



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.539/Add.2
3 juillet 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Quarante-neuvième session
12 mai - 18 juillet 1997

PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-NEUVIÈME SESSION

Rapporteur : M. Zdzislaw Galicki

CHAPITRE II

LA NATIONALITE EN RELATION AVEC LA SUCCESSION D'ETATS

Additif

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C.		
Texte du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats provisoirement adopté par la Commission en première lecture		
1.		
Texte du projet d'articles (voir A/CN.4/L.539/Add.1)		
2.		
Texte du projet d'articles et commentaires y relatifs		

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphe</u>	<u>Page</u>
PREMIERE PARTIE. DISPOSITIONS GENERALES		
Article premier.	Droit à une nationalité	
Article 2.	Termes employés	
Article 3.	Prévention de l'apatridie	
Article 4.	Présomption de nationalité	
Article 5.	Législation concernant la nationalité et les questions connexes	
Article 6.	Date d'effet	
(Pour les articles 7 à 26, voir A/CN.4/L.539/Add.3 et additifs suivants)		

PREMIERE PARTIE. DISPOSITIONS GENERALES

Article premier¹

Droit à une nationalité

Toute personne physique qui, à la date de la succession d'Etats, possédait la nationalité de l'Etat prédécesseur, quel qu'ait été le mode d'acquisition de cette nationalité, a droit à la nationalité d'au moins un des Etats concernés, conformément au présent projet d'articles.

Commentaire

1) L'article premier est une disposition clef, le fondement même du présent projet d'articles. Il énonce le principe premier dont découlent d'autres projets d'articles. L'élément essentiel de cet article réside dans la reconnaissance du droit à une nationalité dans le contexte exclusif d'une succession d'Etats. Ainsi, il applique à cette situation particulière le principe général contenu à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, premier instrument international à consacrer le droit de "tout individu ... à une nationalité".

2) La Commission a reconnu que le caractère positif de l'article 15 avait été contesté dans la doctrine². On a fait valoir en particulier qu'il n'était pas possible de déterminer l'Etat à qui une personne serait en droit de demander la nationalité, c'est-à-dire le destinataire de l'obligation correspondante³. Il n'en demeure pas moins que dans le cas d'une succession d'Etats, il est possible d'identifier cet Etat : il s'agit soit de l'Etat successeur, soit de l'un des Etats successeurs lorsqu'ils sont plusieurs, soit, le cas échéant, de l'Etat prédécesseur.

¹L'article premier correspond au paragraphe 1 de l'article premier proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 35.

²Voir Johannes M. M. Chan, "The right to a nationality as a human right: The current trend towards recognition", Human Rights Law Journal, vol. 12, Nos 1 et 2 (1991), p. 1 à 14.

³Rezek fait observer que l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce "une règle qui fait l'objet d'une sympathie unanime, mais qui manque d'effectivité, faute d'un destinataire précis". José Francisco Rezek, "Le droit international de la nationalité", Recueil des cours ... 1986-III, vol. 198, p. 354.

3) Le droit consacré à l'article premier en termes généraux est précisé en termes plus concrets dans les dispositions qui suivent, comme l'indique le membre de phrase "conformément au présent projet d'articles". Cet article ne saurait donc être lu isolément.

4) Pour déterminer l'Etat qui est tenu d'attribuer sa nationalité, il faut considérer essentiellement la catégorie de succession dont il s'agit et la nature des liens que les personnes visées à l'article premier peuvent entretenir avec un ou plusieurs des Etats concernés. Dans la plupart des cas, ces personnes ont des liens avec un seulement des Etats concernés. Lorsque des Etats fusionnent, c'est le seul Etat successeur qui est tenu d'attribuer sa nationalité à ces personnes. Dans d'autres catégories de succession d'Etats, par exemple lorsqu'il y a dissolution et transfert ou démembrement de territoire, la plus grande partie de la population a aussi des liens principalement, sinon exclusivement, avec l'un des Etats en cause : la plupart des habitants sont à considérer comme des résidents du territoire où ils sont nés et auquel ils sont attachés par toutes sortes d'autres liens, familiaux, professionnels, etc.

