Document:-
A/CN.4/SR.2485

Compte rendu analytique de la 2485e séance

sujet:
Succession d'Etats et nationalité des personnes physiques et moral/la nationalité en relation avec la succession d'États

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)

Copyright © Nations Unies

46. Le PRÉSIDENT, s'exprimant à titre personnel, dit que l'article 9 et l'article 11 sont des dispositions tout à fait générales qui n'ont pas leur place dans un projet précis concernant la succession d'États.

47. M. FERRARI BRAVO dit que l'article 9 pose un problème intéressant, celui du regroupement de membres de la famille qui peuvent avoir des nationalités différentes. À cet égard, il s'inquiète de constater que, nulle part dans le projet, il n'est indiqué la nature et l'étendue précises de la famille. La seule indication figure au paragraphe 28 du commentaire de l'article 9, où il est dit que les membres de la famille doivent pouvoir vivre au même endroit. Cela peut toutefois avoir un grave effet sur les lois concernant l'émigration; c'est pourquoi M. Ferrari Bravo tient à souligner la nécessité d'indiquer quelle est la nature de la famille, soit dans l'article 9, soit dans les définitions.

48. M. BROWNLIE pense comme M. Crawford que, dans une optique analytique, les articles 9 à 13 dépassent le problème de la succession d'États. Il n'a toutefois aucun problème quant à l'économie générale du projet, parce que les articles en cause sont éminemment pertinents pour l'ensemble du problème de la succession d'États et — pour employer un terme de la « common law » — peuvent être considérés comme faisant partie de la *res gestae*.

49. M. DUGARD perçoit mal, lui aussi, comment les articles 9 à 13 peuvent s'inscrire dans une déclaration ou une convention du type envisagé. Pour l'essentiel, ils visent à protéger les droits fondamentaux de personnes qui ne remplissent pas les conditions pour avoir une nationalité, et le Rapporteur spécial tient manifestement à faire en sorte que leurs droits fondamentaux soient sauvegardés. Dans le cas de l'article 9 cependant, on ne voit pas clairement comment les membres de la famille pourraient être regroupés ou autorisés à rester ensemble si on ne leur donne pas la nationalité de l'État considéré. Cet article semble s'apparenter davantage à un appel à l'État pour qu'il traite les membres de la famille de façon décente et les autorise à vivre ensemble. La même observation vaut pour l'article 11 : il y est prescrit aux États concernés de permettre aux personnes concernées qui résident habituellement sur leur territoire d'exercer leurs droits fondamentaux. Manifestement, ces personnes seraient dans l'incapacité d'exercer l'ensemble de ces droits puisque certains d'entre eux sont liés à la nationalité, comme le droit électoral qui n'est accordé qu'aux personnes qui ont la nationalité de l'État.

50. Dans ces conditions, il pourrait être préférable de prévoir une disposition générale reconnaissant que les droits fondamentaux des personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour avoir une nationalité dans le cadre du processus de succession d'États ne doivent être à aucun égard compromis.

51. Le PRÉSIDENT dit que M. Crawford a soulevé un problème fondamental sur lequel il propose aux membres de faire leurs observations à la séance suivante.

La séance est levée à 11 h 35.

2485e SÉANCE

Jeudi 29 mai 1997, à 10 h 5

Président : M. Alain PELLET

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Thiam, M. Yamada.

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

[Point 5 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

PREMIÈRE PARTIE (Principes généraux régissant la nationalité en relation avec la succession d'États) *[suite]*

ARTICLES 9 À 14 *(fin)*

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à exprimer leur point de vue sur la proposition de M. Crawford tendant à supprimer les articles 9 à 14, qui énoncent des principes très généraux et n'ont, selon lui, pas leur place dans un projet d'articles sur la nationalité en relation avec la succession d'États.

2. M. SIMMA estime que ces articles ont bien leur place dans le projet car ils sont conformes à l'approche fondée sur la protection des droits de l'homme adoptée par le Rapporteur spécial et apportent une réponse aux préoccupations en matière de droits de l'homme que suscite la succession d'États. Le droit à une nationalité n'est pas simplement le droit à un passeport mais aussi le droit de continuer à vivre chez soi, quel que soit le sens donné à cette expression. M. Simma pense par conséquent que toutes les dispositions des articles 9 à 14 sont liées à la question de la succession d'États.

3. L'article 9 (Unité de la famille) en particulier devrait certainement figurer dans le projet car il prévoit l'obligation pour les États non pas d'accorder leur nationalité aux membres d'une même famille mais simplement d'adopter toutes les mesures raisonnables pour permettre aux membres d'une même famille de demeurer ensemble. La notion de famille est certes ambiguë, mais il serait parfaitement raisonnable pour un État d'en préciser, voire d'en limiter le sens.

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1997*, vol. II (1re partie).

4. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 10 (Droit de résidence), le Rapporteur spécial a eu raison de ne pas aller aussi loin dans ce domaine que la Convention européenne sur la nationalité[2] et la Déclaration de Venise[3]. Il a adopté une position neutre, se contentant d'indiquer que si les lois de l'État concerné prévoient que les personnes qui n'ont pas opté pour sa nationalité doivent quitter son territoire, un délai raisonnable doit leur être accordé à cette fin. Il faudrait peut-être cependant préciser les conditions du transfert de résidence et, par conséquent, ajouter une clause garantissant les droits de l'homme, notamment les droits économiques et sociaux sur lesquels l'accent est mis dans la Convention européenne sur la nationalité.

5. Le texte de l'article 11 (Protection des droits de l'homme des personnes concernées), qui a un caractère trop général, devrait être également remanié. On pourrait par exemple préciser qu'il s'agit des droits de l'homme et des libertés fondamentales internationalement reconnus.

