



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.539/Add.4
7 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 | | |

PREMIERE PARTIE. DISPOSITIONS GENERALES

Article 13. Statut de résident habituel

Article 14. Non-discrimination

TABLE DES MATIERES (suite)

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|---|--------------------|-------------|
| Article 15. Proscription de l'arbitraire en matière de nationalité | | |
| Article 16. Procédures en matière de nationalité | | |
| Article 17. Echange d'informations, consultation et négociation | | |

(Pour les articles 18 à 26, voir A/CN.4/L.539/Add.5
et additifs suivants)

Article 13 ⁶⁹

Statut de résident habituel

1. La succession d'Etats n'affecte pas le statut des personnes concernées en tant que résidents habituels.
2. Un Etat concerné prend toutes les mesures nécessaires pour permettre aux personnes concernées qui, en raison d'événements liés à la succession d'Etats, ont été forcées de quitter leur résidence habituelle sur son territoire d'y retourner.

Commentaire

- 1) Le paragraphe 1 de l'article 13 pose la règle que le statut de résident habituel, en tant que tel, n'est pas affecté par une succession d'Etats, ou en d'autres termes que les personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur un territoire à la date de la succession conservent ce statut. La résidence habituelle est en effet un critère très important de détermination de la nationalité lorsqu'il y a succession d'Etats, ainsi qu'il est indiqué plus loin dans les commentaires des projets d'articles de la Deuxième partie.
- 2) Le paragraphe 2 vise le problème des résidents habituels dans le cas précis où la succession d'Etats est la conséquence d'événements aboutissant au déplacement d'une grande partie de la population. Cette disposition a pour but de garantir aux résidents habituels le rétablissement effectif de leur statut, protégé par le paragraphe 1. A la lumière d'exemples récents, la Commission a jugé souhaitable de traiter explicitement le problème de cette catégorie vulnérable de personnes. Certains membres ont exprimé des réserves à l'endroit de cette disposition, quelques-uns d'entre eux faisant valoir qu'eu égard au paragraphe 1 elle était superflue, les autres, que ce paragraphe 2 visait le problème des réfugiés et sortait donc du cadre du projet d'articles.
- 3) La question du statut de résident habituel traitée à l'article 13 est différente de celle de savoir si les personnes en question peuvent ou ne peuvent pas conserver le droit d'avoir leur résidence habituelle dans un Etat concerné quand, à la suite de la succession d'Etats, elles acquièrent la nationalité d'un autre Etat concerné. D'accord sur le principe de l'obligation pour un Etat concerné de sauvegarder le droit de résidence habituelle des personnes concernées qui, à la suite de la succession, ont

⁶⁹/ L'article 13 correspond à l'article 10 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 83.

acquis ex lege la nationalité d'un autre Etat concerné, les membres de la Commission ont en revanche exprimé des opinions extrêmement divergentes sur le point de savoir s'il devrait en aller de même pour les résidents habituels ayant volontairement pris la nationalité d'un autre Etat concerné. Quelques-uns estimaient qu'à l'heure actuelle, le droit international autorisait un Etat à exiger des personnes de cette dernière catégorie qu'elles transfèrent leur résidence habituelle hors de son territoire ⁷⁰. Ils ont toutefois souligné qu'il importait de veiller à ce que les personnes concernées se voient accorder pour ce faire un délai raisonnable, comme le Rapporteur spécial le proposait dans son Troisième rapport ⁷¹.

4) Pour d'autres membres, l'exigence du transfert de résidence méconnaissait l'état actuel de développement du droit relatif aux droits de l'homme. A leur sens, le projet d'articles devait interdire aux Etats d'imposer une telle exigence, même si cela signifiait pénétrer dans la sphère de la lex ferenda ⁷².