5) Dans certains cas, toutefois, des personnes peuvent avoir des liens avec deux Etats, voire davantage. Une personne peut alors se voir attribuer plusieurs nationalités, ou bien choisir de n'en avoir qu'une. En aucun cas, cependant, une personne ne peut se voir refuser le droit d'acquérir au moins une de ces nationalités. Tel est le sens du membre de phrase "a droit à la nationalité d'au moins un des Etats concernés". La reconnaissance d'une éventuelle pluralité de nationalités découlant d'une succession d'Etats ne signifie pas que la Commission se propose d'encourager une politique de double nationalité ou de pluralité des nationalités. Le projet d'articles dans son ensemble est tout à fait neutre sur ce point, cette question étant laissée à la discrétion de chaque Etat.

6) Autre élément stipulé à l'article premier, le mode d'acquisition de la nationalité de l'Etat prédécesseur n'exerce aucun effet sur la portée du droit des personnes visées dans cette disposition à une nationalité. Peu importe en effet qu'elles aient acquis la nationalité de l'Etat prédécesseur à la naissance, en vertu des principes du jus soli ou du jus sanguinis, ou par voie

de naturalisation, ou même à la suite d'une précédente succession d'Etats ⁴.
Elles ont toutes également droit à une nationalité aux termes de cet article.

Article 2 ⁵

Termes employés

Aux fins du présent projet d'articles :

- a) L'expression "succession d'Etats" s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire;
- b) L'expression "Etat prédécesseur" s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etats;
- c) L'expression "Etat successeur" s'entend de l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession d'Etats;
- d) L'expression "Etat concerné" s'entend de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur, selon le cas;
- e) L'expression "Etat tiers" s'entend de tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur;
- f) L'expression "personne concernée" s'entend de toute personne physique qui, à la date de la succession d'Etats, possédait la nationalité de l'Etat prédécesseur et dont la nationalité peut être affectée par cette succession;
- g) L'expression "date de la succession d'Etats" s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

Commentaire

1) Les définitions qui figurent aux alinéas a), b), c), e) et g) sont identiques à celles qui figurent à l'article 2 des deux Conventions de Vienne

⁴Selon le commentaire de l'article 18 du projet de convention sur la nationalité élaboré en 1929 par le Groupe de recherches sur le droit international de la faculté de droit de l'Université Harvard, "il n'y a absolument aucune raison d'établir une distinction entre les personnes qui ont acquis leur nationalité à la naissance et celles qui l'ont acquise par une procédure de naturalisation avant [la succession]". "Comments to the 1929 Harvard Draft Convention on Nationality", American Journal of International Law, vol. 23 (suppl. spécial), 1929, p. 63.

⁵L'article 2 correspond aux définitions proposées par le Rapporteur spécial dans la note de bas de page* de son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 9.

sur la succession d'Etats. La Commission a décidé de ne pas modifier ces définitions pour qu'il y ait uniformité de terminologie dans ses travaux sur des questions relatives à la succession d'Etats ⁶. Les définitions figurant aux alinéas d) et f) ont été ajoutées par la Commission aux fins du présent sujet.

2) Le terme "succession d'Etats", comme la Commission l'avait déjà expliqué en 1974 dans son commentaire de cette définition, est employé "pour désigner uniquement le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement" ⁷. A la différence des travaux antérieurs de la Commission sur la succession d'Etats, le présent projet d'articles traite des effets de cette succession sur le lien juridique entre un Etat et des personnes physiques. Il convient donc de noter que ladite substitution d'un Etat à un autre emporte généralement substitution d'une juridiction à une autre en ce qui concerne la population du territoire en question, ce qui est de première importance pour le présent sujet.

3) Comme les travaux antérieurs de la Commission sur la succession d'Etats, le projet d'articles ne porte que sur les cas de "succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies". ⁸

⁶Voir également la position antérieure de la Commission sur ce point. Annuaire ... 1981, vol. II (deuxième partie), p. 21, document A/36/10, par. 4) du commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etats.

⁷Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 180, document A/9610/Rev.1, par. 3) du commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.

⁸Voir l'article 6 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités et l'article 3 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. Comme l'indique le commentaire qui accompagne l'article 6 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, "[l]orsqu'elle rédige des projets d'articles en vue de la codification des règles du droit international général, la Commission présume généralement que ces articles s'appliqueront à des faits se produisant, ou à des situations créées, conformément au droit international... Ce n'est que lorsque des cas non conformes au droit

4) Le sens attribué aux termes "Etat prédécesseur", "Etat successeur" et "date de la succession d'Etats" découle simplement du sens donné à "succession d'Etats". Il faut observer que dans certains cas de succession, comme le transfert de territoire ou la séparation d'une partie du territoire, l'Etat prédécesseur n'est pas remplacé dans sa totalité par l'Etat successeur, mais uniquement en ce qui concerne le territoire affecté par la succession.

