



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/CN.4/L.539/Add.5
9 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 adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture		
1.		
Texte des articles (Voir A/CN.4/L.539/Add.1)		
2.		
Texte des articles et des commentaires y relatifs		

PREMIERE PARTIE. DISPOSITIONS GENERALES

Article 18. Autres Etats

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
DEUXIEME PARTIE. DISPOSITIONS RELATIVES A DES CATEGORIES SPECIFIQUES DE SUCCESSION D'ETATS		
Article 19. Application de la deuxième partie		
SECTION 1 TRANSFERT D'UNE PARTIE DU TERRITOIRE		
Article 20. Attribution de la nationalité de l'Etat successeur et retrait de la nationalité de l'Etat prédécesseur		
SECTION 2 UNIFICATION D'ETATS		
Article 21. Attribution de la nationalité de l'Etat successeur		
(Pour les articles 22 à 26, voir A/CN.4/L.539/Add.6 et additifs suivants)		

Article 18 ⁸⁹

Autres Etats

1. Aucune disposition du présent projet d'articles n'oblige les Etats à traiter des personnes concernées n'ayant aucun lien effectif avec un Etat concerné comme des nationaux de cet Etat, sauf s'il devait en résulter que ces personnes seraient traitées comme des apatrides.

2. Aucune disposition du présent projet d'articles n'empêche les Etats de traiter des personnes concernées qui sont devenues apatrides par suite de la succession d'Etats comme des nationaux de l'Etat concerné dont elles seraient en droit d'acquérir ou de conserver la nationalité, si un tel traitement leur est avantageux.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 préserve le droit des autres Etats de ne pas donner effet à une nationalité attribuée par un Etat concerné au mépris de l'exigence d'un rattachement effectif. Le droit international ne peut pas, à lui seul, invalider ou rectifier les effets de la législation nationale sur la nationalité des individus, mais il permet d'exercer "un certain contrôle sur les attributions exorbitantes de nationalité par les Etats, en privant celles-ci d'une bonne partie de leur effet international", parce que "les conditions dans lesquelles chaque Etat confère sa nationalité ne seront pas nécessairement acceptées sans discussion sur le plan international" ⁹⁰. En dernière analyse, le rôle du droit international de la nationalité, au moins en ce qui concerne les principes généraux et la coutume, est donc en un certain sens un rôle négatif ⁹¹.

2) La nécessité d'"établir une distinction entre le lien de nationalité opposable aux autres Etats souverains et celui qui ne l'est pas, nonobstant sa validité dans la sphère de compétence de l'Etat [en cause]" ⁹², est à

⁸⁹L'article 18 correspond à l'article 16 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480, p. 101.

⁹⁰Oppenheim's International Law, op. cit., p. 853.

⁹¹Voir Rezek, op. cit., p. 371; Paul Lagarde, La nationalité française, Paris, Dalloz, 1975, p. 11; Jacques de Burlet, "De l'importance d'un 'droit international coutumier de la nationalité'", Revue critique de droit international privé, 1978, vol. 67, p. 307 et suiv. Voir aussi le paragraphe 4) du commentaire du préambule.

⁹²Rezek, op. cit., p. 357.

l'origine de l'élaboration de la théorie de la nationalité effective ⁹³. Dans le cas particulier d'une succession d'Etats, il est aussi très largement admis qu'"[il]l doit y avoir un lien suffisant entre l'Etat successeur et les personnes qu'il revendique comme ses nationaux en vertu de la succession, et il pourrait être vérifié si ce lien est suffisant dans l'hypothèse où l'Etat successeur chercherait à exercer une compétence à l'égard de ces personnes dans des circonstances désapprouvées par le droit international ou chercherait à les représenter sur le plan diplomatique; à condition, bien sûr, qu'il y ait un Etat compétent pour protester au nom des personnes concernées" ⁹⁴.

