

## LES INCIDENCES DE LA SUCCESSION D'ETATS EN MATIERE DE NATIONALITE

### PROJET DE RAPPORT

Projet finalisé le 30 août 1996 à Genève.

Les modifications par rapport à la version antérieure (CDL-NAT (96) rev.1) sont signalés en gras, les suppressions par \*\*\*.

#### SOMMAIRE

	Paragraphe(s)
Remarques liminaires.....	1 à 5
I. Introduction	
1. <b>La notion</b> de nationalité	
a) La nationalité en droit international.....	6 à 10
b) La nationalité en droit interne.....	11 à 22
2. La succession d'Etats en droit international	23 à 27
3. L'impact des <b>règles</b> internationales en matière de droits de l'homme	28 à 35
4. La nationalité, la succession d'Etats et la notion d'Etat de droit.....	36 à 39
II. Pratiques nationale et internationale	
1. La pratique jusqu'en 1914.....	40 et 41
2. La pratique après la première guerre mondiale.....	42 à 51
3. La pratique après la seconde guerre mondiale.....	52 à 55
4. Exemples récents de successions d'Etats	
a) La succession concernant une partie de territoire.....	56
b) Unification et séparation d'Etats	
aa) Algérie.....	57 à 59
bb) Surinam.....	60
cc) Allemagne.....	61 à 62
c) Dissolution d'Etats	
aa) Yougoslavie.....	63 à 66
bb) URSS.....	67 et 68
cc) Tchécoslovaquie.....	69 et 70
III. Les principes généraux qui se dégagent de cette pratique	
1. L'acquisition de la nationalité de l'Etat successeur	71 à 83
2. Perte de nationalité de l'Etat prédécesseur.....	84 à 86
3. Le droit d'option.....	87 à 94
***	
4. Eviter l'apatridie.....	95 à 102
5. Pluralité de nationalités.....	103 à 107

#### Remarques liminaires

1. Le présent rapport de synthèse est fondé essentiellement sur les réponses à un questionnaire sur les conséquences de la succession d'Etats en matière de nationalité, établi par la Commission européenne pour la démocratie par le droit.

2. La Commission a reçu des réponses des pays européens suivants, **qui ont une pratique en matière de succession d'Etats**: Albanie, Allemagne, Autriche, Bélarus, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Turquie, Ukraine, ainsi que du Japon et du Kirghizstan, Etats non européens représentés à la Commission. Les Etats-Unis d'Amérique ont fourni quelques informations sur leur législation interne dans ce domaine<sup>[1]</sup>. Les réponses ont été fournies par les membres et les membres associés de la Commission, ainsi que par les observateurs auprès de celle-ci. MM Economides, Klu...ka et Malinverni ont été désignés comme rapporteurs. **M. Steinberger a soumis aux rapporteurs un document de travail fort utile.**

3. La Commission a pris note du projet de Convention européenne sur la nationalité<sup>[2]</sup>, élaboré par le Comité d'experts sur la nationalité au sein du Conseil de l'Europe (CJ-NA). Deux membres de ce Comité, M. Kojanec (Italie) et M. Schärer (Suisse), ont participé aux travaux de la Commission.

4. La Commission a également pris note des travaux de la Commission du droit international des Nations Unies sur le sujet "La succession d'Etats et la nationalité des personnes physiques et morales"<sup>[3]</sup>.

5. Le présent rapport illustre les modèles juridiques de réglementations qui ont été adoptés, soit de manière indépendante, soit en application d'obligations **assumées** en vertu de **traités internationaux**, pour traiter des effets des **mutations territoriales** sur la nationalité des personnes physiques. Compte tenu de la pratique assez limitée en la matière, la Commission a décidé de ne pas traiter les problèmes liés à la nationalité des personnes morales. L'objet du présent rapport est d'aller au-delà d'un simple répertoire **de la législation et de la pratique** de plusieurs Etats européens et non européens, et d'établir certains principes généraux qui apparaissent comme des normes communes à suivre dans les futurs cas de succession d'Etats.

## Introduction

### 1. La notion de nationalité

#### a) La nationalité en droit international

6. Pour les besoins de la présente étude, la "nationalité" s'entend - selon les termes du projet de Convention européenne sur la nationalité - comme "le lien juridique entre une personne et un Etat" (article 3.a). Elle n'indique pas l'origine ethnique d'une personne et, de ce fait, **elle revêt** dans ce rapport le même sens que le terme "citoyenneté". La nationalité d'un individu désigne sa qualité de sujet d'un certain Etat<sup>[4]</sup> ou, selon la phrase souvent citée de la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Nottebohm* :

\*(...) un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et devoirs<sup>[5]</sup>.

7. En l'état actuel du droit international, les Etats disposent d'une grande liberté pour fixer les conditions d'octroi de la nationalité. La *Convention de la Haye concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité* du 12 avril 1930<sup>[6]</sup> dispose qu'il appartient "à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux (article 1). Il s'agit pour l'essentiel d'une question relevant de la compétence nationale de chaque Etat"<sup>[7]</sup>. Cependant, la compétence discrétionnaire n'est pas absolue. Le droit international, et notamment les normes internationales en matière de droits de l'homme, limitent le pouvoir des Etats dans ce domaine<sup>[8]</sup>.

8. Dans l'affaire *Nottebohm*, la Cour internationale de justice a estimé que:

\*(...) un Etat ne saurait prétendre que les règles [relatives à l'acquisition de la nationalité] par lui ainsi établies devraient être reconnues par un autre Etat que s'il s'est conformé à ce but général de faire concorder le lien juridique de la nationalité avec le rattachement effectif de l'individu à l'Etat qui assume la défense de ses citoyens par le moyen de la protection vis-à-vis des autres Etats<sup>[9]</sup>.

9. Les limites imposées par le droit international portent sur la compétence territoriale et personnelle des Etats, de même que sur la protection internationale des droits de l'homme (voir infra paras. 28 et suivants). L'un des principes fondamentaux généralement reconnus est que la nationalité ne devrait pas être accordée de manière arbitraire. Il est largement admis que le droit international exige un certain lien entre l'Etat qui accorde sa nationalité et l'individu concerné, bien que la nature précise de ce lien reste un objet de litige<sup>[10]</sup>. Un tel lien est clairement établi lorsqu'une législation sur la nationalité est fondée soit sur le *jus sanguinis* soit sur le *jus soli*. La naissance, le domicile et la résidence **comptent** effectivement **au nombre des** critères généralement appliqués dans ce domaine.

10. Le non-respect des restrictions imposées par le droit international à la compétence des Etats n'entraîne pas automatiquement la nullité d'une disposition légale. Ce non-respect peut néanmoins être invoqué par des Etats tiers comme motif pour ne pas donner effet à une nationalité accordée en violation de ces restrictions. Un Etat responsable de violations des normes internationales en matière de droits de l'homme engage sa responsabilité sur le plan international.

#### b) La nationalité en droit interne

11. La notion de nationalité est à la charnière du droit international et du droit interne. En ce qu'elle lie politiquement et juridiquement une personne à un Etat souverain, elle engendre des conséquences différentes selon les cas.

12. Le droit interne d'un certain nombre d'Etats distingue déjà au sein de la population diverses catégories d'individus, auxquels il confère, par conséquent, des droits particuliers<sup>[11]</sup>. Le national et/ou le citoyen d'un Etat disposent ainsi d'un éventail de droits et d'une protection particulière différant de ceux reconnus, par exemple, à "des citoyens de deuxième classe"<sup>\*\*\*</sup>.

13. Dans le *Commonwealth*, la citoyenneté au regard des différents Etats du *Commonwealth* constitue le critère essentiel en droit international, alors que la qualité de sujet britannique ou de citoyen du *Commonwealth* n'est essentiellement pertinente qu'au regard du droit interne des pays intéressés.

14. La distinction entre les citoyens français et les sujets français, puis les citoyens de l'Union française et enfin les citoyens de la "Communauté" n'avait de pertinence qu'au regard du droit interne.

15. Aux termes de la déclaration allemande annexée au Traité CE, il faut entendre par "ressortissants" de la République Fédérale d'Allemagne tous les Allemands au sens défini par sa Loi fondamentale. Est allemand au sens de la Loi fondamentale quiconque possède la nationalité allemande ou a été admis sur le territoire du Reich allemand dans ses frontières du 31 décembre 1937, en qualité de réfugié ou d'expulsé appartenant au peuple allemand, ou de conjoint ou de descendant de ce dernier (article 116, paragraphe 1, de la Loi fondamentale).

16. De même, les Etats fédéraux *peuvent connaître* plusieurs catégories de nationalités. Ainsi, en Tchécoslovaquie, la Loi n° 165/1968 établissait une distinction formelle entre la citoyenneté tchécoslovaque (fédérale), fondée sur le *jus sanguinis* et celle de chacune des deux républiques constitutives, fondée sur le *jus soli*.

17. L'examen des législations nationales en matière de nationalité, de même que les réponses apportées par les Etats au questionnaire qui leur avait été soumis en matière de succession d'Etats, nous autorisent à formuler les observations suivantes :

18. **Les Etats confèrent** la nationalité à la naissance à partir des principes du *jus sanguinis* et du *jus soli*, la nationalité est ouverte ou fermée, conçue de manière uniforme ou faisant place à la pluralité de nationalités. Globalement, les critères d'octroi de la nationalité à un autre moment qu'à la naissance dépendent de considérations à la fois objectives (la religion, la langue, la race ou l'origine ethnique, la résidence habituelle, le **mariage**, le domicile) et subjectives (la connaissance suffisante d'une langue, le respect des valeurs, des lois et de la Constitution de l'Etat, le service militaire, les services rendus à la nation, le degré d'intégration, les moyens **licites** de subsistance).

19. Cependant, les critères de la filiation, de la naissance, du mariage et du domicile semblent l'emporter progressivement sur les autres critères. Ainsi maintenant, par exemple, la nationalité se réfère moins à la race, l'appartenance ethnique ou la religion (qui sont souvent des critères de discrimination) qu'à la notion de citoyenneté.\*\*\*.

20. Enfin, il faut noter l'impact du droit communautaire. En effet, l'article 8 du Traité de Maastricht dispose qu'\*[e]st citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre+. Le citoyen de l'Union se voit ainsi conférer des droits de nature constitutionnelle qui sont traditionnellement liés à la nationalité (notamment les droits de circuler et de s'établir librement à l'intérieur de l'Union et le droit de voter et d'être élu lors des élections municipales)<sup>[12]</sup>.

21. Au stade actuel du développement du droit communautaire, la citoyenneté de l'Union conserve pourtant un caractère purement dérivé. Dans une déclaration relative à la nationalité, annexée au Traité de Maastricht, les Etats membres ont réaffirmé que \*la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné+.

22. Dans l'affaire *Micheletti c. Delegaci?n de Gobierno en Cantabria*, la Cour de Justice des Communautés européennes a eu à connaître du cas d'une personne ayant la double nationalité argentine et italienne. Dans son arrêt, rendu avant même l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la Cour a rejeté l'argument du gouvernement espagnol selon lequel la nationalité italienne du requérant n'était pas effective. Tout en reconnaissant la compétence des Etats membres en matière de nationalité, **sur la base du droit international**, la Cour a souligné que cette compétence doit être exercée conformément au droit communautaire. On ne saurait donc admettre qu'un autre Etat membre puisse restreindre les effets d'une telle attribution \*en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice d'une liberté fondamentale prévue par le traité+<sup>[13]</sup>.

## 2. La succession d'Etats en droit international

23. Concernant le concept de \*succession d'Etats+, on peut s'inspirer de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités, qui donne de ce concept la définition suivante (article 2, paragraphe 1.b)<sup>[14]</sup> :

\*la substitution d'un Etat à un autre Etat dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire+.

24. L'occupation ou l'annexion temporaire d'un territoire qui survient en temps de guerre n'autorise pas l'occupant à changer la nationalité de ses habitants; aussi cet aspect n'a-t-il pas été pris en compte dans le cadre de la présente étude. Il va *a fortiori* de même de l'occupation ou de l'annexion résultant d'un recours à l'emploi de la force en violation de l'article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations Unies. Les deux Conventions de Vienne sur la succession d'Etats prévoient en effet qu'elles s'appliquent uniquement aux effets des successions d'Etats se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

25. Bien qu'ils constituent clairement des cas de successions d'Etats, les exemples de *décolonisation* n'ont pas été examinés par la Commission. Le processus de décolonisation présentait des caractéristiques dont l'examen aurait dépassé le cadre habituel des travaux de la Commission. Des exceptions ont été faites pour l'*Algérie* et le *Surinam*, car on a considéré que ces deux territoires faisaient partie, avant leur accession à l'indépendance, d'Etats européens.

26. En cas de cession de territoire, la question de la nationalité des habitants de ce territoire soumis à un changement de souveraineté cesse d'être une question relevant uniquement du droit national. Comme au moins deux Etats sont impliqués, l'octroi et le retrait de la nationalité sont affectés par les règles du droit international. Cela dit, ces règles n'ont, en principe, aucune incidence directe sur la nationalité des individus, laquelle reste déterminée par le droit national des Etats directement concernés et, le cas échéant, par les dispositions directement applicables des traités internationaux conclus entre eux<sup>[15]</sup>.

27. **Il convient d'établir une distinction entre les cas où l'Etat prédecesseur continue d'exister (p.ex. cession d'une partie du territoire d'un Etat, séparation), et les cas où deux ou plusieurs Etats succèdent à un Etat prédecesseur qui disparaît (p.ex. dissolution, union). Dans la première hypothèse se posent non seulement la question de l'acquisition de la nouvelle nationalité, mais aussi celle de la perte de l'ancienne. Dans la deuxième hypothèse, la nationalité de l'Etat prédecesseur cesse d'exister, mais le rattachement des personnes concernées à l'un ou l'autre des Etats successeurs peut poser des problèmes.**

## 3. L'impact des règles internationales en matière de droits de l'homme

28. Une série de limitations dans le domaine de la législation sur la nationalité découle de la protection internationale des droits de l'homme<sup>[16]</sup>. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme (article 15, paragraphe 1) et la Convention américaine des droits de l'homme (article 20, paragraphe 1) proclament le principe fondamental que \*tout individu a droit à une nationalité+, formule reprise par le projet de Convention européenne sur la nationalité. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (article 24, paragraphe 3) et la Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant disposent que les enfants ont le droit d'acquérir une nationalité.

29. Un grand nombre d'Etats ont contracté des obligations internationales pour éviter les cas d'apatridie. L'article 8 de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie dispose que \*Les Etats contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride+. L'article 9 de la même convention interdit à tous les Etats contractants de priver de sa nationalité un \*individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique+.

30. Un autre principe, établi par la Convention des Nations Unies de 1957 sur la nationalité des femmes mariées et par la Convention des Nations Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, **postule** que ni le mariage, ni la dissolution du mariage, ni le changement de nationalité par l'un des conjoints pendant le mariage n'affecteront automatiquement la nationalité de l'autre conjoint. Ces conventions ont eu un impact considérable sur les législations nationales.

31. Il convient de mentionner aussi l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, selon

lequel aucune disposition de la convention en question ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des Etats parties à la convention concernant la nationalité ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière.

32. Contrairement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et à la Convention interaméricaine, la *Convention européenne des Droits de l'Homme* ne garantit pas le droit à la nationalité en tant que tel<sup>[17]</sup>. L'acquisition et la perte de la nationalité ne sont pas réglées par la Convention. Toutefois, il est arrivé que des requérants se soient plaints devant la Commission européenne des Droits de l'Homme de violations de la Convention résultant d'une privation ou d'un refus d'octroi de la nationalité<sup>[18]</sup>.

33. La Commission européenne des Droits de l'Homme n'a pas donné suite à de telles requêtes. Dans un cas particulier, elle a estimé que la procédure de déchéance de la nationalité ne concerne ni une contestation sur les droits et obligations de caractère civil du requérant, ni le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui au sens de l'article 6 de la Convention<sup>[19]</sup>. Toutefois, il y a lieu de penser que des privations de la nationalité peuvent donner lieu à une violation de la Convention, notamment à cause de leur caractère discriminatoire.

34. Dans l'affaire des Tziganes Kalderas, la Commission européenne des Droits de l'Homme a considéré qu'une discrimination fondée sur des motifs ethniques peut soulever un problème \*sur le terrain des articles 3 et 14 de la Convention quant au respect de leur dignité humaine et de la façon dont ils ont été traités<sup>[20]</sup>. Cette affaire concernait un refus de délivrer des papiers d'identité aux membres d'un groupe de nomades. Dans une autre affaire, elle a estimé, \*qu'abstraction faite de l'article 14+, un traitement discriminatoire fondé sur la race peut être considéré comme un traitement dégradant : \*Le fait d'imposer publiquement à un groupe de personnes un régime particulier fondé sur la race peut, dans certaines conditions, constituer une forme spéciale d'atteinte à la dignité humaine<sup>[21]</sup>.

35. Enfin, il faut noter que l'article 8 CEDH, qui protège la vie privée et familiale, peut être invoqué contre des mesures d'expulsion qui sont souvent liées à des privations de la citoyenneté. D'après la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'expulsion d'un résident permanent d'un pays donné, dans lequel il a toutes ses attaches familiales, peut méconnaître le respect dû à la vie familiale et violerait donc l'article 8 si la mesure prise n'est pas nécessaire dans une société démocratique ou proportionnée à un but légitimement poursuivi<sup>[22]</sup>.

#### 4. La nationalité, la succession d'Etats et la notion d'Etat de droit

36. **Le domaine** de la nationalité, qui **relève d'une** prérogative essentielle de la souveraineté de l'Etat pour la détermination et l'identité de sa population, requiert une référence toute particulière à la notion d'Etat de droit, notamment dans le cas d'une succession d'Etats.

37. Tant le Statut du Conseil de l'Europe (article 3) que le préambule de la Convention européenne des Droits de l'Homme font référence au principe de la prééminence du droit. Les éléments constitutifs d'un Etat de droit comprennent la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, la soumission de l'administration au principe de légalité, la protection judiciaire contre les actes de la puissance publique et le droit à l'indemnisation pour faits illicites commis par ces mêmes autorités. A ces principes formels s'ajoutent la réalisation d'une \*justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine et protégée par des institutions offrant un cadre pour son expression complète<sup>[23]</sup>.

\*\*\*

38. En période de succession d'Etats, il est d'autant plus important de pallier à l'incertitude éprouvée par les personnes impliquées dans la succession, en garantissant un certain nombre de qualités substantielles de la législation : les lois doivent être claires, cohérentes, **ne pas être rétroactives**, être publiées, prévisibles et se conformer aux droits et libertés fondamentales.

39. La notion d'Etat de droit implique notamment de :

- codifier la question de la nationalité par une législation accessible et compréhensible pour le citoyen;
- arrêter une législation applicable préalablement à toute privation, retrait ou refus de la nationalité;
- lever tout élément discriminatoire en termes de droits de l'homme et libertés fondamentales dans la définition des nationaux;
- respecter le principe de proportionnalité en matière d'octroi, de refus ou de changement de la nationalité;
- fournir un recours juridictionnel effectif contre des actes impliquant une privation de la nationalité;
- rechercher la solution la plus favorable au respect des principes de la Constitution et des droits fondamentaux dans l'application et l'interprétation de la loi;
- assurer la conformité des décisions individuelles au droit international en matière de droits de l'homme.

## II. Pratiques nationale et internationale

### 1. La pratique jusqu'en 1914

40. Déjà avant 1914, l'usage voulait que les habitants d'un territoire acquis par un autre Etat ou devenu territoire d'un nouvel Etat perdent leur nationalité d'origine et deviennent des ressortissants de l'Etat successeur.

41. Cependant, lors de l'accession à l'indépendance de la Grèce en 1830, la question de la nationalité **a été subordonnée** au droit d'émigration. Ainsi, les musulmans qui ont choisi de rester en Grèce ont acquis définitivement la nationalité hellénique, alors que les musulmans qui ont émigré ont conservé la nationalité ottomane. A la suite de l'union avec les îles ioniennes (1864) et de l'incorporation de la Thessalie et de parties de l'Epire (1881), tous les habitants de ces territoires sont devenus des ressortissants grecs. Dans tous ces cas, le critère du *jus soli* a été appliqué. Les ressortissants de l'Empire ottoman qui étaient nés ou domiciliés en Albanie immédiatement après son indépendance en 1912 ont obtenu la nationalité albanaise.

### 2. La pratique après la première guerre mondiale

42. La première guerre mondiale a entraîné de nombreux changements territoriaux en Europe. Il en est résulté le démembrement des Empires austro-hongrois et ottoman, le détachement de divers territoires de l'Allemagne ainsi que la création de nouveaux Etats et d'autres entités internationales (par exemple l'Etat tchécoslovaque, la Pologne, l'Etat serbo-croato-slovène et la ville libre de Dantzig).