5) Par "Etat concerné", tel que le terme est défini à l'alinéa d), on entend les Etats qui, en fonction du type de changement territorial, seront impliqués dans un cas particulier de "succession d'Etats". En cas de transfert d'une partie du territoire (art. 20), les Etats concernés sont l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur; en cas d'unification d'Etats (art. 21), l'Etat successeur est le seul Etat concerné; en cas de dissolution d'un Etat (art. 22 et 23), les Etats concernés seront deux ou plusieurs Etats successeurs; enfin, en cas de séparation d'une partie du territoire (art. 24 à 26), les Etats concernés seront l'Etat prédécesseur et l'Etat ou les Etats successeurs. L'expression "Etat concerné" n'a rien à voir avec l'intérêt que pourrait manifester tout autre Etat à l'égard du résultat d'une succession d'Etats dans laquelle son propre territoire n'est pas impliqué.

6) L'alinéa f) contient la définition de l'expression "personne concernée". La Commission a jugé nécessaire de la définir, car les habitants du territoire affecté par la succession d'Etats peuvent comprendre, outre les nationaux de l'Etat prédécesseur, des nationaux d'Etats tiers et des apatrides résidant sur ce territoire à la date de la succession.

7) Il est généralement admis qu'"on ne peut pas imposer la nationalité de l'Etat successeur aux personnes résidant habituellement sur le territoire absorbé qui sont des nationaux d'Etats [tiers] sans être des nationaux de l'Etat prédécesseur. En revanche, les apatrides résidant sur ce territoire sont dans la même situation que les personnes ayant reçu à la naissance la nationalité de l'Etat prédécesseur. Tout Etat possède le droit 'rudimentaire'

international appellent un traitement spécial ou une mention particulière que la Commission doit s'occuper de faits ou de situations non conformes au droit international." Annuaire ... 1972, vol. II, p. 254, document A/8710/Rev.1.

de naturaliser les apatrides résidant sur son territoire" ⁹. Quoi qu'il en soit, même le statut de cette dernière catégorie de personnes est différent de celui des personnes qui étaient des nationaux de l'Etat prédécesseur à la date de la succession.

8) En conséquence, l'expression "personne concernée" ne désigne ni les nationaux d'Etats tiers ni les apatrides qui étaient présents sur le territoire de l'un quelconque des "Etats concernés". Elle ne vise que les personnes qui, à la date de la succession d'Etats, possédaient la nationalité de l'Etat prédécesseur et dont la nationalité peut ainsi être affectée par cette succession d'Etats particulière. Par "personne physique ... dont la nationalité peut être affectée", la Commission entend toutes les personnes qui pourraient perdre la nationalité de l'Etat prédécesseur ou acquérir la nationalité de l'Etat successeur, selon le type de succession d'Etats.

9) Il est facile de déterminer la catégorie d'individus affectés par la perte de la nationalité de l'Etat prédécesseur lorsqu'il s'agit d'une succession d'Etats totale, quand l'Etat ou les Etats prédécesseurs disparaissent à la suite du changement de souveraineté : tous ceux qui possédaient la nationalité de l'Etat prédécesseur la perdent automatiquement du fait de la disparition de cet Etat. En revanche, il est assez difficile de déterminer la catégorie d'individus susceptibles de perdre la nationalité de l'Etat prédécesseur lorsqu'il s'agit d'une succession d'Etats partielle, quand l'Etat prédécesseur survit au changement. Il est possible dans ce cas de distinguer au moins deux groupes principaux de personnes possédant la nationalité de l'Etat prédécesseur : celles qui résident sur le territoire affecté par le changement de souveraineté à la date de la succession d'Etats - catégorie qui comprend les personnes nées sur le territoire et celles qui sont nées ailleurs mais qui ont acquis la nationalité de l'Etat prédécesseur à la naissance ou par naturalisation - et celles qui sont nées sur le territoire affecté par le changement ou ont un autre lien approprié avec ce territoire,

⁹D.P. O'Connell, The Law of State Succession (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 1956, p. 257 et 258). De même, dans l'affaire René Masson c. Mexique, il a été jugé que le changement de souveraineté n'affecte que les nationaux de l'Etat prédécesseur, et que la nationalité des autres personnes résidant sur ce territoire au moment du transfert n'est pas affectée. (John Basset Moore, International Arbitrations to which the United States has been a Party, vol. 3, p. 2542 et 2543.)

mais en sont absentes à la date du changement. A l'intérieur de la dernière catégorie, il faut faire une distinction entre les personnes qui résident sur le territoire continuant à faire partie de l'Etat prédécesseur et celles qui résident dans un Etat tiers.

