

(1)

(N° 317.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 8 JUIN 1853.

Exemption du droit d'enregistrement de la naturalisation du sieur Poirot ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION ⁽²⁾, PAR M. VAN OVERLOOP.

MESSIEURS,

Le Gouvernement a saisi la Chambre d'un projet de loi ainsi conçu :

ARTICLE UNIQUE.

« Exemption est accordée au sieur François-Jean-Antoine Poirot, garde forestier à Habay-la-Neuve, du droit d'enregistrement de sa naturalisation. »

L'exposé des motifs porte :

« Le père du sieur Poirot, en son vivant garde général des eaux et forêts, né, ainsi que son fils, dans la partie cédée du Luxembourg, avait fait, pour conserver la qualité de Belge, la déclaration exigée par l'art. 1^{er} de la loi du 4 juin 1839. Le sieur Poirot fils, croyant que son père, resté Belge, avait conservé sa nationalité pour lui et pour ses enfants, s'abstint de remplir personnellement la même formalité, et le délai fatal était expiré lorsqu'il reconnut son erreur. De là, pour lui, la nécessité de demander la naturalisation. »

L'exposé des motifs fait ensuite valoir, en faveur du projet de loi, les considérations suivantes :

Que le sieur Poirot, fils de Belge, employé de l'État, aurait pû, au moyen d'une simple déclaration, également *rester* Belge ;

(1) Projet de loi, n° 298.

(2) La commission était composée de MM. JULLIOT, président, DE STEENHAULT, VAN GROOTVEN, A. VANDENPEEREBOOM, VAN OVERLOOP, DE PERCEVAL et AD. ROUSSEL.

Que le pouvoir législatif a posé un précédent, en 1850, en faveur d'un sieur Coyon ;

Qu'en posant cet acte, le législateur s'est montré fidèle à l'esprit de l'art. 2 de la loi du 15 février 1844 ;

Que le sieur Poirot, Belge d'origine, se trouve dans des conditions meilleures que le sieur Coyon, dont le pouvoir législatif a accueilli la demande.

Chargée de l'examen du projet de loi relatif au sieur Poirot, votre commission des naturalisations a, après avoir mûrement pesé les arguments présentés par l'Exposé des motifs, conclu, à l'unanimité des membres présents, au rejet de ce projet.

Un membre s'est expliqué de la manière suivante :

» Tous les pouvoirs émanent de la nation.

» Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution (art. 25, Constitution belge).

» Après avoir proclamé le principe de la souveraineté nationale, le Congrès a considéré la nation dans son ensemble et dans ses divisions territoriales.

» Dans son ensemble, la nation constitue un corps unique, dont tous les membres sont liés les uns aux autres par un intérêt général ; dans ses divisions territoriales, la nation n'est qu'un composé d'associations particulières, nommées provinces ou communes, dont les membres sont liés entre eux par un intérêt purement local.

» Partant de ce double point de vue, le Congrès a institué deux espèces de pouvoirs : les uns généraux, dont l'action s'étend sur toute la société ; les autres locaux, dont l'action se restreint aux intérêts provinciaux ou communaux.

» Les pouvoirs généraux sont : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, les pouvoirs locaux : le pouvoir provincial et le pouvoir communal. (Art. 26, 29, 30 et 31, Constitution.)

» Il est vrai que l'art. 31 n'emploie pas l'expression *Pouvoir*, mais il ne résulte pas moins de cet article, combiné avec les autres dispositions de la Constitution, que les conseils provinciaux et communaux constituent de véritables *pouvoirs*.

» Les divers pouvoirs que nous venons d'énumérer ont nécessairement des limites, mais quelles sont ces limites ?

» De ce que « tous les pouvoirs émanent de la nation, » il suit :

» 1^o Qu'aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a, pris isolément, l'attribut de la souveraineté absolue, apanage de la nation seule ; que la souveraineté de chacun de ces pouvoirs n'est que relative.

