Document:-
A/CN.4/SR.2411

Compte rendu analytique de la 2411e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1995, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

le début de la quarante-huitième session, pour pouvoir les examiner calmement.

47. M. RAZAFINDRALAMBO dit que, compte tenu de l'impossibilité matérielle d'élaborer des commentaires pour les projets d'articles sur lesquels tous les membres de la Commission sont à peu près d'accord, il serait prêt, la mort dans l'âme, à accepter la solution proposée.

La décision est adoptée.

La séance est levée à 13 h 5.

2411e SÉANCE

Mercredi 5 juillet 1995, à 10 h 10

Président : M. Pemmaraju Sreenivasa RAO

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Bennouna, M. Bowett, M. de Saram, M. Eiriksson, M. Fomba, M. Elaraby, M. Güney, M. He, M. Idris, M. Kabatsi, M. Koroma, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Razafindralambo, M. Rosenstock, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Vargas Carreño, M. Villagrán Kramer, M. Yamada, M. Yankov.

Visite d'un membre de la Cour internationale de Justice

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Vereshchetin, juge à la Cour internationale de Justice et ancien membre de la Commission, et le remercie d'empiéter sur un emploi du temps très chargé à la CIJ pour passer un moment auprès de la Commission. Il tient à dire en particulier combien la Commission a apprécié ses services en tant que membre et ancien président de la Commission, ainsi que son assiduité, son érudition et ses qualités humaines. Il demande à M. Vereshchetin de transmettre les meilleurs vœux de la Commission à deux autres anciens membres, M. Koroma et M. Shi, aux côtés desquels il siège à la Cour et qui ont eux aussi apporté une contribution importante aux travaux de la Commission.

2. M. VERESHCHETIN remercie le Président de ses paroles aimables et ne manquera pas de communiquer les bons vœux de la Commission à M. Koroma et à M. Shi. Les liens étroits qui unissent la Cour à la Commission sont des plus satisfaisants et il est convaincu que ces relations perdureront. Il souhaite à la Commission plein succès dans ses travaux qu'il suit avec le plus grand intérêt.

Succession d'États et nationalité des personnes physiques et morales *(suite*)* [A/CN.4/464/Add.2, sect. F, A/CN.4/467[1], A/CN.4/L.507, A/CN.4/L.514]

[Point 7 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

3. M. MIKULKA (Président du Groupe de travail sur la succession d'États et la nationalité des personnes physiques et morales) est particulièrement heureux de présenter le rapport du Groupe de travail (A/CN.4/L.507) en présence de M. Vereshchetin, qui, alors qu'il était membre de la Commission, a soutenu l'inscription du sujet à l'ordre du jour de la Commission.

4. Le Groupe de travail, qui s'est réuni cinq fois entre les 12 et 20 juin 1995, a axé son attention sur une idée qui a été très bien accueillie lors du débat en séance plénière : l'obligation des États concernés, qu'il s'agisse des États prédécesseurs ou des États successeurs, de négocier et de résoudre par accord les problèmes de nationalité qui se posent en cas de succession d'États. On a vu, dans cette obligation des États, un corollaire du droit de l'individu à une nationalité, consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme[2]. En formulant les principes qui devraient inspirer les États concernés au cours de leurs négociations, le Groupe de travail est parti de l'idée que les États intéressés avaient l'obligation d'empêcher que le changement de statut international d'un territoire ne soit cause d'apatridie. Au cours de ses travaux, il est parvenu à un certain nombre de conclusions préliminaires. Il s'est mis d'accord sur le fait que les États concernés devraient avoir, avant tout, l'obligation de se consulter en vue de déterminer si le changement de statut international d'un territoire avait des conséquences fâcheuses sur le plan de la nationalité; ce n'est que s'ils répondaient par l'affirmative qu'ils devraient être tenus de négocier en vue de résoudre ces problèmes. Selon la catégorie de succession d'États considérée, un accord devrait être conclu entre l'État prédécesseur et l'État ou les États successeurs — dans les cas où l'État prédécesseur continuerait à exister — ou entre les divers États successeurs — dans les cas où l'État prédécesseur cesserait d'exister.

5. Bien que l'apatridie ait été considérée comme l'un des problèmes les plus graves, le Groupe de travail pense que, une fois les négociations engagées, les États concernés devraient aussi s'occuper des questions de la séparation des familles, des obligations militaires, des pensions et autres prestations de sécurité sociale et du droit de résidence, qui sont tous des conséquences de l'acquisition ou de la perte de la nationalité. Il importe, en particulier lorsque des individus exercent le droit d'option, qu'ils sachent à l'avance quelles seront les conséquences de leur choix.

6. Pour ce qui est de ses méthodes, le Groupe de travail a examiné les effets de différents types de succession d'États, en les classant en trois groupes. Le premier type

---

* Reprise des débats de la 2391e séance.

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1995*, vol. II (1re partie).

[2] Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

recouvre les cas où l'État prédécesseur continue d'exister et où il est nécessaire de décider si l'État prédécesseur a le droit ou, dans certains cas, l'obligation de retirer leur nationalité à certaines personnes et si l'État successeur a l'obligation d'accorder sa nationalité à certaines personnes. Un deuxième type de succession d'États est celui de l'unification, y compris par absorption, dans lequel la perte de la nationalité de l'État prédécesseur est le résultat inévitable de la disparition de cet État. La question de la nationalité n'est pas compliquée en l'espèce, parce qu'il n'y a qu'un seul État successeur. Enfin, dans le troisième cas examiné par le Groupe de travail, celui de la dissolution, la perte de la nationalité d'un État est automatique, mais l'acquisition de la nationalité est rendue plus compliquée par l'existence de plusieurs États successeurs.