3) Un certain nombre d'auteurs, qui, sur le chapitre de la succession d'Etats, considèrent eux aussi qu'il peut y avoir des limites à la liberté de l'Etat successeur d'attribuer sa nationalité à des personnes qui n'ont pas de lien effectif avec le territoire concerné, fondent leur position sur la décision rendue par la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nottebohm ⁹⁵. Dans cet arrêt, la Cour indique quelques éléments sur lesquels une nationalité effective peut reposer. Pour reprendre ses propres termes, "les éléments [à prendre] en considération sont divers et leur importance varie d'un cas à l'autre : le domicile de l'intéressé y tient une grande place, mais il y a aussi le siège de ses intérêts, ses liens de famille, sa participation à la vie publique, l'attachement à tel pays par lui manifesté et

⁹³Voir Brownlie (1990), op. cit., p. 397 et suiv.; H.F. van Panhuys, The Role of Nationality and International Law, Leyden, Sijthoff, 1959, p. 73 et suiv.; Paul Weis, Nationality and Statelessness in International Law, 2e édition, Germantown, (Maryland), Sijthoff-Noordhoff, 1979, p. 197 et suiv.; J. de Burlet (1978), op. cit., p. 323 et suiv. Pour Charles Rousseau, la théorie de la nationalité effective est "un aspect particulier de la théorie plus générale de l'effectivité des situations juridiques en droit international". (Rousseau, op. cit., p. 112).

⁹⁴O'Connell, 1967, op. cit., p. 499.

⁹⁵Au dire de la Cour, "un Etat ne saurait prétendre que les règles [qu'il a] établies [en ce qui concerne l'acquisition de sa nationalité] devraient être reconnues par un autre Etat que s'il s'est conformé à ce but général de faire concorder le lien juridique de la nationalité avec le rattachement effectif de l'individu à l'Etat qui assume la défense de ses citoyens par le moyen de la protection vis-à-vis des autres Etats". C.I.J Recueil 1955, p. 23.

inculqué à ses enfants, etc" ⁹⁶. Il est à noter cependant que, dans l'affaire Flegenheimer (1958), la Commission de conciliation américano-italienne a conclu qu'il n'était pas en son pouvoir d'écarter les effets au niveau international d'une nationalité conférée par un Etat, même sans l'appui de l'effectivité, sauf dans les cas de fraude, négligence ou erreur grave ⁹⁷.

4) Dans la pratique, différents critères ont été envisagés ou appliqués pour déterminer si l'Etat successeur a compétence pour attribuer sa nationalité à certaines personnes, tels que la résidence habituelle ou la naissance. C'est ainsi que les Traités de paix conclus après la première guerre mondiale ainsi que d'autres instruments ont retenu comme critère fondamental celui de la résidence habituelle ⁹⁸. Mais, comme on l'a fait remarquer, "bien que la résidence habituelle soit le critère le plus satisfaisant pour fonder la compétence qu'a l'Etat successeur de conférer sa nationalité à des personnes déterminées, on ne saurait affirmer que ce soit le seul critère admis en droit international" ⁹⁹. Quelques auteurs se sont déclarés favorables au critère de la naissance sur le territoire affecté par la succession comme preuve d'un lien effectif avec l'Etat successeur ¹⁰⁰. Dans des cas récents de dissolution d'Etats d'Europe orientale, l'accent a souvent été mis à titre principal sur la "citoyenneté" des entités constitutives de

⁹⁶Ibid., p. 22. La Cour, il est vrai, s'est attiré quelques critiques par cet arrêt. On lui a reproché en particulier d'avoir transporté l'exigence d'un rattachement effectif du contexte de la double nationalité à une situation où il n'y avait qu'une nationalité en jeu, en faisant valoir qu'une personne ne possédant pas la nationalité ne devrait pas être considérée comme privée du droit de l'invoquer à l'encontre d'un autre Etat sous prétexte qu'elle n'a pas de lien effectif avec l'Etat de sa nationalité et n'a de lien effectif qu'avec un Etat tiers.

⁹⁷Voir Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XIV, p. 327.

⁹⁸Les Traités de paix de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon, en revanche, ont adopté le critère de l'indigénat (pertinenza), qui ne coïncidait pas nécessairement avec la résidence habituelle.

⁹⁹O'Connell (1967), op. cit., p. 518.