43. Le Traité de Versailles et les traités associés comportaient un certain nombre de dispositions, plus ou moins uniformes dans leur contenu, concernant la nationalité des habitants du territoire transféré. Les traités prévoyaient l'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat successeur, généralement couplée avec un droit d'option qui devait être exercé dans un délai fixé (généralement deux ans). C'est normalement le critère de la \*résidence

*habituelle*+ qui était retenu quand il s'agissait de statuer sur l'acquisition d'une nationalité en cas de changement de souveraineté. La Cour de cassation belge a défini la résidence habituelle à l'article 36 du Traité de Versailles comme étant \*fixe, durable et permanente+. Selon cette cour, la résidence habituelle d'un individu est là où \*il a sa famille, son foyer et le centre de ses intérêts et de ses attaches affectives+[24]. La législation polonaise a défini le sens de l'expression \*résidence habituelle+ pour les ressortissants allemands. Conformément au décret d'application du 13 juillet 1920, seuls les ressortissants allemands domiciliés au moins du 2 janvier 1908 au 10 janvier 1920 dans les territoires qui sont devenus partie intégrante de la Pologne avaient le droit d'acquérir la citoyenneté polonaise automatiquement. Ceux qui ne remplissaient pas cette condition devaient obtenir une autorisation spéciale des autorités polonaises.

44. Le Traité de Versailles a rétabli la souveraineté de la France sur les territoires d'*Alsace-Lorraine*, qui avaient été auparavant cédés à l'Allemagne en vertu des préliminaires de paix signés à Versailles le 26 février 1871 et du Traité de Francfort du 10 mai 1871. Seules certaines catégories de personnes ont recouvré automatiquement leur nationalité française, notamment celles qui l'avaient perdue par application du Traité franco-allemand du 10 mai 1871, ainsi que leurs descendants et toutes les personnes nées en Alsace-Lorraine de parents inconnus, ou dont la nationalité était inconnue[25]. D'autres catégories pouvaient demander la nationalité française dans un délai d'un an (les personnes, y compris les époux et les épouses, n'ayant pas récupéré leur nationalité française malgré leur ascendance française, les étrangers de nationalité autre qu'allemande qui avaient acquis le statut de citoyen d'Alsace-Lorraine avant 1914, les Allemands domiciliés sur ces territoires avant 1870, les Allemands domiciliés en Alsace-Lorraine qui avaient servi dans l'une des armées alliées ou associées, les personnes nées sur ces territoires de parents étrangers, y compris leurs descendants). Les **autres Allemands** nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine ne pouvaient acquérir la nationalité française que par naturalisation. Les difficultés d'application de ce système rigide, notamment pour les descendants des personnes visées par le Traité qui avaient des difficultés à produire l'extrait de réintégration a conduit à leur accord par une loi du 22 décembre 1961, modifiée par celle du 29 juin 1971, dans certaines conditions, la nationalité à titre subsidiaire, si elles ont joui de façon constante de la possession d'état de français. Seules les personnes nées dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle entre le 20 mai 1871 et le 11 novembre 1918 n'ayant aucune possession d'état de français depuis cette dernière date demeureraient donc astreintes à la production d'un extrait du registre de réintégration.

45. Une attention particulière a été accordée à la présence de *minorités nationales* sur les territoires soumis à un changement de souveraineté. Le Traité sur les minorités polonaises du 28 juin 1919, conclu entre les principales forces alliées et associées, d'une part, et la Pologne, d'autre part, disposait à son article 4, paragraphe 1, ce qui suit:

\*La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.+

46. Selon la Cour permanente de justice internationale, ces traités visaient à empêcher que les Etats \*pour des considérations de race, de religion ou de langue, ne refusassent leur nationalité à certaines catégories de personnes malgré le lien effectif qui les rattache au territoire attribué à l'un ou à l'autre desdits Etats+[26]. Aussi a-t-elle rejeté une requête visant à imposer des conditions supplémentaires à l'acquisition de la nationalité[27].

47. Les traités signés après 1918 qui ont réglé le *démembrement de l'Empire austro-hongrois* (Traité de Saint-Germain-en-Laye et Traité de Trianon) fondaient la nationalité sur \*l'indigénat+ (*Heimatrecht, pertinenza*) du territoire concerné. \*L'indigénat+ était conféré par les municipalités de l'ancienne monarchie austro-hongroise. En règle générale, les habitants devenaient automatiquement des nationaux de l'Etat ayant acquis le territoire sur lequel ils avaient \*l'indigénat+. Cependant, l'acquisition d'une nouvelle nationalité par des individus, auxquels \*l'indigénat+ avait été accordé à une époque relativement récente, était parfois soumise à l'approbation préalable de l'Etat successeur[28].

48. Les Traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon ont aussi introduit diverses formes d'option en faveur de la nationalité d'un Etat autre que celui auquel la personne était rattachée par \*l'indigénat+. En plus des options en faveur d'une nationalité antérieure, les personnes vivant dans des régions dont l'attribution définitive était décidée par référendum pouvaient opter pour la nationalité de l'Etat auquel la région n'était pas assignée. Enfin, les traités envisageaient une nouvelle forme d'option fondée sur des critères ethniques. L'article 80 du Traité de Saint-Germain disposait ce qui suit:

\*Les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise, et qui y diffèrent, par la race et la langue, de la majorité de la population, pourront, dans le délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène ou l'Etat tchéco-slovaque, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la même race que la personne exerçant son droit d'option.+

49. Une disposition similaire a été introduite dans le Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, entre les forces alliées et associées, d'une part, et la *Turquie*, d'autre part (article 23).

50. Après la séparation de l'*Irlande* du Royaume-Uni, la citoyenneté irlandaise était conférée aux personnes de toute nationalité domiciliées au 6 décembre 1922 dans la zone de juridiction de l'Etat libre irlandais (y compris l'Irlande du Nord) qui étaient soit (1) elles-mêmes nées en Irlande, ou bien issues d'un parent né en Irlande, soit (2) avaient été habituellement résidentes dans cette région pendant au moins sept ans. Les individus nés en Irlande, mais qui n'y étaient pas domiciliés à la date indiquée, n'ont pas acquis la citoyenneté **irlandaise**.

51. L'extension automatique de la nationalité de l'Etat successeur à tous les habitants d'un territoire transféré fut aussi la solution retenue par la *Turquie* lorsqu'elle annexa la province de Hatay en 1939.

### 3. La pratique après la seconde guerre mondiale

52. Les changements territoriaux **intervenus** après la seconde guerre mondiale ont surtout touché l'*Allemagne*, l'*Italie*, la *Pologne* et l'*Union Soviétique*.

53. L'*Allemagne* a perdu tous les territoires à l'est de la ligne Oder-Neisse, y compris Dantzig et le territoire de Memel au profit de la Pologne et de l'*Union Soviétique*. L'acquisition de la nationalité des Etats successeurs est restée pour l'essentiel un problème théorique car la grande majorité de la population allemande avait fui ces territoires pendant les derniers mois de la guerre ou avait été contrainte de les quitter par la suite. Les questions de citoyenneté n'ont pas été réglées par les traités que la République Fédérale d'*Allemagne* a conclus dans les années 70 avec la Pologne et l'*Union Soviétique*[29], mais exclusivement par la législation nationale des Etats concernés[30]. En vertu de cette législation, les citoyennetés polonaise et **soviétique** n'étaient pas accordées automatiquement, mais seulement dans le cadre de procédures individualisées. Selon la législation polonaise, seules les personnes d'origine polonaise domiciliés dans les territoires avant le 1<sup>er</sup> janvier 1945 pouvaient acquérir la citoyenneté polonaise. Elles devaient faire une déclaration d'allégeance à la nation et à l'Etat polonais.

54. En 1945, lorsque l'*Autriche* a retrouvé son indépendance, les autorités autrichiennes ont considéré que leur pays n'avait jamais cessé d'exister. En conséquence, seules les personnes qui étaient des ressortissants autrichiens en 1938 et leurs descendants ont été considérés en 1945 comme ayant la nationalité autrichienne. Cependant, selon l'usage en *Allemagne*, presque tous les citoyens autrichiens avaient valablement acquis la nationalité allemande à la suite de l'*Anschluss* en 1938. Une loi allemande promulguée en 1956[31] a clarifié cette situation en disposant qu'aucune personne qui était considérée par l'*Autriche* comme ressortissante autrichienne ne pouvait plus revendiquer la nationalité allemande. Seules les personnes ayant acquis la nationalité

allemande en 1938 et qui avaient une résidence permanente en Allemagne depuis 1945 étaient autorisées à recouvrer leur nationalité allemande par déclaration, avec effet rétroactif.

55. Le traité de paix signé entre les forces alliées et associées et l'Italie (1947) prévoyait, entre autres, la cession, par l'Italie, de territoires à la France, à la Yougoslavie et à la Grèce. De manière générale, il disposait que les citoyens italiens **résidant habituellement** sur un territoire cédé **devenaient** des citoyens du territoire transféré conformément à la législation **que devra** introduire à cet effet chaque Etat successeur. En outre, deux types d'options ont été proposées. Premièrement, les habitants des territoires cédés \*dont la langue courante était l'italien+ devaient être autorisés à opter pour la nationalité italienne. Deuxièmement, les ressortissants italiens qui résidaient en Italie mais parlaient habituellement le serbe, le croate ou le slovène pouvaient opter pour la nationalité yougoslave. Les personnes qui profitaient de ces options pouvaient être contraintes de partir vers l'Etat de leur choix.

#### 4. Exemples récents de successions d'Etats

##### a) Successions concernant une partie de territoire

56. Les échanges de territoires entre l'Allemagne, d'une part, et la Belgique et les Pays-Bas, d'autre part, n'ont affecté qu'un nombre relativement faible de personnes. Ils étaient régis par les traités sur les rectifications des frontières de 1956 et de 1963 et par une législation interne correspondante qui laissait les habitants choisir librement leur nationalité. Ceux-ci pouvaient demander la nationalité de l'Etat successeur respectif ou garder leur nationalité d'origine sans avoir à quitter le territoire en question.

##### b) Unification et séparation d'Etats

###### aa) Algérie

57. L'accession à l'indépendance de l'Algérie n'a pas été accompagnée de la conclusion entre les Etats concernés de conventions sur les problèmes de nationalité. Les accords d'Evian ont cependant prévu certaines dispositions transitoires, inspirées plus du principe de l'option que de celui de la double nationalité. Les personnes qui avaient au moment de l'autodétermination le statut civil de droit commun français<sup>[32]</sup> et remplissaient certaines conditions de résidence en Algérie ont pu bénéficier de plein droit des droits civiques algériens, tout en restant des nationaux français, pendant 3 ans. A l'expiration de ce délai, une option entre la nationalité algérienne et française leur était ouverte.

