

# **LE POUVOIR EXÉCUTIF DEVRAIT-T-IL DÉTENIR LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION DE LA CITOYENNETÉ ? CONSIDÉRATIONS SUR LES MODIFICATIONS DE 2007 ET DE 2008 DE LA LOI NO. 21/1991**

*Radu CARP*

Dans tous les pays, l'attribution de la citoyenneté est un sujet sensible, surtout ces derniers temps quand la migration est devenue un problème global. L'obtention de la citoyenneté ne fait pas partie des droits fondamentaux de l'homme comme par exemple le droit à la vie. Aucune constitution ne mentionne la citoyenneté dans le chapitre dédié aux droits qui sont garantis. L'attribution de la citoyenneté est alors un privilège de l'État.

Dans les cas où la citoyenneté a reçu un statut proche de celui qu'on accorde aux droits fondamentaux, les conséquences ont été néfastes: l'émergence d'un multiculturalisme difficile à gérer, l'aggravation des conflits sociaux et des discriminations à base ethnique, le manque d'une perspective d'agrégation des citoyens en vue de l'achèvement des projets communs. Par contre, les États qui ont escompté sur l'intégration progressive des personnes qui désiraient obtenir la citoyenneté et qui ont institué un système d'obtention de la citoyenneté accordant un délai suffisamment grand pour que les autorités puissent évaluer de telles demandes, ne se sont pas confrontés à de tels problèmes.

Une loi sur la citoyenneté n'est pas un simple acte normatif, mais elle a de fortes connotations politiques puisqu'elle se pose comme manifeste de la vision sur la nation de la classe politique au pouvoir. Qui fait partie de la nation, cela est une question politique et non pas juridique. Une loi sur la citoyenneté doit établir les conditions selon lesquelles l'État exerce un privilège. Alors on se pose la question qu'est-ce qu'on désigne par « État ». S'agit-il du pouvoir exécutif, législatif ou de celui judiciaire ou bien il est question de tous ces trois pouvoirs ? Initialement, en ce qui concerne l'attribution de la citoyenneté par l'État on comprenait le pouvoir exécutif. À l'heure actuelle, à mesure que de nouveaux mécanismes de contrôle entre les pouvoirs étatiques apparaissent, par État on comprend, en ce qui concerne la citoyenneté, aussi les deux autres pouvoirs. C'est ainsi qu'on peut expliquer pourquoi on voit de plus en plus de systèmes où la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer la citoyenneté peut être contestée devant les tribunaux, ou des systèmes où la citoyenneté est accordée par les tribunaux, avec l'exclusion de toute intervention du pouvoir exécutif.

L'Union européenne ne peut aucunement obliger un État membre d'adopter un système précis en matière de citoyenneté mais elle a en revanche des compétences en matière de combat de la migration illégale et de la gestion de la migration légale. On parle de plus en plus de la politique commune européenne de migration et il y a déjà d'éléments solides pour affirmer qu'une telle politique entre déjà dans la catégorie des politiques communes de l'Union. Il n'y a pas d'acquis communautaire en matière d'obtention de la citoyenneté, par contre il y en a en ce qui concerne la migration. Quand un État membre relâche les conditions d'obtention de la citoyenneté, l'Union européenne manifeste sa préoccupation non à la faveur de son intervention possible, mais parce qu'une telle situation déclenche la crainte qu'une extension de la catégorie de citoyens d'un État membre puisse avoir des effets sur le marché du travail au niveau européen, dans les conditions de l'application du principe de la libre circulation d'une manière homogène sur l'ensemble du territoire des États membres.

La Roumanie a une Loi relative à la citoyenneté (no. 21/1991) qui est antérieure à la Constitution de 1991. La Constitution règle le problème de la citoyenneté dans un article distinct, no. 5 de la loi en question, qui dit dans deux paragraphes comme il suit: 1) La citoyenneté s'acquière, se conserve ou est perdue dans les conditions prévues par la loi organique. 2) La

citoyenneté roumaine ne peut pas être retirée à la personne qui l'avait acquise par naissance. Cela signifie qu'au niveau normatif, ultérieurement à l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution, on n'a pas relié les droits que la citoyenneté implique à la manière dont elle a été attribuée. La loi a été modifiée à maintes reprises sans que les principes de base soient mis en question. La dernière modification de cette loi date de 2008: il s'agit de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) no. 87/2007, approuvée avec des modifications par la Loi no. 70/2008. Par ces actes normatifs on n'a pas voulu modifier les dispositions de fond en matière d'attribution de la citoyenneté, en craignant qu'une éventuelle modification ait généré la désapprobation de la Commission européenne. Une logique tout à fait fautive si on tient compte du fait que la loi prévoit que la citoyenneté ne peut pas être acquise par les personnes qui font l'objet d'une condamnation pénale en Roumanie ou dans tout autre pays, ce qui signifie que les conditions minimales requises par l'Union européenne sont remplies.