¹⁰⁰Dans l'affaire Romana c. Comma, en 1925, la Cour d'appel mixte égyptienne s'était appuyée sur lui pour décider qu'une personne née à Rome et résidant en Egypte était devenue un ressortissant italien par suite de l'annexion de Rome en 1870. Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, vol. 3, No 195.

l'Etat fédéral avant sa désintégration, citoyenneté qui existait parallèlement à la nationalité fédérale ¹⁰¹.

5) Le terme "lien", au paragraphe 1 de l'article 18, est précisé par l'adjectif "effectif", l'intention étant de reprendre la terminologie employée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nottebohm ¹⁰². Bien que la question de l'inopposabilité de la nationalité qui ne repose pas sur un lien effectif soit plus générale, le champ d'application du paragraphe 1 est limité à l'inopposabilité d'une nationalité acquise ou conservée à la suite d'une succession d'Etats.

6) Le paragraphe 2 vise le problème qui se pose lorsqu'un Etat concerné refuse à une personne concernée le droit de conserver ou d'acquérir sa nationalité au moyen d'une législation discriminatoire ou d'une décision arbitraire et qu'en conséquence cette personne devient apatride. Le droit international, rappelons-le, ne saurait corriger les défauts affectant les actes internes d'un Etat concerné, même si ceux-ci aboutissent à l'apatridie. Cela ne signifie pas pour autant que les autres Etats soient simplement condamnés à la passivité. Il y a effectivement eu des cas où des Etats n'ont reconnu aucun effet à la législation d'un autre Etat destinée à retirer sa nationalité à certaines catégories de personnes - dans un contexte, il est vrai, différent de la succession d'Etats : telle fut la position des Puissances alliées au sujet de la loi nazie sur la citoyenneté retirant leur nationalité aux Juifs allemands ou celle de la communauté internationale à l'égard de la création par l'Afrique du Sud des "bantoustans" ¹⁰³.

7) La portée du paragraphe 2 ne se limite cependant pas au cas où l'apatridie procède d'un acte d'un Etat concerné. Cette disposition s'applique aussi lorsqu'une personne concernée a, par négligence, contribué à cette situation.

¹⁰¹Voir Troisième rapport sur la nationalité ..., document A/CN.4/480/Add.1, par. 5) à 10) du commentaire du projet d'article 20 proposé par le Rapporteur spécial.

¹⁰²Il faut noter que, dans la version anglaise de l'arrêt, on trouve aussi l'expression "genuine connection", qui correspond au "rattachement effectif" du texte français. C.I.J. Recueil 1955, p. 23.

¹⁰³Voir Lauterpacht, op. cit. Pour la condamnation par l'ONU de la création des "bantoustans", voir la résolution 31/6 de l'Assemblée générale, en date du 26 octobre 1976.

8) Le but du paragraphe 2 est d'améliorer, et non de compliquer encore, la situation des apatrides. En conséquence, cette disposition est subordonnée à la condition que le fait de traiter ces personnes comme des nationaux d'un Etat concerné particulier joue à leur avantage, et non à leur détriment. En pratique, cela signifie que les autres Etats peuvent appliquer à ces personnes le traitement favorable qui serait accordé aux nationaux de l'Etat en question. En revanche, ils ne peuvent pas, par exemple, expulser lesdites personnes à destination de cet Etat comme ils pourraient expulser ses nationaux effectifs (à condition qu'il y ait des raisons légitimes de le faire).

9) Quelques membres ont exprimé des réserves sur l'ensemble de l'article 18, ou sur l'un ou l'autre de ses deux paragraphes. Au sujet du paragraphe 1, on a fait valoir qu'il visait un problème de caractère plus général, qu'il n'était pas nécessaire de traiter dans le contexte particulier de la succession d'Etats. Pour ce qui est du paragraphe 2, certains membres ne voulaient pas le voir figurer dans le projet car, à leur sens, il mettait trop en relief la compétence des autres Etats. Quelques-uns ont toutefois dit qu'ils pourraient l'accepter s'il était expressément prévu que les autres Etats ne pouvaient traiter une personne apatride comme un national d'un Etat concerné déterminé qu'"aux fins de leur droit interne".