7. Le Groupe de travail a fait la distinction entre plusieurs catégories de personnes physiques, énumérées au paragraphe 10 du rapport : les personnes nées sur un territoire qui est devenu celui de l'État successeur; les personnes nées sur un territoire qui reste celui de l'État prédécesseur; les personnes nées à l'étranger mais ayant acquis la nationalité de l'État prédécesseur antérieurement à la succession, par application du principe du *jus sanguinis*; les personnes naturalisées dans l'État prédécesseur antérieurement à la succession et, dans le cas spécial des États fédéraux, les personnes ayant comme nationalité secondaire celle d'une entité continuant à faire partie de l'État prédécesseur et les personnes ayant comme nationalité secondaire celle d'une entité devenue partie de l'État successeur. Le Groupe de travail a examiné tous ces cas en partant de l'hypothèse que les intéressés pouvaient, au moment de la succession d'États, avoir leur lieu de résidence habituelle sur le territoire de l'État prédécesseur, de l'État successeur ou d'un État tiers. Bien que toutes les situations ne soient pas couvertes, le Groupe de travail est d'avis qu'il s'est ainsi penché sur les cas les plus courants.

8. Les paragraphes 11 à 20 du rapport contiennent les conclusions du Groupe de travail sur les obligations et les droits des États prédécesseurs et des États successeurs. Le Groupe de travail a aussi traité du « droit d'option », expression utilisée au sens large pour englober les options offertes sur la base d'un traité ou du droit interne, et des possibilités de choix en faveur d'une nationalité et de renoncement à une nationalité acquise *ex lege*.

9. Le Groupe de travail a convenu qu'il devrait être interdit à un État prédécesseur de retirer sa nationalité sur la base de critères ethniques, linguistiques, religieux, culturels et autres critères similaires et de refuser de l'accorder sur la base de tels critères. Il a pensé en revanche que, comme condition d'un élargissement de la définition des personnes en droit d'acquérir sa nationalité, un État successeur devrait être autorisé à prendre en considération des critères qui viendraient s'ajouter à ceux déjà mentionnés.

10. S'agissant des conséquences du non-respect par les États des principes applicables au retrait ou à l'octroi de la nationalité, le Groupe de travail ne s'est pas contenté d'identifier les règles de droit positif, mais a aussi formulé des règles qui serviraient de directives aux États dans leurs négociations, sans vouloir prétendre pour autant que ces principes rentrent dans le droit positif. L'étude des conséquences du non-respect est compliquée et le Groupe de travail a conclu qu'il devrait poursuivre son entreprise. Les conclusions énoncées au paragraphe 29 devraient être considérées comme préliminaires. Il sera nécessaire de revenir à la question de la responsabilité internationale pour non-respect des principes susmentionnés.

11. La continuité de la nationalité est un autre domaine sur lequel le Groupe de travail s'est penché. Il a mis le doigt sur trois situations : le changement de nationalité *ex lege*; le changement de nationalité découlant de l'exercice du droit d'option entre les nationalités de deux ou plusieurs États successeurs; et, un cas particulier, le changement de nationalité découlant de l'exercice du droit d'option entre la nationalité de l'État prédécesseur et celle de l'État successeur. Le Groupe de travail a pensé que la réponse pouvait varier selon les situations. Mais, en fin de compte, attendu que le but de la règle de la continuité est de prévenir l'usage abusif de la protection diplomatique que feraient des personnes acquérant une nouvelle nationalité dans l'espoir de renforcer ainsi leur prétention, le Groupe de travail est convenu que cette règle ne devrait pas s'appliquer lorsque le changement de nationalité résulte d'une succession d'États dans l'une quelconque de ces situations.

12. Le Groupe de travail a bien conscience qu'il n'a pas couvert tous les éléments évoqués dans le rapport du Rapporteur spécial sur le sujet ni complètement rempli le mandat que lui avait confié la Commission. S'il continue à se réunir pendant la prochaine session de la Commission, il pourra achever ses travaux. Le fait qu'il ne se soit pas occupé de la question de la nationalité des personnes morales qui ne faisait pas l'objet du rapport ne signifie pas qu'il avait l'intention de la négliger. Vu le temps dont il disposait, il a cependant jugé préférable de concentrer son attention sur une série de problèmes susceptibles de donner à la Sixième Commission une meilleure idée des travaux qu'il avait réalisés. Ce rapport préliminaire pourrait aider les États à formuler des observations de fond sur le sujet à l'Assemblée générale. C'est à la lumière de ces considérations que le rapport du Groupe de travail pourrait être joint au rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

13. M. MAHIOU remercie le Groupe de travail d'avoir identifié les problèmes qui se posent en matière de succession d'États. Il a donné à la Commission, grâce à une analyse approfondie, un tableau assez clair de la question.

14. À plusieurs endroits du rapport, la présentation matérielle cause une certaine confusion. Ainsi, dans l'énumération faite au paragraphe 10, l'alinéa *f* semble être suivi d'un alinéa i qui coiffe en fait une rubrique tout à fait différente. On pourrait dissiper la confusion en ajoutant une nouvelle rubrique à la suite de l'alinéa *f*, intitulée « Obligations des États concernés ».

15. En ce qui concerne le fond, comme le rapport ne vise que les personnes physiques, le Groupe de travail aurait dû indiquer qu'il se pencherait sur les personnes morales à un stade ultérieur. Or, s'il y a matière à codification, c'est beaucoup plus dans le domaine des person-

nes morales que dans celui des personnes physiques. De même, il aurait fallu inclure dans le rapport le calendrier évoqué au paragraphe 2 du rapport, ainsi que des indications quant à la date où la question des personnes morales serait examinée.

16. Il est question à l'alinéa *d* du paragraphe 11 de personnes ayant pour nationalité secondaire celle d'une entité qui continue à faire partie de l'État prédécesseur, quel que soit le lieu de leur résidence habituelle. Pareil cas ne peut que concerner des États fédéraux et peut-être cet alinéa devrait-il être remanié en conséquence. Quoi qu'il en soit, si une personne vit dans un nouvel État B et possède la nationalité secondaire de cet État, M. Mahiou ne voit pas pourquoi l'État A devrait être empêché de retirer sa nationalité au bout d'un certain temps. Il se demande, à propos de cet alinéa *d*, si cette contrainte imposée à l'État prédécesseur n'est pas excessive.

