

Document:-
A/CN.4/SR.2479

Compte rendu analytique de la 2479e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1997, vol. I

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

« concernées » par la succession d'États. Mais on peut donner un autre sens à cette notion. Ainsi, lorsque la Tchécoslovaquie a cessé d'exister, il n'y a pas eu continuité de la nationalité tchécoslovaque et on a entendu alors par continuité le fait que la nationalité tchécoslovaque a été immédiatement remplacée par l'une des deux nouvelles nationalités. En rédigeant le projet d'articles et en particulier le paragraphe 1 de l'article 3, le Rapporteur spécial avait précisément pour objectif d'assurer la continuité en exigeant de chaque État concerné qu'il adopte au plus tôt une législation sur la nationalité; en vertu du paragraphe 2, les États doivent clairement établir que la nationalité a un effet rétroactif, en d'autres termes qu'elle joue à compter de la date de la succession d'États. Qui plus est, selon le paragraphe 2 de l'article 16, lorsqu'une personne devient apatride parce qu'il n'a pas été tenu compte du projet d'articles, les États tiers sont libres de la traiter comme possédant la nationalité qu'elle aurait acquise si le projet d'articles avait été appliqué.

77. La notion de présomption n'est pas exprimée expressément dans le texte que le Rapporteur spécial a rédigé mais elle y est implicite. M. Rosenstock a probablement raison; il est tout à fait possible qu'en remaniant le texte la Commission remédie facilement à d'importantes divergences d'opinions sur ce point.

La séance est levée à 13 heures.

2479^e SÉANCE

Mardi 20 mai 1997, à 10 heures

Président : M. João Clemente BAENA SOARES

Présents : M. Addo, M. Brownlie, M. Candiotti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Mikulka, M. Operti Badan, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Simma, M. Yamada.

La nationalité en relation avec la succession d'États (suite) [A/CN.4/479, sect. B, A/CN.4/480 et Add.1¹, A/CN.4/L.535 et Corr.1 et Add.1]

[Point 5 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET D'ARTICLES, DU PRÉAMBULE ET DES DÉFINITIONS (fin)

1. M. CANDIOTTI, félicitant à son tour le Rapporteur spécial pour la qualité du rapport à l'étude (A/CN.4/480 et Add.1), dit qu'il se limitera à ce stade à formuler de brèves observations sur l'économie générale du projet d'articles, les définitions proposées et le préambule.

2. S'agissant de l'économie du projet d'articles, M. Candiotti souscrit à la démarche du Rapporteur spécial, qui a jugé bon de diviser le projet en deux parties, la première étant consacrée aux principes applicables dans tous les cas de succession d'États et la seconde aux principes applicables à des cas particuliers, dans le but de guider les États dans leurs négociations et l'élaboration de leur législation en la matière. Comme d'autres membres de la Commission, il pense qu'il faut énoncer et développer dans la première partie (Principes généraux régissant la nationalité en relation avec la succession d'États) les principes généraux et les règles coutumières du droit international qui régissent la nationalité dans le contexte de la succession d'États, en particulier : la règle — ou la présomption — selon laquelle les individus qui passent sous la juridiction de l'État successeur acquièrent en principe, au moment même de la succession, sa nationalité; le principe selon lequel toute personne a droit à une nationalité; l'obligation de tous les États concernés d'éviter l'apatridie et, le cas échéant, la reconnaissance du droit des personnes concernées à opter librement pour une nationalité, selon le cas considéré, sans contrainte ni discrimination. La Commission devra, lors de l'examen du projet article par article, voir s'il ne conviendrait pas de clarifier ou d'améliorer l'énoncé de ces principes et de ces règles générales.

3. Se référant à la question de la décolonisation évoquée à la Commission dans le cadre de l'analyse de l'économie du projet d'articles, M. Candiotti relève avec intérêt que le Rapporteur spécial a précisé que les articles proposés pouvaient être dans bien des cas applicables aussi à la succession d'États consécutive à la décolonisation. Notant qu'au paragraphe 11 de l'introduction de son troisième rapport, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a décidé de laisser de côté, compte tenu des besoins actuels de la communauté internationale et du fait que la décolonisation est achevée, la catégorie des pays ayant accédé à l'indépendance par suite de la décolonisation, M. Candiotti fait remarquer, premièrement, que cette affirmation, valable en grande partie, n'est malgré tout pas complètement fondée. Il existe encore à travers le monde des territoires non autonomes où la décolonisation n'a pas encore eu lieu, et le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux est saisi de la situation de plusieurs d'entre eux. Deuxièmement, cette observation laisse entendre également que la décolonisation ne s'accomplit que par la voie de l'accession à l'indépendance. Certes, c'est là le cas le plus fréquent, mais non le seul : passage d'un territoire colonial sous la juridiction d'un autre État, ou réintégration du territoire dans cette juridiction, unification ou réunification sont autant de modalités de décolonisation possibles qui, elles aussi, peuvent faire naître des problèmes de nationalité. Aussi, M. Candiotti prie-t-il le Rapporteur spécial de tenir compte de ces considérations, au cas où la Commission déciderait de faire état dans son commentaire sur la portée du projet d'articles de la question de la décolonisation.

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1997*, vol. II (1^{re} partie).

4. M. Candiotti se déclare en principe favorable à l'incorporation de définitions dans un projet d'articles, surtout dans le cas d'une matière aussi complexe et technique que celle à l'étude. Cependant, il n'en demeure pas moins que la définition du terme « nationalité » proposée par le Rapporteur spécial ne fait que préciser le champ d'application du projet d'articles, en le limitant aux seules personnes physiques, comme la Commission l'a d'ailleurs décidé à juste titre. Cette délimitation du champ d'application devrait apparaître, en temps utile, dans l'intitulé même du projet d'articles ou encore, en termes généraux, dans un article distinct au début de la première partie.