DEUXIEME PARTIE. DISPOSITIONS RELATIVES A DES CATEGORIES
SPECIFIQUES DE SUCCESSION D'ETATS

Article 19

Application de la deuxième partie

Les Etats tiennent compte des dispositions de la deuxième partie pour donner effet aux dispositions de la première partie dans des situations spécifiques.

Commentaire

1) A la différence des dispositions de la première partie, qui sont générales en ce sens qu'elles s'appliquent à toutes les catégories de succession d'Etats, celles de la deuxième partie indiquent comment ces dispositions générales peuvent être appliquées à des catégories spécifiques de succession. Les articles 20 à 26 répondent essentiellement au souci de guider les Etats concernés, tant dans leurs négociations que dans l'élaboration d'une législation nationale en l'absence de tout traité pertinent. Ainsi, les Etats concernés pourraient s'entendre pour appliquer les dispositions de la première partie en s'écartant de celles de la deuxième partie si c'était plus indiqué du fait des caractéristiques de la succession d'Etats considérée.

2) L'identification des règles régissant la répartition des individus entre les Etats impliqués dans une succession découle en grande partie de l'application du principe de l'effectivité de la nationalité à un cas spécifique de succession d'Etats. En ce qui concerne les critères à retenir dans la deuxième partie pour établir les règles régissant l'attribution de la nationalité de l'Etat successeur, le retrait de celle de l'Etat prédécesseur et la reconnaissance d'un droit d'option, la Commission, suivant en cela la pratique des Etats, a conféré une importance particulière à la résidence habituelle ¹⁰⁴. Cela dit, d'autres critères comme le lieu de résidence ou le lien juridique avec une entité constitutive de l'Etat prédécesseur sont

¹⁰⁴Voir Deuxième rapport sur la succession d'Etats et la nationalité des personnes physiques et morales, document A/CN.4/474, par. 50 à 81. Voir aussi le paragraphe 4) du commentaire de l'article 4. A propos des lois des Etats nouvellement indépendants sur la nationalité, il faut observer que si certains pays ont retenu la résidence comme critère fondamental, d'autres ont eu recours à des critères comme le jus soli, le jus sanguinis et la race. Voir Yasuaki Onuma, "Nationality and Territorial Change: In Search of the State of the Law", The Yale Journal of World Public Order, vol. 8, 1981, p. 15 et 16; et Jacques de Burlet, Nationalité des personnes physiques et décolonisation, Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 144 à 180.

devenus importants pour déterminer la nationalité des personnes concernées qui ont leur résidence habituelle hors du territoire d'un Etat successeur, en particulier lorsqu'elles perdent la nationalité de l'Etat prédécesseur par suite de la disparition de cet Etat. Il ne serait pas justifié de s'abstenir de recourir à ces critères en pareil cas, car cela pourrait aboutir à l'apatridie.

3) Les dispositions de la deuxième partie sont regroupées en quatre sections, dont chacune a trait à un type spécifique de succession d'Etats. Cette typologie suit, en principe, celle de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. Bien qu'elle ait dûment tenu compte de la pratique suivie par les Etats en matière de décolonisation pour élaborer les dispositions de la première partie, la Commission a néanmoins décidé de limiter la deuxième partie aux catégories spécifiques de succession suivantes : transfert d'une partie de territoire, unification d'Etats, dissolution d'un Etat, séparation d'une partie du territoire. Elle n'y a pas fait figurer de section distincte consacrée aux "Etats nouvellement indépendants", estimant que l'une des quatre sections précitées serait applicable, mutatis mutandis, à tout cas de décolonisation qui subsisterait dans l'avenir. Quelques membres auraient cependant préféré qu'une telle section y soit ajoutée.