17. À compter du moment où l'on parle de droit d'option, il faudrait introduire au paragraphe 14 la notion de délai raisonnable. Un tel droit ne devrait pas être éternel. Il est nécessaire d'éviter de maintenir la combinaison d'une nationalité primaire et d'une nationalité secondaire, parce que, à la longue, cela crée des problèmes. Le même problème de délai se pose en ce qui concerne les questions qui font l'objet des paragraphes 15 et 22. Enfin, M. Mahiou souscrit à l'idée principale énoncée au paragraphe 7, à savoir l'obligation de négocier en vue de prévenir l'apatridie.

18. M. PELLET félicite le Groupe de travail de son rapport très concis et stimulant. Pour ce qui est des questions de principe, il partage l'avis de M. Mahiou que l'idée d'une obligation de négocier pour aboutir à un accord équitable dans les questions relatives au droit de la succession d'États est un bon point de départ. À son avis, le sujet à l'examen est tout d'abord une question de succession d'États avant de relever du domaine de la nationalité.

19. Ensuite, la notion de nationalité secondaire doit être approfondie. M. Pellet a quelque réticence à recevoir en droit international l'idée qu'il peut y avoir plusieurs degrés de nationalité ou que le terme « nationalité » peut correspondre à des concepts différents en droit international. Il partage sur ce point la position de M. Mahiou : il faudrait essayer de se débarrasser de l'idée de nationalité secondaire et trouver un autre mot, peut-être « nationalité d'un État fédéré ». L'exemple de l'ex-Yougoslavie montre que l'idée de nationalité secondaire ne fait que compliquer les choses.

20. La réserve la plus ferme de M. Pellet porte sur le fait que le rapport semble faire deux poids et deux mesures selon que la nationalité découle du *jus soli* ou du *jus sanguinis*. À la lecture des alinéas *a* à *d* du paragraphe 10, on a l'impression que le *jus soli* est une sorte de règle impérative du droit international général. Selon les alinéas *a* et *b*, une personne qui se trouve sur le territoire d'un État en possède et en garde la nationalité, tandis que, à l'alinéa *c*, la formulation en ce qui concerne la nationalité acquise par application du principe du *jus sanguinis* est beaucoup plus alambiquée. M. Pellet pense que c'est une erreur et que cela pose d'importantes questions de principe et de méthode, car le Groupe de travail semble être parti du principe selon lequel les individus auraient une nationalité en vertu du droit international, qu'ils ont la nationalité du territoire sur lequel ils sont nés et qu'ils peuvent acquérir aussi une nationalité en vertu du *jus sanguinis*. M. Pellet ne pense pas qu'il s'agit là d'une règle de droit international. Au contraire, la nationalité découle du droit national, dans un cadre très général, mais très souple, posé par le droit international. En d'autres termes, M. Pellet se demande s'il y a lieu de faire les distinctions entre les quatre catégories de personnes visées au paragraphe 10. Le problème tient au fait que les personnes ont la nationalité de l'État prédécesseur et M. Pellet ne pense pas que le Groupe de travail puisse établir des distinctions aussi catégoriques quant aux modes d'acquisition de la nationalité, même si le rapport est évidemment de nature préliminaire.

21. M. Pellet tient ensuite à faire quelques observations de détail de moindre importance. Il est question à l'alinéa *a* du paragraphe 14 du droit d'option entre la nationalité de l'État prédécesseur et celle de l'État successeur, pour les personnes nées sur un territoire devenu celui de l'État successeur et résidant soit dans l'État prédécesseur, soit dans un État tiers. M. Pellet est perplexe et se demande si le fait de résider dans un État tiers est pertinent en l'espèce.

22. M. Pellet a été soulagé d'entendre le Président du Groupe de travail préciser que le droit d'option visé au paragraphe 21, dans l'esprit des membres du Groupe de travail, relevait du souhaitable et ne correspondait pas nécessairement à la *lex lata*. Le Groupe de travail a une conception généreuse du droit d'option, ce qui en soi ne pose pas de problème particulier, s'il est bien entendu qu'il s'agit de développement progressif du droit international plutôt que de codification de la pratique établie.

23. En conséquence, le titre de l'alinéa *c*, ii, de la section 2 — « Obligation des États successeurs d'accorder un droit d'option » — ne concorde pas tout à fait avec le paragraphe 21 qui suit immédiatement et qui prévoit que les États successeurs « devraient accorder un droit d'option ». M. Pellet préfère la formulation du paragraphe 21, considérant que le titre de la section en question est un peu trompeur. Se référant au paragraphe 23, il se demande si le souci du Groupe de travail, en élargissant considérablement la portée du droit d'option, de préserver la liberté de choix des personnes ne va pas un peu loin. Il n'est pas tout à fait certain que la volonté de l'individu puisse ou doive l'emporter dans tous les cas sur les accords entre les États, si ceux-ci répondent à un certain nombre de principes acceptables. L'important, c'est que les individus ne soient pas privés de nationalité.

24. L'affirmation au paragraphe 29 que « un État tiers devrait être fondé à considérer comme un national d'un État successeur une personne ayant avec celui-ci des liens effectifs », bien qu'à prime abord logique, pourrait fort bien avoir des effets pervers en ce qui concerne la protection des apatrides et la protection diplomatique. La question mérite d'être étudiée de plus près. Les paragraphes 31 et 32 sur la règle de la continuité de la nationalité semblent être inutiles, puisque le Groupe de travail a conclu, au paragraphe 32, que la distinction que ces paragraphes établissaient ne s'appliquait pas dans le contexte de la succession d'États.

25. Enfin, la question des personnes morales est de toute évidence aussi intéressante du point de vue juridique et, sur le plan pratique, n'est certainement pas à négliger.