5. Constatant que le Rapporteur spécial et d'autres membres de la Commission ont souligné la difficulté qu'il y avait à définir la notion de nationalité, allant même jusqu'à soutenir l'inutilité sur le plan pratique d'une telle définition, M. Candiotti pense que la Commission devra peut-être, ultérieurement, revenir sur la question de savoir s'il convient et s'il est possible d'incorporer une définition de la « nationalité » aux fins du projet d'articles, de manière à en faciliter la compréhension et l'interprétation, en ayant présent à l'esprit que dans certains systèmes juridiques, les notions de « nationalité », « citoyenneté », etc. ont une signification et un contenu distincts.

6. Quant aux expressions « État concerné » et « personne concernée », M. Candiotti relève que leur traduction en espagnol par *Estado interesado* et *interesado*, respectivement, est ambiguë, l'adjectif *interesado* ayant une acception très large. Il serait bon qu'en temps utile les membres de la Commission de langue espagnole se penchent sur cette question de traduction et cherchent à mieux rendre ces expressions en espagnol, peut-être respectivement par *Estado involucrado* et *persona afectada*.

7. Enfin, M. Candiotti approuve l'incorporation d'un préambule dans le projet d'articles, de même que la teneur proposée à ce stade par le Rapporteur spécial, étant entendu, comme celui-ci l'a expliqué et comme l'indiquent les trois points de suspension qui apparaissent à la fin, qu'il sera même possible d'en étoffer le texte.

8. En conclusion, M. Candiotti souscrit à l'économie générale et à la teneur du projet d'articles et se réserve le droit de formuler éventuellement d'autres observations lors de l'examen article par article.

9. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO souhaite avant toutes choses rendre hommage au Rapporteur spécial pour le travail constructif accompli. Se référant au débat que la Commission, fort à propos, a engagé sur la relation entre le droit international et le droit interne des États en matière de nationalité, il souscrit sans réserve à l'idée qu'il faut élaborer le projet d'articles en maintenant un équilibre entre ces deux branches du droit, pour garantir l'acceptation et l'application par les États du futur instrument et, partant, sa légitimité. Certes, ainsi qu'il a été déjà souligné, les questions de nationalité relèvent de la compétence interne des États, mais elles ont également un rapport avec le droit international dans la mesure où elles touchent aux droits de l'homme, plus précisément au droit à la nationalité consacré dans divers instruments de caractère universel, et où l'objet de l'exercice entrepris consiste à éviter l'apatridie.

10. S'agissant de l'économie du projet d'articles, M. Rodríguez Cedeño approuve la proposition du Rapporteur spécial de diviser le projet en deux parties, l'une étant consacrée aux principes généraux et l'autre aux principes applicables à des cas particuliers de succession d'États. Il considère par ailleurs, comme d'autres membres de la Commission, que le projet d'articles doit concerner concrètement les seuls cas de succession d'États se produisant conformément au droit international. En particulier, il convient, comme il est précisé au paragraphe 12 de l'introduction du troisième rapport du Rapporteur spécial, que le projet d'articles ne s'applique pas aux questions de nationalité qui pourraient se poser à l'occasion d'une annexion du territoire d'un État par la force.

11. De même, M. Rodríguez Cedeño approuve l'incorporation dans le projet d'un préambule composé de dispositions précises ayant un rapport concret avec les autres dispositions. Il propose de faire état dans le texte soumis des questions touchant l'apatridie et les droits de l'enfant, puisque le Rapporteur spécial a laissé ouverte la possibilité de développer ce texte.

12. En ce qui concerne les définitions proposées par le Rapporteur spécial, M. Rodríguez Cedeño pense qu'elles doivent figurer dans le corps même du texte et suivre les définitions retenues dans les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983. Ces définitions devraient inclure une définition du terme « nationalité », qui déterminera le champ d'application du projet d'articles et qui, assimilé au terme « citoyenneté », lui emprunterait sa dimension juridique qui viendrait se greffer sur sa dimension sociologique propre. Aux fins du projet d'articles, le terme « nationalité » doit s'entendre du lien juridique entre une personne, en l'occurrence physique, et un État, s'inspirant en cela de la définition élaborée par la Cour internationale de Justice² et de celle donnée à l'article 2 de la Convention européenne sur la nationalité³.

13. De l'avis de M. Rodríguez Cedeño, le projet d'articles devrait concerner toutes les situations qui pourraient se poser en cas de succession d'États, sans être pour autant lourd et par trop détaillé. À cet égard, se référant à l'article premier (Droit à une nationalité) — peut-être un des plus importants du projet d'articles, car il énonce le droit à une nationalité dans un contexte précis —, M. Rodríguez Cedeño relève que le paragraphe 2 concerne la question du droit à la nationalité des enfants nés après la date de la succession d'États, en faisant reposer le lien uniquement sur le critère territorial. Il serait peut-être bon d'élargir ce critère fondamental pour éviter l'apatridie : en d'autres termes, il faudrait essayer d'envisager toutes les situations possibles afin que le projet d'articles puisse atteindre son objectif principal, à savoir garantir l'acquisition d'une nationalité en cas de succession d'États et éviter l'apatridie.

14. M. Rodríguez Cedeño se réserve le droit de revenir sur le projet lors de l'examen article par article.

15. M. SEPÚLVEDA se plaît à relever que le Rapporteur spécial, avec sa perspicacité, son savoir et sa connaissance des réalités internationales avec toutes leurs

² Affaire *Nottebohm* (voir 2475^e séance, note 6), p. 23.

³ Voir 2477^e séance, note 7.

limitations implicites, a apporté une contribution majeure à la systématisation du droit de la nationalité en relation avec la succession d'États, se montrant digne des meilleures traditions de la Commission en matière de codification et de développement progressif du droit international.

