

2000



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

CJ-NA (2000) 13

Strasbourg, le 30 octobre 2000

**COMITÉ D'EXPERTS SUR LA NATIONALITÉ**  
**(CJ-NA)**

**Rapport**

**Sur**

**la pluralité de nationalités<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Ce rapport a été adopté par le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA) par consensus, lors de sa réunion du 4-6 octobre 2000 sur la base d'un projet préparé par Mr. Giovanni KOJANEC, Italie, ex-Président du CJ-NA.

## Sommaire

Résumé.....	3
1. Définition .....	3
2. Le droit international et la nationalité.....	4
2.1 <i>Le droit international général contient-il des règles qui limitent la souveraineté des Etats en matière de nationalité ?</i> .....	4
2.2 <i>Harmonisation par traité du droit interne sur la nationalité</i> .....	5
2.3 <i>Conclusion : absence de règles générales sur la reconnaissance de la pluralité de nationalités</i> .....	8
3. Position du droit international à propos de certains problèmes soulevés par la pluralité de nationalités .....	8
3.1 <i>La nationalité pertinente</i> .....	8
3.2 <i>L'effectivité et la protection diplomatique</i> .....	9
3.3 <i>La pertinence de l'effectivité dans d'autres cas</i> .....	10
4. La pluralité de nationalités et le droit communautaire.....	10
5. La pluralité de nationalités dans le droit interne .....	11
5.1 <i>L'admissibilité de la pluralité de nationalités</i> .....	11
5.2 <i>La prévention de la pluralité de la nationalité</i> .....	12
5.3 <i>Absence de pertinence de la pluralité de nationalités</i> .....	13
5.4 <i>Naturalisation et pluralité de nationalités</i> .....	13
5.5 <i>Absence de critères communs</i> .....	14
6. Conséquences de la pluralité de nationalités.....	14
6.1 <i>Généralités</i> .....	14
6.2 <i>Service militaire</i> .....	15
6.3 <i>Droit international privé</i> .....	15
6.4 <i>Droits politiques</i> .....	16
6.5 <i>Intégration</i> .....	16
7. Questions à examiner en ce qui concerne les conséquences de la pluralité de nationalités .....	16
7.1 <i>Le service militaire</i> .....	16
7.2 <i>Droit international privé</i> .....	16
7.3 <i>Déclaration d'état civil</i> .....	16
7.4 <i>Droits politiques</i> .....	17
7.5 <i>Intégration et la pluralité de nationalités</i> .....	17
7.6 <i>Perpétuation de la pluralité de nationalités</i> .....	17
7.7 <i>La compatibilité par rapport aux droits fondamentaux des dispositions législatives adoptées pour réduire les cas de pluralité de nationalités</i> .....	17
7.8 <i>Droit à une nationalité</i> .....	17
7.9 <i>Difficultés de voyage</i> .....	17
7.10 <i>Protection diplomatique et consulaire</i> .....	17
7.11 <i>La pluralité de nationalités et la succession d'Etats</i> .....	17
7.12 <i>Acquisition ou maintien d'une nationalité et conservation d'autres nationalités</i> .....	17
7.13 <i>Echange d'informations</i> .....	17

## PLURALITÉ DE NATIONALITÉS

### Résumé

Ce rapport cherche à fournir une vue d'ensemble sur les règles de droit national et international à propos de la plurinationalité. Il constate que bien qu'aucune règle du droit international coutumier ne limite la compétence des Etats dans le domaine de la nationalité, certains traités ont prévu sur cette question des obligations spécifiques pour les Etats signataires.

Il poursuit en observant qu'il n'a résulté de l'application de ces instruments aucune règle générale relative à la plurinationalité. Certains Etats cherchent à réduire l'existence de cas de plurinationalité en droit interne, sans toutefois pouvoir en prévenir l'apparition, alors que d'autres l'acceptent inconditionnellement.