6. Quant à l'article 12 (Non-discrimination), il est libellé de manière satisfaisante car il n'exclut pas la possibilité pour un État d'appliquer certains des critères mentionnés pour étendre à de nouvelles catégories de personnes le droit d'acquérir ou de conserver sa nationalité ou un droit d'option. Il ne paraît cependant pas nécessaire pour l'instant de l'indiquer explicitement.

7. M. ECONOMIDES approuve la suggestion de M. Crawford si elle concerne essentiellement les paragraphes 1 et 2 de l'article 10. En effet, ces deux paragraphes seraient très difficiles à appliquer dans certains cas et ils font état en outre d'un droit de résidence qui n'existe pas dans bon nombre de pays. On peut donc se demander s'ils ont vraiment leur place dans un projet d'articles qui traite de la nationalité en relation avec la succession d'États et si, en effet, il ne vaudrait pas mieux les supprimer. Le paragraphe 3 du même article appelle par contre un examen plus approfondi.

8. M. BROWNLIE pense que le problème qui se pose est celui de la distinction entre les conséquences précises de la succession d'États en matière de nationalité et la question générale de l'octroi ou du retrait de la nationalité. En l'occurrence, il ne lui paraît pas nécessaire d'établir cette distinction. À son avis, il y a de bonnes raisons pratiques d'aborder ces questions, qui sont de toute évidence liées entre elles, dans le projet d'articles.

9. M. GOCO se demande si on ne pourrait pas tout simplement regrouper en un seul article les dispositions des articles 9 à 13, puisqu'ils traitent tous de l'obligation des États de prévoir des mesures raisonnables pour garantir l'unité de la famille et le droit de résidence, protéger les droits de l'homme et éviter la discrimination.

10. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en qualité de membre de la Commission, approuve à la fois la suggestion de M. Crawford et celle de M. Goco. Tous les articles considérés, et en particulier les articles 9 et 11, ont en effet une portée très vaste, et ne s'appliquent pas uniquement aux cas de succession d'États. La meilleure solution serait donc peut-être, comme le suggère M. Goco, de les réunir en un seul article en indiquant que la succession d'États ne doit jamais favoriser la violation des droits de l'homme.

11. M. HAFNER partage l'avis de M. Crawford en ce qui concerne l'article 11, tel qu'il est actuellement libellé. Mais peut-être pourrait-on le conserver, car il énonce un principe important, en le remaniant, comme l'a suggéré M. Simma. Pour ce qui est des autres articles, M. Hafner ne pense pas qu'ils puissent être remplacés par un seul article, comme l'a proposé M. Goco, car ils traitent de situations particulières liées à la succession d'États et aux effets de cette succession sur la nationalité. Ainsi, le principe de la non-discrimination est essentiel et a été notamment souligné par certaines délégations à la Sixième Commission. Il est donc nécessaire de conserver une disposition sur cette question dans le projet d'articles. Pour ce qui est de l'article 10, M. Hafner pense qu'effectivement les paragraphes 1 et 2 ne sont peut-être pas indispensables mais que le paragraphe 3 pose un problème sur lequel il souhaiterait revenir ultérieurement.

12. M. SIMMA est convaincu, contrairement au Président, que le problème de l'unité de la famille, qui fait l'objet de l'article 9, est étroitement lié à la question de la succession d'États.

13. Le PRÉSIDENT fait observer que cet article peut s'appliquer en cas de succession d'États mais qu'il ne traite pas spécifiquement de cette situation.

14. M. MELESCANU partage l'avis de M. Simma. La pratique montre que la succession d'États a presque toujours des conséquences pour les familles et il est donc indispensable de traiter de la question de l'unité de la famille, sous une forme ou une autre, dans le projet d'articles.

15. M. HE pense pour sa part que le problème posé par l'article 9 réside dans le fait que la notion de famille et de membres de la famille n'est pas clairement définie et varie selon les pays. En outre, il n'est pas rare que les membres d'une même famille aient une nationalité différente. M. He relève par ailleurs que ni la Déclaration de Venise ni la Convention européenne sur la nationalité ne contiennent de dispositions sur l'unité de la famille, et se demande par conséquent si l'article 9 a vraiment sa place dans le projet d'articles à l'étude.

16. M. LUKASHUK estime que tous les articles considérés ont leur importance pour le règlement du problème de la nationalité en relation avec la succession d'États. Seul le paragraphe 3 de l'article 10 est inacceptable, dans la mesure où il légalise en quelque sorte l'expulsion des personnes qui auraient volontairement opté pour la nationalité d'un autre État que l'État successeur. D'autre part, il est contraire aux principes du droit international des droits de l'homme et aux règles *de lege lata*; il s'écarte notamment de l'article 20 de la Convention européenne sur la nationalité qui prévoit le droit pour ces personnes de demeurer sur le territoire de l'État successeur. Enfin, cette disposition paraît totalement illogique eu égard à ce qui est énoncé au paragraphe 2 qui précède. En conséquence, M. Lukashuk est opposé au maintien de ce paragraphe.

[2] Voir 2477e séance, note 7.

[3] Voir 2475e séance, note 22.

17. M. ECONOMIDES dit qu'effectivement il ressort du paragraphe 3 de l'article 10 qu'un État peut expulser une personne qui n'a pas opté pour sa nationalité. C'est un principe qui appartient au passé et ne correspond plus aux normes internationales établies en matière de droits de l'homme. En conséquence, tel qu'il est actuellement libellé, ce paragraphe est inacceptable et devrait être supprimé. Il faudrait toutefois prévoir une disposition qui réglemente la situation des personnes qui ont acquis volontairement la nationalité d'un autre État que l'État successeur, et indique expressément que leur choix ne doit pas avoir de conséquences préjudiciables pour leur droit de résider sur le territoire de l'État successeur ou pour leurs biens qui s'y trouvent, ainsi qu'il est stipulé dans la Déclaration de Venise.