SECTION 1

TRANSFERT D'UNE PARTIE DU TERRITOIRE

Article 20 ¹⁰⁵

Attribution de la nationalité de l'Etat successeur et retrait de la nationalité de l'Etat prédécesseur

Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, l'Etat successeur attribue sa nationalité aux personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur le territoire transféré et l'Etat prédécesseur leur retire la sienne, à moins qu'elles ne s'expriment dans un autre sens en exerçant le droit d'option qui doit être reconnu à ces personnes.

¹⁰⁵L'article 20 correspond à l'article 17 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480/Add.1, p. 9.

Commentaire

1) La section 1 consiste en un seul article, l'article 20. Comme l'indique le membre de phrase du début ("Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat"), l'article 20 s'applique aux cas de cession de territoire entre deux Etats qui ont un caractère consensuel. Bien que ce membre de phrase fasse référence aux modes ordinaires de transfert de territoire, la règle de fond énoncée par l'article 20 est aussi applicable, mutatis mutandis, au cas où un territoire dépendant devient partie d'un Etat autre que celui qui avait la responsabilité de ses relations internationales, c'est-à-dire au cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un Etat autre que l'Etat colonial.

2) La règle de l'article 20 est fondée sur la pratique courante des Etats ¹⁰⁶ : les personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur le territoire transféré acquièrent la nationalité de l'Etat successeur et perdent en conséquence la nationalité de l'Etat prédécesseur, à moins qu'elles ne choisissent de conserver la nationalité de ce dernier ¹⁰⁷.

3) En ce qui concerne la date à laquelle les personnes concernées qui n'ont pas exercé ce droit d'option deviennent de façon effective des nationaux de l'Etat successeur, la Commission a estimé que cela dépendait du caractère particulier du transfert : ainsi, quand le transfert de territoire concerne une population nombreuse, ce changement de nationalité devrait prendre effet à la date de la succession; au contraire, dans les cas de transfert ne concernant qu'une population relativement restreinte, il est sans doute plus pratique que le changement de nationalité intervienne à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de l'option. Ce dernier scénario n'est pas incompatible avec la présomption, établie par l'article 4, de changement automatique de

¹⁰⁶Voir Troisième rapport sur la nationalité en relation avec la succession d'Etats, document A/CN.4/480/Add.1, par. 1) à 27) du commentaire de l'article 17 proposé par le Rapporteur spécial.

¹⁰⁷Voir aussi l'alinéa b) de l'article 18 du Projet de convention de l'Université Harvard sur la nationalité, de 1929, qui disposait : "Si une partie du territoire d'un Etat est acquise par un autre Etat [...], les nationaux du premier Etat qui conservent leur résidence habituelle sur ce territoire perdent la nationalité de cet Etat et deviennent, sauf dispositions contraires des traités, nationaux de l'Etat successeur, à moins qu'ils ne déclinent la nationalité de ce dernier conformément à ses lois". (American Journal of International Law, vol. 23 (supplément spécial) (1929), p. 15).

nationalité à la date de la succession, puisque, comme il est expliqué dans le commentaire de cet article, il ne s'agit pas d'une présomption irréfragable.

4) Quelle que soit la date d'acquisition de la nationalité de l'Etat successeur, l'Etat prédécesseur doit s'acquitter de l'obligation que lui impose l'article 3 d'empêcher l'apatridie, et ne doit donc pas retirer sa nationalité avant cette date ¹⁰⁸.

5) Bien qu'on connaisse des cas où le droit d'opter pour la conservation de la nationalité de l'Etat prédécesseur n'a été accordé qu'à certaines catégories de personnes résidant sur le territoire transféré, la Commission a estimé que ces personnes devaient toutes se voir reconnaître ce droit, même s'il était clair qu'on entraînait là dans le domaine du développement progressif du droit international. Certains membres, toutefois, ont considéré que c'était s'écarter à l'excès de la pratique existante et que le droit d'option ne devait être accordé qu'aux personnes concernées ayant avec l'Etat prédécesseur certains liens particuliers. En revanche, la Commission n'a pas jugé nécessaire de régler dans l'article 20 la question de savoir si certaines catégories de nationaux de l'Etat prédécesseur ayant leur résidence habituelle en dehors du territoire transféré devraient se voir reconnaître le droit d'opter pour l'acquisition de la nationalité de l'Etat successeur. Il reste bien entendu loisible à celui-ci, sous réserve des dispositions de la première partie, d'offrir sa nationalité à de telles personnes, dès lors qu'elles ont un lien approprié avec le territoire transféré.

6) De l'avis de la Commission, les personnes concernées ayant opté pour la nationalité de l'Etat prédécesseur en vertu de l'article 20 devraient être réputées avoir conservé cette nationalité depuis la date de la succession.

¹⁰⁸Dans le même esprit, l'article 12 de la Déclaration de Venise dispose que "[l]'Etat prédécesseur ne retire pas sa nationalité à ses ressortissants qui n'ont pas été en mesure d'acquérir la nationalité de l'Etat successeur" (document du Conseil de l'Europe CDL-NAT (96) 7 rev.)

La Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961 règle le problème de l'apatridie en cas de cession de territoire selon une approche différente : le paragraphe 2 de l'article 10 dispose que, si une personne concernée devait devenir apatride du fait de la cession, et en l'absence de dispositions conventionnelles sur ce point, l'Etat successeur attribue sa nationalité à cette personne.

Ainsi, il n'y aura pas de solution de continuité dans la possession de la nationalité de l'Etat prédécesseur.

SECTION 2
UNIFICATION D'ETATS

Article 21¹⁰⁹

Attribution de la nationalité de l'Etat successeur

Sans préjudice des dispositions de l'article 7, lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, que celui-ci soit un Etat nouveau ou que sa personnalité soit la même que celle de l'un des Etats qui se sont unis, cet Etat successeur attribue sa nationalité à toute personne qui, à la date de la succession d'Etats, avait la nationalité d'un Etat prédécesseur.

Commentaire

- 1) La section 2 consiste également en un seul article, l'article 21. Comme l'indique le membre de phrase "lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, que celui-ci soit un Etat nouveau ou que sa personnalité soit la même que celle de l'un des Etats qui se sont unis", l'article 21 vise les mêmes situations que celles qui sont décrites, à propos de l'unification d'Etats, dans les projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, d'une part, et dans les matières autres que les traités, de l'autre¹¹⁰. La Commission a jugé préférable de prévoir les deux cas de figure possibles dans le texte de l'article lui-même.
- 2) L'unification d'Etats envisagée à l'article 21 peut conduire à un Etat unitaire, à une fédération ou à toute autre forme d'arrangement constitutionnel. Il faut souligner toutefois que le degré d'identité distinct que conservent les Etats originaires, après leur unification, dans le cadre de la constitution de l'Etat successeur ne joue aucun rôle pour l'application de

¹⁰⁹L'article 21 correspond à l'article 18 proposé par le Rapporteur spécial dans son Troisième rapport, document A/CN.4/480/Add.1, p. 24.

¹¹⁰Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 262 et suiv., document A/9610/Rev.1, commentaire des articles 30 à 32; Annuaire ... 1981, vol. II (deuxième partie), p. 42, document A/36/10, commentaire de l'article 15.

la disposition énoncée dans cet article ¹¹¹. Il y a lieu de souligner aussi que l'article 21 ne s'applique pas à la création d'une association d'Etats ne possédant pas les attributs d'un Etat successeur ¹¹².

3) La perte de la nationalité de l'Etat ou des Etats prédécesseurs étant une conséquence évidente de changements territoriaux entraînant la disparition de la personnalité juridique internationale de cet Etat ou ces Etats, le principal problème sur lequel porte le présent article est celui de l'attribution de la nationalité de l'Etat successeur aux personnes concernées. En l'occurrence, l'expression "personnes concernées" vise l'ensemble des nationaux de l'Etat ou des Etats prédécesseurs, quel que soit le lieu de leur résidence habituel.

4) En conséquence, l'article 21 fait obligation à l'Etat successeur d'attribuer, en principe, sa nationalité à toute personne concernée. Cependant, s'agissant d'une personne concernée qui a sa résidence habituelle en dehors du territoire de l'Etat successeur et qui a aussi une autre nationalité, que ce soit celle de l'Etat de résidence ou celle d'un autre Etat tiers, l'Etat successeur ne peut attribuer sa nationalité à cette personne contre son gré. Les mots "Sans préjudice des dispositions de l'article 7" sont destinés à prendre en compte cette exception.