La Roumanie a actuellement un des plus contraignants systèmes d'obtention de la citoyenneté de l'ensemble des États membres de l'Union, à savoir: huit ans depuis qu'on a établi sa résidence dans le pays ou cinq années depuis la date du mariage avec un citoyen/une citoyenne roumain(e). Il nous semble qu'il s'impose d'ouvrir un débat sur le changement de ces critères. La Roumanie n'est pas confrontée à une affluence d'émigrants lui rendant difficile le contrôle de l'immigration et justifiant ainsi le maintien d'une législation restrictive. Au regard des actes normatifs relatifs à la citoyenneté, on peut supposer qu'au moment de l'apparition de la Loi no. 21 de 1991, et durant toute la période d'application de cette loi, la citoyenneté roumaine aurait été plus attractive que celle des autres pays européens. En réalité, le nombre restreint des demandes de la citoyenneté roumaine venues de la part des citoyens ressortissants des pays extracommunautaires ne justifie en rien cette crainte. D'une part, l'Union européenne n'impulsera jamais la Roumanie à changer ce système du fait des raisons exposées plus haut, et d'autre part, prendre l'initiative de réformer ce système n'attire pas le risque des sanctions que ce soit de la part de l'Union européenne, d'un autre État ou de toute organisation internationale.

La principale modification de la Loi relative à la citoyenneté apportée par l'OUG déjà mentionnée et maintenue dans la Loi no. 70/2008 consiste à dire que l'attribution de la citoyenneté (le fait d'acquérir ou de regagner la citoyenneté) ne se fait par le biais d'une décision de gouvernement, mais par l'ordre du ministre de la justice. Par les modifications appliquées à la Loi no. 21/1991, la compétence de la commission chargée de s'occuper des demandes de citoyenneté change. La commission était composée, selon la Loi no. 21/1991, par 5 magistrats du Tribunal de Bucarest. La compétence de la commission a été initialement changée par l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (no. 87/2007) en mentionnant que la commission comprenait 4 membres, et ultérieurement, par la Loi no. 70/2008, 6 membres, personnel du Ministère de la Justice ayant une spécialité juridique, assimilés au statut de magistrat. La loi de 2008 stipulait qu'au cas où la commission concluait que le demandeur remplissait les critères établis pour l'obtention de la citoyenneté, ce dernier devrait se présenter pour un entretien individuel qui doit avoir lieu dans un délai de 6 mois à partir du moment où la commission achevait l'évaluation de la demande. Cette précision venait combler une lacune puisque l'OUG no. 87/2007 ne mentionnait aucun délai ce qui rendait plus difficile la résolution d'une telle demande. A la suite de l'interview, le ministre de la justice émet l'ordre concernant l'obtention de la citoyenneté (y compris ceux qui désirent regagner la citoyenneté roumaine après l'avoir perdu) De même, l'Ordonnance du gouvernement (no. 87/2007) ne précisait aucun délai pour la formulation de l'ordre du ministre, alors que la Loi no. 70/2008 précise que l'ordre énonçant l'attribution (y compris le regain) de la citoyenneté doit être diffusé dans un délai de 30 jours à partir du moment où on constatait que la demande remplissait toutes les conditions légales. Au cas contraire, à savoir le refus d'une telle demande, la loi précise seulement que l'ordre du ministre doit être communiqué au sollicitant dans un délai de 90 jours à partir de sa formulation.

Dans la nouvelle formulation de la Loi no. 21/1991, d'après les dernières plus récentes modifications qu'elle avait subies, la décision du ministre de la justice n'est pas lié aux

conclusions du rapport de la commission ni du résultat de l'interview. Au cas où les conditions légales pour l'attribution de la citoyenneté ne sont pas remplies, le ministre de la justice récuse la demande. Néanmoins rien n'empêche que le ministre émet l'ordre favorable pour l'obtention de la citoyenneté malgré l'avis de la commission et/ou le résultat de l'interview. L'ordre du ministre peut être attaqué en justice mais la probabilité qu'une section de contentieux administratif d'une Cour d'appel de Roumanie invalide un ordre du ministre de la justice est toutefois restreinte.