18. M. CRAWFORD rappelle que le droit international n'exige pas actuellement des États qu'ils accordent le droit de résider sur leur territoire aux personnes qui opteraient pour une autre nationalité que la leur. Lorsque des personnes optent pour une nationalité donnée, elles acceptent en quelque sorte les conséquences qui peuvent résulter de leur choix, comme l'obligation de quitter le territoire de l'État dont elles n'ont pas acquis la nationalité. La seule solution pour régler le problème serait d'insérer une clause générale indiquant que des mesures doivent être prises pour que ces personnes ne fassent pas l'objet d'un traitement arbitraire, notamment dans certains contextes.

19. Le PRÉSIDENT pense pour sa part qu'il faudrait aller plus loin que cela et prévoir une disposition plus explicite, comme le préconise M. Economides, car il est impensable en 1997 de légitimer des expulsions en cas de « mauvais choix » des personnes concernées.

20. M. GALICKI constate que ce sont les articles 1 à 8 qui énoncent les principes les plus importants en matière de nationalité dans le cadre de la succession d'États. Les articles 9 à 14 portent sur certains effets secondaires possibles de la succession d'États. Ils gardent cependant toute leur valeur et devraient être maintenus dans le projet car ils traitent de questions qui sont évoquées dans de nombreux instruments internationaux.

21. L'article 9, en particulier, revêt une grande importance. Comme le signale le Rapporteur spécial dans le commentaire de cet article, figurant dans son troisième rapport (A/CN.4/480 et Add.1), on trouve dans la pratique de nombreux exemples de dispositions visant à préserver l'unité de la famille. C'est notamment l'idée qui ressort de la Convention européenne sur la nationalité. Le problème qui se pose est celui du sens qu'il faut donner au mot famille, interprété différemment selon les pays. Peut-être serait-il utile par conséquent d'employer la même terminologie que la Convention dans laquelle le mot famille s'entend des époux et de leurs enfants, ce qui limite sa portée. Cela dit, il y a lieu de noter que l'article 9 traite de la nécessité pour les États concernés de donner aux membres d'une même famille la possibilité de vivre ensemble, et non pas de leur accorder à tous la même nationalité. C'est une solution plus prudente, et qui peut être utile dans le cas des mariages mixtes.

22. M. Galicki partage par ailleurs les vues de M. Lukashuk concernant l'article 10. Le problème concret de la résidence se pose dans quasiment tous les cas de succession d'États et il est donc indispensable de protéger et de préserver le droit de résidence. Or le paragraphe 3 de l'article 10 traite de l'obligation pour les personnes qui n'ont pas opté pour la nationalité de l'État successeur de quitter le territoire de cet État, ce qui annule le droit de résidence énoncé aux paragraphes 1 et 2 du même article, alors que précisément le souci des droits de l'homme contribue à une reconnaissance toujours plus grande de ce droit. En conséquence, M. Galicki est favorable à la suppression du paragraphe 3 et pense également qu'il faudrait remanier le texte du paragraphe 2, de façon qu'il soit applicable à tous les cas de perte ou de non-acquisition de la nationalité, y compris lorsqu'elle est volontaire.

23. S'agissant de l'article 11, la Commission doit garder à l'esprit l'importance pratique d'un tel article pour l'interprétation de certaines règles car, en cas de doute, la protection des droits de l'homme doit prévaloir. La Commission pourrait d'ailleurs envisager la possibilité de donner un contenu plus pratique à cet article, en s'inspirant par exemple de l'article 20 de la Convention européenne sur la nationalité qui introduit le principe de l'égalité de traitement entre ressortissants et non-ressortissants en ce qui concerne les droits sociaux et économiques.

24. Enfin, pour ce qui est du principe de non-discrimination exposé à l'article 12, M. Galicki est d'avis de le maintenir, tout en regrettant que la liste de critères, comparée à celle figurant dans d'autres Conventions, notamment la Convention européenne sur la nationalité, soit un peu trop étroite. La Commission pourrait peut-être se pencher sur cette question.

25. M. THIAM affirme qu'il n'est peut-être pas nécessaire de viser des problèmes spécifiques dans le projet d'articles puisque l'énoncé de quelques principes généraux suffit à couvrir ces problèmes. Ainsi, la protection des droits de l'homme, la non-discrimination et la proscription de l'arbitraire doivent nécessairement figurer dans le projet, à la différence de l'unité de la famille qui, d'une part, relève du droit privé et a donc une portée différente selon le droit de chaque État et, d'autre part, est une notion qui n'intéresse pas seulement le problème de la nationalité. De même, la notion de résidence n'a pas forcément le même contenu dans les différents États. L'évocation de cas précis qui ne peuvent être appliqués de façon uniforme comporte en outre un risque d'oubli. De fait, plus la Commission s'engagera dans le détail, plus il lui sera difficile de régler les problèmes. En conséquence, M. Thiam propose la suppression des articles 9 et 10 et le maintien des articles 11, 12 et 13 (Proscription de l'arbitraire en matière de nationalité) qui énoncent vraiment des principes généraux ayant trait au respect des droits de l'homme.

26. M. MIKULKA (Rapporteur spécial) tient à apporter d'ores et déjà quelques réponses aux questions qui ont été posées. Pour ce qui est de l'article 9, il rappelle la décision du Groupe de travail sur la nationalité en relation avec la succession d'États[4], confirmée par la Commission, de prévoir un tel principe dans le projet d'articles. Au sein de la Sixième Commission, un certain nombre de délégations se sont prononcées dans le même sens, aucune

[4] Ibid., note 5.

d'entre elles n'ayant exprimé d'opposition. Ayant agi conformément à cette orientation, il exprime sa surprise d'entendre certains membres dire que cet article n'a pas sa place dans le projet. S'agissant de l'idée selon laquelle ce problème n'est pas spécifique à la succession d'États, il pense qu'elle est contredite par la pratique. Il est en effet rare que la question de l'unité de la famille soit invoquée devant les tribunaux en relation avec un simple problème de nationalité, alors qu'elle est très souvent soulevée au moment d'une succession d'États, à l'occasion de laquelle les membres d'une famille acquièrent parfois des nationalités différentes. Les problèmes pratiques qui se posent alors requièrent peut-être une solution spécifique.