^{70/} Il faut relever qu'en vertu des traités conclus avec un certain nombre d'Etats successeurs après la première guerre mondiale, la faculté d'opter pour la nationalité d'un Etat autre que l'Etat de la résidence habituelle emportait obligation de transférer en conséquence la résidence. C'est ce que prévoyait l'article 3 des Traités de Versailles avec la Pologne, de Saint-Germain-en-Laye avec la Tchéco-Slovaquie, de Saint-Germain-en-Laye avec l'Etat serbe-croate-slovène et de Paris avec la Roumanie (G.F. de Martens, op. cit., troisième série, vol. XIII, p. 505, 514, 524 et 531 respectivement). Dans l'affaire de l'Acquisition de la nationalité polonaise, l'arbitre, M. Kaeckenbeeck, a jugé que l'Etat successeur avait normalement le droit "consacré par la pratique internationale et expressément admis par les meilleurs auteurs" d'exiger l'émigration des personnes ayant opté contre sa nationalité; la Pologne était donc fondée à intimor aux habitants de la Haute-Silésie qui avaient opté pour la nationalité allemande l'ordre de quitter son territoire dans un certain délai. (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales internationales, vol. I, p. 427). De même, on a soutenu plus récemment que, "en l'absence de stipulation l'interdisant expressément, l'Etat cessionnaire peut expulser les habitants qui, ayant exercé leur droit d'option, ont conservé leur ancienne nationalité; sinon, la population tout entière du territoire cédé pourrait n'être composée que d'étrangers". Oppenheim's International Law, op. cit., p. 685.

^{71/} Voir le projet d'article 10, paragraphe 3, document A/CN.4/480.

^{72/} A ce propos, il faut observer que dans des cas récents de succession d'Etats d'Europe orientale et centrale, les législations de certains Etats successeurs, tout en prévoyant que leurs nationaux qui auraient volontairement acquis la nationalité d'un autre Etat successeur perdraient automatiquement la leur, n'obligeaient pas pour autant les personnes

5) La Commission, sans trancher la discussion évoquée ci-dessus, a conclu qu'il s'agissait là d'une question de traitement des étrangers et qu'elle ne voyait donc pas de nécessité particulière de l'envisager dans le projet d'articles.

Article 14 ⁷³

Non-discrimination

Les Etats concernés ne privent pas les personnes concernées du droit de conserver ou d'acquérir une nationalité ou du droit d'option qu'elles ont lors d'une succession d'Etats en opérant des discriminations pour quelque raison que ce soit.

Commentaire

1) Le souci d'éviter un traitement discriminatoire en matière de nationalité lors d'une succession d'Etats avait amené à prévoir certaines dispositions à ce sujet dans plusieurs traités adoptés après la première guerre mondiale, comme l'atteste l'avis consultatif rendu par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de l'Acquisition de la nationalité polonaise, où elle avait dit qu'"[u]n des premiers problèmes qui se posaient en vue d'assurer la protection des minorités était d'empêcher que ces Etats [nouveaux ... qui, à la suite de la guerre, ont vu leur territoire considérablement agrandi et dont, en conséquence, la population n'était pas nettement fixée au point de vue de l'allégeance politique], pour des considérations de race, de religion ou de langue, ne refusassent leur

concernées à transférer leur résidence. Aux termes de l'article 20, par. 1 a), de la Convention européenne de 1997 sur la nationalité, "les ressortissants d'un Etat prédécesseur résidant habituellement sur le territoire dont la souveraineté est transmise à un Etat successeur, dont ils n'ont pas acquis la nationalité, doivent avoir le droit de rester dans cet Etat" (Conseil de l'Europe, document DIR/JUR (97) 6). De même, aux termes de l'article 16 de la Déclaration de Venise, "l'option en faveur de la nationalité de l'Etat prédécesseur ou de l'un des Etats successeurs ne doit pas avoir de conséquences préjudiciables pour les optants, en particulier en ce qui concerne leur droit de résider sur le territoire de l'Etat successeur et leurs biens, meubles ou immeubles, qui s'y trouvent." (Conseil de l'Europe, document CDL-NAT (96) 7 rev).

^{73/} L'article 14 correspond à l'article 12 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 91.

nationalité à certaines catégories de personnes malgré le lien effectif qui les rattachait au territoire attribué à l'un ou à l'autre desdits Etats" ⁷⁴.

2) Le problème de la discrimination en matière de nationalité est également traité à l'article 9 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, qui interdit aux parties de priver quiconque de sa nationalité pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique, dans un contexte, il est vrai, plus général. La Convention européenne sur la nationalité contient elle aussi une prohibition générale de la discrimination en matière de nationalité : aux termes du paragraphe 1 de son article 5, "les règles d'un Etat partie relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou permettre des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique" ⁷⁵.

