

**Audience publique du 27 juin 2016**

Recours formé par Madame ..., ...,  
contre une décision du ministre de la Justice  
en matière de certificat de nationalité luxembourgeoise

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 36257 du rôle et déposée le 8 mai 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Céline Bottazzo, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à L-..., tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du ministre de la Justice du 11 février 2015 portant rejet de son recours gracieux introduit le 17 décembre 2014 à l'encontre d'une décision ministérielle du 5 novembre 2014 refusant de faire droit à sa demande de délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 30 juillet 2015 ;

Vu le mémoire en réplique déposé le 14 octobre 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Céline Bottazzo, pour le compte de la demanderesse ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 16 octobre 2015 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Céline Bottazzo et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul Reiter en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 25 avril 2016.

---

Au cours du mois d'octobre 2014, Madame ... sollicite auprès du ministère de la Justice la délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise, demande qui fut rejetée par une décision du ministre de la Justice, ci-après désigné par « le ministre », du 5 novembre 2014, libellée comme suit :

*« (...) Par la présente, je me permets de vous informer des résultats de l'instruction de votre demande en délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise.*

*En date du 12 décembre 2000, votre père, Monsieur ..., a acquis la qualité de Luxembourgeois par naturalisation.*

*Obtient la nationalité luxembourgeoise aux termes de l'article 2,3° de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise « l'enfant de moins de dix-huit ans révolus dont l'auteur ou l'adoptant qui exerce sur lui le droit de garde acquiert ou recouvre la nationalité luxembourgeoise ».*

*En l'espèce, vous ne remplissez pas les conditions de l'article 2,3° précité pour le motif que votre père ne possédait pas le droit de garde à votre égard au jour de sa naturalisation.*

*En effet, le jugement de divorce de vos parents, rendu le 31 mars 1993 par le tribunal communal de Corre (République de Cuba), « ordonne que les soins et l'éducation de l'enfant soient accordées à la mère ».*

*Dès lors, vous n'avez pas acquis la nationalité luxembourgeoise à la suite de la naturalisation de votre père.*

*Considérant le fait que vous ne possédez pas la qualité de Luxembourgeois, je ne suis pas en mesure d'établir un certificat de nationalité luxembourgeoise à votre nom. (...) ».*

Par courrier du 17 décembre 2014, réceptionné par le ministère de la Justice le 23 décembre 2014, Madame ... introduisit un recours gracieux à l'encontre de la décision ministérielle, précitée, du 5 novembre 2014.

Ce recours gracieux fut rejeté par une décision du ministre du 11 février 2015, libellée comme suit :

*« (...) Par la présente, j'accuse bonne réception de votre courrier du 17 décembre 2014 par lequel vous introduisez un recours gracieux contre ma décision du 5 novembre 2014 portant refus de délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise.*

*À l'appui de votre recours gracieux, vous produisez une expédition d'un jugement prononçant le divorce de vos parents, rendu le 31 mars 1993 par le Tribunal municipal populaire de Cerro (République de Cuba), ainsi qu'une traduction en langue française de ce jugement de divorce, établie par l'organisme ESTI Traducción oficial.*

*Cette traduction du jugement précité précise que «...nous décidons que la garde et la protection de l'enfant mineur soient accordées à sa mère...».*

*Il est donc établi que votre père ne possédait pas le droit de garde à votre égard au jour de sa naturalisation, de sorte que les conditions de l'article 2,3° de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise ne sont pas remplies dans le cas d'espèce.*

*Considérant le fait que vous ne possédez pas la qualité de Luxembourgeoise, je suis obligé de confirmer ma décision antérieure et de refuser l'établissement d'un certificat de nationalité luxembourgeoise à votre nom. (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 8 mai 2015, Madame ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision ministérielle, précitée, du 11 février 2015.

A l'appui de son recours, elle expose les faits et rétroactes gisant à la base de la décision déférée.

En droit, elle soutient que ce serait à tort que le ministre se serait basé sur l'article 2, 3° de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, ci-après désignée par « la loi du 22 février 1968 », pour lui refuser la délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise, au motif que ladite loi aurait été abrogée par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, ci-après désignée par « la loi du 23 octobre 2008 », qui s'appliquerait à toute demande introduite à compter de la date de son entrée en vigueur.

