle des Etats, du droit constitutionnel dans la mesure où la détermination des conditions d'octroi de la nationalité est une des expressions suprêmes de la souveraineté de l'Etat. L'octroi de la nationalité par acte du législateur (article 10 actuel de la Constitution), organe représentatif de la nation souveraine, s'inscrit dans cette logique.

La nationalité détermine les droits politiques de l'individu, parmi lesquels il faut citer, en premier lieu, le droit de vote. Dans cette logique, l'article 9 de la Constitution dispose, aux alinéas 2 et 3, que

¹ P. Pescatore, *Introduction à la science du droit*, No 191, p. 278: „le statut de droit public“ comprend le statut national; F. Rigaux, *Droit international privé*, tome I, Théorie générale, No 146, p 152: les effets qu'on peut qualifier „de droit public interne“ sont notamment le droit de vivre sur le territoire du pays dont on a la nationalité, le droit d'y remplir des fonctions publiques, l'exercice des droits politiques, etc.

„La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité [de Luxembourgeois], les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.“

La nationalité détermine cependant également le statut civil des individus, notamment dans le cadre du droit international privé. Dans cette optique, qui est à la base du premier alinéa actuel de l'article 9 de la Constitution, les règles sur l'attribution de la nationalité figurent dans le Code civil. Jusqu'à la loi du 23 avril 1934 sur l'indigénat, les règles générales sur la nationalité se trouvaient précisément inscrites au Code civil luxembourgeois (articles 9, 10 et 12).

Le Conseil d'Etat peut se rallier à la proposition de révision en ce qu'elle envisage de supprimer, dans la Constitution, la référence à la „loi civile“, entendue comme un renvoi au „Code civil“.

La deuxième modification opérée consiste à confier la compétence juridictionnelle pour connaître du contentieux de la nationalité aux juridictions administratives.

La délimitation des compétences des deux ordres de juridiction (judiciaire et administratif) est l'œuvre des articles 84, 85 et 95*bis* de la Constitution.

Par rapport à la compétence générale reconnue par les articles 84 et 85 aux juridictions de l'ordre judiciaire, pour ce qui est du contentieux des droits civils (compétence exclusive) et politiques (compétence de droit commun sauf les exceptions établies par la loi), la Constitution fait état dans l'article 95*bis* du contentieux administratif qui est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative.²

La compétence des juridictions administratives reste, nonobstant la révision constitutionnelle opérée par la loi du 12 juillet 1996, une compétence d'attribution, et partant une compétence d'exception.

La détermination du juge compétent pour statuer sur des contestations nées à l'occasion de procédures d'obtention, de recouvrement ou de perte de la nationalité doit être opérée au regard des considérations qui précèdent. La question se pose de savoir si la nationalité doit être rangée sous l'article 84 de la Constitution qui prévoit la compétence exclusive du juge civil pour les contestations ayant pour objet des droits civils, ou si la loi peut accorder compétence au juge administratif, la nationalité pouvant être rattachée aux droits politiques au sens de l'article 85 de la Constitution.

Dans son avis de ce jour relatif à la proposition de révision (No 5595) de l'article 10 de la Constitution, le Conseil d'Etat fait état du changement de paradigme qui est 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.

L'exposé des motifs de la proposition de révision, en relation avec l'attribution aux juridictions administratives de la compétence pour connaître du contentieux de la nationalité, fait état de ce que les décisions en relation avec la nationalité peuvent être considérées comme l'aboutissement d'une procédure administrative, basée sur des critères objectifs conférant „un statut que l'Etat élabore de manière exclusive et unilatérale et dont il accorde le bénéfice à ceux qu'il définit comme étant ses nationaux“.

La nouvelle conception fondamentale de l'institution juridique de la nationalité n'empêche pas un Etat de fixer les conditions dans lesquelles un individu peut revendiquer la nationalité. Ainsi, la naturalisation peut-elle être revendiquée par un individu qui remplit les conditions que l'Etat s'est lui-même imposées dans la législation qu'il a adoptée au titre de sa compétence souveraine. Si le Conseil d'Etat a quelque mal à voir dans la procédure pour la naturalisation une procédure administrative comme n'importe quelle autre procédure tendant à l'obtention d'une autorisation ou d'un agrément, il reconnaît néanmoins que la naturalisation constitue la dernière étape d'un autre statut, à savoir le statut des étrangers, lequel relève, quant à lui, et pour ce qui est des décisions prises au titre de la police des étrangers, de la compétence des juridictions administratives. Dans pareille optique, il est concevable de maintenir la compétence des juridictions administratives jusqu'à ce qu'une personne quitte définitivement son statut d'étranger pour acquérir le statut de national. Le statut de national en tant que tel,

² voir *Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2006, sous articles 84 et 85, pp. 297-298.

tout comme le statut d'étranger, relève de l'article 85 de la Constitution, en ce que le contentieux y relatif est abordé, principalement, sous l'aspect lien (ou absence de lien) d'un individu à l'égard de l'Etat.

Le Conseil d'Etat peut donc rejoindre les auteurs de la proposition de révision, en ce qu'ils envisagent un rattachement de la compétence juridictionnelle aux juridictions administratives sur la base de l'article 85 de la Constitution. Dans ce cas, il devient toutefois superflu d'ancrer dans une disposition constitutionnelle à part la compétence des juridictions administratives pour connaître des contestations relatives à la nationalité, cette attribution de compétence étant l'œuvre de la loi, selon les dispositions de l'article 85. Bien plus, l'inscription de cette compétence dans le nouvel alinéa 1er de l'article 9 est contre-indiquée, alors qu'en conférant, de manière superfétatoire, dans un texte constitutionnel spécifique expressément compétence aux juridictions administratives pour connaître des contestations relatives à l'acquisition, à la conservation et à la perte de la nationalité luxembourgeoise, toutes les questions relatives à la nationalité, qu'elles découlent de l'attribution (par naissance, par adoption ou par mariage), de l'acquisition (par option ou naturalisation), etc. risquent d'être soustraites, en tant que questions préjudicielles, à la connaissance des juridictions de l'ordre judiciaire saisies d'affaires ayant trait aux effets civils du statut de national (exemples: lois applicables au nom des enfants, au divorce, à l'adoption, aux successions). C'est une possible conséquence de la révision constitutionnelle qui ne peut pas être dans les intentions des auteurs.

Le Conseil d'Etat insiste dès lors pour limiter la modification de l'article 9, alinéa 1er:

„La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.“

Le Conseil d'Etat renvoie finalement encore à l'ouvrage *„Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“*, édité en 2006 lors du 150e anniversaire du Conseil d'Etat, et plus particulièrement à la troisième partie dudit ouvrage, traitant d'une refonte de la Constitution, pour ce qui est de l'emplacement de l'article 9 dans le cadre d'un réagencement plus complet de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 décembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5672/02

N° 5672²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(8.4.2008)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; M. Alex BODRY, M. Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, Mme Lydie ERR, Mme Colette FLESCHE, M. Paul HELMINGER, M. Jacques-Yves HENCKES, M. Roger NEGRI, M. Patrick SANTER et M. Marcel SAUBER, Membres.

*

I. PROCEDURE DE REVISION

Dans sa réunion du 10 janvier 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a marqué son accord avec une révision de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution.

La proposition de révision, déposée à la Chambre des Députés le 30 janvier 2007, a été transmise au Conseil d'Etat et au Gouvernement le 16 février 2007.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 21 décembre 2007.

Dans sa réunion du 9 janvier 2008, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné l'avis du Conseil d'Etat et elle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur.

Le rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été approuvé lors de sa réunion du 8 avril 2008.

Le Conseil d'Etat a relevé à juste titre que la proposition de révision de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution est liée à la proposition de révision prévoyant la suppression de l'article 10 de la Constitution (doc. parl. 5595) et au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. 5620).

Pour la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le lien existant entre les trois textes exige que la procédure en vue du vote des trois textes soit programmée de façon à permettre une mise en vigueur conjointe des révisions constitutionnelles relatives aux articles 9, alinéa 1er et 10 précités et de la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. Objet de la révision proposée**

Aux termes de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution „*La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.*“.

Il est proposé de supprimer le renvoi à la loi „civile“, tout en maintenant la réserve de cette matière à la loi.

2. Evolution historique

Les dispositions de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution, inscrites dans la Constitution du 9 juillet 1848 à l'article 10, sont restées depuis lors inchangées. Reprises par la Constitution belge de 1831, ces dispositions ont réservé à la loi civile les matières ayant trait à l'acquisition, à la conversation et à la perte de la qualité de Luxembourgeois.

Le renvoi à la loi civile visait en fait le Code civil réglant la nationalité dans ses articles 9, 10 et 12.

Les dispositions du Code civil ont été remplacées par la loi du 13 avril 1934, puis par celle du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois. La loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise a été modifiée par les lois du 26 juin 1975, du 20 juin 1977, du 11 décembre 1986, du 24 juillet 2001 et du 1er août 2001.

En vertu des dispositions de l'article 9, alinéa 1er et des articles 84 et 85 de la Constitution, les contestations en matière de nationalité n'ont pas cessé de relever des juridictions civiles, le recours juridictionnel restant exclu en matière de naturalisation, acte réservé en vertu de l'article 10 de la Constitution au pouvoir législatif et s'analysant non comme un droit, mais comme l'exercice d'un pouvoir souverain d'appréciation de la Chambre des Députés.

3. La proposition de révision

a) *Texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle*

Dans sa proposition de révision de l'article 10 de la Constitution (doc. parl. 5595), déposée à la Chambre des Députés le 12 juillet 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose l'abrogation de l'article 10 libellé actuellement comme suit:

„(1) *La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.*

(2) *La loi détermine les effets de la naturalisation.*“

Avec l'abrogation des dispositions de l'article 10, il appartient au pouvoir exécutif, à savoir au Ministre de la Justice, de prendre toutes les décisions en matière de nationalité. Les décisions de la Chambre des Députés en matière de naturalisation, qui relèvent du seul pouvoir législatif souverain, sont remplacées par des décisions à caractère administratif susceptibles d'un recours juridictionnel.

Le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. 5620), déposé à la Chambre des Députés le 13 octobre 2006, tient compte de cette modification constitutionnelle, mais maintient la compétence des juridictions civiles en matière de nationalité, en se référant à l'article 9, alinéa 1er et à l'article 84 de la Constitution.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et la Commission juridique sont cependant d'avis qu'il est préférable de confier dorénavant aux juridictions administratives l'ensemble des contestations en relation avec l'acquisition ou la perte de la nationalité luxembourgeoise.

Les décisions en relation avec la nationalité peuvent en effet être considérées comme l'aboutissement d'une procédure administrative, basée sur des critères objectifs conférant „*un statut que l'Etat élabore de manière exclusive et unilatérale et dont il accorde le bénéfice à ceux qu'il définit comme étant ses nationaux*“ (Francis Delpérée: Droit constitutionnel, tome 1, page 132, Edition Larcier 1987).

L'objet de la législation sur la nationalité relève aussi, de nos jours, davantage de ce que l'on peut qualifier de droits politiques permettant aux citoyens de participer pleinement à l'exercice de leurs droits.

Par ailleurs, la législation sur la nationalité s'inscrit dans la continuité d'une politique volontaire d'intégration politique et sociale d'une partie croissante de résidents non luxembourgeois, permettant ainsi de garantir une meilleure cohésion sociale de la population.

Les considérations qui précèdent ont amené la commission à proposer une modification de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution en supprimant, d'une part, le terme „civile“ à la fin de la première phrase et, d'autre part, en ajoutant une deuxième phrase nouvelle conférant compétence aux juridictions administratives pour les contestations en relation avec l'acquisition et la perte de la natio-

nalité luxembourgeoise („*Les contestations y relatives sont du ressort des juridictions administratives*“, doc. parl. 5672).

Cette approche a été partagée par la Commission juridique qui, dans ses amendements relatifs au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (doc. parl. 5620), transmis au Conseil d'Etat le 26 mars 2007, propose de confier l'ensemble du contentieux relatif à la nationalité aux juridictions administratives.

b) Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la suppression à l'article 9, alinéa 1er de la Constitution du terme „civile“ entendu comme un renvoi au „Code civil“.

Quant à la modification consistant à conférer la compétence juridictionnelle pour connaître du contentieux de la nationalité aux juridictions administratives, le Conseil d'Etat rappelle que „*la compétence des juridictions administratives reste, nonobstant la révision constitutionnelle opérée par la loi du 12 juillet 1996, une compétence d'attribution, et partant une compétence d'exception*“.

La détermination du juge compétent en matière d'acquisition, de perte ou de recouvrement de la nationalité doit se faire au regard des dispositions constitutionnelles inscrites aux articles 84, 85 et 95bis.

Le Conseil d'Etat a „*quelque mal à voir dans la procédure pour la naturalisation une procédure administrative comme n'importe quelle autre procédure tendant à l'obtention d'une autorisation ou d'un agrément*“.

Toutefois, il reconnaît que „*la naturalisation constitue la dernière étape d'un autre statut, à savoir le statut des étrangers, lequel relève, quant à lui, et pour ce qui est des décisions prises au titre de la police des étrangers, de la compétence des juridictions administratives. Dans pareille optique, il est concevable de maintenir la compétence des juridictions administratives jusqu'à ce qu'une personne quitte définitivement son statut d'étranger pour acquérir le statut de national. Le statut de national en tant que tel, tout comme le statut d'étranger, relève de l'article 85 de la Constitution, en ce que le contentieux y relatif est abordé, primairement, sous l'aspect lien (ou absence de lien) d'un individu à l'égard de l'Etat.*

Le Conseil d'Etat peut donc rejoindre les auteurs de la proposition de révision, en ce qu'ils envisagent un rattachement de la compétence juridictionnelle aux juridictions administratives sur la base de l'article 85 de la Constitution. Dans ce cas, il devient toutefois superflu d'ancrer dans une disposition constitutionnelle à part la compétence des juridictions administratives pour connaître des contestations relatives à la nationalité, cette attribution de compétence étant l'oeuvre de la loi, selon les dispositions de l'article 85. Bien plus, l'inscription de cette compétence dans le nouvel alinéa 1er de l'article 9 est contre-indiquée, alors qu'en conférant, de manière superfétatoire, dans un texte constitutionnel spécifique expressément compétence aux juridictions administratives pour connaître des contestations relatives à l'acquisition, à la conservation et à la perte de la nationalité luxembourgeoise, toutes les questions relatives à la nationalité, qu'elles découlent de l'attribution (par naissance, par adoption ou par mariage), de l'acquisition (par option ou naturalisation), etc. risquent d'être soustraites, en tant que questions préjudicielles, à la connaissance des juridictions de l'ordre judiciaire saisies d'affaires ayant trait aux effets civils du statut de national (exemples: lois applicables au nom des enfants, au divorce, à l'adoption, aux successions). C'est une possible conséquence de la révision constitutionnelle qui ne peut pas être dans les intentions des auteurs.

Si la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a proposé de compléter l'article 9, alinéa 1er par une disposition complémentaire attribuant aux juridictions administratives la compétence en matière de nationalité, il n'était pas dans ses intentions d'étendre cette compétence au-delà des décisions relatives à l'acquisition, à la perte ou au recouvrement de la nationalité tel que cette matière est réglée par la loi sur la nationalité luxembourgeoise.

Au regard des développements du Conseil d'Etat concluant que l'article 85 de la Constitution constitue une base suffisante pour attribuer la compétence en matière de décisions sur la nationalité aux juridictions administratives, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie à la proposition du Conseil d'Etat et fait abstraction de la deuxième phrase qu'elle avait proposée à l'endroit de l'article 9, alinéa 1er.

*

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à la majorité à la Chambre des Députés de réviser l'article 9, alinéa 1er de la Constitution en retenant le texte suivant:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

5672

**PROPOSITION DE REVISION
de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution**

Article unique.– L'article 9, alinéa 1er de la Constitution est modifié comme suit:

„La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.“

Luxembourg, le 8 avril 2008

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

5672/03

N° 5672³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 9, alinéa 1er de la Constitution

* * *

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET
DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(22.4.2008)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 63.-(1) du Règlement interne, la Chambre des Députés, en sa séance publique de ce jour, s'est prononcée définitivement en faveur de la prise en considération de la proposition de révision de la Constitution citée en référence.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5595,5672

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 213

28 décembre 2008

Sommaire

REVISION CONSTITUTIONNELLE

Loi du 23 octobre 2008 portant révision de l'article 9, alinéa 1^{er} de la Constitution page 3184

Loi du 23 octobre 2008 portant révision de l'article 10 de la Constitution 3184