» Chacun de ces pouvoirs a donc pour première limite la nature spéciale des fonctions qu'il est appelé à remplir.

» 2^o Que tous les pouvoirs institués par la Constitution doivent respecter les règles prescrites par notre pacte fondamentale, œuvre de la nation souveraine.

» Ainsi, aucun de ces pouvoirs ne peut porter atteinte aux droits consacrés par le titre II de la Constitution.

» Chacun de ces pouvoirs a donc pour deuxième limite les règles de la Constitution.

» En résumé, tout pouvoir a deux limites : l'une résulte de sa nature même ; l'autre, de la Constitution.

» Quelles sont les limites du pouvoir législatif ?

» La Constitution n'a pas défini ce pouvoir, mais son nom le caractérise suffisamment : c'est le pouvoir de faire la *loi*.

» Mais que faut-il entendre par le mot : *Loi* ?

» Une règle de conduite prescrite à tous les citoyens par leur souverain légitime, sur un objet d'intérêt commun (TOULLIER, t. I, p. 45).

» D'après cette définition, un acte, pour être loi, doit réunir deux conditions essentielles :

» 1^o Il doit être une règle pour tous les citoyens, sans distinction de lieu, de temps, ni de personne.

» Ainsi, l'acte par lequel le pouvoir législatif ordonnerait à un citoyen de démolir sa maison, ne serait pas une *loi*, dans le vrai sens du mot.

» 2^o Cette règle doit porter sur un objet d'intérêt commun.

» La nature même des choses indique ce caractère de la loi. Il est évident que le pouvoir législatif ne saurait suffire à statuer sur les objets d'intérêt particulier. Il doit se contenter, en règle générale, de proclamer des principes et abandonner l'application de ces principes, à la justice, lorsqu'il s'agit d'intérêts privés ; à l'administration, lorsqu'il est question d'intérêts communs.

» Le pouvoir législatif ne peut donc poser aucun acte qui ne réunisse les conditions essentielles de la loi, à moins que la nation, en qui réside la souveraineté, ne l'y ait autorisé par la Constitution.

» C'est ce que la nation a fait, entre autres, par l'art. 5 de la Constitution, en disant : « La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif. »

» En effet, la naturalisation n'est, en définitive, qu'un acte d'intérêt particulier. Les droits qui en résultent sont personnels au naturalisé, et si l'État profite de ses lumières et de ses richesses, il profite, lui, des avantages de l'État. Au fond, conférer la naturalisation, c'est faire un acte d'administration.

» Il peut paraître étrange qu'on dise qu'un acte qui exprime la volonté du pouvoir législatif et qui est intitulé *loi*, n'est pas une *loi*. »

Merlin, *Répertoire* v^o *loi*, § II, explique cette apparente contradiction

« Pourquoi, dans l'usage, qualifie-t-on de lois des actes du pouvoir législatif qui ne statuent que sur des objets d'intérêt purement local ou individuel ?

» C'est que, dit Merlin, d'une part, l'assemblée constituante a réservé au pouvoir législatif le droit de statuer sur les objets dont il s'agit ; et que, de l'autre, elle a voulu, par son décret du 9 novembre 1789, que tous ses décrets qui seraient revêtus de la sanction royale, portassent indistinctement le nom et l'intitulé de *loi*. »

» A l'aide de ces principes, on aperçoit clairement la différence qui existe, entre les lois du 27 septembre 1835 et du 15 février 1844 sur les naturalisations, d'une part, et les lois par lesquelles la naturalisation est accordée à des individus déterminés. Les lois du 27 septembre 1835 et du 15 février 1844 sont de véritables lois ; les lois qui confèrent la naturalisation à des individus déterminés ne sont, en réalité, que des applications des lois du 27 septembre 1835 et du 15 février 1844, ou, en d'autres termes, des actes d'administration.

» Si, maintenant, nous examinons le projet de loi qui nous est soumis par le

Gouvernement, nous devons avouer que ce n'est pas un projet de loi proprement dit, mais, en réalité, un projet d'acte d'administration.