10) De même, il y a divers éléments à distinguer pour définir les catégories de personnes susceptibles d'acquérir la nationalité de l'Etat successeur. En cas de succession d'Etats totale, comme l'absorption d'un Etat par un autre ou l'unification d'Etats - cas où l'Etat ou les Etats prédécesseurs cessent d'exister -, tous les nationaux de l'Etat ou des Etats prédécesseurs ont vocation à acquérir la nationalité de l'Etat successeur. S'il y a dissolution d'un Etat, la situation se complique, du fait que deux ou plusieurs Etats successeurs entrent en jeu et que la classe des individus susceptibles d'acquérir leur nationalité doit être définie séparément pour chacun de ces Etats. Il est évident qu'il y aura des chevauchements entre les catégories de personnes susceptibles d'acquérir la nationalité des différents Etats successeurs. On éprouvera des difficultés analogues à délimiter les catégories d'individus susceptibles d'acquérir la nationalité de l'Etat successeur en cas de sécession ou de transfert d'une ou plusieurs parties du territoire, en fonction de la complexité des situations et vu la nécessité de respecter la volonté des personnes concernées.

11) La définition de l'alinéa f) est limitée à la catégorie clairement circonscrite des personnes qui possédaient effectivement la nationalité de l'Etat prédécesseur. La Commission pourrait se demander ultérieurement s'il est nécessaire d'envisager, dans une disposition distincte, la situation des personnes qui, remplissant les conditions de fond nécessaires pour acquérir cette nationalité, n'ont pu mener à bien les formalités procédurales requises à cause de la survenance de la succession.

12) La Commission a décidé de ne pas définir le terme "nationalité" à l'article 2, vu les significations très différentes qu'on peut lui attribuer. En tout état de cause, elle estime qu'une telle définition n'est pas indispensable aux fins du projet d'articles.

13) Un membre de la Commission a exprimé des réserves sur la définition figurant à l'alinéa f), car, à son sens, elle aurait dû inclure aussi le critère de la résidence habituelle sur le territoire affecté par la succession.

Article 3¹⁰

Prévention de l'apatridie

Les Etats concernés prennent toutes les mesures appropriées pour empêcher que les personnes qui avaient la nationalité de l'Etat prédécesseur à la date de la succession d'Etats ne deviennent apatrides du fait de cette succession.

Commentaire

- 1) L'obligation des Etats intervenant dans la succession de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir l'apatridie est le corollaire du droit des personnes concernées à une nationalité. Comme l'ont déclaré des experts du Conseil de l'Europe "il est de la responsabilité des Etats d'éviter l'apatridie"¹¹; c'est là l'un des principaux postulats sur lesquels ils ont fondé leur examen des lois relatives à la nationalité dans des cas de succession d'Etats survenus récemment en Europe.
- 2) Les Etats étant de plus en plus conscients de la nécessité impérieuse de lutter contre le fléau de l'apatridie, plusieurs traités multilatéraux touchant ce problème ont été adoptés depuis 1930, tels la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité¹², son Protocole relatif à un cas d'apatridie et son Protocole spécial relatif à l'apatridie, ainsi que la Convention de 1954 relative au statut des apatrides¹³ et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie¹⁴. Il est vrai que de très rares dispositions seulement des conventions susmentionnées concernent directement la question de la nationalité dans le contexte de la succession d'Etats. Néanmoins, elles présentent une certaine utilité pour les Etats concernés en offrant des

¹⁰L'article 3 correspond à l'article 2 proposé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 10.

¹¹Voir "Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la nationalité et leur mise en oeuvre", Strasbourg, 2 avril 1996, par. 54.

¹²Voir Laws concerning nationality, Série législative des Nations Unies, ST/LEG/SER.B/4, p. 567.

¹³Nations Unies, Recueil des traités, vol. 360, p. 117.

¹⁴Ibid., vol. 989, p. 175.

solutions qui peuvent être reprises mutatis mutandis par le législateur national à la recherche de solutions aux problèmes soulevés par un changement territorial.