27. Pour ce qui est de l'argument tiré de l'absence d'une telle disposition dans la Déclaration de Venise et la Convention européenne sur la nationalité, il est loin d'être probant car tous les traités portant sur la question de la nationalité, même s'ils ne vont pas jusqu'à inclure un article sur l'unité de la famille, témoignent par un certain nombre de dispositions du souci de préserver cette unité. À cet égard, les membres de la Commission peuvent se reporter aux nombreux exemples cités dans le commentaire de l'article 9.

28. S'agissant enfin du caractère variable du concept de famille, le Rapporteur spécial y voit un faux problème car, que l'on envisage un cas d'union ou de division de pays lors d'une succession d'États, il est probable que les États concernés, situés dans la même région du monde, auront le même concept, ou un concept très proche, de la famille.

29. Pour ce qui est du droit de résidence visé à l'article 10, le Rapporteur spécial est très étonné d'entendre que certains membres jugent inutiles les paragraphes 1 et 2. À propos du paragraphe 1, l'exemple des réfugiés de l'ex-Yougoslavie a pourtant montré le vrai problème pratique qui se posait lorsque des personnes étaient forcées par des événements liés à une succession d'États de quitter leur résidence habituelle. De façon plus générale, si la Commission retient l'hypothèse résultant de la proposition de M. Brownlie, à savoir que la nationalité de l'État successeur découle du droit de résidence, la suppression du premier paragraphe aboutira à supprimer toute base permettant, dans la majorité des cas, de relier le critère de résidence habituelle à des conséquences sous l'angle de la nationalité.

30. Quant au principe posé au paragraphe 2, il correspond à une disposition analogue figurant dans la Convention européenne sur la nationalité, et le Rapporteur spécial ne comprend pas ce qu'il y a de critiquable, dans le cas d'un changement de nationalité *ex lege*, à prévoir que le droit de résidence subsiste pour les personnes concernées. Cette disposition représente un certain pas en avant puisque le droit international positif n'est peut-être pas encore vraiment parvenu à ce point et, de l'avis du Rapporteur spécial, une déclaration sur ce sujet pourrait permettre de développer le droit international dans cette direction.

31. Sur le paragraphe 3 de l'article 10, les critiques ont été particulièrement vives, alors que le Rapporteur spécial n'a fait que constater l'état du droit international qui reconnaît que l'État est normalement fondé à inviter les étrangers, et donc également les personnes qui acquièrent volontairement une nationalité étrangère, à quitter son territoire. Dans ce contexte, un projet de déclaration, à la différence d'une convention, ne saurait énoncer une règle contraire au droit international et ne peut donc qu'inviter les États à agir de manière raisonnable, sous l'angle du délai ou, éventuellement, stipuler d'autres conditions touchant aux droits de l'homme. L'expérience quotidienne montre bien que le libre choix du lieu de résidence n'est pas un principe de droit positif; à fortiori, et contrairement à ce que laissent entendre certains membres qui parlent de droit fondamental de la personne humaine, ne s'agit-il pas d'une règle de *jus cogens*.

32. Au sujet de l'article 11, le Rapporteur spécial admet que son libellé est vague; mais il ne peut alors que s'étonner de certaines propositions tendant à la suppression de tous les autres articles et à leur remplacement par un article unique dont la formulation serait aussi vague que celle de l'article 11.

33. S'agissant de l'article 12, le Rapporteur spécial rappelle quelles ont été ses hésitations et celles de la Commission quant à l'opportunité d'insérer une clause prévoyant que l'application de critères aux fins d'élargir le nombre de personnes en droit d'acquérir la nationalité de l'État successeur ne devait pas être interprétée comme une discrimination. À la quarante-huitième session, le Rapporteur spécial a néanmoins tenté d'élaborer une disposition en ce sens, en se fondant sur l'avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire des *Amendements aux dispositions de la Constitution costa-ricienne relatives à la naturalisation*[5]. Après en avoir débattu, la Commission a invité le Rapporteur spécial à supprimer cette disposition, ce qu'il a fait. À la session en cours, il appartient donc à la Commission de prendre position sur la thèse avancée par certains membres selon laquelle les traités reconnaissent traditionnellement l'application des critères d'appartenance ethnique, linguistique, religieuse ou culturelle pour justifier le droit d'option. Quant à l'étroitesse de la liste de critères, le Rapporteur spécial n'a connaissance d'aucun autre instrument pertinent qui énoncerait un seul critère supplémentaire.

34. Les articles 13 et 14 (Formalités en matière de nationalité) contiennent des dispositions sur la nationalité qui ne sont pas spécifiques à la succession d'États; ce sont donc les seuls qui pourraient éventuellement être supprimés, sous réserve des réactions à la Sixième Commission.

35. À propos de l'article 9, M. ROSENSTOCK estime que, vu la nature de l'obligation, l'imprécision éventuelle de la notion de famille n'est pas un problème d'autant plus que, dans le contexte envisagé, un concept de famille élargie peut s'appliquer. De surcroît, comme l'a dit le Rapporteur spécial, il est peu probable que la succession intervienne entre deux États ayant des conceptions totalement opposées de la famille. Puisque cet article est directement pertinent dans le cadre d'une succession d'États, il serait très regrettable que la Commission décide de le supprimer. L'article 9 présente en outre un intérêt concret en rapport avec le paragraphe 3 de l'article 10.

[5] Avis consultatif OC-4/84 de la Cour interaméricaine des droits de l'homme du 19 janvier 1984, Série A, n° 4. Voir aussi *International Law Reports*, Cambridge, vol. 79, 1989, p. 283.

36. M. KATEKA, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son travail, indique, à propos de l'article 9, qu'il partage les préoccupations exprimées découlant de l'existence de différentes conceptions de la famille. À propos de l'article 10, il a été surpris d'entendre dire que la Commission travaille à l'élaboration d'une déclaration et non d'un instrument d'un autre type, vu qu'à sa connaissance cette question n'a pas encore été décidée. Sur le fond, il souscrit à l'idée que le droit international autorise les États à expulser des non-ressortissants et estime que c'est à l'État concerné d'apprécier quel est le délai raisonnable à cet égard. Les conventions européennes citées dans le commentaire présentent certes un grand intérêt pour le continent européen, mais la Commission ne doit pas nécessairement s'estimer tenue de suivre ces situations conventionnelles. En conclusion, il appuie, soit la suppression du paragraphe 3 de l'article 10, soit la compression de l'ensemble de l'article et la réunion en un article unique des articles 9 et 10.

37. Le PRÉSIDENT, dans le but d'éviter toute ambiguïté quant à la forme de l'instrument en cours d'élaboration, donne de nouveau lecture du paragraphe 88 du rapport de la Commission sur les travaux de sa quarante-huitième session[6].

38. M. FERRARI BRAVO se dit en principe favorable aux articles 9 à 14, encore que le Comité de rédaction pourrait revoir leur ordonnancement. Les articles 11, 12 et 13 gagneraient probablement à être placés avant les articles 9 et 10, les deux derniers étant des applications spécifiques des principes généraux énoncés dans les trois premiers. L'article 9 demeure particulièrement important parce que la proximité des États et la rapidité des communications internationales font que ce sont désormais des civilisations différentes qui sont très proches. Pour ce qui est de l'article 10, il présente essentiellement le défaut d'être trop long et trop détaillé. Il suffirait de le concentrer en une seule phrase qui dirait en substance que la succession d'États est sans effet sur le droit de résidence des personnes qui avaient leur résidence habituelle dans le territoire concerné, à moins que des circonstances exceptionnelles n'imposent de déroger à ce principe. Étant donné les abus auxquels cette question de la résidence a donné lieu au cours des récentes successions d'États, il est important d'énoncer un tel principe et de transférer à l'État qui veut y déroger l'obligation d'administrer la preuve qu'il y a des circonstances exceptionnelles.

39. M. HAFNER voit dans l'article 9 un rappel utile fait aux États, dans une formulation suffisamment atténuée pour lever certains doutes quant à la nécessité de conserver cette disposition. L'article 10 est également utile, en ses paragraphes 1 et 2, mais son paragraphe 3 demeure problématique. Le droit accordé à l'État successeur d'imposer aux « mauvais optants » de quitter son territoire se retrouve certes dans de nombreux traités datant de l'entre-deux-guerres, mais tant le développement du droit relatif aux droits de l'homme que la mission de développement du droit international assignée à la Commission font qu'il est malavisé de rappeler cette pratique. La proposition de M. Ferrari Bravo pourrait résoudre ce problème, si on s'abstient même de mentionner les « circonstances exceptionnelles ». Il faut en effet s'en tenir au droit de la nationalité et laisser la question des circonstances exceptionnelles au droit de la résidence. Par ailleurs, il convient de ne pas confondre le fait que nul n'a le droit de prendre résidence partout où il veut et le fait qu'un État aurait le droit d'expulser des personnes qui se trouvent déjà sur son territoire et sous sa juridiction. Dans ce second cas de figure, qui est comparable à celui de la succession d'États, un État n'a pas de pouvoir discrétionnaire.

40. Dans sa formulation actuelle, l'article 11 a un caractère constitutif, alors qu'il devait être plutôt déclaratif. Il faut en effet partir du principe que les droits de l'homme sont applicables non seulement aux ressortissants, mais à toute personne se trouvant sous la juridiction de l'État concerné. La formulation de l'article 12 pose quant à elle le problème du rapport entre les critères qui y sont énoncés (considérations ethniques, linguistiques, religieuses ou culturelles) et la notion de lien effectif visée au paragraphe 2 de l'article 7. L'article 13 ne pose aucun problème. L'article 14 pourrait devenir un élément capital pour la possibilité de mise en œuvre effective des droits énoncés dans l'ensemble du projet, si tant est que l'on se place dans l'optique des droits de l'homme. Comme la Commission semble s'orienter plutôt vers la conception intergouvernementale du droit de la nationalité, cet article risque de perdre de son importance, mais il ne faut pas pour autant renoncer à la possibilité que les États soient véritablement dans l'obligation de fournir aux personnes concernées les voies et moyens administratifs et judiciaires de faire valoir le droit à telle ou telle nationalité qui leur serait reconnu en vertu du projet d'articles.

41. M. BROWNLIE estime que le paragraphe 1 de l'article 10 revêt une importance considérable dans le système édifié par l'ensemble du projet, en ce sens qu'il constitue une garantie que la succession d'États ne porte pas atteinte au statut des personnes concernées par rapport à leur résidence habituelle. Parce que l'article 10 touche aux droits de l'homme, peut-être conviendrait-il, pour des raisons tactiques, d'ériger cette garantie en un article à part entière, distinct des autres éléments de l'article 10. Mais cette garantie demeure quelque peu vague, parce qu'elle se place sous l'intitulé « Droit de résidence », alors que son objet est de préserver un statut découlant de la résidence habituelle, et parce qu'elle vise « des événements liés à la succession d'États » alors qu'il conviendrait de préciser « des événements tels que la guerre ou d'autres situations d'urgence ou des événements impliquant une contrainte sur les personnes concernées ». Ainsi reformulé, ce paragraphe — éventuellement nouvel article — permettrait d'atteindre plus facilement le but recherché.