16. Relevant que le sujet, intitulé à l'origine « Succession d'États et nationalité des personnes physiques et morales », s'intitule désormais « La nationalité en relation avec la succession d'États » — par analogie avec celui de la succession d'États en matière de traités et celui de la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État —, il se demande si cette modification subtile introduit une nuance visant à privilégier l'examen de la question de la nationalité, par rapport à celle des effets d'un changement de souveraineté sur la nationalité des individus. La résolution 51/160, par laquelle l'Assemblée générale a prié la Commission d'entreprendre l'étude de fond du sujet intitulé « La nationalité en relation avec la succession d'États », ne répond pas complètement à son interrogation. En effet, la Commission doit indiquer clairement si elle souhaite insister davantage sur la nationalité ou, au contraire, comme prévu initialement, poursuivre ses travaux sur le thème général de la succession d'États et déterminer ses effets dans des domaines donnés.

17. Passant à la question des définitions, M. Sepúlveda considère qu'il faudrait incorporer les définitions dans le corps même du texte en cours d'élaboration, en centrant celui-ci sur les individus et non sur les territoires. Il s'ensuit que la définition de l'expression « succession d'États » proposée par le Rapporteur spécial et qui est calquée sur celle figurant dans les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 ne convient pas en l'occurrence, la situation étant différente : sont visées par le projet des personnes, et non des territoires — sauf naturellement dans le cas extrême d'une succession d'États concernant un territoire inhabité. Il faudrait donc peut-être ajouter dans cette définition, à la notion de « territoire », celle de « population ».

18. Comme il est indiqué dans le troisième rapport, la réglementation en matière de nationalité relève foncièrement du droit interne, mais le droit international impose certaines limitations à la liberté d'action des États dans ce domaine. Il s'agira en conséquence de déterminer si le projet d'articles à l'étude pose un ensemble de règles entraînant des obligations internationales pour les États. Il énonce le droit à une nationalité dans le contexte de la succession d'États, mais il faudrait peut-être voir s'il existe, à titre de corollaire, pour les États concernés l'obligation d'accorder leur nationalité et si les dispositions du projet d'articles suffisent à asseoir cette nouvelle obligation, et définir avec précision les obligations incombant à l'État conformément au droit international. Il importerait donc de déterminer si c'est simplement la volonté des États concernés qui établit l'existence d'une obligation et, partant, si la codification et le développement progressif du droit international en la matière se prêtent à l'énoncé de principes directeurs.

19. La question des effets de la succession d'États sur la nationalité des personnes physiques appelle des décisions de fond sur tous ces problèmes. S'il est vrai que la Commission a admis à des séances précédentes qu'il serait préférable de ne pas se pencher pour le moment sur le type

d'instrument juridique à mettre au point, il n'en reste pas moins qu'elle doit définir la portée et la nature juridique des obligations imposées, et par conséquent préciser si elle entend élaborer de simples principes directeurs appelés à guider les États et qui prendraient la forme d'une déclaration — auquel cas la portée des obligations imposées se trouverait extrêmement limitée — ou si au contraire elle entend aller au-delà et envisager l'élaboration d'une convention, qui énoncerait toutes les obligations et tous les droits qui en découlent.

20. M. OPERTTI BADAN félicite le Rapporteur spécial d'avoir réussi à établir dans son troisième rapport un équilibre harmonieux entre le droit interne et le droit international, en particulier à l'article 3 (Législation concernant la nationalité et les questions connexes) — que le projet d'articles revête en définitive la forme d'un instrument ayant force obligatoire ou celle d'une simple déclaration. Cela dit, il fait observer à propos du paragraphe 2 de cet article que l'acquisition de la nationalité constitue sans doute un aspect du droit international qui met en jeu et le droit public et le droit privé. La nationalité est, à ce jour encore, un point de rattachement qui détermine la réglementation de toute une série de droits connexes. Il se pourrait donc que la règle, générale, énoncée dans le paragraphe en question affecte le droit naissant de la nationalité en relation avec les droits de la personne et de la famille.

21. Notant que M. Ferrari Bravo a émis des doutes quant à l'opportunité de l'article 9 (Unité de la famille) étant donné qu'il serait difficile d'appliquer un concept de la famille univoque ou universel dès lors que la définition de la famille varie selon le système culturel des États, M. Operti Badan juge utile de maintenir l'article 9, en y ajoutant à la fin une référence à la nécessité de permettre aux membres d'une même famille de demeurer ensemble ou de se regrouper conformément à son statut juridique originel.

22. M. Operti Badan émet des doutes quant à la compatibilité du paragraphe 3 de l'article 10 (Droit de résidence) avec d'autres instruments internationaux, en particulier le Pacte de San José. Il craint que cette disposition n'entraîne comme corollaire l'obligation de quitter le territoire d'un État. S'il est vrai que la règle proposée s'inscrit dans le cadre plus large de la succession d'États et de la nationalité en relation avec la succession d'États, il n'en demeure pas moins que la réglementation de cette question ne doit pas porter préjudice aux autres acquis, comme par exemple le droit de toute personne de choisir sa résidence. M. Operti Badan attend des précisions du Rapporteur spécial sur ce point.

23. En conclusion, M. Operti Badan déclare souscrire à l'économie du projet d'articles et aux solutions proposées. Enfin, faisant observer que le paragraphe 3 de l'article 2 du statut de la CDI admet qu'un candidat à un siège à la Commission peut avoir une double nationalité, il souhaiterait que la CDI, en réglementant la question de la nationalité en relation avec la succession d'États, reconnaisse la possibilité d'avoir une double nationalité.

24. M. KABATSI félicite le Rapporteur spécial, d'être parvenu en une année à soumettre un projet complet d'articles accompagnés de commentaires à la Commis-

sion, qui pourra ainsi progresser rapidement dans l'examen du sujet. Le projet d'articles vise principalement à réaffirmer le droit de chacun à une nationalité et la nécessité d'éviter l'apatridie, notamment dans les cas de succession d'États, et M. Kabatsi en approuve pleinement la structure générale et la division en deux parties distinctes. Il appuie également les idées essentielles énoncées dans le préambule et les définitions proposées.

