

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 7 JUILLET 1932.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée de l'examen du Projet de Loi concernant l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité.

(Voir les n^{os} 196, (session de 1930-1931), 77, 156 et les *Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 3, 9 et 17 mars 1932 et le n° 81 du Sénat (session de 1931-1932).*)

Présedts : MM. DUBOST président; ASOU, DE CLERCQ (Joseph), DISIÈRE, HUISMAN-VAN DEN NEST, LEBEAU, LEGRAND, le baron MEYERS, PAULSEN, VAN FLETEREN, et LIGY, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

L'Exposé des motifs du projet (*Doc. n° 196, session de 1930-1931, p. 1, col. 1*) en justifie la raison d'être par « la nécessité de redresser certaines déficiences constatées dans la législation actuelle sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité, et spécialement d'adapter à la situation née de l'afflux des étrangers dans le Royaume, les dispositions de cette législation relatives à la naturalisation ».

Le rapport de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants, appréciant le but du projet, mentionne de son côté ce qui suit (*Doc. n° 77, session de 1931-1932, p. 1, col. 1*) : « Il importe spécialement d'imposer des conditions plus sévères à l'octroi de la naturalisation. Depuis la guerre, le nombre des demandes de naturalisation a crû dans des proportions considérables. Bien souvent, les candidats ont avoué qu'ils n'introduisaient leur demande que parce qu'ils ne parvenaient pas, étant apatrides, à obtenir des passeports pour voyages à l'étranger. »

Le projet ne soulevait donc pas de questions de principe, mais, réglait plutôt des modalités d'application des lois antérieures sur la matière — lois nombreuses et variées, surtout depuis la guerre —. Amendé par la Commission de la Chambre des Représentants et par le Gouvernement, il fut voté le 17 mars 1932 par 91 voix contre 55; il n'a pas donné lieu, au sein de votre Commission, à des observations; le sens et la portée des différents articles ont été suffisamment définis et précisés tant dans l'Exposé des motifs que dans le rapport très circonstancié et objectif de l'honorable M. Koelman.

Mais, un membre du Sénat a signalé à la Commission une difficulté d'application des lois antérieures qui, à son avis, nécessiterait une disposition légale

interprétative. Voici la question, que l'honorable M. Destrée souleva, d'ailleurs, lors de la discussion du projet à la Chambre des Représentants, à l'occasion de l'examen des dispositions transitoires du projet (*Annales parlementaires de la Chambre des Représentants*, p. 1208, col. 1) :

« Une femme belge a épousé un étranger. Aux termes de l'article 19 du Code civil, maintenu par l'article 18, 2^o, de la loi du 15 mai 1922, cette femme a perdu, par son mariage, la qualité de Belge; mais, en vertu de l'article 18, 3^o, de la dite loi de 1922 — confirmé par l'article 17 de la loi du 4 août 1926 — il lui est possible « de conserver la qualité de Belge, si elle est Belge d'origine, » par une déclaration faite dans les formes de l'article 22 durant les six mois » à partir du jour du mariage ou du jour où le mari a cessé d'être Belge. »

Quelle est la portée du mot « conserver » dont s'est servi le législateur ? En d'autres termes, quelle sera la nationalité de la femme dans l'intervalle des six mois, d'une part, si elle fait la déclaration; d'autre part, si elle ne la fait pas? La loi ne tranche pas expressément la question, c'est exact; mais, doit-elle s'en expliquer? Examinons chaque hypothèse.

Première hypothèse. — La femme déclare qu'elle veut conserver la qualité de Belge. Dans ce cas, sa déclaration aura effet rétroactif au jour du mariage; elle sera censée n'avoir jamais perdu sa qualité de Belge. Ce point ne peut être mis un instant en question après les déclarations de l'honorable M. Vauthier dans son rapport au Sénat (*Pasinomie* 1922, p. 126, col. 1, al. 3 et 4) et de l'honorable M. Pouillet à la Chambre des Représentants (*Pasinomie* 1922, p. 130, col. 1), après l'arrêt de la Cour de cassation du 19 avril 1928 et l'avis de M. le Procureur Général qui l'a précédé (*Pasicrisie* 1928, I, pp. 135 à 141).