42. M. ECONOMIDES juge l'article 9 acceptable, d'autant que le Rapporteur spécial l'a libellé en des termes assez souples. Il considère que les paragraphes 1 et 2, qui se rapportent au droit de résidence, n'ont pas de place dans un projet qui couvre la nationalité des personnes. La formule proposée par M. Ferrari Bravo pourrait peut-être constituer une solution. Quant au paragraphe 3 de l'article 10, il a pour défaut majeur d'impliquer que l'État successeur a le droit d'expulser les personnes qui optent pour la nationalité d'un autre État. La Commission ne saurait, à l'approche de l'an 2000, valider cette pratique et s'abstenir d'élaborer une règle plus humaine. Il vaudrait

[6] Voir 2479e séance, note 6.

donc mieux faire du paragraphe 3 un article 8 *bis* (qui suivrait l'article 8 sur le droit d'option) et reprendre sous forme de recommandation le libellé de la disposition 16 de la Déclaration de Venise, qui se lit comme suit :

L'option en faveur de la nationalité de l'État prédécesseur ou de l'un des États successeurs ne doit pas avoir de conséquences préjudiciables pour les optants, en particulier en ce qui concerne leur droit de résidence sur le territoire de l'État successeur et sur leurs biens, meubles ou immeubles, qui s'y trouvent.

43. Dans le cas de l'article 11, il s'agit de garantir les droits et intérêts des personnes affectées par la succession d'États et non tous les droits de l'homme de ces personnes. Peut-être cette disposition serait-elle mieux à sa place dans le préambule. En ce qui concerne l'article 12, il faut tout d'abord distinguer le droit de l'octroi ou du retrait de la nationalité, domaine dont il faut bannir toute discrimination, et le droit d'option, qui est presque par nature une discrimination, mais positive, en faveur de certains groupes. Il faut en second lieu élargir la notion de non-discrimination en stipulant une parfaite égalité entre les nouveaux ressortissants et les anciens. L'article 13 ne pose pas de problèmes autres que rédactionnels. L'article 14, enfin, est une disposition fondamentale à laquelle il faut donc conférer plus de poids, notamment en développant davantage l'idée de recours effectif comme on l'entend aujourd'hui dans le cadre des droits de l'homme.

44. M. SIMMA ne saurait accepter l'affirmation selon laquelle le paragraphe 3 de l'article 10 est contraire à l'esprit et à la lettre des droits de l'homme. Il y a, comme le Rapporteur spécial l'a signalé, des raisons tant logiques que de politique générale qui font qu'il faut prendre en considération le cas visé par le paragraphe 3. Si des personnes, après avoir été dûment informées des choix qui leur sont ouverts et des conséquences qui s'y rattachent, renoncent volontairement à la nationalité de l'État successeur, rien dans le droit relatif aux droits de l'homme n'interdit à ce dernier de leur demander de quitter son territoire, si tant est que les modalités par lesquelles ils quittent ce territoire sont conformes aux droits de l'homme.

45. M. LUKASHUK fait remarquer que les articles 11 et 12, qui ont été jugés, à juste titre, trop généraux, portent précisément sur des idées et principes généraux. Il propose donc de demander au Comité de rédaction d'envisager la possibilité de les placer juste après l'article premier.

46. Le PRÉSIDENT réitère l'idée que le début du paragraphe 2 et le paragraphe 3 vont trop loin. Le paragraphe 2 ne devrait pas être conçu « sans préjudice des dispositions du paragraphe 3 », lequel est trop ambigu et se fonde sur une jurisprudence qui date de l'entre-deux-guerres. En le conservant, la Commission ne ferait pas progresser le droit international. Le fait que le projet d'articles prendra la forme d'une déclaration ne signifie pas que cette déclaration doit s'en tenir strictement au droit positif.

47. M. Sreenivasa RAO considère que les articles 9 à 14 s'insèrent bien dans la structure générale du projet d'articles et sont particulièrement pertinents du fait de leur lien avec le droit d'option et de leur fonction de clarification de l'application effective de ce droit. L'article 9 est utile parce qu'il pose le principe général de l'unité de la famille tout en laissant aux États concernés le soin de définir celle-ci. Un énoncé plus restrictif aurait posé des problèmes compte tenu des différences de conception de la famille et de l'évolution de ces conceptions sous l'effet des changements économiques. Le Rapporteur spécial pourrait tout au plus préciser les limites qui sont posées implicitement par l'expression « demandes injustifiées » qu'il emploie au paragraphe 28 du commentaire de cet article.

48. En ce qui concerne l'article 10, le paragraphe 1 doit être conservé, parce qu'il pose le principe important du droit au retour de ceux qui ont quitté le territoire sous la contrainte de la guerre, de situations d'urgence, etc. Le paragraphe 2 pourrait être reformulé de manière à mieux rendre compte de la distinction que le Rapporteur spécial établit au paragraphe 19 du commentaire de l'article 10, si la Commission décide de conserver cette distinction. Quant au paragraphe 3, il offre, comme d'autres membres de la Commission l'ont signalé, matière à développement progressif du droit international. Formulé comme il se doit, il pourrait permettre de promouvoir auprès des États la notion de résidence habituelle. Conserver sa résidence habituelle est une demande légitime et ne signifie pas que l'on impose à un État un principe nouveau en vertu duquel il serait tenu d'accepter des étrangers contre son gré. Cela étant, il ne faut peut-être pas aller jusqu'à la parfaite égalité entre les nouveaux ressortissants et les anciens. Si certains droits, en nombre limité, n'étaient pas reconnus à une minorité avant la succession, celle-ci n'a pas nécessairement à changer cet état de choses.

49. S'agissant enfin des articles 13 et 14, ils sont convenablement placés dans le projet d'articles, et particulièrement pertinents du point de vue de l'explication des procédures relatives au droit d'option.

50. M. MIKULKA (Rapporteur spécial), se référant aux éclaircissements sollicités par M. Sreenivasa Rao à propos de l'expression « demandes injustifiées » qui figure au paragraphe 28 du commentaire de l'article 9, précise entendre par là, par exemple, le fait pour tous les membres d'une même famille de revendiquer la nationalité d'un État sous prétexte que la grand-mère a opté pour cette nationalité — bien qu'ils aient acquis en vertu de la législation pertinente une autre nationalité et que rien ne les empêche de résider dans l'État considéré, d'y demeurer ensemble, de continuer à y travailler, en un mot d'y vivre ensemble dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient avant la succession d'États. Préserver l'unité de la famille, c'est éviter que le changement de nationalité consécutif à une succession d'États n'ait des répercussions sur la vie familiale.

51. M. ROSENSTOCK appelle l'attention des membres de la Commission sur le mot « volontairement » employé au paragraphe 3 de l'article 10. Il signifie non pas que l'État ne peut laisser à une personne se trouvant dans les circonstances qui y sont visées le choix de vivre sur son territoire, mais que s'il souhaite ne pas le lui laisser, il doit procéder humainement et raisonnablement. Ce paragraphe ne pose aucun problème et il ne semble ni nécessaire ni souhaitable de le supprimer, ni encore moins, d'inclure dans le projet une disposition engageant les États à ne pas prévoir une règle dans ce sens.

52. M. BROWNLIE précise à l'intention de M. Sreenivasa Rao avoir voulu dire à propos de l'article 10 que son paragraphe 1 établit un lien indu entre le droit de résidence — qui est un droit inhérent à la personne humaine — et la résidence habituelle — notion qui, sans faire intervenir les droits de l'homme, constitue un élément fondamental de l'ensemble du projet d'articles et doit être préservée. À ce titre, elle doit faire l'objet d'une disposition distincte afin d'éviter toute confusion entre ces deux éléments.

53. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO considère que les articles 9 à 14 renferment en général des normes et des principes importants qui ont leur place dans le projet, que les articles soient maintenus ou non.

54. La notion d'unité de la famille a un rapport direct avec la matière à l'étude, encore qu'elle puisse faire l'objet d'interprétations diverses selon des critères sociaux, culturels, voire juridiques, dont l'appréciation devrait être laissée aux États concernés. Dans ce sens, il serait possible de simplifier le libellé de l'article 9 proposé par le Rapporteur spécial, en maintenant uniquement la dernière partie qui prévoit que les États concernés prennent toutes les mesures raisonnables pour permettre aux membres d'une même famille de demeurer ensemble ou de se regrouper.

55. De même, l'article 10 énonce un droit important en l'occurrence. L'article 11, lui aussi, met en jeu une question fondamentale, mais il ne s'impose pas en tant qu'article distinct : mieux vaudrait transférer au préambule les principes et normes auxquels il renvoie. Quant à l'article 12, il doit être maintenu, pour les raisons que le Rapporteur a exposées dans le commentaire y relatif. Enfin, s'agissant de la proscription de l'arbitraire en matière de nationalité, objet de l'article 13 et question qui relève, par sa nature même, de la compétence des États, il faudrait éviter d'en faire une règle précise, dans un article séparé, et il serait préférable d'y faire référence dans d'autres dispositions.

56. Le PRÉSIDENT, tirant les conclusions du débat sur les articles 9 à 14, constate qu'un nombre non négligeable de membres s'interrogent sur l'opportunité de maintenir des articles distincts sur les différentes questions traitées et suggèrent de les regrouper en une ou deux dispositions, d'autres sur le bien-fondé du maintien de telle ou telle disposition, notamment l'article 11, dans le corps du projet d'articles, et un membre sur la place des articles 13 et 14. Il apparaît que, dans son ensemble, la Commission considère que les articles à l'étude ont leur place dans le projet et qu'ils doivent être renvoyés au Comité de rédaction, à charge pour lui d'en simplifier le libellé, de le circonscrire au sujet et d'éviter des dispositions par trop générales.

57. Le Président déclare que, en l'absence d'objection, il considérera que la Commission convient de renvoyer les articles 9 à 14 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLES 15 ET 16

58. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à faire part de leurs observations sur les articles 15 et 16.

59. M. CRAWFORD suggère de supprimer purement et simplement le paragraphe 2 de l'article 15 (Obligation des États concernés de se consulter et de négocier), qui n'apporte rien car il repose uniquement sur une présomption, rendue par les mots « est réputé » — la présomption qu'un État, dans un cas donné, a pleinement respecté ses obligations internationales en matière de nationalité en cas de succession d'États. Or, la codification et le développement progressif du droit international en la matière appellent des règles fermes et non des dispositions contenant des présomptions.

60. Passant au paragraphe 2 de l'article 16 (Autres États), M. Crawford réaffirme son importance et souligne que sa suppression soulèverait des problèmes fondamentaux, dans la mesure où il existe dans ce domaine une pratique étatique qu'il ne faut pas ignorer.

61. Le PRÉSIDENT fait observer que l'on retrouve la formule « est réputé » dans certains traités.

62. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA partage la réserve émise par M. Crawford à propos de la pertinence même du paragraphe 2 de l'article 15. En effet, la Commission ne saurait poser comme postulat que les États aligneront nécessairement leur droit interne sur le droit international, la nationalité relevant de la compétence des États. Quant au paragraphe 1 de l'article 15, il devrait faire l'objet d'un article unique qui suivrait immédiatement l'article premier dans l'économie générale du projet d'articles proposé. M. Pambou-Tchivounda se réserve le droit de revenir ultérieurement sur l'article 15, et aussi d'intervenir sur l'article 16.