25. En ce qui concerne la forme finale du projet d'articles, M. Kabatsi ne voit pas pourquoi il faudrait nécessairement que ce soit une déclaration. Il est, quant à lui, favorable à l'élaboration d'un traité ou d'une convention. Il rappelle à ce propos que contrairement à ce que dit le Rapporteur spécial au paragraphe 4 de l'introduction de son troisième rapport, l'Assemblée générale n'a pas expressément demandé à la Commission de préparer un projet d'articles accompagnés de commentaires sous la forme d'une déclaration pouvant être adoptée par l'Assemblée générale. En effet, s'il est vrai que de nombreux représentants à l'Assemblée générale ont indiqué leur préférence pour une déclaration, un assez grand nombre a aussi jugé prématuré de se prononcer sur la forme que devrait prendre le résultat final des travaux tandis que d'autres se sont même déclarés favorables à l'élaboration d'un instrument ayant force obligatoire, ainsi qu'il ressort des paragraphes 11 et 12 du résumé thématique des débats tenus à la Sixième Commission (A/CN.4/479, sect. B). De l'avis de M. Kabatsi, rien n'empêche par conséquent la Commission d'opter pour un instrument de ce type pour lier les États.

26. En ce qui concerne la question de l'octroi automatique de la nationalité de l'État successeur aux personnes concernées, M. Kabatsi considère que, contrairement à ce qu'il pensait au début, cette idée ne ressort pas assez du projet d'articles et qu'il serait effectivement très important, comme l'ont estimé d'autres membres de la Commission, de la formuler expressément. Ainsi serait évité le risque d'apatridie auquel sont exposées les personnes concernées, et en particulier les membres de minorités, entre la date de la succession d'États et celle de la promulgation d'une loi nationale en la matière.

27. M. HERDOCIA SACASA félicite le Rapporteur spécial pour son remarquable travail sur la question de la nationalité en relation avec la succession d'États. Il approuve la structure générale du projet et sa division en deux parties distinctes. Celle-ci est tout à fait judicieuse étant donné que les modifications territoriales ont des conséquences différentes et qu'il est nécessaire de traiter séparément certains cas particuliers. Compte tenu de l'importance qu'il revêt pour l'interprétation du texte, le préambule est non seulement utile mais même indispensable et M. Herdocia Sacasa partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel il revient à la Commission et non pas à la Conférence diplomatique, comme c'est généralement l'usage, de l'élaborer. Il appuie également l'idée du Rapporteur spécial de laisser à la Commission la possibilité d'ajouter d'autres alinéas à ce préambule. Quant aux définitions, elles sont essentielles pour la compréhension du projet d'articles et, par conséquent, il conviendrait qu'elles figurent dans le texte du projet d'articles sous forme d'un article distinct, bien que ce ne soit pas généralement l'usage dans les déclarations.

28. Pour renforcer l'équilibre du projet d'articles, M. Herdocia Sacasa pense qu'il faudrait préciser la relation entre le droit international et le droit interne et mettre plus en évidence la dimension nouvelle qu'acquière les principes de la nationalité dans le contexte exceptionnel de la succession d'États, compte tenu des principes généraux en la matière. Il faudrait également énoncer plus clairement les obligations de l'État par rapport à ses droits. Par exemple, la Déclaration de Venise⁴ prévoit que dans tous les cas de succession d'États, l'État successeur doit accorder sa nationalité à tous les ressortissants de l'État prédécesseur qui résidaient habituellement sur le territoire de cet État. Il importe donc de réfléchir plus avant à cette question pour veiller à combler toutes les lacunes juridiques qui pourraient apparaître à cet égard.

29. M. Herdocia Sacasa estime par ailleurs que l'accent devrait être mis dans le texte sur le développement du droit international. Le Rapporteur spécial n'a en effet pas retenu certains concepts sous prétexte que la pratique en la matière n'était pas suffisante. Or, dans le domaine de la protection des droits de l'homme, le droit international progresse beaucoup plus rapidement que dans d'autres, et il existe un lien étroit entre les droits de l'homme et les effets de la succession d'États. Il conviendrait par conséquent de revoir cette question, car rien ne peut justifier l'incompatibilité d'une loi nationale avec cet ensemble de normes de protection des droits de l'homme.

30. Enfin, M. Herdocia Sacasa se félicite de l'inclusion dans le texte du concept de droit fondamental à la nationalité. Dans ce contexte, il faudrait poursuivre la réflexion sur le droit connexe de choisir sa nationalité, lequel ne doit pas avoir d'effets préjudiciables sur le droit de résidence, lequel est reconnu dans la Convention européenne sur la nationalité.

31. M. GOCO note que, dans ses commentaires, le Rapporteur spécial souligne la primauté du droit interne en matière de nationalité et rappelle qu'il appartient à chaque État de déterminer quels sont ses ressortissants. Il ne s'agit pas uniquement d'une prérogative mais d'un droit de l'État. Dans la plupart des constitutions nationales, il existe un article sur l'octroi, la perte ou l'acquisition de la citoyenneté. Il est vrai que la question à l'étude est celle de la nationalité en relation avec la succession d'États, ce qui donne à la question une dimension nouvelle qui exige donc un traitement différent compte tenu notamment du fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce le droit de toute personne à une nationalité⁵.

32. Quoi qu'il en soit, même s'il est possible, conformément au droit international, d'inviter chaque État, comme le fait l'article 3, à « adopter sans retard injustifié une législation concernant la nationalité », il reste que cette législation doit être compatible avec la Constitution ou la Loi fondamentale de l'État concerné. Il est impossible de promulguer des lois qui soient contraires à la Constitution. En outre, même si la loi adoptée est conforme à la Constitution, elle prévoira certainement les modalités ou les conditions à remplir en matière d'acquisition de la nationalité par les personnes concernées en cas de succession d'États. C'est l'idée implicite que contient le membre

⁴ Voir 2475^e séance, note 22.

⁵ Ibid., note 8.

de phrase « les questions connexes en relation avec la succession d'États » du paragraphe 1 de l'article 3 du projet.