3) Une solution évidente consiste à adopter une législation qui garantisse qu'aucune personne ayant un lien approprié avec un Etat ne sera exclue du cercle des personnes à qui cet Etat accorde sa nationalité. C'est cependant surtout dans la réglementation des conditions relatives à la perte de la nationalité que le souci d'éviter l'apatridie est manifeste. Des auteurs ont ainsi observé que l'abdication de nationalité sans condition d'acquisition d'une autre allégeance était tombée en désuétude ¹⁵.

4) Une des techniques utilisées par les législateurs des Etats concernés dans les cas de succession d'Etats consiste à élargir le cercle des personnes en droit d'acquérir leur nationalité en accordant un droit d'option à cet effet à celles qui autrement deviendraient apatrides. Le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi sur l'indépendance de la Birmanie, l'article 6 de la loi sur la citoyenneté de la République tchèque et l'article 47 de la loi sur la citoyenneté yougoslave (No 33/96) sont des exemples de dispositions de cette nature ¹⁶.

5) L'efficacité des législations nationales en matière de prévention de l'apatridie est cependant limitée. La mesure la plus efficace que les Etats concernés peuvent prendre est de conclure un accord excluant toute possibilité d'apatridie. C'est aussi le fondement théorique de l'article 10 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ¹⁷.

¹⁵Henri Batiffol et Paul Lagarde, Droit international privé, 7e éd., vol. I, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, p. 82 et 83.

¹⁶Voir Troisième rapport sur la nationalité en relation avec la succession d'Etats, document A/CN.4/480 et Corr.1, p. 42, par. 6 à 8 du commentaire du projet d'article 2 proposé par le Rapporteur spécial.

¹⁷L'article 10 est ainsi conçu :

"1. Tout traité conclu entre Etats contractants portant cession d'un territoire doit contenir des dispositions ayant pour effet de garantir que nul ne deviendra apatride du fait de la cession. Les Etats contractants feront tout ce qui est en leur pouvoir pour que tout traité ainsi conclu avec un Etat qui n'est pas partie à la présente Convention contienne des dispositions à cet effet.

6) L'article 3 n'énonce pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyens. En cas d'union d'Etats, cette distinction est sans portée pratique, car l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour éviter que les personnes concernées ne deviennent apatrides signifie en fait que l'Etat successeur est en principe tenu d'attribuer sa nationalité à toutes ces personnes ¹⁸. En revanche, elle est pertinente dans d'autres cas de succession d'Etats, où interviennent au moins deux Etats concernés. A l'évidence, on ne saurait considérer chacun des Etats concernés comme responsable de tous les cas d'apatridie résultant de la succession. Raisonnablement, on peut seulement demander à un Etat de prendre les mesures appropriées relevant de sa compétence, telle que celle-ci est délimitée par le droit international. Ainsi, lorsqu'il y a plus d'un Etat successeur, ils n'ont pas tous l'obligation d'attribuer leur nationalité à chacune des personnes concernées. De même, l'Etat prédécesseur n'a pas l'obligation de conserver sa nationalité à toutes les personnes concernées. Dans le cas contraire, on aboutirait, premièrement, à de très nombreux cas de double nationalité ou de nationalités multiples et, deuxièmement, à la création, sur une grande échelle, de liens juridiques de nationalité sans rattachement approprié.

7) Ainsi, le principe énoncé à l'article 3 ne peut pas être plus qu'un cadre général dans lequel s'inscrivent d'autres obligations plus précises. L'élimination de l'apatridie est le résultat final à atteindre par l'application de tout l'ensemble des dispositions du projet d'articles, en particulier à travers une action coordonnée des Etats concernés.

8) Comme le droit à une nationalité énoncé à l'article premier, l'obligation d'empêcher l'apatridie énoncée à l'article 3 vise les personnes qui, à la date de la succession d'Etats, étaient des nationaux de l'Etat prédécesseur, c'est-à-dire des "personnes concernées" au sens de l'alinéa f) de l'article 2. La Commission a décidé pour des raisons d'ordre stylistique de ne pas employer le terme "personne concernée" à l'article 3, de façon à éviter une juxtaposition des expressions "Etats concernés" et "personnes concernées".

2. En l'absence de dispositions sur ce point, l'Etat contractant auquel un territoire est cédé ou qui acquiert autrement un territoire accorde sa nationalité aux individus qui sans cela deviendraient apatrides du fait de la cession ou de l'acquisition."

¹⁸Cette obligation est limitée par les dispositions de l'article 7.