3) Bien que la discrimination ait le plus souvent été fondée sur les critères susmentionnés, il peut cependant y avoir encore d'autres motifs de discrimination en matière de nationalité à l'occasion d'une succession d'Etats ⁷⁶. La Commission a donc décidé de ne pas faire figurer à l'article 14 de liste indicative de tels critères et elle a opté pour une formule générale

^{74/} CPJI, 1923, Série B, No 7, p. 15.

^{75/} L'article 18 de la Convention dit expressément que cette disposition est également applicable en cas de succession d'Etats. Conseil de l'Europe, document DIR/JUR (97) (6).

^{76/} Voir, par exemple, les débats récents sur l'application de l'exigence d'un casier judiciaire vierge comme condition de l'attribution de la nationalité par voie d'option. A ce propos, les experts du Conseil de l'Europe, tout en concédant que cette exigence "est une condition habituelle et normale, compatible avec les normes européennes dans le contexte de la naturalisation", ont dit que "le problème est différent dans le contexte de la succession d'Etats", où "l'on peut se demander si ... le droit international permet à un Etat de refuser sa nationalité à des personnes qui ont vécu pendant des décennies sur son territoire, qui y sont même peut-être nées, simplement parce qu'elles ont un casier judiciaire..." (Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois... op. cit., par. 73 et 76). De même, selon les experts du HCR, "mettre cette condition à l'octroi de la nationalité dans le contexte de la succession d'Etats ne se justifie pas [et] apparaîtrait discriminatoire à l'égard d'un secteur de la population ayant un lien effectif avec [l'Etat successeur]". (Les lois tchèque et slovaque sur la nationalité et le problème de l'apatridie, op. cit., par. 76.)

interdisant la discrimination pour "quelque raison que ce soit", ce qui évite du même coup tout risque d'interprétation a contrario.

4) L'article 14 proscrit la discrimination qui a pour effet de refuser à une personne concernée le droit à une nationalité particulière ou à une option, selon le cas. Il n'envisage pas la question de savoir si un Etat concerné peut recourir à l'un quelconque des critères énumérés ci-dessus ou à d'autres critères analogues pour élargir le cercle des individus qui sont en droit d'acquérir sa nationalité. On peut rappeler à ce propos la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme qui, dans l'affaire des Amendements aux dispositions de la Constitution costa-ricienne relatives à la naturalisation ⁷⁷, a conclu qu'un Etat avait fondamentalement le droit souverain d'accorder un traitement préférentiel aux étrangers dont on pouvait objectivement prévoir qu'ils s'assimileraient plus facilement et plus rapidement que les autres étrangers à la communauté nationale et adhéreraient plus volontiers aux croyances, valeurs et institutions traditionnelles du pays et a dit en conséquence que le traitement préférentiel permettant aux Centraméricains, aux Ibéro-Américains et aux Espagnols d'acquérir plus facilement la nationalité costa-ricienne par naturalisation ne constituait pas une discrimination contraire à la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme ⁷⁸. Il apparaît que le principe appliqué par la Cour vaut aussi dans le contexte plus particulier d'une succession d'Etats.

5) Quelques membres ont regretté que l'article 14 passe sous silence la question du traitement discriminatoire appliqué par un Etat successeur à ses nationaux selon qu'ils possédaient sa nationalité avant la succession d'Etats ou l'ont acquise par suite de la succession. D'autres voyaient là une question de droits de l'homme de caractère plus général, qui sortait par conséquent du cadre du projet d'articles.

^{77/} Avis consultatif du 19 janvier 1984, ILR, vol. 79, p. 283.

^{78/} Voir aussi Chan, op. cit., p. 6.

Article 15 ⁷⁹

Proscription de l'arbitraire en matière de nationalité

Dans l'application des dispositions de toute loi ou de tout traité, les personnes concernées ne peuvent être arbitrairement privées de la nationalité de l'Etat prédécesseur ni se voir arbitrairement refuser celle de l'Etat successeur ou le droit d'option dont elles peuvent se prévaloir en relation avec la succession d'Etats.