33. Enfin, compte tenu des prescriptions de la loi, il s'écoulera nécessairement un certain laps de temps entre la date de la succession et l'achèvement du processus administratif ou judiciaire d'octroi de la nationalité. Se pose alors le problème du statut de la personne concernée pendant cette période. Celui-ci reste entier bien que l'article 3 prévoit que la législation de l'État concerné dispose que l'acquisition de la nationalité prend effet à la date de la succession d'États et que les personnes concernées sont informées des options que cette législation peut leur offrir. Or il est indispensable de le résoudre car pendant cette période de transition, la personne concernée peut être appelée à s'acquitter de certaines obligations ou à exercer certains droits liés à la citoyenneté tels que le droit de vote ou le service militaire. La notion de présomption, qui est évoquée par le Rapporteur spécial, est intéressante mais risque d'entrer en conflit avec plusieurs autres dispositions qui figurent dans les principes généraux, en particulier celles qui ont trait à la résidence habituelle ou au droit d'option.

34. M. Goco se demande par conséquent si, dans le cas d'une succession effective d'États, c'est-à-dire lorsque l'État prédécesseur a complètement disparu, il ne vaudrait pas mieux prévoir que la nationalité de l'État successeur soit conférée automatiquement à toutes les personnes concernées. Cela n'empêcherait pas l'État successeur de promulguer ultérieurement une loi fixant les conditions dans lesquelles cette nationalité pourrait être retirée ou perdue, par exemple en cas d'option pour une autre nationalité ou de services rendus à un État ennemi. De manière générale, la citoyenneté est considérée comme un privilège accordé par l'État.

35. L'article 4 (Octroi de la nationalité aux personnes ayant leur résidence habituelle dans un autre État) ne traite que des personnes ayant leur résidence habituelle dans un autre État dont elles ont également la nationalité. Cela signifie que, dans les autres cas, l'État successeur peut être tenu d'accorder sa nationalité à toute personne qui, selon les termes de l'article premier, « possédait la nationalité de l'État prédécesseur [...] ou était en droit d'acquérir cette nationalité conformément au droit interne de l'État prédécesseur ». Il ressort du paragraphe 2 que l'État successeur pourrait imposer sa nationalité contre leur gré à des personnes ayant leur résidence habituelle dans un autre État s'il apparaît qu'en ne le faisant pas elles risqueraient de devenir apatrides.

36. En prévoyant d'octroyer automatiquement la nationalité de l'État successeur à la personne concernée, on pourrait se passer d'un grand nombre de dispositions traitant de situations déjà évoquées dans les principes généraux. Certains articles sont en effet trop détaillés et énoncent des conditions qui sont prévues dans la plupart des lois nationales sur la citoyenneté. C'est le cas de l'article 5 (Renonciation à la nationalité d'un autre État conditionnant l'octroi de la nationalité) ou de l'article 6 (Perte de la nationalité d'un État lors de l'acquisition volontaire de la nationalité d'un autre État). Ces articles traitent de conditions élémentaires et il vaudrait mieux formuler les idées générales exprimées dans les articles sous forme de

préceptes ou de principes pour guider les États parties à la future déclaration.

37. Enfin, M. Goco est d'avis qu'il faudrait reformuler l'article 12 (Non-discrimination) qui, tel qu'il est libellé, donne à penser que l'application de critères fondés sur des considérations ethniques, linguistiques, religieuses ou culturelles n'est pas interdite. Cela peut être admis en droit interne mais pas en droit international.

38. M. MIKULKA (Rapporteur spécial) constate que M. Goco a formulé des observations sur certains articles précis et non pas sur la structure générale du projet, son titre, son préambule et les définitions proposées, comme cela était convenu. Il regrette cette confusion et souhaiterait que le débat reste organisé comme prévu de façon à pouvoir répondre aux questions posées.

39. M. DUGARD souhaiterait que le Rapporteur spécial indique aux membres de la Commission si une décision définitive a été prise quant à la forme — déclaration ou convention — que revêtira l'instrument en cours d'élaboration, car cette forme peut influencer la formulation des projets d'articles.

40. M. MIKULKA (Rapporteur spécial) ne peut que rappeler qu'en vertu de la résolution 51/160 de l'Assemblée générale, la Commission est invitée à rédiger un projet d'articles accompagné de commentaires, visant la forme d'une déclaration, sans préjudice toutefois d'une décision différente que pourrait prendre l'Assemblée générale à un stade ultérieur des travaux, sur la recommandation de la Commission. Il souligne néanmoins, que la question de la forme de l'instrument a une incidence sur la teneur du projet. Contrairement à ce qui est le cas pour une déclaration, la forme conventionnelle permettrait aux parties, éventuellement, de déroger aux règles du droit coutumier.

41. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA estime, puisque l'Assemblée générale ne préjuge pas de la décision finale dans sa résolution 51/160, qu'il y aura lieu de tenir compte des tendances très fortes qui se manifestent déjà au sein de la Commission en faveur de l'une ou l'autre formule. Il propose donc qu'au terme du débat général sur la question globale de la structure du texte, le secrétariat établisse l'état des tendances qui se seront dégagées des prises de position respectives des membres de la Commission.

42. M. ECONOMIDES considère que la question de la nature du projet est de toute première importance et que l'idée d'une déclaration ne constitue encore qu'une hypothèse. Il serait certes prématuré que la Commission ouvre à ce stade le débat sur ce point, mais elle devrait décider d'y revenir à un stade ultérieur lorsque le projet sera à peu près élaboré, car c'est aussi le mérite propre de celui-ci qui pourra l'orienter vers l'une ou l'autre formule. Tout membre de la Commission doit donc garder à l'esprit que le texte peut être soit celui d'une déclaration, soit celui d'une convention.