La Loi no. 21/1991 ne rend pas explicites les aspects procéduraux concernant le déroulement de l'interview, elle mentionne seulement que l'entretien a comme but de vérifier que les conditions légales soient remplies pour l'attribution de la citoyenneté. Il aurait fallu que ces aspects soient clarifiés par un autre acte normatif subséquent (une ordonnance de gouvernement). Ces absences ne sont remédiées ni par la Loi no. 70/2008. Dans la réglementation actuelle on fait le partage entre les conditions légales requises pour acquérir la citoyenneté et respectivement pour regagner la citoyenneté. En ce qui concerne la citoyenneté, qu'est-ce que signifie, par exemple, la condition prévue par l'article 8, alinéa 1, lettre d) selon laquelle le demandeur doit avoir « les moyens légaux d'existence » ? Cela veut dire que la simple existence d'un contrat de travail sur le territoire de la Roumanie suffit pour prouver que cette condition est remplie ? Si le contrat de travail est conclu sur une période plus brève que les délais prévus par la Loi sur la citoyenneté, la commission du Ministère de la Justice aurait des raisons suffisantes pour récuser la demande d'attribution de la citoyenneté roumaine ? Comment peut être interprétée la condition mentionnée par l'article 8, alinéa 1, lettre f), requise tant pour ceux qui désirent acquérir la citoyenneté roumaine que pour ceux qui l'ont perdue et désirant la regagner, selon laquelle le sollicitant doit posséder des « notions élémentaires de culture et de civilisation roumaine » ? Comment un magistrat ou, dans le système actuel, un fonctionnaire assimilé au statut des magistrats et travaillant dans le Ministère de la Justice vérifie que cette condition soit respectée ? À présent, à ceux qui désirent acquérir la citoyenneté roumaine on leur demande de connaître la Constitution de la Roumanie – art. 8, alinéa 1, lettre g), tandis que cette condition ne s'applique pas dans le cas de ceux qui désirent regagner la citoyenneté roumaine. Comment peut-on expliquer que cette condition ne concerne pas la deuxième catégorie de personnes ? Et encore peut-on supposer qu'un fonctionnaire du Ministère de la Justice connaît mieux la Constitution de la Roumanie que des composantes de la culture et de la civilisation roumaine ? Le système actuel n'offre aucune garantie concernant l'impartialité pour ceux qui sollicitent qu'on leur attribue la citoyenneté roumaine. Imaginons un cas où un citoyen de la République Moldavie dépose une demande d'obtention de la citoyenneté roumaine, il est convoqué pour l'entretien et il raconte ce qu'on lui a appris à l'école et ce qui constitue le message de la plus grande majorité des médias de ce pays, à savoir l'existence d'une identité culturelle et linguistique moldave, distincte de celle roumaine. Evidemment, en procédant de cette manière, la personne qui sollicite la citoyenneté roumaine ne remplit pas les standards minimaux pour la promotion de l'interview, mais cela ne peut pas lui être imputé.

Pour ceux qui désirent reprendre la citoyenneté roumaine, la procédure ne change pas d'après les plus récentes modifications de la Loi no. 21/1991: les demandes doivent être déposées comme il était prévu antérieurement, avant ces modifications, c'est-à-dire aux missions diplomatiques et aux offices consulaires de la Roumanie. Par l'OUG no. 87/2007 on a ajouté une mention retenue et dans la formulation de la Loi no. 70/2008 selon laquelle « les demandes seront adressées immédiatement à la commission pour la citoyenneté ». Cette mention n'est qu'un simple exercice de rhétorique: tant qu'on ne précise nulle part ce qu'on comprend par « immédiatement », nul terme n'est imposé pour le renvoi de ces demandes à la commission. La situation des demandes faites par ceux qui désirent regagner la citoyenneté déposées jusqu'à présent aux missions diplomatiques de la Roumanie à l'étranger confrontées à une avalanche de telles demandes, notamment après l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, n'est pas résolue par cette modification de la Loi relative à la citoyenneté.

Pour conclure, l'OUG no. 87/2007 et la Loi no. 70/2008 ont apporté une modification longuement attendue concernant la simplification des procédures d'attribution de la citoyenneté,

cependant cette simplification n'a pas été parachevée. La modification des conditions de fond a été délaissée au profit d'une modification des aspects formels de la loi.