Le rapport indique que lorsque des Etats admettent que des situations de plurinationalité peuvent apparaître, ils doivent alors établir quelle nationalité s'appliquera dans certaines situations, notamment lorsque l'exercice de droits individuels par un individu dépendra de sa nationalité. Le rapport fournit des exemples des mesures prises par les Etats. Il examine alors le droit interne de différents Etats à la lumière des tendances à limiter ou à admettre la plurinationalité à différents degrés.

Le rapport conclut que des hypothèses de plurinationalité sont inévitables, même lorsque la loi ou un traité tend à les réduire. Un certain nombre de domaines nécessitant investigations et analyses complémentaires est identifié, suggérant la nécessité pour les Etats d'identifier des solutions pratiques à des situations déterminées.

### 1. Définition<sup>2</sup>

La pluralité de nationalités signifie la possession simultanée de deux ou plusieurs nationalités par une même personne, comme défini dans l'article 2 de la Convention européenne sur la nationalité. Elle tire son origine de la décision souveraine de chaque Etat lorsqu'il établit le contenu de ses règles sur l'acquisition et la perte de la nationalité.

Si la naissance sur le territoire d'un Etat donné est, en application du principe du *jus soli*, un motif d'acquisition automatique de la nationalité de cet Etat en vertu de son droit interne, une double nationalité apparaîtra chaque fois qu'en vertu du droit d'un autre Etat qui applique le principe du *jus sanguinis*, la même personne est réputée posséder sa nationalité par filiation parce que l'un ou l'un et l'autre des parents sont des ressortissants du second Etat.

La situation ne sera pas différente si deux Etats ayant adopté le principe du *jus sanguinis* accordent, en cas de mariage d'un de leurs ressortissants avec un ressortissant de l'autre

---

<sup>2</sup> Dans ce rapport le terme nationalité est utilisé comme synonyme du terme citoyenneté

Etat, chaque époux conservant sa nationalité d'origine, leur nationalité respective aux enfants issus du mariage, en vertu des règles qui garantissent l'égalité des époux.

La décision unilatérale d'un Etat donne également naissance à des cas de pluralité de nationalités quand l'acquisition de sa nationalité par naturalisation n'est pas subordonnée à la perte de la nationalité que possède la personne concernée (la perte pouvant être impossible dans certaines situations) ou quand l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère ne provoque pas automatiquement la perte de la nationalité possédée antérieurement, comme le prévoient, par exemple, les législations italienne et française. D'autres situations peuvent se présenter aussi dans ce contexte, notamment si l'acquisition de la nationalité est la conséquence automatique de l'adoption ou de la reconnaissance d'un mineur étranger : il serait contraire au principe de l'unité de la famille de priver l'enfant de la possibilité d'acquérir cette nationalité à cause de conditions qui dépendraient de la législation étrangère, laquelle ne prévoira d'ailleurs pas nécessairement la perte de la nationalité d'origine dans cette hypothèse.

Dans certains pays, la nationalité est automatiquement acquise lorsqu'une femme épouse l'un de leurs ressortissants. Conformément aux lois sur la nationalité en vigueur en Europe, elle continue, dans la plupart des cas, à détenir sa nationalité d'origine, et elle a en conséquence la double nationalité.

La succession d'Etat peut être une source de pluralité de nationalités si une personne possédant la nationalité d'un Etat précédent acquiert également la nationalité de l'Etat ou des Etats successeurs ou bien si, dans le cas où l'Etat précédent cesse d'exister, la personne alors acquiert la nationalité de deux ou de plusieurs Etats successeurs.

## 2. Le droit international et la nationalité

### 2.1 *Le droit international général contient-il des règles qui limitent la souveraineté des Etats en matière de nationalité?*

Le contexte politique et philosophique de la réglementation de la nationalité diffère dans chaque Etat suivant les caractéristiques particulières et l'évolution historique de chacun. Néanmoins, le principe selon lequel chacun, y compris les enfants, doit avoir une nationalité et ne doit pas être privé arbitrairement de la nationalité qu'il possède (voir l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme), de même que le principe selon lequel l'apatridie doit être évitée et qu'aucune discrimination ne doit être admise, doivent être considérés comme universellement acceptés, même s'il appartient à chaque Etat d'adopter les règles nécessaires pour leur donner application. En effet, la communauté internationale est composée d'Etats et le lien juridique avec un Etat qui caractérise la nationalité (voir art. 2 a de la Convention européenne sur la nationalité de 1997) est essentiel pour la protection de l'individu et pour assurer la garantie de ses droits. Il faut donc qu'il soit reconnu par les autres Etats, comme stipulé dans l'article 1 de la Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité de 1930 (ci-après dénommée Convention de la Haye de 1930)(voir Chapitre 3 ci-dessous).