43. M. FERRARI BRAVO admet que, si la Commission élabore une déclaration, il lui faut respecter le droit international général dans la mesure du possible, à supposer que le contenu de ce droit soit exactement connu. Il a toutefois le sentiment que le domaine à l'examen est un

peu particulier en ce qu'il touche au droit interne des États et à la manière dont ceux-ci interprètent et appliquent, en droit interne, certaines règles générales du droit de la nationalité en relation avec les effets de la succession d'États. Ce serait donc plutôt le domaine d'une sorte de loi modèle ou d'un ensemble de principes pouvant servir de modèle pour une législation future, ce qui est éminemment nécessaire vu l'apparition de nouveaux États ou de nouvelles entités dépourvus de l'expertise nécessaire en matière de droit international. Il exprime donc son accord pour que la Commission revienne ultérieurement sur la forme de l'instrument, mais conteste l'idée d'opérer immédiatement un partage entre déclaration et convention. Il pourrait en effet exister des zones grises entre les deux solutions du fait que, dans ce domaine plus que dans d'autres, le droit international doit servir le droit interne des États et ne pas rester isolé dans son propre contexte.

44. Pour M. OPERTTI BADAN, la Commission peut épuiser la question des principes et de la structure du texte sans avoir à se prononcer une fois pour toutes sur la nature de l'instrument en cours d'élaboration, mais lorsqu'elle abordera l'examen de la deuxième partie (Principes applicables à des cas particuliers de succession d'États), il lui sera difficile de progresser en l'absence d'une telle décision. Il propose donc que, lorsqu'elle aura terminé l'étude de la première partie, y compris éventuellement l'examen article par article, la Commission prenne position sur la forme de son projet avant d'aborder la deuxième partie. Faute d'une telle décision, ses travaux risquent d'être limités, ce qui nuirait à leur validité.

45. M. ADDO exprime sa perplexité devant le fait que lorsqu'il a soulevé la question de la forme (2478^e séance), le Président lui a alors répondu en excluant toute réouverture du débat sur ce point. Il pense que la Commission doit décider si elle entend ou non prendre position sur la question de la forme avant d'aborder l'examen détaillé du projet.

46. M. YAMADA indique qu'ayant pris part au cours des deux années précédentes aux travaux du Groupe de travail sur la nationalité en relation avec la succession d'États, il n'a que peu d'observations à faire au stade de l'examen général du sujet. S'agissant tout d'abord des définitions, il préférerait qu'elles fassent l'objet d'un article propre plutôt que d'une note de bas de page relative au titre, bien que ce ne soit pas là un aspect essentiel du projet. Il pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une définition substantielle de la nationalité, mais estime que la définition retenue à l'alinéa *f* vise moins la terminologie que le champ d'application des projets d'articles. Il se demande donc si elle ne pourrait pas figurer dans un article distinct.

47. Pour ce qui est du préambule, M. Yamada est d'avis, à l'instar du Rapporteur spécial, et en tirant les leçons de son expérience récente à l'Assemblée générale en ce qui concerne l'élaboration de la convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, qu'il est préférable que la Commission rédige elle-même un projet, même si cela déroge quelque peu à l'usage. À propos de l'idée énoncée au deuxième alinéa du préambule, il pense que la Commission ne devrait pas aborder la question des rapports entre droit interne et droit international dans le domaine de la

nationalité en général, puisque le sujet à l'examen ne vise que les incidences de la succession d'États sur la nationalité. En effet, les lois relatives à la nationalité en vigueur dans les différents États prévoient l'acquisition de la nationalité soit par application des principes du *jus soli* ou du *jus sanguinis* soit par la voie de la naturalisation qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'État, mais elles n'envisagent pas l'hypothèse de la succession d'États. Lorsque celle-ci survient, la question de la nationalité est réglée par voie d'accord entre les États concernés ou par l'adoption d'une législation interne spéciale d'effet rétroactif. Il revient donc à la Commission d'envisager le rapport entre le projet d'articles et les normes législatives particulières qui seront adoptées aux fins de régler les questions de nationalité à la suite d'une succession d'États. D'où la question de savoir si, lorsqu'il adoptera ses normes législatives propres, un État sera tenu de se conformer strictement aux principes énoncés dans le projet d'articles ou s'il pourra s'en écarter. C'est là le problème fondamental que la Commission doit aborder franchement, le cas échéant dans le cadre d'un article spécifique, et qui rejoint la question de la nature et de la forme de l'instrument à élaborer.

48. M. LUKASHUK estime, à l'instar d'autres membres de la Commission, que celle-ci doit d'abord élaborer un projet avant d'aborder la question du statut et de la forme du futur instrument. Pour ce qui est du lien entre droit interne et droit international à l'égard de la nationalité, il propose que la Commission reprenne la formulation tout à fait satisfaisante figurant à l'article premier de la Convention de La Haye de 1930, dont s'est déjà inspirée la Convention européenne sur la nationalité.

49. M. Sreenivasa RAO, après avoir rendu hommage au travail exemplaire accompli par le Rapporteur spécial, observe tout d'abord que la Commission s'est fixé une première limite en décidant de n'examiner les problèmes de nationalité que dans le contexte de la succession d'États. En outre, elle a décidé de s'en tenir provisoirement à la nationalité des personnes physiques, en se réservant toutefois la possibilité d'étudier ultérieurement la question des personnes morales. C'est dans cette perspective qu'il faut notamment considérer la définition de la « nationalité » que propose le Rapporteur spécial.

50. La plupart des définitions figurant dans le projet sont simples et acceptables bien qu'il puisse sembler préférable de les insérer dans le texte plutôt que dans une note de bas de page. L'idée d'un préambule ne s'imposait pas d'emblée mais, après de plus amples examens et réflexions, M. Sreenivasa Rao est convaincu de son utilité, puisqu'il allégera d'autant le travail à effectuer à un stade ultérieur, lorsque le projet d'articles sera examiné à l'Assemblée générale ou dans le cadre de toute autre instance appropriée.