» Quelle serait la conséquence de l'adoption de ce projet ?

» C'est que nous dérogerions, par un acte d'administration, aux lois sur les naturalisations ; c'est que nous ferions ce que nous ne permettrions pas au pouvoir exécutif de faire, en présence de l'art. 67 de la Constitution, s'il entraît dans les attributions de ce pouvoir de conférer la naturalisation. »

Ces considérations ne sont pas les seules, continue ce membre, qui doivent déterminer la commission à rejeter le projet de loi.

« La loi du 15 février 1844 assujettit les naturalisations à un droit fixe d'enregistrement, en d'autres termes, à un impôt. »

Or, l'art. 112 de la Constitution porte :

« Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou » modération d'impôt ne peut être établie que par une loi. »

« Que signifie le mot *loi* dans l'art. 112 ?

» Il signifie ou un acte quelconque émané du pouvoir législatif, ou une loi dans le sens vrai du mot, une disposition d'intérêt général.

» Si cette dernière interprétation est juste, il faut admettre que l'art. 112 de la Constitution s'oppose formellement à ce que le prétendu projet de loi relatif au sieur Poirot soit adopté.

» Si cette interprétation n'est pas juste, y a-t-il à faire valoir en faveur du sieur Poirot des considérations assez puissantes pour déterminer le pouvoir législatif à faire une exception au principe consacré par l'art. 112 ?

Votre commission ne le pense pas.

Dans l'hypothèse qu'une erreur de droit ait seule, comme le dit l'Exposé des motifs, empêché le sieur Poirot de faire la déclaration exigée par l'art. 1^{er} de la loi du 4 juin 1839, hypothèse qui ne se trouve pas justifiée par l'Exposé des motifs ; dans cette hypothèse, la plus favorable au sieur Poirot, il n'y aurait pas lieu d'adopter le projet de loi. L'erreur d'une personne, quelque estimable que cette personne soit d'ailleurs, ne paraît pas à votre commission un motif suffisant pour pouvoir déterminer le Pouvoir législatif à faire une exception au principe proclamé par la première partie de l'art. 112 de la Constitution. Il faut, s'est dit votre commission, des motifs autrement puissants que ceux donnés par l'Exposé, pour déterminer le Pouvoir législatif à entrer dans une voie dont nul ne peut prévoir l'issue. Déjà l'Exposé des motifs invoque un précédent, précédent que votre commission n'a pas mission d'apprécier, mais qui, loin d'être un argument en faveur du projet du Gouvernement, a paru à votre commission un argument contraire. Il faut prévenir, s'est-elle dit, qu'à l'aide de précédents on érige en règle ce qui doit être la très-grande exception.

Au surplus, a-t-on dit, si le sieur Poirot n'a pas fait la déclaration prescrite par l'art. 1^{er} de la loi du 4 juin 1839, il faut reconnaître que cette omission doit être attribuée, au moins en partie, à sa négligence ; cela étant, serait-il convenable que le pouvoir législatif fit, en réalité, en faveur d'un étranger, une exception au principe consacré par la première partie de l'art. 112 de la Constitution, alors

que jamais, au sù de la commission, il n'a fait d'exception à ce principe en faveur de Belges, quelles que fussent les considérations qu'ils fissent valoir?

Adopter le projet de loi, ce serait faire affluer à la Chambre une foule de demandes d'exemptions, demandes que l'on pourrait étayer de motifs probablement aussi puissants que ceux que le Gouvernement fait valoir en faveur du sieur Poirot, demandes que, dès-lors, le pouvoir législatif devrait favorablement accueillir; ce serait, en résumé, détruire, par le fait, la loi du 13 février 1844 sur les naturalisations.

Telles sont, Messieurs, les considérations qui ont déterminé votre commission des naturalisations à prendre la résolution que j'ai eu l'honneur de vous soumettre.

Le Rapporteur,

E.-J.-ISIDORE VAN OVERLOOP.

Le Président,

LOUIS JULLIOT.