9) L'article 3 n'englobe donc pas les personnes résidant sur le territoire de l'Etat successeur qui étaient apatrides sous le régime de l'Etat prédécesseur. Il est certain que l'Etat successeur peut librement décider d'attribuer sa nationalité à ces apatrides, mais cette question sort du cadre du projet d'articles.

Article 4

Présomption de nationalité

Sous réserve des dispositions du présent projet d'articles, les personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur le territoire affecté par la succession d'Etats sont présumées acquérir la nationalité de l'Etat successeur à la date de cette succession.

Commentaire

1) L'article 4 a pour but de régler le problème du décalage entre la date de la succession d'Etats et l'adoption d'une législation ou la conclusion d'un traité entre les Etats concernés, selon le cas, sur la question de la nationalité des personnes concernées à la suite de la succession. Ces personnes courant le risque d'être traitées durant cette période comme des apatrides, la Commission a jugé important de poser en principe, à titre de présomption, qu'à la date de la succession d'Etats, l'Etat successeur attribue sa nationalité aux personnes concernées qui avaient jusque-là leur résidence habituelle sur le territoire affecté par cette succession.

2) Cela dit, il s'agit d'une présomption réfragable. Le fait qu'elle a une portée limitée est exprimé par le membre de phrase liminaire, "sous réserve des dispositions du présent projet d'articles", qui indique clairement que pour déterminer la fonction de ce principe, il faut le replacer dans le contexte de l'ensemble des autres articles. En conséquence, lorsque leur application aboutit à un résultat différent - ce qui peut être le cas, par exemple, lorsqu'une personne concernée opte pour la nationalité de l'Etat prédécesseur ou d'un Etat successeur autre que l'Etat de la résidence habituelle - la présomption cesse de jouer.

3) La présomption énoncée à l'article 4 sous-tend les solutions envisagées pour différents types de succession d'Etats dans la Deuxième partie, dont les dispositions, comme l'indique l'article 19, ont un caractère supplétif. Ainsi,

dans le cas - envisagé à l'article 17 - où les questions de nationalité sont réglées par un traité entre les Etats concernés, les dispositions de ce traité peuvent aussi écarter la présomption d'acquisition de la nationalité de l'Etat de la résidence habituelle.

4) Quant au critère sur lequel repose cette présomption, il découle de l'application du principe de la nationalité effective au cas particulier de la succession d'Etats. Comme Rezek l'a souligné, "le rapport juridique de nationalité ne doit pas être fondé sur la formalité ou l'artifice, mais sur un rattachement réel entre l'individu et l'Etat"¹⁹. La résidence habituelle est le critère qui a été le plus souvent retenu dans la pratique pour définir la population initiale constitutive de l'Etat successeur, même s'il n'était pas le seul²⁰. Cela s'explique par le fait que "la population a un statut 'territorial' ou local qui n'est affecté ni en cas de succession, universelle ou partielle, ni en cas de cession, c'est-à-dire de 'transfert' de souveraineté ou de renonciation de la part d'un Etat suivie d'une décision émanant d'une autorité internationale"²¹. De même, de l'avis des experts du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), "il existe un lien substantiel avec le territoire considéré du fait même de la résidence"²².

¹⁹Rezek, op. cit., p. 357.

²⁰Pour O'Connell, c'est "le critère le plus satisfaisant". D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, vol. I, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 1967, p. 518. Voir aussi la décision relative à la loi de 1952 sur la nationalité israélienne, rendue par une juridiction israélienne, selon laquelle : "tant qu'aucune loi d'effet contraire n'a été adoptée ... tout individu qui, à la date de la création d'Israël, était un résident du territoire qui constitue aujourd'hui l'Etat d'Israël est aussi un national israélien. A défaut, on aboutirait au résultat absurde d'un Etat sans nationaux - phénomène dont on n'a pas encore constaté l'existence". (Ian Brownlie, "The Relations of Nationality in Public International Law", British Year Book of International Law, vol. 39, 1963, p. 318.) Par contre, dans une autre affaire, il a été jugé que la nationalité israélienne n'existait pas avant l'adoption de la loi en question (ibid.).

²¹Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 4e éd., Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 665.

²²"The Czech and Slovak citizenship laws and the problem of statelessness", document établi par le HCR, février 1996, par. 29. Comme d'autres l'ont aussi relevé, "il est de l'intérêt de l'Etat successeur ... de

Article 5 ²³

Législation concernant la nationalité et les questions connexes

Chaque Etat concerné devrait adopter sans retard injustifié une législation concernant la nationalité et les questions connexes en relation avec la succession d'Etats qui corresponde aux dispositions du présent projet d'articles. Il devrait prendre toutes les mesures appropriées pour que les personnes concernées soient informées, dans un délai raisonnable, de l'effet de sa législation sur leur nationalité, des options que cette législation peut leur offrir ainsi que des conséquences que l'exercice de ces options aura pour leur statut.

Commentaire

1) L'article 5 est fondé sur la reconnaissance du fait que, en cas de succession d'Etats, malgré le rôle réservé au droit international, la législation interne en matière de nationalité a toujours une fonction importante, mais il est surtout axé sur la question du moment où cette législation est adoptée. A cet égard, la pratique des Etats varie. Si, dans certains cas, la législation relative à la nationalité est adoptée au moment de la succession d'Etats ²⁴, dans d'autres, elle l'est après la date de la succession, parfois même beaucoup plus tard ²⁵. Le terme "législation", tel

s'approcher le plus possible, lorsqu'il détermine sa population constitutive initiale, de la définition des personnes ayant avec lui un lien effectif. Une situation dans laquelle un certain nombre d'individus sont considérés comme des 'étrangers' dans 'leur propre pays' ne sert manifestement pas l'intérêt de l'Etat". Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois relatives à la nationalité, op. cit., par. 144.

²³L'article 5 correspond au paragraphe 1 de l'article 3 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 46.

²⁴Tel était le cas de plusieurs Etats nouvellement indépendants. Voir Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, Série législative des Nations Unies, ST/LEG/SER.B/17, passim. Pour des exemples plus récents, voir, par exemple, la loi du 29 décembre 1992 sur l'acquisition et la perte de la nationalité de la République tchèque, adoptée parallèlement à la dissolution de la Tchécoslovaquie, et la loi du 28 juin 1991 sur la nationalité croate, adoptée parallèlement à la proclamation de l'indépendance de la Croatie.

²⁵Voir par exemple la loi de 1952 sur la nationalité israélienne, évoquée plus haut dans la note de bas de page 20.

qu'il est employé dans cet article, doit être interprété au sens large : il comprend plus que les textes d'élaboration parlementaire ²⁶.

2) Dans bien des cas, il ne serait pas réaliste d'attendre des Etats concernés qu'ils adoptent cette législation au moment de la succession. Parfois, par exemple lorsque des Etats nouveaux naissent à la suite de troubles et que les limites territoriales ne sont pas nettement définies, ce serait même impossible. D'où la recommandation faite à l'article 5 que les Etats concernés adoptent une législation sur la nationalité et les questions connexes en relation avec la succession d'Etats "sans retard injustifié". Le délai répondant à ce critère peut varier d'un Etat à un autre, quand bien même il s'agirait de la même succession. De fait, la situation d'un Etat prédécesseur et celle d'un Etat successeur né à la suite d'une séparation peuvent être très différentes à cet égard. Il se peut par exemple que la question de la perte de la nationalité de l'Etat prédécesseur soit déjà convenablement réglée par une législation préexistante ²⁷.

3) La Commission a jugé nécessaire de déclarer explicitement que la législation que les Etats concernés devraient adopter doit "correspond[re] aux dispositions du présent projet d'articles", pour souligner l'importance qui s'attache au respect des principes énoncés dans le projet d'articles, auquel les Etats sont instamment invités à donner effet par le biais de leur législation interne, et ce, sans préjudice des obligations que les Etats concernés auraient contractées aux termes de tout traité pertinent ²⁸.

4) La législation envisagée à l'article 5 n'est pas limitée aux questions d'attribution ou de retrait de la nationalité au sens strict et, le cas échéant, à la question du droit d'option. Elle devrait aussi traiter les

²⁶Voir, pour une interprétation similaire de la notion de législation en relation avec la nationalité, Rezek, op. cit., p. 372.

²⁷Voir Deuxième rapport sur la succession d'Etats et nationalité des personnes physiques et morales, document A/CN.4/474 et Corr.1, par. 89, en ce qui concerne la cession par la Finlande d'une partie de son territoire à l'Union soviétique en 1947.

²⁸Le principe selon lequel "des dispositions conventionnelles liant les deux [Etats concernés] ... prévaudront toujours" contre la législation des Etats impliqués dans la succession est également énoncé à l'article 13 du Code Bustamante. Voir "Code de droit international privé" (Code Bustamante), Société des Nations, Recueil des Traités, vol. LXXXVI, No 1950.

"questions connexes", c'est-à-dire celles qui découlent intrinsèquement du changement de nationalité consécutif à une succession d'Etats. Il peut s'agir de questions telles que le droit de résidence, l'unité des familles, les obligations militaires, les pensions et autres prestations de sécurité sociale, etc. Les Etats concernés peuvent juger préférable de traiter ces questions par voie de traité ²⁹, possibilité que l'article 5 n'exclut en aucune façon.

5) La deuxième phrase de l'article 5 reflète l'importance que la Commission attache à la nécessité de veiller à ce que les personnes concernées n'en soient pas réduites à un rôle purement passif quant aux conséquences de la succession d'Etats pour leur statut personnel, ni confrontées aux effets préjudiciables de l'exercice d'un droit d'option dont elles pourraient n'avoir objectivement aucune idée au moment où elles exercent ce droit. Il va de soi que le problème ne se pose que si une personne concernée se trouve avoir des liens avec plus d'un Etat concerné. La référence faite aux "options" devrait s'entendre dans un sens plus large que la simple possibilité de choisir entre plusieurs nationalités. Les mesures que les Etats doivent prendre devraient être "appropriées" et prises en temps opportun de façon à ce que tout droit d'option dont les personnes concernées pourraient se prévaloir en vertu de leur législation puisse être effectivement exercé.

6) Vu la complexité des problèmes en jeu et comme il arrive parfois que certaines "questions connexes" ne puissent être résolues que par voie de traité, l'article 5 est libellé en termes de recommandation. Certains membres cependant ont estimé que la formulation de la première phrase de l'article 5 en termes d'obligation était plus satisfaisante.

Article 6 ³⁰

Date d'effet

L'attribution de la nationalité en relation avec la succession d'Etats prend effet à la date de cette succession. Il en va de même de l'acquisition de la nationalité par l'exercice d'un droit d'option si, à défaut, les personnes concernées devaient être apatrides durant la

²⁹Pour des exemples de cette pratique, voir Troisième rapport sur la nationalité en relation avec la succession d'Etats, document A/CN.4/480 et Corr.1, note de bas de page 282, p. 100.

³⁰L'article 6 correspond au paragraphe 2 de l'article 3 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 46.

période séparant la date de la succession d'Etats de la date de l'exercice dudit droit.

Commentaire

1) La Commission a admis que l'un des principes généraux du droit est celui de la non-rétroactivité de la loi. Pour les questions de nationalité, ce principe a un rôle important à jouer, car, ainsi que l'a dit Lauterpacht, "s'agissant des questions de statut, les inconvénients de la rétroactivité sont particulièrement manifestes"³¹. La Commission a cependant estimé que dans le cas particulier d'une succession d'Etats, les avantages de la rétroactivité justifient une exception audit principe général, nonobstant le fait que la pratique des Etats en la matière n'est guère concluante.

2) L'article 6 a un rapport étroit avec la question qui fait l'objet de l'article 5. Son champ d'application est toutefois plus étendu, car il recouvre l'attribution de la nationalité sur la base non seulement de la législation, mais aussi d'un traité. Si pareille attribution de la nationalité après la date de la succession d'Etats n'a pas d'effet rétroactif, il pourrait y avoir des cas d'apatridie, ne serait-ce que temporaire. Selon les termes mêmes de l'article 6, l'effet rétroactif s'étend à l'acquisition de la nationalité par l'exercice d'un droit d'option si, à défaut, les personnes concernées devaient être apatrides durant la période séparant la date de la succession d'Etats de la date de l'exercice dudit droit. La Commission a décidé de formuler cet article sous forme d'obligations incombant aux Etats concernés, en particulier pour qu'il corresponde aux obligations imposées à ces Etats par l'article 3 pour prévenir l'apatridie.

3) L'article 6 est le premier article où l'expression "attribution de la nationalité" apparaît. La Commission a jugé préférable, dans le projet d'articles, d'utiliser le terme "attribution" plutôt que le terme "octroi" pour désigner l'acte par lequel un Etat confère sa nationalité à une personne physique. A son sens, le terme "attribution" est celui qui rend le mieux l'idée que l'acquisition de la nationalité en relation avec une succession d'Etats diffère du processus d'acquisition de la nationalité par naturalisation. La Commission a employé l'expression "acquisition de la nationalité" dans les dispositions rédigées du point de vue des personnes physiques.

³¹Sir Hersch Lauterpacht, "The Nationality of Denationalized Persons", The Jewish Yearbook of International Law (1948), p. 168.