51. Le projet d'articles proposé étant principalement axé sur le problème de la dissolution d'un État, bien que d'autres cas soient effectivement traités dans la deuxième partie, il y est fait référence aux situations récentes dans lesquelles un État a totalement disparu pour faire place à plusieurs États successeurs. À ce propos, M. Sreenivasa Rao souligne la nécessité de ne pas faire une part trop grande à des problèmes spécifiques liés à une époque particulière. Pourtant, s'agissant de la nationalité, aucun ins-

trument ne saurait prétendre avoir un caractère absolument uniforme, universel et rigide. L'expérience montre que, selon les régions, les pays et les époques, les problèmes reçoivent des solutions différentes. L'application, par le biais de la législation interne, des grands principes du *jus soli* et du *jus sanguinis*, a parfois pour effet de créer une double nationalité ou une pluralité de nationalités. Eu égard à cette complexité et à cette diversité, l'orateur pense que la Commission devrait proposer un projet d'articles sous la forme d'une déclaration de valeur générale qui pourrait être appliquée par les États en fonction de leurs besoins et de leur situation propres.

52. Dans ce cadre, la Commission ne pourra traiter la question de la teneur de la nationalité, qui présente pourtant un intérêt tout particulier dans le contexte des droits de l'homme en général et des problèmes des minorités et d'autres catégories de personnes en particulier.

53. S'agissant du critère de la légalité de la succession, la complexité des situations survenues au cours des années récentes montre que, hormis dans le cas évident de l'annexion d'un territoire par la force, il n'est pas toujours facile à appliquer. Le principe de continuité, quant à lui, ainsi que la présomption qui en découle, devrait inspirer la solution, dans la sécurité, de nombre de problèmes envisagés par le Rapporteur spécial. Le droit d'option, droit fondamental de l'individu, a été fort bien traité par le Rapporteur spécial. M. Sreenivasa Rao tient toutefois à souligner qu'à son avis il s'agit d'un droit que toute personne est réputée posséder et que l'État est tenu de lui donner, plutôt que d'un droit qui lui est concédé en vertu du droit interne.

54. Il n'y a pas lieu d'opposer systématiquement droit interne et droit international et de proclamer la primauté de l'un sur l'autre. Il s'agit en effet de deux aspects tout aussi utiles et mutuellement complémentaires. Plutôt que d'énoncer un principe général en la matière comme cela est fait dans le projet de préambule, mieux vaut énoncer dans le corps du projet les restrictions ou limitations jugées essentielles ou souhaitables à cet égard. Enfin, le régime qui serait institué gagnerait en stabilité et en continuité si l'on réaffirmait l'importance du droit coutumier et la valeur des éventuelles dispositions conventionnelles régissant les problèmes de nationalité en cas de succession d'États.

55. M. MIKULKA (Rapporteur spécial) résume le débat général consacré au titre du projet d'articles, à sa portée, à son préambule et aux définitions qui y figurent. S'agissant du titre du projet, comme d'autres membres de la Commission l'ont fait remarquer, il n'a pas à être identique au titre du sujet. Ce dernier, « La nationalité en relation avec la succession d'États », couvre toujours tant les personnes physiques que les personnes morales, et il convient de le conserver en l'état afin de pouvoir reprendre plus tard la question de la nationalité des personnes morales sans avoir à demander l'approbation de l'inscription d'un nouveau point à l'ordre du jour. Le projet à l'examen, en revanche, se limite à ce stade à la nationalité des personnes physiques, et cette limitation peut être inscrite dans le titre du projet, mais également dans un article sur la portée de celui-ci, voire dans un alinéa du préambule. Le Comité de rédaction est en tout état de cause l'instance qui convient le mieux pour en décider. Par ailleurs, le titre

du sujet a lui-même évolué puisqu'il se réfère au départ, dans la version anglaise du moins, aux conséquences (*the impact*) de la succession d'États sur la nationalité. La Commission a jugé que cette formulation était restrictive et excluait certains problèmes de nationalité liés à la succession d'États sans en être la conséquence directe. Pour éviter des débats doctrinaux sur ce qui est une conséquence directe de la succession d'États et ce qui relève déjà de la compétence de l'État successeur, la Commission a opté pour la formulation plus neutre actuelle : « La nationalité en relation avec la succession d'États ».

56. En ce qui concerne la portée du projet d'articles, d'aucuns ont fait valoir qu'elle ne devait pas exclure des questions liées à la nationalité mais ne relevant pas de celle-ci au sens strict. Le projet contient déjà certaines dispositions qui traitent de ces questions connexes. L'obligation de négocier, par exemple, ne porte pas seulement sur la nationalité mais aussi sur les problèmes de pension, de sécurité sociale, etc. En la matière, c'est à la Commission qu'il revient de décider de ce qu'est le juste équilibre.

57. Pour ce qui est de l'économie générale du projet, la Commission semble d'accord sur la structure proposée, qui est reprise des Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, à savoir une partie consacrée aux principes généraux (et non aux principes « absolus » comme il est dit dans le texte français du commentaire précédant l'article premier) et une seconde aux principes applicables dans des cas spécifiques de succession d'États. Le Rapporteur spécial reviendra sur certaines questions posées à propos de la structure de cette deuxième partie lorsque la Commission abordera l'examen du projet article par article.

58. Pour ce qui est, enfin, de la forme que prendra l'instrument en cours d'élaboration, la formule de la déclaration et celle de la convention ne sont pas mutuellement exclusives. L'Assemblée générale a demandé à la Commission d'élaborer à ce stade un projet de déclaration, formule qui ne manque pas d'intérêt en ce sens qu'une déclaration peut être adoptée relativement plus vite qu'une convention et ne pose pas les mêmes problèmes de ratification, mais rien n'empêche la Commission de réfléchir aux possibilités ultérieures, qui peuvent tout aussi bien être l'élaboration d'un projet de convention, la rédaction sous une forme conventionnelle de certains éléments de la déclaration, voire l'élaboration d'un projet de protocole additionnel à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Il est en tout état de cause prématuré de chercher dès à présent à trancher une opposition, par ailleurs quelque peu artificielle, entre les deux formules.