58. La loi n° 63.96 du 27 mars 1963 portant Code de la nationalité algérienne dispose que la nationalité peut être soit d'origine, soit d'acquisition.

Est algérien d'origine l'enfant né de père algérien, ou de mère algérienne et de père apatride, ou né en Algérie de parents inconnus, ou né en Algérie de mère algérienne et de père étranger né en Algérie, sauf répudiation par l'intéressé de la nationalité algérienne dans les 2 ans qui précèdent sa majorité (fixée à 21 ans). On entend par \*algérien+ toute personne dont au moins deux ascendants en ligne paternelle sont nés en Algérie et y jouissaient du statut musulman.

La nationalité d'acquisition peut, quant à elle, être obtenue :

- sur la base de la participation à la lutte de libération;
- par le jeu de l'option prévue dans les accords d'Evian en faveur des citoyens de statut civil français; ou
- par le biais de la procédure de naturalisation.

59. Par ailleurs, l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 a réglé la question de la nationalité française comme suit : Les Français de statut civil de droit commun domiciliés en Algérie à la date de l'annonce officielle des résultats du scrutin d'autodétermination (3 juillet 1962) conservaient la nationalité française, quelle que soit leur situation au regard de la nationalité algérienne. Les personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie et leurs enfants (en d'autres termes, les \*Français musulmans+ des anciens départements d'Algérie), pouvaient, en s'établissant en France, se faire reconnaître la nationalité française dans les conditions prévues par le Code de la nationalité.

###### bb) Surinam

60. Lorsque le Surinam est devenu indépendant en 1975, les questions de nationalité ont été réglées par l'Accord sur la nationalité Pays-Bas/Surinam, conclu le 25 novembre 1975. Globalement, cet Accord a établi une distinction entre:

- les ressortissants néerlandais nés au Surinam et qui y résidaient à la date pertinente (25 novembre 1975). Ils ont acquis automatiquement la nationalité surinamaïse;
- les ressortissants néerlandais qui n'étaient pas nés au Surinam mais y résidaient à la date pertinente. Ils n'ont acquis la nationalité surinamaïse que s'ils avaient un lien supplémentaire (bien défini) avec ce pays;
- les ressortissants néerlandais nés au Surinam mais qui n'y résidaient pas à la date pertinente; ils sont restés ressortissants néerlandais, avec le droit d'opter pour la nationalité surinamaïse avant le 1er janvier 1986, tout en ayant la possibilité de l'acquérir de droit, à condition de s'établir au Surinam pendant une période de deux ans.

###### cc) Allemagne

61. La République Fédérale d'Allemagne ayant maintenu une nationalité allemande commune fondée sur la loi impériale sur la nationalité de 1913, la réunification allemande du 3 octobre 1990 n'a pas créé de problèmes particuliers. En vertu de la loi de 1913 sur la nationalité, fondée sur le principe du *jus sanguinis*, tous les descendants de ressortissants allemands devaient automatiquement être considérés comme allemands. Selon un jugement rendu par la Cour constitutionnelle fédérale, même l'acquisition isolée de la nationalité de l'ancienne République démocratique allemande (notamment par naturalisation) était réputée entraîner simultanément, dans les limites autorisées par l'ordre public, l'acquisition de la nationalité allemande commune en vertu de la loi sur la nationalité<sup>[33]</sup>. Ainsi, les citoyens de l'ancienne RDA n'ont pas acquis une nouvelle nationalité au moment de la réunification de l'Allemagne.

62. Les traités internationaux conclus par l'ancienne RDA en matière de citoyenneté (par exemple, les traités pour éviter la double citoyenneté) ont été considérés comme automatiquement caducs le 3 octobre 1990, ce qui a été confirmé par les échanges de notes avec les parties à ces traités.

##### c) Dissolution d'Etats

###### aa) Yougoslavie

63. La Yougoslavie s'est progressivement désintégrée sur un certain laps de temps. Le 25 juin 1991, les anciennes Républiques de Slovaquie et de Croatie ont déclaré leur indépendance. On a suivi également, le 20 décembre 1991, "l'ex-République yougoslave de Macédoine" et le 6 mars 1992, la Bosnie-Herzégovine.

64. Les lois sur la citoyenneté de la *Slovénie*, de la *Croatie* et de "*l'ex-République yougoslave de Macédoine*" ont été adoptées immédiatement après l'indépendance. Elles sont fondées sur les \*citoyennetés républicaines+ qui existaient déjà dans l'ancienne Yougoslavie. Seules les personnes qui avaient antérieurement la citoyenneté de la république respective en vertu de la législation yougoslave sont devenues automatiquement des citoyens de l'Etat nouvellement indépendant. La Croatie a accordé un droit **spécifique** de demander la citoyenneté aux individus appartenant au \*peuple croate+, indépendamment de leur lieu de résidence. Selon la législation slovène, tous les anciens citoyens des autres républiques de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie ayant une résidence permanente en Slovénie pouvaient demander la citoyenneté slovène. La loi sur la citoyenneté de "*l'ex-République yougoslave de Macédoine*" prévoit la même possibilité, à condition que les personnes visées aient plus de 18 ans, un revenu constant et au moins 15 ans de résidence dans le pays.

65. Conformément à la législation de la *République de Bosnie-Herzégovine*, toutes les personnes qui, le 6 avril 1992, avaient la citoyenneté de l'ancienne RSFY et leur résidence sur le territoire de la République sont devenues citoyens du nouvel Etat<sup>[34]</sup>. La Constitution de Bosnie et Herzégovine contenue dans l'annexe 4 des accords de paix de Dayton a introduit des citoyennetés séparées pour les deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République Srpska. Tous les citoyens de l'une des deux "entités" sont citoyens de Bosnie et Herzégovine. Conformément à la Constitution, toutes les personnes qui étaient citoyens de la République de Bosnie-Herzégovine immédiatement avant l'entrée en vigueur de la Constitution deviennent citoyens de Bosnie et Herzégovine. L'Assemblée parlementaire a été autorisée à régler la question des naturalisations **intervenues sur la base** de la législation antérieure. Jusqu'à présent, aucune législation pertinente n'a été adoptée pour mettre en oeuvre la Constitution. Cependant, la République Srpska avait déjà adopté en 1992, alors qu'elle n'était pas encore reconnue sur le plan international, une "Loi sur la citoyenneté serbe" basée sur des critères ethniques. Sa compatibilité avec les accords de paix de Dayton paraît douteuse.

**66. Le Parlement de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) a adopté une nouvelle loi sur la citoyenneté le 16 juillet 1996. Selon la loi, les personnes qui avaient la citoyenneté des républiques yougoslaves de Serbie et Monténégro le 27 avril 1992, quand la Constitution a été promulguée, et leurs enfants nés par la suite seront considérés automatiquement comme citoyens yougoslaves. La citoyenneté peut être accordée aux anciens citoyens des autres républiques de la République fédérative socialiste de Yougoslavie sur demande, qui doit être faite dans un délai d'un an, si, le 27 avril 1992, ils avaient leur résidence permanente sur le territoire de cette dernière et n'ont pas d'autre citoyenneté.**

#### bb) URSS<sup>[35]</sup>

67. Avant la dissolution officielle de l'Union Soviétique, les Etats baltes d'*Estonie*, de *Lettonie* et de *Lituanie* sont devenus indépendants dès la fin du mois d'août 1991. Ces trois Etats représentent un cas à part dans la mesure où leur aspiration à jouir d'un statut identique à celui des trois Etats baltes annexés par l'Union Soviétique en 1940 était admise par la communauté internationale. Après restauration de leur statut d'Etat, les Etats baltes ont largement fondé leur législation en matière de nationalité sur la législation en vigueur dans chacun de ces pays avant 1940. **La loi de 1938 sur la citoyenneté de l'Estonie et la loi de 1919 sur la citoyenneté de la Lettonie ont été temporairement remises en vigueur**<sup>[36]</sup>. Ces deux Etats ont réservé l'acquisition automatique de la nouvelle nationalité aux individus qui étaient citoyens estoniens ou lettons avant l'annexion par l'URSS (ainsi qu'à leurs descendants) ou qui étaient rattachés par leur origine au territoire de l'Etat respectif. Les simples résidents, y compris de nombreux ressortissants de l'ancienne URSS qui s'étaient installés dans les pays baltes après 1940, ont dû demander la nouvelle nationalité conformément à des procédures spéciales.

68. En décembre 1991, le reste de l'Union Soviétique s'est morcelé. Les solutions adoptées par les différents Etats établis sur le territoire de l'ancienne URSS ne sont pas identiques. La *Fédération de Russie* a accordé sa nationalité à tous les citoyens de l'ancienne URSS qui résidaient en permanence sur son territoire ou qui y étaient revenus ainsi qu'à ceux qui servaient à l'étranger dans les forces militaires de la Fédération de Russie ou dans les forces armées unifiées de la Communauté des Etats indépendants. Le *Bélarus*, la *Moldova* et l'*Ukraine* ont accordé leur citoyenneté à tous les résidents permanents. Le *Kyrgyzstan* et la *Géorgie*, par ailleurs, ont lié leur nouvelle citoyenneté à celle de l'ancienne république soviétique. Selon la loi soviétique, tous les citoyens soviétiques qui résidaient en permanence sur le territoire de l'une des républiques constitutives de l'Union en avaient la citoyenneté. Tous les ressortissants de l'Union soviétique qui résidaient dans l'un des Etats successeurs ont ainsi acquis automatiquement la nationalité de l'Etat successeur en question.

#### cc) Tchécoslovaquie

69. La République fédérative tchèque et slovaque a été officiellement dissoute avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1993. Les Etats successeurs - la République tchèque et la Slovaquie - n'ont adopté leurs lois sur la citoyenneté que le 29 décembre 1992 et le 19 janvier 1993, respectivement. Les deux Etats ont fondé leur législation sur les lois sur la nationalité qui existaient déjà en République fédérative tchèque et slovaque. En 1968, l'Assemblée fédérale avait introduit, en plus de la \*citoyenneté fédérale+ de la Tchécoslovaquie, des nationalités séparées pour la République tchèque et la République slovaque<sup>[37]</sup>. Après la dissolution de la République fédérative, chaque Etat successeur a conféré sa citoyenneté essentiellement à toutes les personnes possédant la nationalité de la république respective. D'autres résidents permanents, notamment les citoyens de l'ancienne République fédérative tchèque et slovaque, pouvaient, dans certaines circonstances, opter pour la nouvelle nationalité. La législation tchèque exigeait certaines périodes de résidence ininterrompue, allant de deux ans pour les anciens citoyens de la République fédérative tchèque et slovaque à cinq ans pour les autres, ainsi qu'un \*casier judiciaire vierge+ pendant les cinq dernières années.

70. En 1996, le Parlement tchèque a adopté certains amendements à la Loi sur la citoyenneté qui disposent, entre autres, que l'impératif de casier judiciaire vierge comme condition d'acquisition de la citoyenneté tchèque peut être levé pour les candidats qui sont citoyens ou ex-citoyens de la République slovaque et qui ont vécu continuellement sur le territoire de la République tchèque depuis le 31 décembre 1992 au plus tard. Les amendements sont entrés en vigueur le 24 mai 1996<sup>[38]</sup>.

### III. Les principes généraux qui se dégagent de cette pratique

#### 1. L'acquisition de la nationalité de l'Etat successeur

71. La pratique internationale confirme la règle selon laquelle la population suit le territoire. Bien qu'il n'y ait pas encore de règle \*\*\* du droit international codifié prescrivant l'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat successeur dans des situations de succession d'Etats, l'Etat successeur a certainement le droit d'accorder sa nationalité aux personnes qui continuent d'être domiciliées sur le territoire cédé. Déjà en 1892, le président de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique, Fuller, déclarait dans l'affaire *Boyd v. The State of Nebraska* :

\*La nationalité des habitants du territoire acquis par conquête ou cession devient celle du gouvernement sous la domination duquel ils sont passés, sous réserve du droit pour eux de choisir de conserver leur ancienne nationalité, soit en partant, soit autrement, selon les dispositions en vigueur+<sup>[39]</sup>.

72. Il convient néanmoins de souligner que le changement de nationalité \*\*\* doit être prévu, soit dans le droit interne de l'Etat successeur, soit dans des traités internationaux. Lorsque la cession de territoire est fondée sur un traité, ce dernier contient souvent une réglementation concernant la nationalité des habitants du territoire en question.\*\*\*

73. En règle générale, les Etats successeurs ont adopté une législation conférant leur nationalité aux anciens ressortissants de l'Etat prédécesseur qui conservent leur résidence habituelle sur le territoire cédé. En vertu de cette législation, l'octroi de la nationalité **a été en principe automatique, il a eu lieu sur demande ou sur inscription seulement dans des cas particuliers**. En principe, les ressortissants d'Etats tiers, que l'on appelle les résidents étrangers, n'acquièrent pas automatiquement la nationalité de l'Etat successeur.

74. Dans de nombreux cas, la nationalité de l'Etat successeur a été accordée à tous les résidents permanents, sous réserve de certains droits d'option<sup>[40]</sup>. Ce fut la solution adoptée non seulement dans la plupart des cas de cession de territoires depuis 1918, mais aussi par certains Pays ayant accédé depuis à l'indépendance: *Lituanie* (1918), *Irlande* (1921), *Bélarus* (1991), *Moldova* (1991) et *Ukraine* (1991).

75. Toutefois, dans certains cas, la nouvelle nationalité n'a pas été octroyée à tous les résidents du territoire transféré : lorsque les *anciens territoires allemands à l'est de la ligne Oder-Neisse* ont été incorporés à la Pologne et à l'URSS au lendemain de la seconde guerre mondiale, la citoyenneté polonaise n'a été octroyée qu'aux personnes d'ethnie polonaise, auxquelles on a demandé de faire une déclaration d'allégeance à la nation et à l'Etat polonais. Il faut toutefois tenir compte du fait que la majeure partie de la population d'origine allemande avait fui pendant les dernières étapes de la guerre ou avait été expulsée ultérieurement.

76. Nombreux sont aussi les exemples où la nationalité de l'Etat successeur n'a été octroyée qu'aux *ressortissants* de l'Etat prédécesseur qui résidaient sur le territoire au moment de la cession.

- Les *Etats-Unis d'Amérique* ont **souvent** accordé leur nationalité aux ressortissants de l'Etat prédécesseur qui résidaient sur le territoire au moment de la cession (**p.ex. l'annexion de l'Alaska et des îles Vierges**). **Dans les cas de Hawaï et de Texas, tous les citoyens de l'Etat prédécesseur, indépendamment de leur lieu de résidence, ont acquis la citoyenneté des Etats-Unis.**

- Des réglementations **détaillées** ont été adoptées lorsque *Chypre* et *Malte* ont accédé à l'indépendance. Aux termes du Traité portant création de la République de Chypre (1960), l'acquisition automatique de la citoyenneté chypriote était limitée à certaines catégories de résidents qui étaient soit sujets britanniques, soit nés sur l'île. Les autres personnes devaient présenter une demande individuelle pour acquérir la nouvelle nationalité. Lorsque Malte est devenue indépendante en 1964, elle n'a accordé sa nationalité qu'aux citoyens du Royaume-Uni et de ses Colonies qui étaient nés à Malte avant le 21 septembre 1964 ou dont le père était devenu citoyen maltais avant cette date. Certaines autres catégories pouvaient demander la citoyenneté maltaise à titre individuel.

77. Les nouvelles lois sur la citoyenneté des *Etats issus de la dissolution de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie et de l'URSS* ont été largement influencées par les lois préexistantes sur la citoyenneté, **soit qu'il s'agisse des lois** des parties constitutives de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie, **ou, dans le cas des Etats baltes, des lois** adoptées avant leur annexion par l'URSS.

- Dans le cas des Etats successeurs de la *Tchécoslovaquie* et de la *Yougoslavie*, seules les personnes possédant la citoyenneté de l'ancienne entité **fédérée devenue indépendante** \*\*\* et leurs descendants ont acquis *ipso facto* la nouvelle citoyenneté. Les autres résidents devaient passer par des procédures individualisées, allant de l'enregistrement individuel à la naturalisation. Des procédures simplifiées ont été généralement prévues pour les résidents **qui possédaient** la citoyenneté d'autres parties constitutives ou de l'ancien Etat central lui-même (*République tchèque, Croatie, Slovaquie, Slovénie, "l'ex-République yougoslave de Macédoine"*). La République de Bosnie-Herzégovine **a conféré** sa citoyenneté à toutes les personnes qui, le 6 avril 1992, possédaient la citoyenneté de l'ancienne RSFY et leur résidence sur le territoire de la République.

- Dans le cas des *Etats baltes*, l'acquisition de la nouvelle citoyenneté par de simples résidents qui n'étaient ni citoyens des Etats existant avant leur annexion par l'URSS, ou leurs descendants, ni rattachés audit territoire par un autre lien (par exemple, par naissance), a été assujettie à certaines conditions, parfois difficiles à remplir pour nombre de citoyens de l'ancienne URSS.

78. Si le corps initial des citoyens est défini d'une manière restrictive, il devient très important de savoir quelles conditions sont imposées aux autres personnes résidant habituellement sur le territoire, qui aimeraient devenir citoyens de l'Etat successeur. Même si ce sont des ressortissants d'Etats tiers qui, à ce titre, ne risquent pas de devenir apatrides, ils peuvent avoir intérêt à acquérir la nouvelle nationalité pour éviter le statut d'étranger et l'application de la législation plutôt restrictive qui en découle. Il convient de souligner que, même là où de tels résidents permanents n'acquerraient pas la nouvelle nationalité, ils devraient, sous réserve d'exceptions strictement limitées, jouir des mêmes droits fondamentaux, économiques et sociaux que les nationaux (y compris le droit de travailler, le droit d'acquérir ou de vendre des propriétés, de bénéficier d'avantages en matière de santé, de retraite et d'éducation, etc.).

79. Les dispositions de nombreux traités du Conseil de l'Europe et d'autres instruments internationaux donnent aux non-nationaux de nombreux droits. En outre, le droit au respect de la vie privée et familiale, protégé par l'article 8 CEDH, est d'une importance particulière dans le cas d'apatrides résidents permanents, qui peuvent montrer que leur vie familiale se réalise dans leur pays de résidence et qu'il y aurait des obstacles à créer une vie familiale dans un autre pays. Les ingérences dans ce droit doivent être limitées strictement aux cas où elles sont prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, aux intérêts de la sécurité nationale, de la sûreté publique, ou du bien-être économique du pays. **Le projet de Convention européenne sur la nationalité exige que les ressortissants d'un Etat prédécesseur qui résidaient habituellement sur le territoire objet de la succession et qui n'ont pas acquis la nationalité de l'Etat successeur puissent rester dans cet Etat et doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet Etat en ce qui concerne les droits économiques et sociaux (article 21).**

80. Les solutions adoptées par les Etats successeurs qui, s'écartant de la pratique générale, ont restreint l'acquisition de leur nationalité à certaines catégories de résidents habituels sont très variées. Les procédures adoptées vont du simple enregistrement à l'application des procédures ordinaires de naturalisation (voir en particulier la législation adoptée par l'ancienne URSS à l'égard des territoires de *Klaipėda/Memel* et *Kaliningrad/Königsberg* ainsi que la législation adoptée par l'Estonie et la Lettonie après la restauration de leur souveraineté en 1990).

81. Ces Etats successeurs ont imposé, entre autres, les conditions suivantes :

- \*\*\*une certaine période de résidence permanente avant la date pertinente: *République tchèque (indépendance en 1993)* - 2 ans, *Estonie (indépendance en 1991)* - 3/5 ans, *Italie (incorporation de Fiume/Rijeka en 1919/1920)* - 5 ans, *Croatie (indépendance en 1991)* - 5 ans, *"l'ex-République yougoslave de Macédoine" (indépendance en 1991)* - 15 ans ;

- la connaissance de la langue nationale : *Italie (incorporation de Fiume/Rijeka en 1919/1920)*, *Lettonie (indépendance en 1991)*, *Estonie (indépendance en 1991)*, *Croatie (indépendance en 1991)* ;

- des moyens **licites** de subsistance : *Estonie (indépendance en 1991)*, *Lituanie (indépendance en 1991)*, *"l'ex-République yougoslave de Macédoine" (indépendance en 1991)* ;

- **l'absence de condamnation** pour un crime prémédité : *République tchèque (indépendance en 1993)* ; dans le cas de la procédure de naturalisation : *Estonie (indépendance en 1991)*, *Lettonie (indépendance en 1991)* ;

- **l'expression d'une certaine allégeance vis-à-vis le nouveau souverain** : **déclaration d'allégeance à la nation - Pologne (incorporation des territoires allemands en 1945)**, **serment à la République - Estonie (indépendance en 1991)**, **attachement à**

## **l'ordre juridique et acceptation de la culture - Croatie (indépendance en 1991);**

- l'exclusion des personnes qui avaient été employées par les forces armées et par les services de sécurité et de renseignements de l'ancien souverain : *Estonie (indépendance en 1991), Lettonie (indépendance en 1991)*.

82. La position des ressortissants de l'Etat prédécesseur originaires du territoire cédé mais qui, au moment de la cession, *résident hors du territoire*, n'est pas réglementée de manière uniforme. \*\*\* Lorsque les deux *Allemagne* se sont réunifiées en 1990, les citoyens de l'ancienne République démocratique allemande qui résidaient à l'étranger ont été considérés automatiquement comme allemands, puisqu'ils avaient les qualités requises aux termes de la loi sur la nationalité de 1913, laquelle avait toujours été en vigueur en République fédérale d'Allemagne. Selon la loi sur la citoyenneté de l'*Ukraine* de 1991, tous les individus travaillant ou étudiant à l'étranger nés sur le territoire ukrainien, ou pouvant prouver y avoir leur résidence permanente, réunissent les conditions pour avoir qualité de ressortissants - pourvu qu'ils ne soient pas citoyens d'un autre Etat et qu'ils aient exprimé leur volonté de devenir citoyens ukrainiens. Le *Bélarus* a également permis aux anciens résidents de se faire enregistrer comme nationaux.

83. La situation est différente dans les cas de *succession partielle* (transfert de territoire). Là, l'Etat prédécesseur continue d'exister. L'octroi de la citoyenneté à des personnes résidant hors du territoire cédé constitue un acte censé avoir des effets extra-territoriaux et, de ce fait, susceptible de ne pas être reconnu par l'Etat de résidence. Selon un auteur, la nationalité ne peut être octroyée contre la volonté de l'individu, lequel doit décider s'il veut devenir un ressortissant de l'Etat successeur ou conserver sa nationalité d'origine<sup>[41]</sup>. Pour les personnes nées sur un territoire qui est ensuite passé sous une nouvelle souveraineté, mais qui n'y résidaient pas à la date pertinente, une possibilité d'acquérir la nouvelle nationalité était prévue entre autres dans les cas suivants de succession partielle d'Etats : l'incorporation de la Macédoine, de l'Epire, de la Crète et des îles du Nord de la mer Egée à la *Grèce* (1913); l'annexion des anciens territoires polonais et des Etats baltes par l'ancienne URSS (1939-40).

### **2. Perte de nationalité de l'Etat prédécesseur**

84. Les habitants d'un territoire soumis à un changement de souveraineté perdent généralement la nationalité de l'Etat prédécesseur. L'obligation, pour l'Etat prédécesseur, de retirer sa nationalité aux habitants du territoire cédé peut être considérée comme un corollaire de l'obligation de reconnaître la validité de la cession au regard du droit international<sup>[42]</sup>. Naturellement, ce raisonnement ne s'applique pas quand aucune autre nationalité ne leur est octroyée par suite de la cession et qu'ils encourent le risque, de ce fait, de devenir apatrides (par exemple, la situation de certains citoyens de l'ancienne URSS dans les *Etats baltes*).

85. Certains Etats ont aussi refusé de retirer leur nationalité lorsque le nouveau titre de souveraineté sur le territoire était litigieux. Tel fut le cas des anciens territoires allemands à l'est de la ligne Oder-Neisse. Bien que la Pologne et l'URSS aient exercé *de facto* un contrôle sur ces territoires depuis 1945, les autorités d'Allemagne occidentale ont **refusé longtemps de reconnaître** leur souveraineté sur cette zone. Conformément au droit allemand, les personnes d'origine allemande vivant sur ces territoires pouvaient donc conserver leur statut et **être considérées** comme allemandes (voir article 116 de la Constitution allemande).

86. Dans des cas récents de cession de territoire, il a été convenu que la nationalité de l'Etat prédécesseur ne devait pas être retirée automatiquement. Les traités sur les rectifications de frontières, conclus en 1956 et 1963 entre l'*Allemagne*, d'une part, et la *Belgique* et les *Pays-Bas*, d'autre part, laissaient le choix de la nationalité entièrement à la discrétion des habitants. Ils pouvaient soit demander la nationalité de l'Etat successeur, soit conserver leur nationalité d'origine, sans avoir à quitter le territoire.

### **3. Le droit d'option**

87. **Le droit d'option s'entend comme le droit des personnes affectées par des changements territoriaux de faire, au moyen d'une déclaration, un choix, soit entre la nationalité de l'Etat successeur et celle de l'Etat prédécesseur, soit entre les nationalités de plusieurs Etats successeurs (option de nationalité)**<sup>[43]</sup>. Le terme de "droit d'option" est utilisé dans un sens large, comprenant tant le choix positif d'une certaine nationalité que le refus d'une nationalité acquise *ex lege*.

88. **Un droit d'option, le plus souvent en faveur de la nationalité de l'Etat prédécesseur, a été accordé dans la plupart des cas de succession partielle d'Etats, soit par traité, soit par la législation interne. La pratique après la première guerre mondiale était particulièrement riche à cet égard. Il suffit de se référer, à titre d'exemple, aux dispositions pertinentes du Traité de Versailles (articles 37, 85, 91, 113), du Traité de Saint-Germain-en-Laye (articles 78-80), du Traité de Neuilly-sur-Seine (articles 40 et 45), du Traité de paix de Tartou (article 9) et du Traité de Lausanne (articles 21 et 31-34). En revanche, quand le sud de la Dobroudja a été incorporé à la *Bulgarie* pendant la seconde guerre mondiale (1940), aucun droit d'option n'a été accordé.**

89. **Dans les cas sus-mentionnés, le droit d'option en faveur de l'ancienne nationalité allait de pair avec une obligation de quitter le territoire cédé**<sup>\*\*\*\*</sup>. Dans l'affaire de l'*acquisition de la nationalité polonaise* (1924)<sup>[44]</sup>, l'arbitre Kaeckenbeck a expressément reconnu le droit pour l'Etat successeur d'exiger l'émigration des personnes ayant opté contre la nouvelle nationalité. Il a considéré que la Pologne avait le droit d'ordonner aux habitants de Haute-Silésie qui avaient opté pour la nationalité allemande de quitter la région à l'expiration d'une période donnée. **Aujourd'hui une telle obligation paraît contraire aux standards internationaux en matière de droits de l'homme. Le pouvoir des Etats d'attribuer la nationalité contre la volonté des individus concernés a été remis en question.**

90. **Dans certains cas plus récents de rectifications de frontière, les habitants ont pu choisir librement entre la nationalité de l'Etat successeur et leur nationalité d'origine sans avoir à craindre de conséquences négatives. Aux termes des traités de 1956 et de 1960 sur l'échange de certains territoires entre l'*Allemagne*, d'une part, et la *Belgique* et les *Pays-Bas*, de l'autre, la décision d'opter contre la nationalité du nouveau souverain n'a pas entraîné l'obligation de quitter le territoire en question.**

91. **Dans la pratique des Etats, l'exercice du droit d'option est souvent subordonné à la condition que les optants aient des liens effectifs, en particulier ethniques, linguistiques ou religieux avec la population de l'Etat dont ils veulent conserver ou acquérir la nationalité. De tels liens existent notamment avec l'Etat prédécesseur, mais quelquefois aussi avec d'autres Etats.** Les traités de paix signés après 1918 ont permis à des personnes différenciant par la race et la langue de la majorité de la population du territoire sur lequel elles vivaient d'opter pour la nationalité d'un autre Etat si la majorité de la population dudit Etat était de la même race et de la même langue que la personne exerçant son droit d'option. Le traité de paix signé en 1947 avec l'*Italie* fondait l'option sur la \*langue vernaculaire+ et permettait de choisir librement entre conserver la nationalité de l'Etat cédant et acquérir celle de l'Etat successeur. Les ressortissants italiens résidant en Italie qui parlaient le serbe, le croate ou le slovène pouvaient opter pour la citoyenneté yougoslave. Par ailleurs, lorsqu'une partie du \*Territoire libre de Trieste+ a été intégrée à la *Yougoslavie* (1954), les membres de la minorité italienne ont été autorisés à partir en Italie, perdant de ce fait leur citoyenneté yougoslave.

92. Quand de nouveaux Etats ont été créés, les règles concernant le droit d'option sont devenues plus restrictives. Un grand nombre d'Etats ayant accédé à leur indépendance n'ont pas prévu de droit d'option contre la nationalité du nouvel Etat. Les personnes affectées ne pouvaient qu'implicitement refuser la nouvelle nationalité en choisissant d'émigrer : *Malte* (1964), *Croatie* (1991), *Slovénie* (1991), *Bosnie-Herzégovine* (1991/1992), *Kirghizstan* (1991), *République tchèque* (1993) et *Slovaquie* (1993). En ce qui concerne les dissolutions de la *Tchécoslovaquie*, de l'*URSS* et de la *Yougoslavie*, l'absence d'une option pour la nationalité de l'Etat prédécesseur peut s'expliquer par la disparition de ce dernier. Les personnes rejetant la nationalité de l'Etat successeur seraient devenues apatrides.

93. Dans certains de ces cas, d'autres options étaient offerts aux individus concernés. Les résidents permanents d'un Etat successeur qui avaient des liens, par leur nationalité républicaine, avec un autre Etat successeur pouvaient sous certaines conditions choisir de devenir des citoyens de l'un ou de deux des Etats successeurs : *Croatie/Slovénie*/"*ex-République yougoslave de Macédoine*"/*Bosnie-Herzégovine* (1991/1992); *République tchèque/Slovaquie* (1993). Il est pourtant douteux que l'on puisse parler d'un véritable droit d'option dans ces cas. Les options possibles ne résultaient pas d'un choix délibéré des législateurs, mais plutôt d'une application combinée de dispositions législatives des différents Etats successeurs, adoptées sans concertation entre eux. En plus, l'exercice des options était considérablement entravé par l'absence d'un droit d'option en ce qui concerne la nationalité acquise automatiquement dans l'Etat de résidence ou par l'existence de législations internes interdisant la double nationalité.

94. Certains des Etats récemment constitués ont accordé un droit d'option explicite pour renier la nouvelle nationalité. Une telle option négative se rencontre dans les lois de la *Moldova*, de la *Russie* et de l'*Ukraine*. Selon la nouvelle législation *lituanienne* sur la citoyenneté, le fait de ne pas faire de demande de passeport dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de ladite législation est considéré comme un rejet implicite de la citoyenneté lituanienne.

\*\*\*

#### 4. Eviter l'apatridie

95. L'une des préoccupations légitimes de la communauté internationale est d'éviter les cas d'apatridie. Il y a eu de nombreuses tentatives pour réduire ou éliminer l'apatridie par l'adoption de traités internationaux pertinents.

96. En ce qui concerne la succession d'Etats, l'article 10 de la *Convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* dispose que:

\*Tout traité conclu entre Etats contractants portant cession d'un territoire doit contenir des dispositions ayant pour effet de garantir que nul ne deviendra apatride du fait de la cession. Les Etats contractants feront tout ce qui est en leur pouvoir pour que tout traité ainsi conclu avec un Etat qui n'est pas partie à la présente convention contienne des dispositions à cet effet.

En l'absence de dispositions sur ce point, l'Etat contractant auquel un territoire est cédé ou qui acquiert autrement un territoire accorde sa nationalité aux individus qui sans cela deviendraient apatrides du fait de la cession ou de l'acquisition+.

97. Dans l'ensemble, il ressort de l'analyse des réglementations adoptées à l'occasion des cas récents de succession d'Etats qu'on a réussi, dans la plupart des cas, à éviter de créer de nouveaux cas d'apatridie. Lorsque *Chypre*, lors de son accession à l'indépendance, a adopté la loi sur la citoyenneté, les personnes qui risquaient de devenir apatrides en raison de la réglementation adoptée se sont vues accorder le droit de demander la citoyenneté.

98. Cependant, la pratique en vertu de laquelle le corps initial des citoyens est limité aux personnes possédant la citoyenneté de l'Etat prédécesseur ou d'une entité fédérée n'a pas permis d'éviter de nouveaux cas d'apatridie. Une telle pratique restrictive a été notamment adoptée par certains Etats issus de la dissolution de la *Tchécoslovaquie*, de la *Yougoslavie* et de l'*URSS*.

99. Avant leur dissolution, la situation juridique en *Tchécoslovaquie* et en *Yougoslavie* était caractérisée par la coexistence d'une "citoyenneté nationale" et de plusieurs "citoyennetés républicaines" ou "nationalités républicaines". Vu que l'Etat prédécesseur était effectivement éteint, la "citoyenneté nationale" avait cessé d'exister. Dans certains Etats successeurs qui se sont constitués à partir de "républiques" préexistantes, seules les personnes (y compris leurs descendants) qui possédaient la "citoyenneté républicaine" correspondante, ou dans le cas des *Etats baltes*, la citoyenneté qui était en vigueur avant leur annexion par l'URSS en 1940, sont devenues automatiquement citoyens du nouvel Etat. Les autres résidents habituels devaient passer par des procédures individualisées allant du simple enregistrement à la naturalisation ordinaire. Dans certains cas, ce processus a eu pour résultat paradoxal que les résidents habituels sont devenus des étrangers dans leur propre pays. Il convient de ne pas oublier que, en Yougoslavie par exemple, tout citoyen de la Yougoslavie fédérale ne possédait pas en même temps la citoyenneté de l'une des républiques (**tel était notamment le cas des personnes nées hors du territoire national**).

100. La plupart des citoyens concernés avaient en théorie le droit de demander la citoyenneté de l'un des Etats successeurs. Cela étant, la réalisation effective de ce droit était souvent rendue très difficile par la situation politique qui prévalait dans les pays en question, notamment en ce qui concerne les Etats successeurs de l'ancienne Yougoslavie.

- Dans le cas des *Etats baltes*, l'acquisition de la nouvelle nationalité par de simples résidents qui n'étaient ni citoyens des Etats existant avant leur annexion par l'URSS ou leurs descendants, ni rattachés audit territoire par un autre lien (par exemple, par la naissance) a été assujettie à certaines conditions (**voir paragraphes 77 et suivants ci-dessus**).
- En *Estonie* et en *Lettonie*, les citoyens de l'ancienne URSS résidant dans le pays doivent demander la naturalisation. Certaines catégories de citoyens de l'ancienne URSS ne peuvent se faire naturaliser, entre autres ceux qui ont eu des activités anticonstitutionnelles, qui ont fait partie des forces de sécurité et des forces armées de l'URSS, ou qui ont été reconnus coupables de crimes graves. Les candidats à la naturalisation doivent démontrer leur connaissance de la langue nationale.
- Selon la législation plutôt restrictive de l'*Estonie* et de la *Lettonie*, de nombreux citoyens de l'ancienne URSS qui n'étaient pas originaires des Etats baltes ont été dans l'impossibilité d'acquérir la nouvelle nationalité et sont devenus effectivement apatrides<sup>[45]</sup>. La pratique adoptée par ces deux pays peut s'expliquer par la nécessité de préserver leur identité nationale après plus de cinquante années d'annexion étrangère et l'immigration massive de citoyens de l'URSS qui en a résulté. Il convient de ne pas oublier que ces Etats ont retrouvé une identité politique et juridique qui avait été supprimée pendant la période de l'annexion. En janvier 1996, l'Estonie a commencé à délivrer des passeports pour étrangers aux résidents de longue durée, qui **détiennent** ainsi un document utile d'identification et de voyage. Le passeport contient également le permis de séjour demandé par beaucoup de non-citoyens.
- En *Croatie*, la continuité entre la citoyenneté républicaine dans l'ancienne Yougoslavie et la nouvelle citoyenneté de la République de Croatie a eu pour effet de reléguer au statut d'étrangers de nombreux habitants de Croatie qui ne possédaient pas cette citoyenneté républicaine. Ils devaient demander la naturalisation, la loi établissant une distinction entre les personnes de nationalité croate et les personnes ayant une autre nationalité. Alors que les \*Croates+ (y compris ceux qui vivaient à l'étranger) pouvaient obtenir la nouvelle citoyenneté immédiatement, les personnes ayant une autre nationalité devaient satisfaire à des critères supplémentaires (lieu de résidence enregistré pendant au moins cinq ans, maîtrise de la langue croate et de l'écriture latine, attachement au système juridique de la République et acceptation de la culture croate). Certains des problèmes causés à l'origine par des procédures administratives assez complexes et lentes ont été résolus<sup>[46]</sup>. Cependant, un certain nombre de questions restent à examiner, en particulier à la lumière des événements récents.
- Aux termes de la Loi n° 40 du 29 décembre 1992 sur l'acquisition et la perte de la citoyenneté de la *République tchèque*, seules les personnes possédant la citoyenneté républicaine tchèque sont devenues automatiquement des citoyens de la République tchèque. Les citoyens de l'ancienne République tchèque et slovaque possédant la nationalité slovaque n'ont pu obtenir la nouvelle citoyenneté tchèque que s'ils remplissaient certaines conditions, notamment s'ils possédaient une résidence permanente pendant une période d'au moins deux ans et n'avaient pas été condamnés pour un délit intentionnel durant les cinq dernières années (\*casier judiciaire vierge+). Dans un certain nombre

de cas, dès demandes d'octroi de la citoyenneté tchèque formées par des personnes de nationalité slovaque ont été rejetées; cela a affecté plus particulièrement des membres de la communauté rom[47]. Bien que ces personnes pussent en principe obtenir des permis de résidence permanente selon une procédure simplifiée, il a été allégué que certaines expulsions ont eu lieu[48]. Suite à des critiques de la part d'organisations internationales non-gouvernementales des droits de l'homme, le gouvernement tchèque a accepté que des experts du Conseil de l'Europe fassent une expertise juridique des lois sur la citoyenneté respectives de la République tchèque et de la Slovaquie et de leur mise en oeuvre[49]. En partie comme conséquence du rapport des experts, quelques amendements à la Loi sur la citoyenneté ont été adoptés qui prévoient, entre autres, que l'impératif de casier juridique vierge peut être levé (voir ci-dessus paragraphe 70).

101. On doit déplorer que les exemples de succession d'Etats n'ont été que rarement utilisés dans le but de réduire les cas existants d'apatridie. Il est plutôt exceptionnel que la nouvelle législation adoptée suite au transfert de souveraineté ait permis aux apatrides de demander la nationalité de l'Etat successeur. A cet égard, il convient de mentionner la loi de 1991 sur la nationalité de la Fédération de Russie qui donnait aux apatrides résidant en Russie la possibilité d'acquérir la citoyenneté russe.

102. Des efforts ont été faits pour atténuer les conséquences de l'apatridie en *améliorant le statut des apatrides*. Après son accession à l'indépendance, la Lettonie a adopté en 1995 une loi sur le statut des anciens citoyens de l'URSS qui ne sont pas citoyens de la Lettonie, ni d'aucun autre Etat, laquelle garantit certains droits aux apatrides, y compris le droit de choisir librement leur lieu de résidence, de partir et de revenir en Lettonie, et les protège contre l'expulsion arbitraire. La Lituanie a adopté une législation similaire[50].

## 6. Pluralité de nationalités

103. Dans le passé, des efforts considérables ont été entrepris, sur le plan du droit interne comme sur celui du droit international, pour réduire les cas de pluralité de nationalités. Au sein du Conseil de l'Europe, la Convention de 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (STE n° 43) concerne les cas de perte de la nationalité du fait de l'acquisition par les ressortissants d'une Partie de la nationalité d'une autre Partie. Les pays de l'ancien bloc socialiste étaient eux hostiles au principe de la pluralité de nationalités, hostilité qui s'est traduite dans la législation interne par l'interdiction de la double nationalité et par la conclusion d'un grand nombre de traités afin d'éviter la double nationalité ou la pluralité de nationalités.

104. Dans le cas de succession d'Etats, on a généralement évité de créer des cas de double nationalité ou de plurinationalité. En règle générale, les habitants d'un territoire cédé ont perdu automatiquement la nationalité de l'Etat prédécesseur. Il convient de considérer comme exceptionnel le cas de la Slovaquie où, suite à la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque, tous les citoyens de l'ancienne République fédérative, y compris ceux qui n'étaient pas citoyens de la République slovaque, ont pu demander la citoyenneté slovaque jusqu'au 31 décembre 1993. *"L'ex-République yougoslave de Macédoine"* n'a pas non plus pris de mesures pour interdire ou limiter les cas de double nationalité.

**105. Les personnes exerçant le droit d'opter pour une certaine nationalité ne pouvaient pas, en principe, bénéficier de l'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat successeur ou devaient y renoncer. Telle fut la pratique établie, entre autres, par les traités de paix conclus après la première guerre mondiale, par le traité de paix signé en 1947 avec l'Italie et par les lois sur la nationalité des Etats successeurs des anciens Etats suivants : Tchécoslovaquie, Yougoslavie et URSS.**

106. Bien qu'il y ait une tendance croissante à admettre le principe de la pluralité de nationalités dans un plus grand nombre de cas (voir la législation des pays suivants: Albanie, Belgique, Croatie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Slovaquie, Suisse, *"l'ex-République yougoslave de Macédoine"*), beaucoup d'Etats répugnent encore à accepter la pluralité de nationalités comme un principe général (Allemagne, Bélarus, Estonie, Finlande, Kirgizstan, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pologne, Roumanie, Russie, Slovaquie, Suède, Ukraine)[51]. Dans ces derniers Etats, la pluralité de nationalités ne peut survenir que dans un nombre de cas très limité, par exemple, lorsqu'il y a transmission automatique des différentes nationalités des parents aux enfants ou dans le cadre d'accords internationaux sur une base de réciprocité.

107. Le projet de Convention européenne sur la nationalité prévoit que **tout Etat partie doit permettre** (article 14) :

\*aux enfants ayant acquis automatiquement des nationalités différentes, de garder ces nationalités;

à ses ressortissants d'avoir une autre nationalité, lorsque cette autre nationalité est acquise automatiquement par mariage+.

\*\*\*

[1] Sections 301 et suivantes de la loi des Etats-Unis sur l'immigration et la nationalité.

[2] Un projet de Convention a été déclassifié par le Comité de Ministres du Conseil de l'Europe (Doc. Dir/Jur (96) 8 du 12 juillet 1996). Lorsque le Comité européen de coopération juridique aura établi la version définitive, celle-ci sera soumise au Comité des Ministres pour adoption.

[3] V. Mikulka, Premier rapport sur la succession d'Etats et la nationalité des personnes physiques et morales, UN Doc. ACN4/467, 17 avril 1995; *id.*, Deuxième rapport sur la succession d'Etats et la nationalité des personnes physiques et morales, UN Doc. ACN4/474, 16 avril 1996; Rapport du Groupe de travail sur la succession d'Etats et la nationalité des personnes physiques et morales, UN Doc. ACN4/L.507, 23 juin 1994.

[4] L.V. Oppenheim, *International Law*, vol. I, 1955, p. 644.

[5] *Affaire Nottelholm (seconde phase)*, jugement du 6 avril 1955, C.I.J. Recueil 1955, p. 23. Voir aussi l'avis consultatif OC-484 du 19 janvier 1984, Série A, nE 4, p. 95, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme: \*On peut considérer que la nationalité est le lien politique et juridique qui rattache un individu à un Etat donné et le lie à la protection diplomatique assurée par cet Etat+.

[6] LNIS, vol. 179, p. 89.

[7] Cour internationale de Justice (note 5), pp. 20-21; Cour permanente de justice internationale, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, avis consultatif du 7 février 1923, série B n° 4, p. 24.

[8] Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-484 du 19 janvier 1984, Série A nE 4, p. 94; V. Mikulka (*supra* note 3), Premier rapport, paragraphes 57 et suivants.

[9] C.I.J. Recueil 1955, p. 23.

[10] Voir *Mikulka* (*supra* note 3), Premier rapport, paragraphes 76 et suivants.

[11] Voir *Oppenheim*, *International Law* (*supra* note 4), pp. 856-857. Oppenheim se réfère à l'exemple de certains pays d'Amérique latine où le terme «citoyenneté» a été utilisé pour désigner la totalité des droits politiques dont une personne peut être privée à titre de peine ou d'autre mesure, de sorte que ladite personne perd la citoyenneté sans être privée de sa nationalité du point de vue du droit international. En outre, aux États-Unis, bien que les termes «citoyenneté» et «nationalité» soient souvent utilisés indifféremment, le terme «citoyen» est, en général, utilisé pour désigner les personnes jouissant, aux États-Unis, de la plénitude des droits politiques et individuels, alors que certaines personnes - telles que celles qui relèvent de territoires ou possessions qui ne sont pas au nombre des États formant l'Union - sont appelées «nationaux». Elles doivent allégeance aux États-Unis et sont des nationaux au sens du droit international mais elles ne possèdent pas tous les droits de la citoyenneté aux États-Unis. C'est leur nationalité au sens large, non leur citoyenneté, qui est pertinente sur le plan international.

[12] Voir le Rapport de la Commission des Communautés européennes sur la citoyenneté de l'Union, 21 décembre 1993, Document COM (93)702 final, ainsi que l'Acte sur la citoyenneté européenne, Contribution de la Commission de Venise à la Conférence intergouvernementale de 1996, 25 mars 1996, CDL-INF(96) 5.

[13] Affaire C-369/90, arrêt du 7 juillet 1992, Recueil 1992 I, p. 4258 (10).

[14] La même définition se trouve à l'article 2, paragraphe 1.a de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de propriété d'État, d'archives et de dettes, du 7 avril 1978.

[15] Voir P. *Weiss*, *Nationality and Statelessness in International Law*, deuxième édition 1979, p. 135.

[16] Cour interaméricaine des droits de l'homme, Avis consultatif OC-4/84 en date du 19 janvier 1984, Série A, n° 4, p. 94.

[17] Voir *X. c. Autriche*, requête n° 5212/71, décision du 5 octobre 1972, Collection des Décisions de la Commission des Droits de l'Homme, vol. 43, p. 69#.

[18] Voir notamment *Kafkasli c. Turquie*, n° 21106/92, décision du 22 mai 1995; *Salahddin Galip c. Grèce*, n° 17309/90, décision du 30 août 1995.

[19] *Salahddin Galip c. Grèce*, n° 17309/90, décision du 30 août 1995.

[20] Voir *Affaire des Tziganes Kalderas*, requête n° 7823 et 7824/77, décision du 6 juillet 1977, Décisions et Rapports, vol. 11, p. 221 (57).

[21] *Affaire des Asiatiques d'Afrique orientale*, requête n° 4403/70 et autres, décision du 10 octobre 1970, Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme, vol. 13, p. 929 (995).

[22] Affaires *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, arrêt du 28 mai 1985, série A, n° 94; Affaire *Berrehab*, arrêt du 21 juin 1988, série A, n° 138; Affaire *Beljoudi*, arrêt du 26 mars 1992, série A, n° 334-A; Affaire *Nasri c. France*, 13 juillet 1995, série A, n° 320-B.

[23] Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990), point I.2.

[24] Jugement du 9 mars 1936, *Re Stoffels*, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases 9* [Digeste annuel et rapports sur les affaires de droit international public 9] (1938-1940) n° 107, p. 339.

[25] Voir l'annexe à l'article 79 du Traité de Versailles et le décret français correspondant de 1920.

[26] *Acquisition de la nationalité polonaise*, Avis consultatif du 15 septembre 1923, PCIJ, série B, n° 7, p. 15.

[27] *Ibid.*, pp. 17 et suivantes.

[28] Le Traité de Saint-Germain-en-Laye faisait une telle exception pour l'État serbo-croato-slovene et l'État tchécoslovaque dans le cas des personnes qui avaient acquis l'indigénat après le 1<sup>er</sup> janvier 1910.

[29] Voir l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fédérale sur le traité conclu avec la Pologne en 1970, BVerfGE 40, 141.

[30] Voir la loi du 28 avril 1946 concernant la citoyenneté polonaise des personnes d'ethnie polonaise domiciliées dans les territoires récupérés et les deux décrets supplémentaires du Gouvernement polonais.

[31] Seconde loi allemande du 17 mai 1956 régissant certaines questions de citoyenneté.

[32] A partir du 1<sup>er</sup> juin 1946, tous les ressortissants des territoires d'outre-mer (Algérie comprise) ont eu la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer, tout en conservant leur statut personnel, c'est-à-dire le statut civil de droit local pour les musulmans autochtones, et le statut civil de droit commun pour les Français d'Algérie («Européens»).

[33] Décision du 21 octobre 1987 - *Teso*, BVerfGE 77, 137.

[34] Décret ayant force de loi sur la citoyenneté de la République de Bosnie-Herzégovine du 6 octobre 1992, tel qu'amendé par l'article 5 du Décret ayant force de loi du 23 avril 1993.

[35] Voir les contributions au *Workshop on International Law and Nationality Laws in the Former USSR*, 25-26 Avril 1995, publiées par *Austrian Journal of Public and International Law* 49 (1995) No. 1.

[36] Voir la résolution du Conseil suprême de la République de Lettonie du 15 octobre 1991 ainsi que la résolution du Conseil suprême de la République d'Estonie du 26 février 1992.

[37] Voir la loi nE 165/1968 de l'Assemblée fédérale et la loi nE 88/1990 de l'ancienne République fédérative tchèque et slovaque.

[38] Loi n° 139/1996 du 26 avril 1996.

[39] 143 U.S. 135, p. 162 (1892).

[40] Voir ci-après aux paragraphes 87 ss.

[41] Weis (*supra* note 15), p. 149.

[42] Weis (*supra* note 15), pp. 147-148.

[43] Weis (*supra* note 15), p. 156.

[44] Décision du Tribunal arbitral de Haute-Silésie, en date du 10 juillet 1924, RIAA, Vol. I, 401 (427).

[45] D'après les rapports de missions de l'OSCE en Estonie et en Lettonie, suite à l'introduction de la nouvelle législation, le nombre des non-citoyens dans les deux pays s'est élevé respectivement à 380 000 et 700 000 personnes.

[46] "Rapport sur la législation de la République de Croatie", établi par M. Matscher et Mme Thune pour l'Assemblée parlementaire (Doc. AS/Bur/Croatie (1994) 2 du 24 janvier 1995, pp. 32-33 [de la version anglaise].

[47] Les estimations sont contradictoires, concernant les chiffres. Selon les autorités tchèques, le nombre total des demandes rejetées entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 1995 avoisinerait 200, alors que des organisations non-gouvernementales estimaient qu'il y a eu 24.000 cas "non résolus" ou plus. Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la citoyenneté et leur mise en œuvre et réponses des Gouvernements de la République tchèque et de la Slovaquie, Strasbourg, 2 avril 1996 (DIR/JUR(96) 4), p. 111; Country Reports on Human Rights Practices for 1995, Report submitted to the Committee on International Relations, US House of Representatives, and the Committee on Foreign Relations, US Senate, by the Department of State (April 1996), p. 845.

[48] Country Reports on Human Rights Practices for 1995, *ibid*.

[49] Une question écrite a été posée par Mme Vespalet au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (nE358). Dans sa réponse, le Comité des Ministres a chargé un groupe d'experts juridiques \*d'étudier les effets combinés des lois tchèques et slovaques sur la citoyenneté et de leur application, ainsi que d'autres règles juridiques concernant le statut des citoyens de l'ancienne République fédérative tchèque et slovaque sur le territoire de la République tchèque+ (Doc. 7246 de l'Assemblée parlementaire). Les conclusions sont publiées dans le Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la citoyenneté et leur mise en œuvre et réponses des Gouvernements de la République tchèque et de la Slovaquie, Strasbourg, 2 avril 1996 (DIR/JU (96) 4).

[50] Voir la loi sur le statut légal des étrangers, du 4 septembre 1991.

[51] Comp. le *Bulletin européen sur la nationalité*, Strasbourg, mars 1996 (DIR/JUR(96) 11).