## 2.2 *Harmonisation par traité du droit interne sur la nationalité*

La question se pose de savoir si une harmonisation des règles internes au sujet de la nationalité est possible et souhaitable. Si, pour les raisons indiquées plus haut, il est difficile de concevoir l'existence de règles coutumières du droit international général qui imposeraient aux Etats l'acceptation, dans leur ordre juridique interne, de critères communs au sujet des divers aspects du droit de la nationalité, y compris la question de l'admissibilité ou de l'exclusion de la pluralité de nationalités, le résultat recherché pourrait cependant être obtenu par la voie d'un traité.

2.2.1 La Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, du 12 avril 1930, a marqué la première tentative dans cette direction et a tenté d'établir des règles communes dans certains domaines. Elle contient des dispositions qui cherchent à éviter l'apatridie et porte également sur les aspects interétatiques de la nationalité, notamment sur les conséquences de la pluralité de nationalités (voir également Chapitre 3 ci-dessous). Son acceptation est très limitée.

La Convention sur la nationalité de la femme mariée, signée à New York en 1957, a eu du succès, son objectif étant de donner effet, dans le droit interne des Etats parties, au principe de l'égalité des sexes qui est un principe fondamental des droits de l'homme.

La Convention sur la réduction des cas d'apatridie, signée à New York en 1961, a cherché à harmoniser la législation interne des Etats pour atteindre ce but mais elle a été ratifiée par un nombre d'Etats plus réduit que la Convention de New York de 1957.

Il convient d'observer qu'aucun traité de portée universelle n'a jamais été conclu sur la question de la pluralité de nationalités dans le but d'harmoniser la législation interne des Etats à ce propos.

2.2.2 C'est, en revanche, ce qui s'est fait à l'échelon régional, en Europe, avec la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités de 1963 (ci-après dénommée Convention de Strasbourg de 1963).<sup>3</sup>

Comme son titre l'indique, la Convention de Strasbourg de 1963 contient d'une part, dans son chapitre II, des règles qui, partant de la constatation que la pluralité de nationalités peut se produire, cherchent à éviter dans ce cas que la personne concernée soit obligée d'accomplir des obligations militaires dans plus d'un Etat. Plusieurs traités bilatéraux ont également été conclus à cet effet. D'autre part, dans son chapitre premier, considérant, comme le déclare le Préambule, que «le cumul de nationalités est une source de difficultés et qu'une action commune en vue de réduire autant que possible, dans les relations entre Etats membres, les cas de pluralité de nationalités, répond au but poursuivi par le Conseil de l'Europe», la Convention impose aux Parties contractantes qui

---

<sup>3</sup> Les Etats suivants sont parties aux dispositions de la réduction des cas de pluralité de nationalité contenues dans la Convention de Strasbourg de 1963 : Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège et Suède. La liste des signatures et ratifications est régulièrement mise à jour sur le site Web du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int>

acceptent ce chapitre (voir art. 7) de se conformer, dans leur droit interne, à la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 1er, qui prévoit que «les ressortissants majeurs des Parties contractantes qui acquièrent à la suite d'une manifestation expresse de volonté, par naturalisation, option ou réintégration, la nationalité d'une autre Partie, perdent leur nationalité antérieure», d'autoriser la renonciation à l'une des nationalités que la personne possède (art. 2 et 3) et d'adopter des dispositions expresses à ce même effet dans le cas des mineurs (art. 1er, par. 2 et 3, et art. 2, par. 2).