59. En ce qui concerne les définitions, celles reprises des Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 n'ont suscité aucun commentaire, la Commission semblant y voir, comme le Rapporteur spécial, un facteur d'uniformisation entre des instruments qui sont finalement tous l'œuvre de la Commission. Parmi les trois définitions nouvelles proposées, celles de « personne concernée » et d'« État concerné » n'ont pas non plus suscité de commentaires, et il appartient peut-être au Comité de rédaction de les perfectionner, en attendant de les reprendre éventuellement une fois que l'ensemble du projet aura été examiné.

60. La troisième définition nouvelle, celle de la « nationalité », a par contre été à l'origine d'un intense débat. La définition proposée dans le projet n'est effectivement pas une vraie définition, mais il en va de même dans tous les instruments du même type. Lorsque la Convention européenne sur la nationalité définit celle-ci comme étant le lien juridique entre une personne et un État, elle ne précise pas davantage la nature du lien en question, et est même déficiente dans la mesure où une dette, par exemple, est aussi un lien juridique. Toutes les définitions de la nationalité désignent en fait davantage ce que la nationalité n'est pas que ce qu'elle est. On pourrait donc tout aussi bien supprimer la définition proposée dans le projet et en inclure le contenu dans le titre ou dans le préambule, comme on pourrait, bien que cela soit difficile, essayer de donner une définition positive, c'est-à-dire réunir les éléments communs à tous les concepts de nationalité, ou encore prévoir une définition descriptive dans le commentaire. Si la Commission choisit cette voie, le Comité de rédaction, avec le concours du Rapporteur spécial, pourrait s'y atteler.

61. Certains membres de la Commission ont proposé de définir d'autres notions, celle de population et de droit à une nationalité, par exemple. Mais la première n'est pas utilisée dans le projet et sa définition semble donc inutile. Quant à la seconde, elle n'est utilisée que dans le titre et à la fin du paragraphe 1 de l'article premier, et la suite du projet décrit précisément en quoi consiste ce droit, à savoir conserver la nationalité de l'État prédécesseur, acquérir la nationalité de l'État successeur ou bénéficier du droit d'option entre la nationalité de l'État prédécesseur et celle de ou des États successeurs selon le cas. Il s'agit donc d'une notion qu'il vaut mieux expliciter dans le commentaire plutôt que définir dans le corps du texte.

62. S'agissant du préambule, en grande partie inspiré des dispositions analogues des Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, son premier alinéa ne renvoie pas uniquement à la situation en Europe centrale et orientale, les cas récents de succession d'États couvrant également la naissance de l'Érythrée ou la réunification du Yémen. Cela étant, les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 mentionnent les éventualités futures de succession d'États et une mention analogue pourrait être rajoutée dans le projet de préambule à l'examen. Le deuxième alinéa, qui traite du rapport entre le droit interne et le droit international, a suscité un vif débat, mais le Comité de rédaction dispose désormais de tous les éléments pour établir le rapport approprié entre ces deux éléments.

63. Le texte proposé n'est en tout cas aucunement en contradiction avec l'article 3 de la Convention européenne sur la nationalité ni avec la Convention de La Haye de 1930 qui, toutes deux, mettent l'accent sur le droit interne, mais précisent que le droit international impose certaines limites à cet égard. Le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) privilégie même encore plus le droit interne, puisqu'il stipule que la question de savoir si une personne possède la nationalité d'un État membre de l'Union européenne relève exclusivement du droit interne de cet État. Il faut donc, en la matière, tenir compte des réalités et étudier les différents instruments pertinents pour ne pas être accusé de privilégier indûment le droit international. Le troisième alinéa est analogue à celui des Conventions de Vienne de 1978

et de 1983, et le quatrième alinéa, qui renvoie à la Déclaration universelle des droits de l'homme, découle du fait que, contrairement aux Conventions de Vienne, il s'agit ici de relations entre l'État et les individus, d'où la nécessité de mentionner la question des droits de l'homme dans le préambule.

64. Le Rapporteur spécial insiste pour conclure sur le fait que le Groupe de travail s'est toujours tenu informé des progrès des travaux accomplis dans d'autres instances sur ce sujet. Il propose donc que le titre, les définitions et le préambule du projet soient renvoyés au Comité de rédaction. Ce dernier ne pourrait certes faire qu'un travail préliminaire tant que l'ensemble du projet n'aura pas été examiné, mais ce travail sera très utile, surtout sur le plan des définitions.

65. M. SEPÚLVEDA précise qu'il n'avait pas proposé à la Commission de définir la notion de population, mais avait simplement fait remarquer que dans la mesure où l'on s'intéressait aux questions de nationalité, il ne fallait pas s'en tenir à la seule notion de territoire, un territoire pouvant être sans population.

66. Le PRÉSIDENT fait remarquer que le débat sur la question de savoir si le projet doit prendre la forme d'une déclaration ou d'une convention est clairement tranché par le paragraphe 8 de la résolution 51/160 de l'Assemblée générale, qui renvoie au paragraphe 88 du rapport de la Commission sur les travaux de sa quarante-huitième session⁶. Dans ce paragraphe 88, il est précisé, à l'alinéa b, que « pour le moment — mais sans préjuger de la décision finale —, le résultat des travaux sur la question [...] devrait prendre la forme d'une déclaration de l'Assemblée générale ». Il propose donc de renvoyer au Comité de rédaction le titre, les définitions et le préambule du projet et de commencer à la séance suivante l'examen de celui-ci article par article, en commençant par les articles 1 à 3.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux de la session (suite*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

67. Le PRÉSIDENT indique que le Groupe de travail sur la responsabilité des États, établi à la 2477^e séance, se réunira plus tard dans la journée.

La séance est levée à 13 h 5.

* Reprise des débats de la 2477^e séance.

⁶ *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie).