

**N° 5672<sup>2</sup>****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 FLESCH, 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