63. M. FERRARI BRAVO considère que le paragraphe 1 de l'article 15 ne soulève pas de grande difficulté — encore que le Comité de rédaction puisse l'améliorer. En revanche, le paragraphe 2 pose une règle de fond. Si le futur instrument revêt la forme d'une déclaration, comme envisagé par le Rapporteur spécial, cette règle devrait être évoquée dans le commentaire, et non dans le corps même du texte, sauf à donner l'impression à l'Assemblée générale que la Commission tente d'imposer des règles de fond par le biais d'une déclaration.

64. M. MIKULKA (Rapporteur spécial) n'a pas de position bien arrêtée à propos du paragraphe 2 de l'article 15, qu'il a d'ailleurs décidé d'insérer au tout dernier moment. Cela dit, il relève avec surprise que M. Pambou-Tchivounda semble considérer désormais que les questions de nationalité relèvent du droit interne, quand il donnait l'impression de penser le contraire en début de session.

65. M. Sreenivasa RAO partage d'autant plus le sentiment de M. Crawford à propos du paragraphe 2 de l'article 15 que l'instrument envisagé est censé être une déclaration appelée à guider les États dans leurs négociations. Il importe de ne pas présumer que l'État refuse de négocier, car les raisons de ce refus peuvent être diverses.

66. M. GALICKI pense lui aussi que le paragraphe 2 de l'article 15 est parfaitement inutile. Premièrement, alors que le paragraphe 1 établit en quelque sorte l'obligation pour les États de se consulter et de négocier, le paragraphe 2 concerne, lui, l'évaluation des effets de ces consultations et de ces négociations. Deuxièmement, il

sera parfois difficile de déterminer le droit interne qui est compatible avec les articles envisagés. Il n'existe aucune instance habilitée à évaluer le droit des États, car chacun pourrait prétendre se conformer au futur instrument. Le paragraphe 2 soulève plus de problèmes qu'il n'en résout.

67. M. GOCO considère lui aussi que le paragraphe 2 de l'article 15 est inutile, dans la mesure où il évoque un cas hautement hypothétique. Le paragraphe 1 suffit.

68. M. ELARABY partage les points de vue de M. Galicki et de M. Goco. En tout état de cause, si le problème évoqué au paragraphe 2 de l'article 15 devait se poser, il suffirait de se reporter au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies (Règlement pacifique des différends).

69. M. SIMMA est lui aussi d'avis que le paragraphe 2 de l'article 15 pourrait être supprimé, sans compromettre l'économie générale du projet d'articles.

70. M. ECONOMIDES se déclare à son tour favorable à la suppression du paragraphe 2 de l'article 15, pour les raisons qui ont été avancées. Qui plus est, ce paragraphe donne l'impression que les États peuvent, dans ce contexte, refuser de négocier — ce que M. Economides conteste sur le plan des règles du droit international.

71. M. MIKULKA (Rapporteur spécial) répète n'avoir pas de position bien arrêtée à propos du paragraphe 2 de l'article 15 : sont exposés dans le commentaire y relatif des motifs qui militent en faveur de son maintien et des motifs qui militent en faveur de sa suppression. Mais il tient à préciser que l'intention de cette disposition n'est nullement d'encourager les États à ne pas négocier : il s'agit tout simplement de prévoir qu'en cas d'échec des négociations — qui serait illustré par l'absence de traité —, l'État qui s'est conformé au droit international, autrement dit au futur instrument, ne saurait être tenu pour responsable des cas d'apatridie qui surgiraient.

72. M. LUKASHUK pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il serait bon de ne pas prendre de décision hâtive et de revenir sur cette question à la séance suivante.

La séance est levée à 13 h 5.

2486e SÉANCE

Vendredi 30 mai 1997, à 10 h 5

Président : M. Alain PELLET

puis : M. Peter KABATSI

Présents : M. Addo, M. Brownlie, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kateka, M. Lukashuk, M. Mikulka, M. Pambou Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Thiam, M. Yamada.

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

[Point 5 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

PREMIÈRE PARTIE (Principes généraux régissant la nationalité en relation avec la succession d'États) *[fin]*

ARTICLES 15 ET 16 *(fin)*

1. M. ECONOMIDES estime que la simple obligation de se consulter et de négocier, faite aux États concernés au paragraphe 1 de l'article 15 (Obligation des États concernés de se consulter et de négocier), n'est pas à elle seule suffisante et demande à être complétée par les règles de droit international applicables. Après tout, la succession d'États est une question de droit international, et il faut préciser que l'obligation de négocier vaut automatiquement pour toutes les questions qui relèvent de ce droit, y compris les différends internationaux de caractère juridique. Il est donc indispensable d'aller plus loin. Au Comité de rédaction, M. Economides a fait une proposition allant dans ce sens, dans le cadre de l'article 3 (législation concernant la nationalité et les questions connexes). Le paragraphe 1 de l'article 15 devrait aussi dire que les États concernés « doivent régler » — c'est une obligation, presque un *pactum de contrahendo* — la question de la nationalité des personnes physiques impliquées dans une succession d'États, notamment par voie d'accord. De plus, cet article devrait figurer au tout début du projet, car c'est une erreur que de commencer par la législation nationale dans ce qui est un sujet de droit international par excellence.

2. M. SIMMA n'est pas d'accord avec M. Economides. Il ne voit nulle part d'obligation pour les États de conclure des accords sur les questions de nationalité; il n'existe que le devoir de se consulter et de négocier, tel que le prévoit l'article 15. Aux termes du paragraphe 4 de la Déclaration de Venise[2], les États impliqués dans une succession d'États « peuvent », par accord, régler la question de la nationalité. De toute évidence, si deux États réussissent à régler les questions de nationalité posées par une succession d'États en faisant appel à leur législation nationale, d'une manière qui est conforme au droit international, ils ne sont tenus d'aucune autre obligation.

3. M. BROWNLIE signale que le projet d'articles ne renferme pas de clause classique de règlement des différends parce qu'il n'est pas destiné à revêtir la forme d'une

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1997*, vol. II (1re partie).

[2] Voir 2475e séance, note 22.