

N° 6561²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

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

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(18.6.2013)

Par dépêche du 10 avril 2013, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen vise trois objectifs, à savoir l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité, la modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et le remplacement de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise par les articles 14-1 à 14-12 à intercaler dans la loi précitée de 2008 sur la nationalité – encore que ce dernier objectif ne soit pas expressément mentionné à l'intitulé du projet de loi.

S'il est vrai que ces trois volets ont tous trait à la nationalité, il paraît cependant préférable de scinder le texte du projet de loi en trois projets distincts dont l'un porterait sur l'approbation de la Convention européenne sur la nationalité, l'autre sur la modification de la loi sur la nationalité luxembourgeoise et le troisième sur le remplacement de la loi du 7 juin 1989.

1. Approbation de la Convention sur la nationalité

La convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, a bien été signée par notre pays en date du 26 mai 2008, mais n'a pas encore été ratifiée à ce jour. Cette convention a pour objet, selon les termes de son article 1er, d'établir „*des principes et des règles en matière de nationalité des personnes physiques et des règles déterminant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, auxquels le droit interne des Etats Parties doit se conformer*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la convention, qui date de 1997, est en partie dépassée par les événements alors que plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont remplacé le service militaire obligatoire par une armée de volontaires. Pour le Luxembourg se pose donc la question de l'opportunité des dispositions du chapitre VII sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités. Dans le même ordre d'idées, la Chambre pose au gouvernement la question de la formulation par notre pays de réserves en relation notamment avec le chapitre VII précité et, le cas échéant, en relation avec d'autres chapitres alors que seuls les chapitres I, II et VI ne peuvent faire l'objet d'aucune réserve. Les réserves peuvent encore être formulées au moment du dépôt de l'instrument de ratification. Il appartiendra au gouvernement de se prononcer sur la question des réserves éventuelles avant l'approbation de la convention par la Chambre des députés.

D'autres problèmes d'ordre juridique en relation avec les articles 4, 6, 8, 12, 27 et 29 seront abordés dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

Dans la foulée des interprétations d'ordre juridique à donner à plusieurs des dispositions prélevées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à se demander si notre pays a actuellement un intérêt à ratifier une convention qui, en matière de nationalité, n'apporte guère une avancée supplémentaire par rapport à la législation existante.

Enfin, il serait utile de connaître les Etats qui ont déjà ratifié cette convention, notamment pour savoir avec quels Etats notre pays peut coopérer en vue de l'application de la Convention.

2. Modification de la loi du 23 octobre 2008

En 2008, le législateur a modifié d'une manière fondamentale les dispositions relatives à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, en acceptant notamment le principe de la double nationalité ou de la nationalité multiple.

Ce changement de législation devait, entre autres, contribuer „à l'intégration des étrangers dans leur milieu de vie“, selon les termes employés à l'époque dans le rapport de la commission juridique de la Chambre des députés.

La loi de 2008 prévoit trois conditions essentielles pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise:

- une résidence d'au moins sept années au Luxembourg,
- des exigences précises en matière de connaissances de la langue luxembourgeoise,
- le suivi de cours d'instruction civique sur les institutions luxembourgeoises et les droits fondamentaux.

Le projet sous avis entend surtout apporter des allègements en ce qui concerne les conditions des délais de résidence, qui sont fortement réduits voire entièrement supprimés suivant la situation familiale de la personne qui sollicite l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

L'objectif visé par le texte semble être celui de favoriser, pour les membres d'une même famille, l'acquisition de la même nationalité. Ce faisant, les auteurs du projet font marche arrière par rapport à la position adoptée dans la loi de 2008, qui écarte dans la démarche de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise tout élément favorable lié au mariage du demandeur avec un ressortissant luxembourgeois.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut suivre le gouvernement dans le changement d'attitude. Elle regrette cependant que le projet de loi n'ait pas justifié la réduction du délai de résidence de 7 à 5 ans. Le choix d'un délai de résidence de 5 ans, comme celui de 7 ans en 2008, ne peut effacer l'impression d'un choix au hasard, au lieu d'être basé sur des arguments solides et déterminants pour appuyer la thèse de l'intégration, avancée tant en 2008 qu'en 2013.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics maintient sa position développée à ce sujet dans son avis du 2 mars 2007 sur le projet devenu la loi précitée du 23 octobre 2008.

Elle peut pour le surplus se rallier à la conclusion formulée par les professeurs Francis Delpérée et Michel Verwilghen dans leur rapport de janvier 2004 intitulé „*Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg*“, qui traduit leur souhait de réserver à une réforme la cohérence et la transparence:

„La transparence, parce qu'il importe de tenir un discours clair tant vis-à-vis du citoyen dont les attaches avec le Luxembourg sont avérées qu'avec le non-Luxembourgeois qui souhaiterait s'agréger à la communauté nationale. Certes, les situations sont diversifiées et les règles en la matière ne sauraient jamais se ramener à quelques énoncés simplistes. Mais le discours politique peut s'attacher, au-delà de formules institutionnelles détaillées, à rappeler les principes, à affirmer les objectifs, à dessiner des projets qui sont ceux de la société luxembourgeoise. Il revient aux autorités politiques et administratives d'expliquer les enjeux autant que les méthodes.“

3. Abrogation de la loi du 7 juin 1989

La loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise doit être adaptée et modifiée pour tenir compte de la modification de l'article 9 de la Constitution, prévoyant que la qualité de Luxembourgeois s'acquiert d'après les règles déterminées par la loi. Les décisions relatives à la naturalisation ne sont plus prévues par un vote de la Chambre des députés, mais par une décision du Ministre de la Justice.

Les dispositions de ladite loi étant incorporées par le projet sous avis dans celle du 23 octobre 2008 sur la nationalité, l'article 3 du projet prévoit de l'abroger purement et simplement.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article approuve la Convention européenne sur la nationalité faite à Strasbourg le 6 novembre 1997.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a développé dans les considérations générales sa réticence quant à la ratification de cette convention par notre pays. Elle tient à relever ci-après plusieurs problèmes en relation avec l'application des articles 4, 6, 8, 12, 27 et 29 de ladite convention.

L'**article 4** prévoit dans son point d) que „*ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat Partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint*“. Or, la dissolution d'un mariage (par divorce ou décès) doit évidemment être différenciée de l'annulation d'un mariage. Dans un projet de loi actuellement en discussion à la Chambre des députés (doc. parl. 6172A), il est proposé d'introduire dans le Code civil des dispositions plus efficaces pour combattre certains abus consistant à contracter un mariage non pas dans l'intention de créer une communauté de vie durable, mais dans le seul but d'obtenir un avantage en matière de séjour voire en matière de nationalité.

Le nouvel article 184 tel que prévu dans le document parlementaire 6172A précité prévoit que le mariage contracté en violation des articles 146, 146-1 et 146-2 „*peut être attaqué soit par les conjoints eux-mêmes, soit par tous ceux qui y ont intérêt, soit par le ministère public*“. Si le mariage est annulé sur la base de l'article 184, cette annulation comporte ou doit comporter la nullité de tous les actes juridiques qui ont pu se dégager du mariage ou qui ont pu se former par le mariage. Si la nationalité a été accordée à des conditions moins contraignantes parce que le demandeur était marié avec un ressortissant luxembourgeois, la question des suites d'une annulation du mariage sur la nationalité reste à clarifier.

Si le mariage a été la condition indispensable pour obtenir la nationalité luxembourgeoise, son annulation entraîne la mise à néant de tous les droits qui se sont formés à partir de cette situation juridique. Si la convention y déroge, la loi luxembourgeoise sur le mariage doit se conformer au texte de la convention.

L'**article 6** prévoit dans son paragraphe 4 plusieurs catégories de personnes pour lesquelles l'acquisition de la nationalité doit être facilitée par le droit interne des Etats Parties. La première catégorie concerne les conjoints. Or, la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise a délibérément écarté tout lien ou tout avantage en matière d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise en relation avec le mariage du demandeur avec un ressortissant luxembourgeois. Les auteurs du projet de loi sous avis proposent d'abandonner la ligne de conduite tracée par la loi de 2008 sur la nationalité en soumettant à la ratification par la Chambre des députés une convention qui impose aux Etats Parties l'obligation de faciliter dans leur droit interne l'acquisition de la nationalité par les conjoints de leurs ressortissants. Cette obligation trouve sa suite dans l'article 7, paragraphe (3) de la loi projetée sur la nationalité luxembourgeoise, qui permet en effet au conjoint d'un ressortissant luxembourgeois d'acquérir la nationalité luxembourgeoise s'il justifie d'une résidence effective et légale au Grand-Duché pendant trois années au lieu de cinq. Le paragraphe (5) du même article 7 dispense le demandeur de toute condition de résidence s'il est le parent (père ou mère) ou l'adoptant d'un enfant de nationalité luxembourgeoise.

Il y a lieu d'examiner si les dispositions de l'article 7 de la loi luxembourgeoise répondent aux exigences de l'article 6, paragraphe 4 de la convention.

Pour l'**article 8** de la convention se pose la question de savoir si les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont à appliquer cumulativement ou si ces deux points visent des situations différentes.

L'**article 12** impose aux Etats Parties l'obligation de prévoir un droit à un recours contre les décisions relatives à la nationalité. Or, aux termes des articles 8 et 9 de la loi du 23 octobre 2008, la

Chambre des députés peut accorder la nationalité, par une loi particulière, „à l'étranger majeur qui rend ou a rendu des services signalés à l'Etat“. La décision souveraine de la Chambre des députés d'accorder ou de refuser la nationalité n'ouvre pas droit à un recours devant les juridictions administratives. Aussi le gouvernement propose-t-il de supprimer les articles 8 et 9 précités.

Pour les **articles 27 et 29**, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère sa demande de voir le gouvernement prendre position sur la question des réserves admises par la convention pour certains articles, notamment les articles 21 et 22 (obligations militaires et service civil de remplacement).

Article 2

Cet article modifie les articles 1er, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 26, 29 et 30 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. Sur les 34 articles que comporte cette loi, le projet sous avis en modifie donc 23, il en rajoute 13 (sous les numéros 2-1 et 14-1 à 14-12) et il en abroge un (l'article 31). Dans l'intérêt de la cohérence du texte, les auteurs du projet auraient bien fait de présenter un nouveau projet de loi d'ensemble sur la nationalité et d'abroger la loi du 23 octobre 2008.

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er de l'article 2 modifie l'article 1er de la loi de 2008.

La première catégorie d'enfants concerne ceux nés d'un parent luxembourgeois. Les enfants nés à l'étranger ne sont plus expressément relevés. Faut-il en conclure que l'enfant dont l'un des parents est luxembourgeois, mais qui sont nés à l'étranger, même durant un bref séjour, ne peuvent pas acquérir la nationalité luxembourgeoise? En l'absence d'un commentaire, la suppression de ce bout de phrase reste incompréhensible.

La modification prévue pour la catégorie des enfants nés au Luxembourg de parents étrangers est approuvée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Toutefois, à la lecture du texte, celui-ci semble énoncer le contraire de ce que les auteurs du projet expriment au commentaire. Mieux vaudrait donc rédiger cette disposition comme suit: „l'enfant né au Grand-Duché de parents étrangers à condition soit qu'aucune loi étrangère de nationalité ne lui permette d'acquérir la nationalité de l'un ou de l'autre de ses parents soit que l'acquisition de ces mêmes nationalités ne soit possible qu'en cas de retour dans les pays étrangers concernés“.

En ce qui concerne les points 3 et 5 qui ont trait aux enfants apatrides, l'on constate que le texte du point 5 est plus restrictif que celui du point 3. Au point 3, tous les enfants nés de parents apatrides sont Luxembourgeois sans autre condition alors que le point 5 exige que l'un des parents d'enfants apatrides doit être né sur le territoire du Grand-Duché. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le texte de l'article 1er sous 5. de la loi du 23 octobre 2008 est clair et ne doit pas être modifié.

Paragraphes 2 à 15

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Chambre.

Paragraphes 16 à 28

Les auteurs du projet de loi proposent l'abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise et l'intégration de ses dispositions dans la loi de 2008 sur la nationalité.

En principe, ces articles n'appellent pas d'observations. Toutefois, plusieurs dispositions sont superfétatoires alors qu'elles n'ajoutent rien au texte. Tel est le cas par exemple pour l'article 14-1, paragraphe (2), premier alinéa, qui prévoit que les conditions de la loi doivent être remplies – ce qui constitue une évidence – et pour l'article 14-7, point 3, qui concerne la transposition des prénoms – question déjà réglée par l'article 14-2.

L'article 14-10, paragraphe (2), prévoit la possibilité pour „toute personne justifiant d'un intérêt légitime“ de demander la révocation de la décision du Ministre de la Justice autorisant la transposition ou l'attribution d'un nom et prénom. Or, une personne peut avoir un intérêt à demander non pas la révocation de la décision mais une modification de celle-ci. Ce cas de figure n'est pas prévu par le texte de l'article 14-10.

Paragraphes 29 à 47

Ces dispositions, qui concernent la perte et la déchéance de la nationalité, les effets des actes de nationalité, la compétence des officiers de l'état civil, la preuve de la nationalité, le contentieux, les règles de conflits et les dispositions transitoires n'appellent pas d'observations de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Articles 3 et 4

A l'article 4, il y a lieu de supprimer les termes „ , *Recueil de législation*“ alors que la matière est réglée par le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1961 relatif aux trois recueils du Mémorial.

Ce n'est que sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2013.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