5) La disposition de l'article 21 reflète la pratique des Etats. Dans les cas d'unification qui ont comporté la création d'un nouvel Etat, cet Etat a attribué sa nationalité aux anciens nationaux de tous les Etats qui avaient fusionné : c'est ce qu'a fait, par exemple, la République arabe unie en 1958 ¹¹³. Dans les cas où l'unification s'est faite par incorporation d'un

¹¹¹La Commission a exprimé le même avis à propos des articles 30 à 32 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités, Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 263, document A/9610/Rev.1, par. 2) du commentaire de ces articles.

¹¹²Tel est par exemple le cas de l'Union européenne, même si le Traité de Maastricht sur l'Union européenne a institué une "citoyenneté de l'Union". Aux termes de l'article 8 du Traité, "[e]st citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre". La question de savoir si une personne possède la nationalité d'un Etat membre relève exclusivement du droit interne de cet Etat. International Legal Materials, vol. XXXI (1992), p. 259 et 365.

¹¹³L'article 2 de la Constitution provisoire de la République arabe unie en date du 5 mars 1958 disposait : "Ont la nationalité de la République arabe unie tous les nationaux syriens et égyptiens et tous ceux à qui elle est acquise en vertu des lois et statuts applicables en Syrie ou en Egypte à la

Etat à un autre Etat qui a conservé sa personnalité internationale, le second a accordé sa nationalité à tous les nationaux du premier ¹¹⁴. Tel a été le cas, par exemple, quand Singapour est entré dans la Fédération de Malaisie, en 1963 ¹¹⁵. La Commission a jugé la règle énoncée à l'article 21 suffisamment large pour couvrir les obligations d'un Etat successeur dans les deux cas de figure.

6) La Commission a vu dans l'article 21 une règle du droit international coutumier. En tout état de cause, l'Etat successeur demeurant, après la date de la succession, le seul Etat concerné, il ne peut conclure avec un autre Etat concerné un accord qui s'écarterait de cette disposition. On voit mal d'ailleurs comment l'Etat successeur pourrait "donner effet aux dispositions de la première partie" d'une autre manière.

date d'entrée en vigueur de la présente Constitution". (Texte reproduit in Eugène Cotran, "Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States", The International and Comparative Law Quarterly, vol. 8 (1959), p. 374.) Cette disposition a été reprise dans l'article premier de la loi sur la nationalité de la République arabe unie.

¹¹⁴Le Projet de convention de Harvard de 1929 sur la nationalité ne visait que le cas d'unification par incorporation. L'alinéa a) de l'article 18 disposait que, "[s]i le territoire entier d'un Etat est acquis par un autre Etat, les nationaux du premier deviennent nationaux du second, à moins qu'ils ne déclinent sa nationalité conformément à ses lois". (American Journal of International Law, vol. 23 (supplément spécial) (1929), p. 15). Le commentaire de cette disposition précisait que cet article était "applicable aux personnes naturalisées aussi bien qu'à celles qui ont acquis la nationalité à la naissance". (Ibid, p. 61).

¹¹⁵Lors de l'unification, les personnes qui étaient citoyens de Singapour ont acquis la citoyenneté de la Fédération, mais elles ont aussi conservé la citoyenneté de Singapour, par le fait que cet Etat était l'une des unités constitutives de la Fédération (Goh Phai Cheng, Citizenship Laws of Singapore (Singapore, Educational Publications), p. 7 à 9. Voir la documentation fournie par Singapour.) Pour d'autres cas d'unification par incorporation, à savoir l'incorporation d'Hawaii aux Etats-Unis et la réunification de l'Allemagne, voir Troisième rapport sur la nationalité en relation avec la succession d'Etats, document A/CN.4/480/Add.1, par. 2) et 5) et par. 6), respectivement, du commentaire de l'article 18 proposé par le Rapporteur spécial.