Or, contrairement à la loi du 22 février 1968, celle du 23 octobre 2008 ne subordonnerait pas l'obtention, par un mineur, de la nationalité luxembourgeoise par le fait de l'acquisition ou du recouvrement de cette même nationalité par son auteur ou par son adoptant à la condition que ce dernier exerce sur lui le droit de garde, de sorte que cette condition ne serait pas applicable en l'espèce. Dans la mesure où sa filiation à l'égard de feu Monsieur ..., naturalisé luxembourgeois, serait établie, le refus du ministre de lui délivrer un certificat de nationalité luxembourgeoise ne serait pas justifié, de sorte que la décision déférée devrait encourir la réformation, sinon l'annulation.

Par ailleurs, même à supposer que la condition susmentionnée soit toujours en vigueur, il n'en resterait pas moins que le ministre se serait livré à une interprétation erronée de la loi, en ce qu'il « (...) *semble*[rait n'avoir] *attach*[é] à [la] *notion de garde que la seule question de la résidence de l'enfant*[, alors que cette notion] *suppose*[rait] *celle de l'autorité parentale* (...) ». Or, malgré le divorce de ses parents prononcé par un jugement du tribunal municipal populaire de Cerro (République de Cuba) du 31 mars 1993, son père aurait conservé l'autorité parentale à son égard, au même titre que sa mère. Dans ce contexte, la demanderesse renvoie à des extraits traduits du Code de la famille cubain versés en cause.

Dans son mémoire en réplique, elle réfute l'argumentation de la partie étatique selon laquelle l'article 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 octobre 2008 ne serait pas applicable en l'espèce, à défaut de rétroactivité expressément prévue par la loi, en soulignant qu'il ressortirait de l'article 32 dudit article 1<sup>er</sup> de la loi en question que les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 1<sup>er</sup>, susvisé, de la même loi s'appliqueraient même si les faits et les actes de nature à entraîner l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise se sont réalisés avant l'entrée en vigueur de ladite loi. Or, tel serait le cas en l'espèce, étant donné que sa demande serait motivée par la considération selon laquelle son père aurait obtenu la nationalité luxembourgeoise par naturalisation le 12 décembre 2000, soit avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008.

A titre subsidiaire, elle fait valoir que si, en droit luxembourgeois, la garde suppose l'établissement du domicile du mineur concerné auprès du parent qui se la verrait attribuer, la situation serait différente en droit cubain. En effet, en vertu des dispositions pertinentes du Code de la famille cubain, la garde, qui désignerait uniquement le lieu de résidence de l'enfant, serait englobée dans la notion d'autorité parentale. Dès lors, s'il est exact qu'elle aurait, pendant un certain temps, été domiciliée auprès de sa mère, son père n'en aurait pas pour autant perdu l'autorité parentale à son égard. Dans ce contexte, la demanderesse soutient qu'il semblerait que l'intention du législateur luxembourgeois ait été « (...) [de viser] (...) *d'avantage une condition d'exercice de l'autorité parentale qu'une simple question d'adresse* (...) », en insérant la condition de garde à l'article 2, 3° de la loi du 22 février 1968.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

Quant à la recevabilité du recours, dans la mesure où les parties sont en désaccord quant à la loi applicable au présent litige, le tribunal relève que seule la loi en vigueur au jour où une décision critiquée a été prise est applicable pour apprécier la recevabilité d'un recours contentieux dirigé contre elle, étant donné que l'existence ainsi que la nature d'une voie de recours sont des règles du fond du droit judiciaire, de sorte que les conditions dans lesquelles un recours contentieux peut être introduit devant une juridiction doivent être réglées suivant la loi sous l'empire de laquelle a été rendue la décision attaquée, en l'absence de mesures transitoires.<sup>1</sup>

En l'espèce, le tribunal relève qu'à défaut de disposition transitoire contraire, la loi applicable aux demandes de délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise en vigueur au jour de la prise de la décision déférée est la loi du 23 octobre 2008, qui a abrogé la loi du 22 février 1968 et qui, en vertu de son article IV, point 1., est entrée en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Mémorial, en l'occurrence le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'article 1<sup>er</sup>, article 23, alinéa 2 de ladite loi prévoyant qu'« (...) *un certificat de nationalité luxembourgeoise peut être délivré aux personnes qui prouvent qu'elles possèdent la nationalité luxembourgeoise conformément aux dispositions des Chapitres I, II, III, IV et V de la présente loi (...)* ». C'est dès lors par rapport à la loi du 23 octobre 2008 que le tribunal devra apprécier sa compétence pour connaître du présent recours, ainsi que la recevabilité de ce dernier. S'il est exact que l'article 1<sup>er</sup>, article 26, alinéa 1<sup>er</sup> de ladite loi prévoit que « *Toutes les actions en revendication ou en contestation de la nationalité luxembourgeoise (...) sont de la compétence du tribunal administratif qui statue comme juge du fond (...)* », il n'en reste pas moins qu'un recours qui, tel que le recours sous examen, est dirigé à l'encontre d'une décision de refus de délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise ne constitue pas une action en revendication de la nationalité luxembourgeoise, étant donné qu'un tel certificat ne comporte pas d'élément décisionnel propre concernant l'octroi, à la personne concernée, de la nationalité luxembourgeoise, mais ne constitue, au vœu de l'article 1<sup>er</sup>, article 23, alinéa 2, précité, de la loi du 23 octobre 2008, que la reconnaissance administrative de la nationalité préalablement établie en conformité avec les dispositions légales régissant la nationalité luxembourgeoise.<sup>2</sup>

Il s'ensuit que le tribunal ne disposant pas de compétence en la présente matière pour statuer comme juge du fond, il n'est pas compétent pour connaître du recours principal en réformation dirigé à l'encontre de la décision déférée. Le tribunal est, en revanche, compétent pour connaître du recours subsidiaire en annulation qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Quant au fond, le tribunal rappelle que la loi du 22 février 1968 a été abrogée par la loi du 23 octobre 2008, de sorte qu'à défaut de disposition transitoire contraire, c'est cette dernière loi qui régit la demande de Madame ... tendant à la délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise. Cependant, quant à la question de la loi applicable pour déterminer si, au jour de la prise de la décision déférée, l'intéressée possédait la nationalité luxembourgeoise – la possession de cette nationalité conditionnant la délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, article 23, alinéa 2, précité,

---

<sup>1</sup> Trib. adm. 5 mai 2010, n° 25919 du rôle, Pas. adm. 2015, V° Procédure contentieuse, n° 288 et l'autre référence y citée.

<sup>2</sup> En ce sens : Trib. adm., 16 février 2004, n° 16901 du rôle, confirmé par Cour adm., 25 avril 2004, n° 17672C du rôle, Pas. adm. 2015, V° Noms – Prénoms – Domicile – Etat civil – Nationalité, n° 32.

de la loi du 23 octobre 2008 –, il y a lieu de relever que, tel que soutenu à juste titre par le délégué du gouvernement, l'acquisition et la perte de la nationalité luxembourgeoise sont régies par la loi en vigueur au temps de l'acte ou du fait auquel la loi attache ces effets et que, dès lors, la loi nouvelle ne rétroagit pas, sauf disposition contraire expresse ou disposition transitoire.<sup>3</sup>

Il s'ensuit que, sauf disposition expresse contraire ou disposition transitoire dans la loi du 23 octobre 2008, la loi applicable pour déterminer si Madame ... s'est vu conférer la nationalité luxembourgeoise par le fait de la naturalisation de son père le 12 décembre 2000 est la loi qui était en vigueur à cette date, en l'occurrence celle du 22 février 1968.

A cet égard, la demanderesse se prévaut de la disposition transitoire figurant à l'article 32 de l'article I<sup>er</sup> de la loi du 23 octobre 2008, aux termes duquel « *Les articles I<sup>er</sup> et 2 s'appliquent même aux personnes nées avant l'entrée en vigueur de la loi si ces personnes n'ont pas encore, à cette date, atteint leurs dix-huit ans. Ils s'appliquent même si les faits et les actes de nature à entraîner l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise se sont réalisés avant leur entrée en vigueur. (...)* ».

Contrairement à ce que suggère la demanderesse, les deux premières phrases de cette disposition légale doivent faire l'objet d'une lecture conjointe, en ce que l'applicabilité des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'article I<sup>er</sup>, précité, de la loi du 23 octobre 2008 dans les hypothèses où les faits et les actes de nature à entraîner l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise se sont réalisés avant l'entrée en vigueur de ladite loi est subordonnée à la condition selon laquelle l'intéressé n'ait, au jour de l'entrée en vigueur de la loi en question, pas encore atteint ses dix-huit ans.<sup>4</sup> Or, c'est à juste titre que le délégué du gouvernement soutient que cette condition n'est pas remplie en l'espèce, étant donné qu'au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2009, tel que relevé ci-avant, la demanderesse, née le 6 août 1987, était âgée de 21 ans.