26. M. VARGAS CARREÑO a beaucoup apprécié les efforts du Groupe de travail qui, en se fondant sur la pratique internationale et, le cas échéant, en se lançant dans le développement progressif, a offert des solutions réalistes à un sujet difficile et complexe.

27. Il faudrait noter que les règles proposées sont de caractère supplétif et que, dans le domaine de la succession d'États, la volonté des États ainsi que tout accord passé entre eux doivent l'emporter. L'obligation de négocier est, par conséquent, très importante non seulement comme moyen de prévenir l'apatridie, mais aussi au regard de tout ce qui touche à la succession d'États.

28. Le rapport du Groupe de travail, après quelques corrections techniques telles que celles suggérées par M. Mahiou, pourrait être inclus dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale. Une fois que la Sixième Commission aura exprimé son opinion, le Groupe de travail pourra achever ses travaux en 1996. À cet égard, M. Vargas Carreño partage entièrement le point de vue de M. Pellet, pour qui il faut s'occuper de la question des personnes morales. L'excellent rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/467) et celui du Groupe de travail constituent une bonne base pour commencer l'étude de cet important sujet.

29. M. IDRIS remercie le Groupe de travail de ses efforts et d'un rapport d'une très bonne tenue. Personnellement, il aurait préféré y trouver une section sur la législation nationale applicable et la pratique des États en la matière. L'étude risque sinon d'être par trop théorique.

30. M. Idris convient que les États doivent être nécessairement tenus de se consulter et de négocier pour résoudre tout problème de nationalité découlant d'une succession d'États. Au paragraphe 7 du rapport, le Groupe de travail a recommandé que, une fois engagés dans des négociations pour prévenir l'apatridie, les États s'occupent aussi d'un certain nombre d'autres questions qui risquent d'être touchées par la succession d'États, y compris la double nationalité, les obligations militaires et le droit de résidence. Cependant, toutes les questions énumérées à cet égard relèvent du domaine social et n'ont pas d'influence directe sur les dispositions juridiques concernant la nationalité. Aussi ne devraient-elles pas figurer parmi les problèmes sur lesquels les États sont censés négocier.

31. M. Idris souscrit aux observations de M. Pellet et de M. Mahiou concernant le paragraphe 10. Il est beaucoup trop théorique et devrait être modifié pour tenir compte de la pratique des États et de la législation nationale. D'après le paragraphe 23, l'expression « droit d'option » est utilisée au sens large. Il ne peut partager ce point de vue. En fait, le droit d'option traite d'une question très précise : la possibilité de faire un choix positif ou négatif, en d'autres termes de renoncer à la nationalité acquise *ex lege*. Il ressort aussi du paragraphe 23 que des États peuvent attribuer la nationalité par voie d'accord contre la volonté de l'individu. Comme la Commission adressera ses recommandations aux États plutôt qu'aux individus, il faudrait éviter de donner l'impression qu'elle s'emploie à satisfaire ces derniers.

32. M. VILLAGRÁN KRAMER dit que le rapport du Groupe de travail traite d'un sujet qui intéresse surtout les pays d'Europe orientale, qui partagent actuellement certaines préoccupations régionales. Or, d'autres pays risquent à un moment ou un autre de leur histoire d'être concernés par les conséquences d'une succession d'États. Dans ses travaux futurs, le Groupe de travail devrait donc prendre en considération l'impact de la succession d'États pour tous les États.

33. Le sujet débattu par le Groupe de travail touche tant aux intérêts et aux droits des États à l'égard des individus qu'aux intérêts et aux droits des individus. Les intérêts de ces derniers devraient l'emporter sur ceux des États. Il importe, à ce propos, de dissiper toute divergence qui pourrait se manifester au sein de la Commission en ce qui concerne la façon d'aborder la question à l'examen.

34. Auparavant, un État était réputé avoir le droit d'accorder sa nationalité aux personnes nées sur son territoire ou à celles dont les ascendants comptaient parmi ses nationaux : c'est ce qu'on entend par *jus soli* et *jus sanguinis*. Plus récemment, l'accent a été mis sur les droits individuels : le droit des individus à une nationalité, le droit des individus à ne pas être privé de leur nationalité ou du statut et des privilèges dont la nationalité est assortie. Aussi est-il regrettable que le Groupe de travail n'ait pas mis suffisamment l'accent sur la nationalité en tant que droit de l'homme fondamental. Il faut affirmer l'importance de la nationalité dans le contexte des droits de l'homme et, de l'avis de M. Villagrán Kramer, la Commission dispose de bonnes bases pour ce faire. Un tel cadre contribuerait bien plus à faire progresser les travaux que la conception formaliste du droit international.

35. La Commission ne devrait pas perdre de vue la différence entre la situation juridique d'une personne qui possède une nationalité particulière en vertu du *jus soli* ou du *jus sanguinis* et celle d'une personne dont la nationalité peut être affectée par des changements de statut de l'État dans lequel elle est née ou dont elle est un national. Les situations sont différentes et le Groupe de travail a trop mis l'accent sur la dernière situation. Or, les racines mêmes — la base fondamentale de la nationalité — se trouvent dans les règles de rattachement, essentiellement dans le *jus soli* et le *jus sanguinis*. M. Villagrán Kramer n'irait pas jusqu'à qualifier ces règles de normes de *jus cogens*, mais il n'en demeure pas moins qu'elles sont extrêmement contraignantes et sont certainement applicables dans les nouvelles conditions bien identifiées par le Groupe de travail.

36. Il ne faudrait pas oublier que, dans l'affaire *Nottebohm*[3], la CIJ a fait référence non à la nationalité mais à la naturalisation, acte par lequel un État accorde sa nationalité à un individu qui est un national d'un autre État. La Cour a décidé qu'il devait exister un lien factuel et juridique entre la personne et l'État pour que l'État accorde sa nationalité et exerce son droit à la protection di-

[3] Voir 2385e séance, note 15.

plomatique. La Commission devrait faire preuve de prudence en invoquant ce précédent ou d'autres liés à la naturalisation. Le Groupe de travail a fourni, à juste titre, des exemples de situations qui pourraient se produire dans la pratique et la Commission doit examiner plus avant les différents scénarios. M. Villagrán Kramer tient à souligner, en particulier, que le droit d'option devrait, dans le contexte de la succession d'États, être considéré comme un droit de l'homme fondamental, semblable au droit à la liberté. Le droit d'option ne peut être supprimé du jour au lendemain car il est ancré dans la structure du droit international.