Commentaire

- 1) L'article 15 fait application au cas particulier de la succession d'Etats du principe consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, au paragraphe 2 de son article 15, pose que "[n]ul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité". Cette interdiction de priver arbitrairement quiconque de sa nationalité a été réitérée dans un certain nombre d'autres instruments comme la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ⁸⁰, la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant ⁸¹ et la Convention européenne de 1997 sur la nationalité ⁸².
- 2) L'article 15 comprend deux éléments. Le premier est l'interdiction faite à l'Etat prédécesseur de retirer arbitrairement sa nationalité aux personnes concernées qui étaient en droit de la conserver à la suite de la succession d'Etats et à l'Etat successeur de refuser arbitrairement d'attribuer sa nationalité aux personnes concernées qui étaient en droit de l'acquérir, soit ex lege, soit sur option. Le second élément est l'interdiction de refuser arbitrairement à une personne le droit d'option, expression de son droit de changer de nationalité dans le contexte d'une succession d'Etats.
- 3) Le membre de phrase liminaire, "Dans l'application des dispositions de toute loi ou de tout traité", indique que cet article a pour but de prévenir les abus susceptibles d'être commis dans l'application d'instruments juridiques qui, en eux-mêmes, sont compatibles avec le projet d'articles. L'expression "dispositions de toute loi ou de tout traité" doit être interprétée comme visant les dispositions législatives au sens large du terme

^{79/} L'article 15 correspond à l'article 13 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 95.

^{80/} Article 8, par. 4.

^{81/} Article 8.

^{82/} Articles 4, al. c), et 18.

ou les dispositions conventionnelles qui sont pertinentes aux fins de l'attribution ou du retrait de la nationalité ou de la reconnaissance du droit d'option à une personne concernée déterminée. Le membre de phrase "dont elles peuvent se prévaloir" renvoie au droit subjectif que toute personne de cette catégorie tient des dispositions en question.

Article 16 ⁸³

Procédures en matière de nationalité

Les demandes relatives à l'acquisition ou à la conservation de la nationalité, à la renonciation à celle-ci ou à l'exercice du droit d'option, déposées à l'occasion d'une succession d'Etats, sont instruites sans délai injustifié, et les décisions prises à leur égard sont signifiées par écrit et peuvent faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire effectif.

Commentaire

1) L'article 16 est destiné à garantir que la procédure suivie en matière de nationalité en relation avec une succession d'Etats sera bien réglée, étant donné qu'elle peut avoir une incidence sur une grande échelle ⁸⁴. Les éléments énoncés dans cette disposition représentent le minimum requis à cet égard.

2) Dans la pratique, les recours contre les décisions concernant la nationalité en relation avec la succession d'Etats se fondent sur les dispositions du droit interne régissant le contrôle des décisions administratives en général, qui ne recouvre pas toujours un contrôle judiciaire ⁸⁵. L'existence de voies de recours judiciaires n'exclut pas la possibilité d'un recours administratif préalable. De même, l'expression

^{83/} L'art. 16 correspond à l'article 14 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 96.

^{84/} Il est intéressant de noter qu'à propos de cas récents de succession d'Etats le Comité exécutif du HCR a insisté sur l'importance que revêtent l'équité et la rapidité des procédures en matière de nationalité, en faisant valoir qu'une personne qui est dans l'incapacité d'établir sa nationalité risque de devenir une personne déplacée. (Rapport du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sur les travaux de sa quarante-sixième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 12A, A/50/12/Add.1, par. 20).

^{85/} Voir "Nationalité, minorités et succession d'Etats dans les pays d'Europe centrale et orientale", CEDIN, Paris X-Nanterre, Table ronde, décembre 1993, réponses au questionnaire.

"recours administratif ou judiciaire" employée dans cet article n'est pas censée indiquer deux types de procédure qui s'excluent mutuellement ⁸⁶.

Article 17 ⁸⁷

Echange d'informations, consultation et négociation

1. Les Etats concernés échangent des informations et se consultent pour déterminer les effets préjudiciables éventuels de la succession d'Etats sur les personnes concernées, pour ce qui est de leur nationalité et d'autres aspects connexes de leur statut.

2. Les Etats concernés recherchent, s'il en est besoin, une solution en vue de supprimer ou d'atténuer ces effets préjudiciables, par la négociation et, le cas échéant, par voie d'accord.

Commentaire

1) La Commission considère qu'un échange d'informations et des consultations entre les Etats concernés sont indispensables pour examiner sérieusement les effets d'une succession d'Etats sur les personnes concernées. Il s'agit ainsi de déterminer les répercussions négatives qu'une succession d'Etats particulière peut avoir tant sur la nationalité des personnes concernées que sur d'autres questions qui sont intrinsèquement liées à la nationalité.

2) Le paragraphe 1 énonce les obligations des Etats concernés à cet égard dans les termes les plus généraux, sans indiquer la portée précise des questions qui doivent faire l'objet de leurs consultations. L'une des plus importantes est la prévention de l'apatridie, mais les Etats concernés doivent s'occuper aussi de questions comme la double nationalité, la séparation des familles, les obligations militaires, les pensions et autres prestations sociales et le droit de résidence, entre autres.

^{86/} Dans le même esprit, l'article 12 de la Convention européenne sur la nationalité exige que les décisions concernant la nationalité "puissent faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire". En ce qui concerne les procédures relatives à la nationalité, la Convention pose en outre les conditions suivantes : délai raisonnable d'instruction des demandes relatives aux questions de nationalité; motivation par écrit des décisions sur ces questions; frais administratifs raisonnables (articles 10, 11 et 13 respectivement). Conseil de l'Europe, document DIR/JUR 97 (6).

^{87/} L'article 17 correspond à l'article 15 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 97 et 98.

3) En ce qui concerne le paragraphe 2), deux éléments méritent d'être relevés. En premier lieu, l'obligation de négocier pour rechercher une solution n'existe pas dans l'abstrait : les Etats n'ont pas à négocier s'ils n'ont pas décelé d'effets préjudiciables sur les personnes concernées pour ce qui est des questions susmentionnées. Deuxièmement, il n'y a pas à présumer que toutes les négociations aboutiront inéluctablement à la conclusion d'un accord. Le but pourrait être atteint, par exemple, par une simple harmonisation des législations nationales ou à travers des décisions administratives. Les Etats concernés pourront néanmoins préférer conclure un accord pour résoudre les problèmes qu'ils ont identifiés ⁸⁸. Ce sont là deux considérations dont il faut tenir compte dans l'interprétation de l'obligation énoncée au paragraphe 2.

4) Aux yeux de la Commission, il existe un lien étroit entre les obligations de l'article 17 et le droit à une nationalité dans le contexte d'une succession d'Etats posé à l'article premier, car l'article 17 a pour but de garantir l'effectivité du droit à une nationalité. De plus, cet article repose sur le principe général du droit de la succession d'Etats énoncé dans la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, selon lequel certaines questions de succession sont réglées par accord entre les Etats concernés.

^{88/} La République tchèque et la Slovaquie, par exemple, ont conclu plusieurs accords de cette nature, tels le Traité visant à permettre provisoirement aux personnes physiques et morales d'exercer des activités à but lucratif sur le territoire de l'autre République, le Traité relatif à l'emploi mutuel des nationaux, le Traité relatif au transfert des droits et obligations des personnes travaillant dans les organes et institutions de la République fédérale tchèque et slovaque, le Traité relatif au transfert des droits et obligations des fonctionnaires de police en service dans la République fédérale et des membres des forces armées du Ministère de l'intérieur, le Traité relatif à la sécurité sociale et les dispositions administratives y afférentes, le Traité relatif aux services de santé publique, le Traité relatif aux documents personnels, aux documents de voyage, aux permis de conduire et à l'immatriculation des automobiles, le Traité relatif à la reconnaissance des diplômes scolaires et universitaires, l'Accord sur la protection des investissements, ainsi que divers autres accords portant sur des questions financières ou fiscales, l'entraide judiciaire, la coopération dans le domaine de l'administration, etc.

5) L'article 17 ne traite pas du problème qui se pose lorsque l'un des Etats concernés n'agit pas conformément à ses dispositions ou que les négociations entre les Etats concernés tournent court. Toutefois, même en pareil cas, il y a certaines obligations à la charge des Etats concernés, et le refus d'une partie d'engager des consultations et des négociations ne confère pas une totale liberté d'action à l'autre partie. Ces obligations figurent dans la Première partie du projet d'articles.