En matière d'attribution de la citoyenneté, le législateur roumain devrait suivre quelques principes clairs qui pourraient être pris en compte *de lege ferenda*. L'obtention de la citoyenneté roumaine par les ressortissants extracommunautaires devrait être plus stricte dans le sens d'une modification des conditions de forme, procédurales. L'attribution de la citoyenneté pour cette catégorie de personnes devrait être opérée par la décision des instances judiciaires sans que le gouvernement intervienne, selon le modèle appliqué davantage en Europe. De plus, une condition de fond n'a plus de sens dès que la Roumanie est un État membre de l'Union européenne: la possibilité actuelle que la citoyenneté soit accordée dans des conditions plus favorables aux personnes qui ont investi en Roumanie des sommes d'argent qui dépassent 500 mille euros. Ce régime favorable n'a plus de justification, au moins dans le cas des citoyens des États membres de l'Union européenne: certaines facilitées (les plus importantes) pour les investissements peuvent être accordées seulement avec l'avis de la Commission européenne.

Pour les citoyens des États membres de l'Union européenne par contre, les conditions d'obtention de la citoyenneté devraient être relâchées, y inclut la période requise pour résider sur le territoire de la Roumanie. Pour cette catégorie de personnes on peut de même instituer la compétence des instances judiciaires.

L'attribution de la citoyenneté deux catégories distinctes: ceux qui désirent acquérir la citoyenneté roumaine et ceux qui ont perdu la citoyenneté roumaine et demandent son obtention. Ces deux catégories renvoient à deux questions distinctes. Alors on s'attendait à ce que les solutions de même soient différentes. Aucun autre État membre de l'Union européenne ne se confronte à un nombre de demandes aussi grand de la part des personnes qui désirent regagner la citoyenneté et n'a eu tant de moments historiques où le renoncement à la citoyenneté roumaine soit fait sans le consentement mutuel: la redéfinition des frontières après la Deuxième Guerre mondiale, l'émigration forcée des juifs, les saxons et des souabes, la perte de la citoyenneté par les dissidents pendant la période communiste poussés à quitter le pays. À cet effet, il fallait résoudre ce problème exceptionnel par des mesures dérogatoires au droit commun – dans ce cas précis, concernant l'attribution de la citoyenneté. Ainsi, en ce qui concerne l'attribution de la citoyenneté à ceux qui l'ont perdu l'actuelle procédure par laquelle la compétence revient à une commission du Ministère de la Justice devrait être maintenue avec certains amendements. Le déroulement de la procédure devrait durer au maximum une année depuis la date de la déposition d'une demande, pendant cet intervalle de temps la demande déposée à la mission diplomatique ou à l'office consulaire devrait être transmise à la commission constituée par le Ministère de la Justice, on devrait organiser l'interview, par la suite l'ordre du ministre devrait être émis pour qu'au final le demandeur de citoyenneté prête serment de fidélité à l'État roumain.

Pour ceux qui étudient en Roumanie et qui remplissent les conditions légales pour l'obtention de la citoyenneté roumaine il ne s'impose pas une modification de la Loi sur la citoyenneté mais éventuellement l'émission d'un ordre du ministre des Affaires Intérieures et de la Reforme Administrative qui devrait régler le rapport entre le visa de séjour en Roumanie et la durée des études. Un étudiant qui finit ses études universitaires – y inclus et notamment pour les établissements de l'enseignement supérieur qui appliquent le système Bologne de trois ans – et qui est inscrit au cadre d'un enseignement postuniversitaire le visa de séjour devrait être prolongé au moins d'une année sur la base de l'attestation de son inscription dans une université siégeant dans le pays et reconnue par l'État roumain.

Toutes ces propositions étant prises en compte, le problème de l'attribution de la citoyenneté, y compris pour ceux qui désirent regagner la citoyenneté perdue à divers moments, deviendrait assurément plus transparent, plus efficace et aisément accessible aux personnes intéressées ainsi qu'aux institutions de l'Union européenne qui procède au *monitoring* du phénomène de la migration légale et illégale.

*Traduction par Camelia Runceanu*

## Rezumat

*O lege a cetățeniei nu este un simplu act normativ, ci exprimă viziunea de la un moment dat a clasei politice aflată la putere asupra națiunii. Cine face parte dintr-o națiune este o întrebare politică și nu una juridică. O lege a cetățeniei trebuie să fixeze condițiile în care un stat își exercită un privilegiu. Se pune întrebarea ce se înțelege în acest context prin « stat ». Inițial, în privința acordării cetățeniei prin « stat » se înțelegea puterea executivă. Astăzi prin « stat » în materie de cetățenie se înțeleg și celelalte puteri. Așa se explică de ce întâlnim din ce în ce mai multe sisteme de acordare a cetățeniei în care decizia puterii executive de acordare sau neacordare a cetățeniei poate fi contestată în fața instanțelor judecătorești. Uniunea Europeană nu poate obliga un stat membru să adopte un anumit sistem în materia cetățeniei dar are în schimb competențe în materia combaterii migrației ilegale și a gestionării migrației legale. Nu există *acquis UE* în materia acordării cetățeniei, există însă în privința migrației. România are o *Lege a cetățeniei*, nr. 21/1991 care datează dinaintea Constituției din 1991. Aceasta înseamnă că, la nivel normativ, ulterior intrării în vigoare a actualei Constituții, nu s-a făcut legătura între drepturile pe care cetățenia le implică și modul cum aceasta este acordată. Ultima modificare a acestei legi datează din 2008: OUG nr. 87/2007, aprobată cu modificări prin *Legea nr. 70/2008*. Prin aceste acte normative nu s-a dorit modificarea condițiilor de fond în materia acordării/redobândirii cetățeniei. România are unul dintre cele mai drastice sisteme de acordare a cetățeniei dintre statele membre ale Uniunii Europene: 8 ani de la stabilirea domiciliului în țară sau 5 ani de la data căsătoriei cu un cetățean român. Principala modificare a *Legii cetățeniei* adusă de OUG nr. 87/2007, menținută prin *Legea nr. 70/2008*, este că acordarea și redobândirea cetățeniei nu se mai face prin Hotărâre de Guvern, ci prin ordin al ministrului justiției. Componenta Comisiei care analizează cererile depuse s-a modificat în așa fel încât cuprinde 6 membri, personal de specialitate juridică din cadrul Ministerului Justiției, asimilați magistraților. *Legea nr. 21/1991* nu explicita aspectele procedurale privind desfășurarea interviului, rezumându-se la a preciza că la acest interviu se verifică îndeplinirea condițiilor legale pentru acordarea/redobândirea cetățeniei. Există în continuare unele criterii pentru acordarea, respectiv redobândirea cetățeniei care ar fi trebuit explicitate, cum ar fi condiția ca solicitantul să aibă « asigurate mijloacele legale de existență » sau cea potrivit căreia trebuie să posede « noțiuni elementare de cultură și civilizație românească ». În materia acordării și redobândirii cetățeniei, legiuitorul român ar trebui să se ghideze după câteva principii clare care ar putea fi avute în vedere de lege ferenda. Acordarea cetățeniei române pentru resortisanții extracomunitari ar trebui înăspriată, în sensul modificării condițiilor de formă, procedurale. Acordarea cetățeniei române față de această categorie de persoane ar putea să fie făcută prin decizia instanțelor judecătorești din România, potrivit unui model din ce în ce mai practicat în Europa. Pentru cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, condițiile de acordare a cetățeniei ar trebui relaxate, inclusiv în ceea ce privește perioadele care se cer de la data la care solicitantul domiciliază pe teritoriul României. Redobândirea este o problemă distinctă față de acordarea cetățeniei. Ar trebui ca soluțiile să fie diferite. Nici un alt stat membru al Uniunii Europene nu se confruntă cu atât de multe cereri de redobândire a cetățeniei și nici nu a avut atât de multe momente istorice în care renunțarea la cetățenia română să fi fost făcută fără un acord de voință din partea persoanelor în cauză. Această problemă excepțională ar trebui să fie remediată prin măsuri derogatorii de la dreptul comun. Întreaga procedură de redobândire a cetățeniei ar trebui să dureze maximum 1 an de la data depunerii unei cereri în acest sens. În cazul celor care studiază în România și care îndeplinesc condițiile pentru redobândirea cetățeniei române nu este necesară modificarea *Legii cetățeniei*, ci eventual emiterea unui ordin al ministrului de interne și reformei administrației care să reglementeze relația între viza de ședere în România și durata studiilor. Dacă toate aceste propuneri ar fi avute în vedere, problema acordării și redobândirii cetățeniei române ar deveni mai transparentă, mai eficientă*

*și mai ușor de explicat celor îndreptățiți și deopotrivă instituțiilor Uniunii Europene care monitorizează fenomenul migrației legale și ilegale.*