37. Bien que le rapport du Groupe de travail soit intéressant, il ne donne pas de directives claires quant aux travaux futurs de la Commission.

38. M. YANKOV tient à remercier M. Mikulka pour son travail à la fois de rapporteur spécial et de président du Groupe de travail.

39. S'agissant du rapport du Groupe de travail, M. Yankov doit reconnaître qu'il attendait davantage qu'un simple résumé du premier rapport du Rapporteur spécial. Il espérait qu'il donnerait à la Commission des directives lui permettant de s'engager concrètement dans des travaux sur le sujet en 1996. Il craint que, si le débat reste théorique, l'Assemblée générale n'élève des protestations. Le Rapporteur spécial a déjà à sa disposition tous les éléments dont il a besoin pour donner aux membres de la Commission un cadre solide pour l'examen du sujet à la prochaine session.

40. De l'avis de M. Yankov, les « conclusions » qui figurent dans le rapport du Groupe de travail n'en sont pas. Un groupe de travail est censé apporter des éléments d'information à ce qui a déjà été débattu. En l'espèce, le rapport constitue un très bon résumé du premier rapport du Rapporteur spécial mais apporte très peu d'éléments susceptibles d'aider la Commission dans ses travaux futurs.

41. M. BENNOUNA dit que le rapport du Groupe de travail est simplement un résumé des questions soulevées soit par le Rapporteur spécial dans son premier rapport, soit au cours du débat en séance plénière et qu'il ne contribue pas beaucoup à faire avancer les travaux de la Commission.

42. Il est quelque peu inquiet de voir le sujet du droit et de la pratique concernant les réserves aux traités et celui de la succession d'États et la nationalité des personnes physiques et morales inscrits à l'ordre du jour de la Commission. Il s'agit d'aspects secondaires de questions déjà traitées par la Commission. Les travaux de la Commission sur le sujet du droit et de la pratique concernant les réserves aux traités rencontreront probablement d'énormes difficultés et ne vont pas grandir l'image de la Commission ni la place qu'elle occupe au sein du système des Nations Unies.

43. M. Bennouna nourrit de sérieux doutes quant à la section 5 du rapport du Groupe de travail qui traite des conséquences du non-respect par les États des principes applicables au retrait ou à l'octroi de la nationalité. Il rejoint ici M. Pellet, pour qui il faut opérer un choix entre la codification des questions de nationalité et la codification de celles touchant à la succession d'États et, comme lui, M. Bennouna penche pour la seconde option. Le Rapporteur spécial doit en être lui aussi convaincu et devrait s'abstenir d'entrer dans les questions de nationalité. Or, la section 5 du rapport du Groupe de travail va bien au-delà des limites de la succession d'États, pour pénétrer dans le domaine de la nationalité. Ce faisant, le Groupe de travail prend des risques considérables, en particulier en accordant à des États tiers le droit de juger les actions de l'État prédécesseur ou de l'État successeur qui n'ont pas respecté les principes applicables au retrait ou à l'octroi de la nationalité. En d'autres termes, un État tiers serait habilité à considérer un individu comme un national d'un État sans l'accord de ce dernier. Une telle pratique est contraire aux principes du droit international. Un problème entre un État prédécesseur et un État successeur est un problème de succession. Cependant, une fois qu'un État tiers est habilité à faire office de juge, la question change du tout au tout pour devenir une question de nationalité. Il est audacieux, au plan du droit international, de prétendre qu'un État peut considérer une personne comme ayant la nationalité d'un État sans l'accord de cet État.

44. Contrairement à M. Yankov, M. Bennouna ne pense pas que le moment soit venu pour le Groupe de travail de dresser le plan des travaux futurs sur le sujet. Ce qu'il faut faire au stade actuel, c'est définir la portée précise du terrain à couvrir. Comme M. Pellet l'a fait observer, il demeure de nombreuses incertitudes à ce sujet. La question des droits de l'homme au regard du sujet à l'examen a été soulevée par M. Villagrán Kramer. À son avis, pour ce qui touche au *jus cogens* — lequel couvre naturellement tous les droits de l'homme fondamentaux — les travaux de la Commission devraient concerner la codification mais, pour ce qui est de la succession d'États, ils devraient relever du développement progressif. La question des relations avec les États tiers revêt une importance particulière à cet égard. La Commission doit prendre garde de ne pas créer de nouveaux problèmes dans ce domaine. En bref, avant de tracer tout nouveau plan de travaux futurs, la Commission a besoin de déterminer avec précision le champ couvert par le sujet. M. Bennouna n'en tient pas moins à remercier le Groupe de travail pour ses efforts, qui ont suscité un débat intéressant en séance plénière.

45. M. KUSUMA-ATMADJA, après s'être joint aux membres de la Commission qui ont félicité le Rapporteur spécial pour son excellent premier rapport, dit que ses observations seront de caractère préliminaire. Tout d'abord, il tient à se référer à l'expérience de son propre pays, l'Indonésie, en tant qu'État successeur d'un ancien État colonial, les Pays-Bas. Avec le concours du secrétariat, il a pris la liberté de faire distribuer aux membres de la Commission un document retraçant l'expérience de l'Indonésie. Ce document porte sur des questions de nationalité découlant de trois types de succession distincts : premièrement, la succession pour ce qui touche à la majeure partie de ce qui constitue aujourd'hui l'Indonésie, où les problèmes de nationalité ont été réglés par un accord passé entre l'Indonésie et les Pays-Bas en 1950[4]; deuxièmement, la succession en ce qui concerne l'ancien

[4] Voir 2390e séance, note 8.

territoire de la Nouvelle-Guinée occidentale, réglée avec l'aide de l'ONU en 1962[5] et, troisièmement, la succession à l'égard du Timor oriental que, comme chacun sait, l'Indonésie estime avoir incorporé dans son territoire par intégration plutôt que par annexion[6]. Sans souscrire à toutes les critiques adressées par M. Yankov aux travaux du Groupe de travail, M. Kusuma-Atmadja pense qu'un certain travail de structuration s'impose et il espère que l'expérience de son pays s'avérera utile à cet égard.

46. S'agissant de la question du droit d'option, M. Kusuma-Atmadja fait observer que le droit de l'individu d'exercer son droit de l'homme à la nationalité est différent des préoccupations de l'État qui concernent essentiellement l'édification de la nation, mais ne leur est pas nécessairement contraire. Dans sa première loi sur la nationalité, de 1946, qui reflétait le désir d'un nouvel État d'en finir avec les pratiques discriminatoires de l'ancien régime colonial, l'Indonésie a adopté le principe du *jus soli*, grâce auquel toutes les personnes qui vivaient en territoire indonésien sont devenues citoyens indonésiens, à moins d'y avoir renoncé. Un décret publié par le Ministre de la justice de l'époque interdisait expressément de traiter de « Chinois » les citoyens indonésiens d'origine chinoise. Une nouvelle loi sur la nationalité combinant le *jus soli* et le *jus sanguinis* a été adoptée en 1958, alors que les Indonésiens commençaient à voyager à l'étranger et à avoir besoin d'une protection diplomatique fondée sur de nouvelles bases. L'expérience a montré qu'une minorité ethnique, qui, économiquement dynamique, souhaitait aussi s'arroger des droits spéciaux au plan politique, abusait du principe du *jus soli* généreusement reconnu. C'est ainsi que l'Indonésie avait de bonnes raisons politiques de modifier sa législation et a réussi à persuader la République populaire de Chine de changer sa législation interne pertinente dans l'esprit de la Conférence africano-asiatique de Bandung (Conférence de Bandung)[7].

47. M. Kusuma-Atmadja croit être en droit de dire que l'Indonésie a appliqué le droit d'option de façon libérale. En vertu d'un traité sino-indonésien sur la prévention des cas de double nationalité, par exemple, les mineurs conservent la nationalité de leur père jusqu'à l'âge de 18 ans, mais peuvent ensuite choisir la nationalité chinoise s'ils le souhaitent[8]. Le conjoint étranger d'un national indonésien jouit d'un délai d'un an pour opter pour l'une ou l'autre des deux nationalités. En cas de dissolution du mariage, le conjoint qui n'avait pas la nationalité indonésienne antérieurement au mariage peut, s'il le souhaite, recouvrer son ancienne nationalité.

48. M. Kusuma-Atmadja ne partage pas l'idée de M. Pellet selon laquelle le souci de l'État doit, dans tous les cas, l'emporter sur les droits individuels. Il existe un point de convergence en ce qui concerne la protection diplomatique, où l'Indonésie a pour pratique de demander à ses nationaux de respecter strictement les lois du pays étranger où ils se trouvent, tout en assurant naturellement une protection consulaire à ses nationaux.

49. L'accord qui s'est fait au sujet des personnes originaires des Moluques, qui avaient combattu dans les rangs de l'ancienne armée coloniale contre les forces indépendantistes d'Indonésie et avaient choisi de s'installer aux Pays-Bas avec leur famille à la fin du conflit, offre un autre exemple de la reconnaissance libérale du droit d'option par l'Indonésie. À peu près vingt ans plus tard, beaucoup de ces personnes, mécontentes de la vie qu'elles menaient aux Pays-Bas pour toutes sortes de raisons, ont demandé à bénéficier de la nationalité indonésienne. En sa qualité de ministre indonésien de la justice à ce moment-là, M. Kusuma-Atmadja est à l'origine de la loi dite des Moluquois qui a permis à plusieurs milliers de personnes de regagner l'Indonésie en tant que nationaux, certaines conservant même leur droit à une généreuse pension néerlandaise.

50. Pour résumer, le droit d'option de l'individu ne devrait pas être subordonné au droit de l'État de déterminer la nationalité. Il est naturellement très important que l'État exerce le droit qui est le sien à édifier la nation, mais il devrait le faire de façon judicieuse, comme l'Indonésie s'y est employée, en attachant une très grande importance, par exemple, au principe de l'unité de la famille. Sans être aussi critique que M. Yankov des résultats obtenus par le Groupe de travail, M. Kusuma-Atmadja a l'impression que ce dernier ne s'est intéressé qu'à l'Europe orientale. Il faudrait que, à l'avenir, il consacre une plus grande attention à l'expérience des anciens États coloniaux. S'il y était invité, M. Kusuma-Atmadja prêterait volontiers ses services au Groupe de travail.

51. Enfin, M. Kusuma-Atmadja ne pense pas que la Commission ait besoin de s'occuper de la question de la nationalité des personnes morales. Les sociétés multinationales ont les moyens de prendre soin de leurs propres intérêts. La Commission devrait axer son attention sur la question de la nationalité des individus, en particulier dans les pays issus de la décolonisation.

52. M. LUKASHUK a déjà formulé des observations positives sur le premier rapport du Rapporteur spécial et il sera donc bref. Il pense que le Groupe de travail est sur la bonne voie lorsqu'il relie le droit de l'individu à une nationalité, d'une part, et l'obligation de l'État de prévenir l'apatridie, d'autre part. La question très spéciale des personnes morales est à part et devrait être examinée à un stade ultérieur. Le principe du droit de l'individu à une nationalité en viendra sans aucun doute à être incorporé dans bien des législations nationales. À ce propos, M. Lukashuk appelle l'attention sur une disposition importante de la nouvelle Constitution russe aux termes de laquelle nul organe de l'État n'a le droit de priver une personne de la nationalité russe.