Mais, dans l'intervalle, entre le moment du mariage et celui de la déclaration qu'elle a faite, quelle sera sa situation au point de vue de sa nationalité? Aura-t-elle, dans cet intervalle, la nationalité de son mari ou la nationalité belge? De l'avis de M. Vauthier comme de l'avis de M. Pouillet, et sans aucune contradiction de la part du Gouvernement, cette femme aura, dans le cas prévu, joui de deux nationalités. Voici, en effet, ce que porte le rapport au Sénat de M. Vauthier :

« D'autre part, la femme belge qui épouse un étranger ou dont le mari acquiert volontairement une nationalité étrangère, ne perd pas nécessairement la qualité de Belge. Elle peut conserver cette qualité, moyennant une déclaration formelle faite dans les six mois devant l'autorité compétente. Dans cette hypothèse, l'unité de la famille subira une atteinte assez grave. Il y a quelques années, on aurait vraisemblablement reculé devant un semblable résultat. Quelles sont les raisons qui font qu'on l'accepte aujourd'hui sans difficulté? Nous en apercevons deux et qui sont également sérieuses : un respect croissant pour l'indépendance morale de la femme; une légitime exaltation de l'idée de patrie, d'où il résulte que l'on n'admet plus qu'un être humain, fût-ce une épouse, puisse être contraint de renoncer à sa nationalité. On ne saurait toutefois méconnaître les difficultés qui pourraient dériver du fait que la femme mariée qui veut rester Belge pourrait néanmoins être investie en même temps d'une nationalité étrangère... »

A la Chambre des Représentants, M. Pouillet s'exprima comme suit :

« J'approuve entièrement le principe qui est contenu dans le 1^o de l'article 16. Je crois que la loi belge sera l'une des premières à prévoir la difficulté envisagée.

Il s'agit de permettre à quelqu'un qui jouit de plein droit de deux nationalités, de répudier celle des deux à laquelle il ne désire pas se rattacher... »

La solution, dans la première hypothèse envisagée, ne laisse donc pas de doute.

C'était d'ailleurs aussi l'avis de M. le rapporteur à la Chambre des Représentants et de l'honorable M. Destrée qui l'avait interrogé sur la question.

Mais, la femme belge, qui se trouve dans le cas prévu ci-dessus, a-t-elle eu, au regard de la loi belge, deux nationalités? Comme le constatait, en 1922, l'honorable M. Vauthier, on admettait généralement jusque là que ce n'était pas possible. Dans ses *Principes de Droit civil*, tome I, page 425, n° 322, M. Laurent écrit :

« En acquérant une nationalité nouvelle, on perd l'ancienne avec tous les droits qui y étaient attachés. Cela suppose pleine capacité de disposer de ses droits; car il n'y en a pas de plus considérables que ceux que donne la patrie. Pourquoi celui qui acquiert une patrie nouvelle ne peut-il pas conserver sa patrie d'origine? La raison en est que nul ne peut avoir deux patries. Il est de principe, dit d'Aguesseau, que l'on ne peut être citoyen de deux villes; on ne peut l'être, à plus forte raison, de deux différents royaumes. On ne peut pas avoir deux patries, disait Treillard, dans l'Exposé des motifs du titre 1^{er}. La raison en est évidente. Par suite de la division du genre humain en nations diverses, il y a nécessairement des conflits d'intérêts entre ces nations; comment le citoyen de deux patries remplirait-il les devoirs opposés que chacune lui impose? Cependant, nous verrons qu'à raison de la diversité des principes qui régissent l'acquisition de la nationalité dans chaque pays, il se peut qu'un homme ait deux patries. C'est une anomalie, mais quelque singulière que soit cette opposition, on doit reconnaître à celui qui l'a les droits qu'elle lui assure; il les conservera jusqu'à ce qu'il ait posé un fait qui entraîne la perte d'une de ses nationalités. »

Aubry et Raw (*Droit civil*, tome I, page 238, § 3), Demolombe (*Cours de Droit civil*, tome I, pages 63-64, nos 149, 50), et bien d'autres, enseignent la même doctrine.

Les conséquences, au point de vue de la question posée à la Commission, sont-elles différentes de celles envisagées dans l'hypothèse de la coexistence de deux nationalités? Nullement. La femme belge qui épouse un étranger reste pendant six mois étrangère, mais sous condition suspensive. Si la femme fait, dans les six mois, la déclaration qu'elle veut conserver la nationalité belge, la condition, se réalisant, entraîne comme conséquence, le maintien de la nationalité antérieure. La femme est légalement présumée n'avoir jamais été étrangère. Jusqu'au jour où elle fait cette déclaration, elle a la nationalité de son mari.

Deuxième hypothèse. — La femme a déclaré suivre la condition de son mari ou n'a fait aucune déclaration. La solution ici s'impose plus évidente encore. Les articles 19 du Code civil et 18, 2^o, de la loi du 15 mai 1922, reprennent leur empire. La femme belge a, depuis son mariage, perdu la qualité de Belge et acquis, à partir du même moment, la nationalité de son mari. N'ayant pas fait, dans le temps prévu, de déclaration contraire, elle s'est soumise, le jour de son mariage, à la condition de son mari et y est restée, de par sa volonté, invariablement assujettie.

Votre Commission, à l'unanimité de ses membres a estimé que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu à interprétation par voie législative des articles 18 de la loi de 1822 et 17 de la loi de 1926.

L'honorable membre, qui avait posé la question, était M. Pierlot, qui, abandonnant son projet d'interprétation des lois de 1922 et 1926 par voie législative, saisit alors la Commission d'amendements qu'il motiva et libella comme suit :

MOTIFS.

« Aux termes de l'article 4 de la loi du 15 mai 1922, modifié par l'article 12 de la loi du 4 août 1926 :

« L'étrangère qui épouse un Belge ou dont le mari devient Belge par option » suit la condition de son mari.

» Toutefois, elle peut renoncer à la nationalité belge par une déclaration faite dans les formes de l'article 22 *durant les six mois à partir du jour du mariage ou du jour où le mari est devenu Belge* ».

Aux termes de l'article 18, n^{os} 2^o et 3^o, de la loi du 15 mai 1922, modifiée par l'article 17 de la loi du 4 août 1926 :

» Perdent la qualité de Belges :

» 2^o La femme qui épouse un étranger...

» 3^o La femme dont la mari acquiert volontairement une nationalité étrangère...

» Toutefois, la femme Belge... peut, dans les deux cas prévus à l'alinéa » précédent, conserver la qualité de Belge par une déclaration faite dans les » formes de l'article 22, durant les six mois à partir du jour du mariage ou du jour où le mari a accepté d'être Belge.»

Ainsi donc, au regard de la loi belge, la femme suit, en principe la nationalité de son mari. Si elle est Belge, elle perd cette nationalité en épousant un étranger; si elle est étrangère, elle acquiert la nationalité belge en épousant un Belge. L'un ou l'autre de ces effets se produit également, suivant le cas, si, au cours du mariage, le mari change de nationalité.

Cet effet normal du mariage entre futurs conjoints de nationalités différentes ou du changement de nationalité du mari peut être évité ou détruit par une déclaration que fait la femme dans les six mois à partir du fait — mariage ou option — qui, à défaut de cette formalité, serait venu changer la nationalité de la femme pour la mettre en conformité avec celle du mari.

On s'est demandé si la déclaration dont il s'agit a une portée rétroactive. Comme le rappelle le rapport de la Commission de la Justice, cette question a surtout donné lieu à des doutes dans le cas de l'article 18 susvisé et il ne semble pas que les avis, émis à ce sujet, au cours des travaux préparatoires de la loi de 1922, aient fourni une certitude.

Quoi qu'il en soit, du reste, pour le passé et à ne considérer ici que l'avenir, il est évident qu'il y a de graves inconvénients à laisser s'écouler un délai quelconque entre le fait (mariage, option du mari) qui, d'après le droit commun, produit le changement de la nationalité de la femme, et la déclaration par laquelle celle-ci manifeste l'intention de s'opposer à cet effet.

Ces inconvénients sont surtout graves si la déclaration a un effet rétroactif. La nationalité de la femme exerçant une influence sur sa capacité, tels actes qui, lorsqu'ils ont été faits, étaient valables, cesseront de l'être et inversement. Même si la déclaration ne produit pas d'effet rétroactif, il importe d'éviter des changements fréquents de nationalité dans le chef de la même personne. Qu'une jeune fille de nationalité étrangère épouse un Belge et fasse

sa déclaration huit jours après le mariage, elle aura, pendant cette courte période d'une semaine seulement, possédé la nationalité belge. Il faut, dans le statut personnel, une certaine stabilité, à laquelle le législateur ne doit toucher que dans la mesure strictement nécessaire.

D'autre part, pourquoi ne pas exiger de la future épouse que, en même temps qu'elle décide de fonder un foyer et arrête les dispositions de ses conventions anténuptiales, elle décide si, oui ou non, elle suivra la nationalité de son futur époux? Cette manière de procéder offrira autant de garanties de réflexion que celle qui consiste à accorder un délai après la célébration du mariage. D'autre part, le futur époux a intérêt à savoir si sa fiancée est ou non décidée à suivre sa nationalité et la loyauté des conventions matrimoniales exige qu'il n'y ait point de réticences à ce sujet.

Lorsque le changement de nationalité du mari s'accomplit pendant le mariage, il est désirable que la femme prenne attitude, au plus tard, au moment de ce changement. A cette fin, il est indispensable qu'elle soit informée de l'intention de son mari d'acquérir la nationalité étrangère.

Telles sont les considérations qui ont inspiré le dépôt des amendements dont le texte suit :

AMENDEMENTS.

Premier amendement.

Modifier comme suit le deuxième alinéa de l'article 1^{er} :

« Toutefois, elle peut renoncer à la nationalité belge par une déclaration faite dans les formes de l'article 22, soit au moment du mariage, soit avant ou lors de la déclaration d'option du mari.

» Si le mariage a lieu à l'étranger, la déclaration devra précéder sa célébration.

» La déclaration d'option du mari ne sera reçue qu'en présence de la femme, où elle est dûment appelée.

» La faculté accordée à la femme de ne pas suivre la nationalité de son mari est subordonnée à la condition d'établir qu'elle possède la nationalité étrangère ou qu'elle la recouvre par le fait même de sa déclaration. »

Deuxième amendement.

Ajouter au projet de loi un article 1^{bis} ainsi conçu :

« Le deuxième alinéa du 3^o de l'article 18 de la loi du 15 mai 1922 (article 17 de la loi du 4 août 1926) est modifié comme suit :

» Toutefois, la femme belge — sauf si elle n'est devenue Belge que par son mariage — peut, dans les deux cas prévus aux 2^o et 3^o du présent article, conserver la qualité de Belge, par une déclaration faite dans les formes de l'article 22.

» Dans le premier cas, la déclaration doit avoir lieu au moment du mariage. Elle doit avoir lieu avant la célébration du mariage si celui-ci a lieu à l'étranger.

» Dans le second cas, la déclaration doit être faite avant le moment où le mari acquiert la nationalité étrangère. Le mari devra, par exploit d'huissier, notifier à la femme son intention de changer de nationalité trois mois au moins

avant que la nationalité étrangère lui soit acquise. A défaut de l'observation de cette condition, le changement de nationalité du mari sera sans effet à l'égard de la femme. »

A l'encontre de ces amendements, qui bouleversent une législation à peine entrée en vigueur, deux objections d'ordre général surgissent aussitôt.

C'est, d'abord, la nécessité de maintenir dans une législation compliquée quelque stabilité. Le système préconisé par l'honorable M. Pierlot se rapproche sensiblement des lois antérieures à 1922. Or, les lois de 1922-1926 ont offert si peu d'inconvénients et paru si justifiées que, lors des changements introduits dans le Grand-Duché de Luxembourg dans la législation sur la matière, c'est le système de la loi belge qui fut préféré à toute autre solution. Laissons donc agir le temps avant de modifier des lois à peine promulguées.

C'est, ensuite, la nécessité de dénoncer des conventions internationales votées en Belgique, en 1930, après plusieurs années d'examen. Par suite des lois nouvelles promulguées en Belgique, en 1922 et 1926, et en France, le 10 avril 1927, les deux pays avaient été amenés à conclure, le 12 septembre 1928, une convention réglant leurs rapports réciproques en la matière et, le même jour, 12 septembre 1928, le Gouvernement belge soumettait, au Parlement, un projet de loi approuvant la convention. (Documents de la Chambre des Représentants, année 1927-1928, n° 318). Or, ce projet ne devint loi que le 7 mai 1929 et la loi ne parut au *Moniteur Belge* que le 18 août 1930. (*Pasinomie*, année 1930, page 641). Si l'on songe que cette convention offre de l'intérêt pour 800,000 Belges, autorisés à résider en France, ne faut-il pas agir avec circonspection avant de voter un projet qui aurait pour conséquence immédiate la dénonciation d'une convention laborieusement conclue et à peine entrée en vigueur ?

Sans doute, si les Chambres se ralliaient au système de l'honorable M. Pierlot, qui se rapproche sensiblement de la législation française, et dont divers membres de la Commission ont semblé admettre le bien-fondé, un accord nouveau entre les deux nations paraîtrait relativement aisé. Mais, combien de mois ne passeraient pas avant que les Parlements des deux pays n'aient ratifié la convention à conclure ?

Et tout cela parce que, dans l'intervalle, entre le moment du mariage et celui où la femme fait la déclaration qui doit définitivement régler sa nationalité, la femme pourrait avoir à passer certains actes pour lesquels le changement de nationalité aurait des conséquences préjudiciables !

Or, ces conséquences sont faciles à éviter. Pourquoi la femme et ceux qui sont amenés à contracter avec elle n'attendent-ils pas de conclure que la femme se soit décidée quant au choix de sa nationalité, qu'elle soit fixée sur le point de savoir si elle fera sa déclaration ou si elle s'en abstiendra ? S'ils concluent malgré l'incertitude d'une situation contre laquelle il leur est facile de se prémunir, ils ont à en subir les conséquences.

Déterminée par ces considérations, la Commission n'a pas examiné plus avant les amendements proposés par l'honorable M. Pierlot ; à l'unanimité des membres présents, elle les a repoussés et prie le Sénat d'adopter le projet tel qu'il a été admis par la Chambre des Représentants.

Le Rapporteur,
A. LIGY.

Le Président,
DUBOST.