A défaut d'autres dispositions transitoires pertinentes de la loi du 23 octobre 2008, le tribunal conclut que c'est à bon droit que le ministre a retenu que la loi applicable pour déterminer si Madame ... s'est vu conférer la nationalité luxembourgeoise par le fait de la naturalisation de son père le 12 décembre 2000 est celle en vigueur à cette date, en l'occurrence celle du 22 février 1968.

---

<sup>3</sup> Ch. Elsen, La nationalité luxembourgeoise, Questions sociales, Tome 5, 1<sup>re</sup> partie, p. 47.

<sup>4</sup> Voir à cet égard, le commentaire de l'article B du projet de loi n° 1313 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, devenu l'article II de la loi du 26 juin 1975 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, dont les termes sont *in fine* repris par l'article 32 de l'article I<sup>er</sup> de la loi du 23 octobre 2008 : « *La loi de 1968 étend les cas d'attribution de la nationalité luxembourgeoise à titre de nationalité d'origine et d'acquisition par option. Pour éviter des cas de rigueur, il est proposé, à titre de mesure transitoire, de donner à la loi nouvelle une assez large rétroactivité limitée dans le temps. A cet effet, il est proposé de faire bénéficier de ses dispositions relatives à l'attribution de la nationalité d'origine toutes personnes n'ayant à son entrée en vigueur pas encore atteint leur majorité. (...)* » ; Voir aussi, le rapport de la commission juridique du 13 mars 1975 relatif au projet de loi n° 1313, ainsi que l'exemple y cité : « (...) C'est ainsi qu'aux termes de l'alinéa premier de l'art. II, bénéficiera des nouvelles dispositions relatives à l'attribution de la nationalité d'origine, (Art. 1 à 4 de la loi de 1968, telle qu'elle sera modifiée par la nouvelle loi,) toute personne n'ayant à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pas encore atteint sa majorité. Je donne un exemple : Tout enfant ayant, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, fait l'objet d'une adoption plénière, c'est-à-dire, ayant été adopté par des Luxembourgeois dans les conditions prévues à l'art.354 al. 2 du Code civil, bénéficiera automatiquement de la nouvelle loi à tel point que le transfert au profit de cet enfant s'opérera immédiatement et sans autres formalités, quelle que soit par ailleurs l'origine de l'enfant, à condition toutefois, et je le répète, qu'il n'ait pas encore atteint la majorité de 18 ans. ».

L'article 2, 3° de la loi du 22 février 1968, dans sa version en vigueur au jour de la naturalisation du père de la demanderesse, en l'occurrence le 12 décembre 2000, prévoyait ce qui suit : « *Acquiert la nationalité luxembourgeoise (...) l'enfant de moins de dix-huit ans révolus dont l'auteur ou l'adoptant qui exerce sur lui le droit de garde acquiert volontairement ou recouvre la nationalité luxembourgeoise (...)* ».

Il est constant en cause qu'au jour de la naturalisation de son père, la demanderesse, née le 6 août 1987, était âgée de moins de dix-huit ans.

Quant à l'argumentation de la demanderesse selon laquelle l'intention du législateur luxembourgeois aurait été « (...) [de viser] (...) *d'avantage une condition d'exercice de l'autorité parentale qu'une simple question d'adresse* (...) », en insérant la condition de garde à l'article 2, 3° de la loi du 22 février 1968, le tribunal relève que la disposition légale en question vise expressément la notion de garde et non pas celle de l'autorité parentale. Or, le tribunal ne saurait, sous prétexte d'interprétation, substituer à un terme juridique précis employé par le législateur un autre terme, sous peine de violation du principe de la séparation des pouvoirs<sup>5</sup>, de sorte que l'argumentation en question est à rejeter.

Ainsi, le contenu de la notion de garde doit s'interpréter selon les dispositions applicables de droit luxembourgeois.

A cet égard, le tribunal relève qu'aux termes de l'article 372, alinéa 2 du Code civil, « *L'autorité appartient aux parents pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité. Ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation.* ».

La garde peut être définie comme le droit et le devoir de garder un enfant mineur sous sa protection, c'est-à-dire de fixer sa résidence et de veiller sur sa santé, sa sécurité et sa moralité, cette mission constituant un attribut de l'autorité parentale.<sup>6</sup>

Il appartient dès lors à la demanderesse de rapporter la preuve qu'au jour de la naturalisation de son père, celui-ci exerçait à l'égard d'elle les droits et les devoirs correspondant à la notion de garde, telle que définie ci-avant.

Force est au tribunal de constater qu'il se dégage du jugement de divorce prononcé entre les parents de la demanderesse le 31 mars 1993 par le Tribunal municipal de Cerro que « (...) *la garde et la protection de l'enfant mineur* [sont] *accordées à sa mère* (...) » et que « (...) [l']*autorité parentale est accordée aux deux parents* (...) ».

Il y a dès lors lieu de déterminer la signification des notions d'« *autorité parentale* » et de « *garde* » au sens du droit cubain, et plus particulièrement de vérifier si la signification de ces notions au sens du droit cubain correspond à celle desdites notions au sens du droit luxembourgeois, étant précisé, à cet égard, que la preuve de la loi étrangère appartient à celui qui s'en prévaut<sup>7</sup>, en l'occurrence la demanderesse.

S'il paraît se dégager de la traduction des articles 82 à 85 du Code de la famille

---

<sup>5</sup> En ce sens : Trib. adm., 2 juin 2008, n° 23565 du rôle, Pas. adm. 2015, V° Lois et règlements, n° 84.

<sup>6</sup> G. Cornu (dir.), Vocabulaire juridique, Paris, Quadrige/PUF, 2000, V° Garde.

<sup>7</sup> J.-C. Wiwinius, Le droit international privé au Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, Editions Paul Bauler, 3<sup>e</sup> édition, 2011, n° 157.

cubain versée en cause par cette dernière qu'à l'instar de la garde, au sens du droit luxembourgeois, la « *garde et la protection de l'enfant mineur* », au sens du droit cubain, implique, notamment, le droit de fixer la résidence de l'enfant et constitue un attribut de l'autorité parentale<sup>8</sup> et s'il ressort du jugement susmentionné que le père de la demanderesse a conservé l'autorité parentale à son égard, force est néanmoins au tribunal de constater que ledit jugement a expressément et exclusivement attribué la « *garde et la protection de l'enfant mineur* » à la mère de la demanderesse, de sorte qu'*a priori* cette dernière s'était seule vu accorder le droit de fixer la résidence de sa fille, ce droit constituant l'une des prérogatives attachées, en droit luxembourgeois, à la garde, tel que précisé ci-avant.

Dans ces circonstances et à défaut, pour la demanderesse, d'avoir fourni d'autres éléments quant aux effets, en droit cubain, d'un jugement de divorce sur les droits et les devoirs des parents à l'égard de leurs enfants mineurs, plus particulièrement quant aux concepts d'« *autorité parentale* » et de « *garde et protection de l'enfant mineur* », tels qu'un certificat de coutume ou des extraits d'un ouvrage doctrinal, le tribunal retient que l'intéressée n'a pas rapporté à suffisance de droit la preuve qu'au jour de la naturalisation de son père, ce dernier exerçait à son égard l'ensemble des droits et des devoirs correspondant à la notion de garde, telle que prévue en droit luxembourgeois et, notamment, par l'article 2, 3° de la loi du 22 février 1968, en ce compris celui de fixer sa résidence, étant encore précisé, à cet égard, qu'il est constant en cause qu'à la date en question, l'intéressée ne vivait effectivement pas auprès de son père.

Le tribunal en déduit que c'est à bon droit que la partie étatique a retenu que la demanderesse ne s'est pas vu conférer la nationalité luxembourgeoise par le fait de la naturalisation de son père, au motif qu'à l'époque, celui-ci n'exerçait pas la garde à son égard, tel qu'exigé par l'article 2, 3°, précité, de la loi du 22 février 1968.

La demanderesse n'ayant ainsi pas rapporté la preuve de la possession de la nationalité luxembourgeoise, le tribunal retient que le ministre a valablement pu lui refuser la délivrance d'un certificat de nationalité luxembourgeoise, en application de l'article I<sup>er</sup>, article 23, alinéa 2 de la loi du 23 octobre 2008, de sorte que le recours en annulation est à rejeter pour ne pas être fondé.

#### **Par ces motifs,**

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit en la forme le recours subsidiaire en annulation ;

au fond, le déclare non justifié, partant en déboute ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé par :

---

<sup>8</sup> Traduction de l'article 85 du Code de la famille cubain : « *L'autorité parentale comprend les droits et les devoirs des parents qui suivent : 1) Le fait d'avoir des enfants sous sa garde et protection signifie : leur assurer un domicile stable (...)* ».

Françoise Eberhard, vice-président,  
Anne Gosset, premier juge,  
Daniel Weber, juge,

et lu à l'audience publique du 27 juin 2016 par le vice-président, en présence du greffier  
Goreti Pinto.

s. Goreti Pinto

s. Françoise Eberhard

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 27 juin 2016

Le greffier du tribunal administratif