53. Dans son prochain rapport, le Rapporteur spécial pourrait consacrer plus d'attention aux questions de caractère général, en particulier à une définition de la notion de nationalité et des différents types d'État — fédération, confédération, etc. — dont une personne peut être nationale. Comme d'autres membres l'ont déjà fait observer, la question du lien entre le droit international et

[5] Accord (avec annexe) concernant la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 437, p. 273].

[6] Loi indonésienne promulguée le 17 juillet 1976.

[7] Tenue à Bandung (Indonésie) du 18 au 24 avril 1955.

[8] Voir 2390e séance, note 9.

les législations nationales sur des points autres que le règlement des problèmes de nationalité mérite aussi qu'on s'y arrête. Le rapport du Rapporteur spécial et celui du Groupe de travail montrent de façon convaincante que la nationalité n'est pas seulement une question de droit interne.

54. M. Lukashuk partage l'idée de M. Bennouna que certaines des conclusions du Groupe de travail concernant la position des États tiers, telle qu'elle ressort de la section 5 du rapport, risquent d'avoir des répercussions plutôt dangereuses dans la pratique. Ainsi, un individu qui a été privé de sa nationalité risquerait toujours d'être extradé en vertu d'un accord d'extradition passé entre l'État prédécesseur et l'État successeur, situation qui constituerait une violation manifeste des droits de l'homme de l'intéressé.

55. Tout en partageant pleinement le souci de productivité de M. Yankov, M. Lukashuk ne peut approuver ses critiques du travail du Groupe et souscrit plutôt à l'évaluation plus positive faite par M. Kusuma-Atmadja. De fait, il pense que le Groupe de travail a obtenu de meilleurs résultats que la Commission aurait pu escompter à ce stade et il tient à féliciter tant le Groupe de travail que le Rapporteur spécial de l'excellent travail réalisé dans un domaine jusqu'ici inexploré.

56. M. RAZAFINDRALAMBO pense, comme les précédents orateurs et M. Mahiou en particulier, que le Groupe de travail devrait être plus explicite quant à son intention de traiter ultérieurement de l'aspect du sujet relatif aux personnes morales et faire au moins allusion à la question. Plus précisément, il estime qu'il ne faudrait pas laisser aux personnes morales toute latitude pour choisir la nationalité du pays où elles veulent mener leurs activités.

57. Le Groupe de travail devrait prêter en particulier attention à la question importante de la double nationalité, au sujet de laquelle le Rapporteur spécial est demeuré pratiquement silencieux. Il s'agit là d'un problème très important, qui présente un intérêt particulier pour certains pays en développement, parce qu'il est lié à la décolonisation.

58. Se référant aux autres critères applicables au retrait et à l'octroi de la nationalité, traités dans la section 4 du rapport du Groupe de travail, M. Razafindralambo note qu'il est dit au paragraphe 27 que « comme condition d'un élargissement de la définition des personnes en droit d'acquérir sa nationalité », un État successeur devrait être autorisé à prendre des critères supplémentaires en considération. Compte tenu du fait qu'il est interdit à l'État prédécesseur d'adopter de tels critères, il se demande si cela n'aboutirait pas à privilégier ces critères et, par une extension abusive, à écarter certaines catégories de personnes, permettant ainsi une possible discrimination.

59. M. Razafindralambo fait siennes les réserves exprimées par M. Bennouna et M. Pellet au sujet des conséquences du non-respect par les États des principes applicables au retrait ou à l'octroi de la nationalité. Il ne voit pas en vertu de quel principe de droit international un État tiers s'immiscerait dans des problèmes qui, *a priori*, ne concernent que les seuls États prédécesseur et successeur.

60. Les principes régissant la responsabilité internationale visés au paragraphe 30 s'appliqueront de plein droit, mais ils ne suffiront pas, dans la mesure où ils ne mettent en cause que les États. Or, les problèmes de nationalité et surtout d'apatridie intéressent au premier chef l'individu; le recours classique à la CIJ risque donc de laisser l'individu dans une situation inconfortable pendant de longues années. C'est pourquoi le Groupe de travail devrait étudier la possibilité de dispositions relatives au règlement des différends prévoyant des procédures spécifiques, y compris arbitrales, susceptibles d'aboutir dans un laps de temps raisonnable. Le cas échéant, on pourrait aussi envisager la possibilité de prévoir le recours au Comité des droits de l'homme.

61. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA dit que le Groupe de travail a soumis un rapport concret sur une question abstraite qui échappe peut-être au bon sens. Le bon sens est la finalité du droit et si, sur les problèmes dont s'occupe le droit, on n'est pas animé au départ par le bon sens, on aboutit à des constructions qui relèvent de la fiction. Telle est tout au moins l'impression que le rapport pourrait donner. On peut s'interroger sur l'objectif poursuivi par le rapport et sur la façon dont on peut appréhender le sujet concrètement. La réponse de M. Pambou-Tchivounda à cette question s'articule autour de trois axes.

62. Tout d'abord, si M. Pambou-Tchivounda partage l'idée que le principe de base en la matière devrait être l'obligation de négocier, le bon sens voudrait que l'on en précise l'objet. L'obligation va un peu plus loin que ce qui est dit au paragraphe 5 du rapport, d'après lequel les États devraient avoir l'obligation de se consulter « en vue de déterminer si ce changement a des conséquences fâcheuses sur le plan de la nationalité ». Les États ne vont pas après tout entreprendre des négociations pour savoir si la succession d'États entraîne des conséquences fâcheuses. Les États concernés par une succession devraient plutôt être tenus de tout mettre en œuvre, et en fait ils en ont l'obligation, pour stabiliser les territoires intéressés en sécurisant les populations. M. Pambou-Tchivounda utilise le terme « sécuriser » parce que, à l'époque actuelle, on conçoit mal que des populations restent des années durant sous la tente dans le désert. C'est à ce type de situation qu'il faut songer, lorsque l'on doit mettre à la charge des États l'obligation de régler un cas de succession d'États qui a des incidences sur le sort des populations. Ce n'est pas juste un mot — « nationalité » — qui est en jeu, mais le sort de populations, et il faudrait que cela soit bien clair.

63. Deuxièmement, la partie du rapport qui traite du droit d'option peut susciter des malentendus. Dans le contexte de la succession d'États, ce droit devrait être encadré, canalisé. M. Pambou-Tchivounda ne disconvient pas qu'il s'agit d'un droit de l'homme, mais fait observer qu'il ne faut pas inverser les rôles : la succession d'États relève des États, et les individus ne sont pas chargés de la réglementer. Il appartient aux États, en pareil cas, d'éviter le désordre. La succession d'États est déjà en elle-même problématique aujourd'hui; laisser grand ouvert l'exercice par les individus d'un droit

d'option ne ferait qu'ajouter au problème. L'exercice d'un tel droit devrait donc être soumis à des conditions très strictes. Il faudrait en déterminer les titulaires et en circonscrire l'exercice dans le temps; M. Pambou-Tchivounda pense, à ce propos, à la question de la double nationalité. De plus, le rapport introduit curieusement la notion de nationalité secondaire — concept auquel il faudrait renoncer. La nationalité est ou n'est pas. Si elle doit s'adjoindre un autre élément, ce sera par le fait de la dualité ou de la multiplicité, il n'y aura pas de nationalité principale ni secondaire.

64. Troisièmement, il faudrait se préoccuper des enjeux supérieurs pour orienter des règles ou des directives que le droit international mettrait au service des États. Ces enjeux intéressent aussi les rapports entre les droits de l'homme et la souveraineté. Si la question pouvait être réglée par les individus eux-mêmes, le droit international — le droit fait par des États au service des États — n'en assumerait probablement pas la responsabilité. Selon M. Pambou-Tchivounda, un autre intérêt en jeu est l'intérêt affectif, voire matériel : et c'est ici, lui semble-t-il, que les deux questions, à savoir la succession d'États en matière de personnes physiques et la succession d'États en matière de personnes morales, convergent. Il se demande aussi si le titre du sujet ne devrait peut-être pas faire allusion au « sort » des personnes physiques et morales. Qui plus est, le rapport aurait dû soulever la question de la nationalité des directeurs de société, ce qui aurait contribué à définir les limites du sujet et, surtout, il aurait dû révéler plus clairement quelles sont les perspectives, compte tenu, d'une part, des différents types de succession d'États et, d'autre part, de la pratique des États dans les différents cas de figure.

La séance est levée à 13 h 15.

2412e SÉANCE

Jeudi 6 juillet 1995, à 10 h 15

Président : M. Pemmaraju Sreenivasa RAO

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Bennouna, M. Bowett, M. Crawford, M. de Saram, M. Eiriksson, M. Elaraby, M. Fomba, M. Güney, M. He, M. Idris, M. Jacovides, M. Kabatsi, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Razafindralambo, M. Rosenstock, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Vargas Carreño, M. Villagrán Kramer, M. Yamada, M. Yankov.

Visite d'un membre de la Cour internationale de Justice

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Oda, juge à la Cour internationale de Justice depuis près de vingt ans, qui s'était déjà distingué auparavant comme érudit, professeur, et aussi négociateur dans le cadre des conférences des Nations Unies sur le droit de la mer. M. Oda symbolise la grande tradition de l'Asie qui associe intelligence, sagesse et discipline. Le Président invite M. Oda à prendre la parole devant la Commission.

2. M. ODA rappelle que c'est en 1960, alors qu'il était le collaborateur de M. Yokota, membre japonais de la Commission, qu'il a assisté pour la dernière fois à une séance de celle-ci.

3. De son expérience de juge à la CIJ, il tire un double constat. Le premier est d'ordre personnel. Bien que l'esprit de contradiction ne soit pas un trait de sa personnalité, c'est un fait que, dans l'exercice de ses fonctions de juge, il lui arrive souvent de se trouver minoritaire, ce qui l'a conduit à rédiger de nombreuses opinions dissidentes ou individuelles. Le deuxième constat concerne le rôle général de la Cour. Une des caractéristiques de celle-ci tient au fait que, même s'il existe des différends internationaux dans le monde, elle ne peut exercer sa compétence que si elle est saisie. En l'occurrence, les États semblent être de plus en plus enclins à la saisir puisque son rôle général, qui ne comportait qu'une affaire en 1976, est aujourd'hui très chargé.

4. Le 30 juin 1995, la Cour a rendu son arrêt dans l'affaire relative au *Timor oriental (Portugal* c. *Australie)*[1]. Le 30 octobre marquera l'ouverture de la procédure orale dans l'affaire de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (requête pour avis consultatif)[2], laquelle risque d'être plutôt longue puisque plus de quarante États ont présenté un exposé écrit et que nombre d'entre eux ont indiqué leur intention de faire entendre des experts ou des témoins. La Cour devra ensuite décider dans quel ordre elle examinera les autres affaires qui se trouvent en état.

5. Le PRÉSIDENT remercie M. Oda de ces informations et le félicite pour son éminente contribution à la jurisprudence de la CIJ ainsi qu'au développement et à la diffusion du droit international.

Le droit et la pratique concernant les réserves aux traités *(suite*)* [A/CN.4/464/Add.2, sect. F, A/CN.4/470[3], A/CN.4/L.516]

[Point 6 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(fin*)*

6. M. AL-BAHARNA entend faire quelques observations d'ordre général avant d'examiner les propositions avancées par le Rapporteur spécial.

---

[1] *C.I.J. Recueil 1995*, p. 90.

[2] *Ordonnance du 1er février 1995, C.I.J. Recueil 1995*, p. 3.

* Reprise des débats de la 2407e séance.

[3] Reproduit dans *Annuaire... 1995*, vol. II (1re partie).