La Convention de Strasbourg de 1963, reflétant l'attitude du droit interne des Etats parties hostile à la pluralité de nationalités, avait pour objectif d'établir, moyennant l'acceptation de critères égaux, un mécanisme automatique entraînant la perte de la nationalité d'un Etat partie à l'occasion de l'acquisition de la nationalité d'un autre Etat partie dans certains cas. Mais lorsque l'acquisition d'une autre nationalité ne dépendait pas de la volonté de la personne concernée, ce mécanisme ne fonctionnait pas et la pluralité de nationalités pouvait donc exister. Même dans le contexte d'un instrument régional, il n'a donc pas été possible d'énoncer une exclusion générale de la possibilité de posséder plusieurs nationalités.

2.2.3 L'évolution est, en fait, allée dans la direction opposée, notamment vers une augmentation du nombre des situations où la perte automatique de la nationalité prévue par la Convention de Strasbourg de 1963 ne fonctionnerait pas. Tel a été l'effet du Deuxième Protocole portant modification de la Convention, adopté vingt ans plus tard, en 1993, et entré en vigueur pour trois Etats européens (France, Italie et Pays-Bas).

Confronté à la position d'un groupe d'Etats désireux de confirmer le principe d'une seule nationalité, comme souligné par la Convention de Strasbourg de 1963, et à l'opportunité d'admettre la double nationalité, du moins dans certains cas, comme maintenue par d'autres groupes d'Etats, le Comité, qui a élaboré le second Protocole à la Convention, a finalement été amené à adopter un mécanisme reposant sur l'admissibilité d'exceptions au principe de base de la Convention.

Ce changement de cap s'explique par une perception nouvelle du phénomène d'immigration permanente, qui tient compte du rôle de la nationalité dans le processus d'intégration des migrants dans l'Etat d'accueil qui est également dans l'intérêt des Etats concernés. L'exigence de la perte de la nationalité possédée antérieurement comme condition de l'acquisition de la nationalité de l'Etat de résidence permanente est apparue comme un obstacle à la pleine intégration, à cause de la difficulté éprouvée par les personnes concernées à couper définitivement tous leurs liens avec l'Etat d'origine, même lorsqu'ils étaient, comme dans le cas des immigrants de deuxième génération, réduits simplement à un lien juridique formel exprimé par la nationalité qui, toutefois, leur permettait de ne pas être des étrangers dans leur pays d'origine. Il est intéressant de signaler, à ce sujet, que la loi italienne sur la nationalité de 1912, période marquée pour l'Italie par un fort mouvement d'émigration, disposait expressément qu'à titre d'exception à l'application générale du principe de la nationalité unique, les italiens nés et résidents dans un autre Etat qui les considérait comme ses ressortissants conservaient la nationalité italienne à moins qu'ils n'y renoncent. Cette disposition avait été conçue pour répondre aux préoccupations qui viennent d'être mentionnées.

Le deuxième Protocole permet aux Parties contractantes de ne pas appliquer la règle générale de la Convention de Strasbourg de 1963 concernant la perte de la nationalité dans trois cas.

En premier lieu, lorsqu'un ressortissant d'une Partie contractante acquiert la nationalité d'une autre Partie contractante sur le territoire de laquelle il est né ou est résident ou a été normalement résident durant un certain délai avant l'âge de 18 ans. Cette disposition, qui permet de conserver la nationalité d'origine, reconnaît l'admissibilité de la double nationalité.

De plus, un même résultat est obtenu en cas de mariage entre ressortissants de Parties contractantes différentes si l'époux ou l'épouse acquiert de sa propre volonté la nationalité de son conjoint.

Enfin, la nationalité d'origine n'est pas perdue lorsqu'un mineur dont les parents sont ressortissants d'Etats différents, possède la nationalité de l'un de ses parents et acquiert aussi la nationalité de l'autre parent.

Les deux dernières dispositions favorisent clairement l'unicité de nationalité au sein de la famille lorsque la personne concernée ne serait pas prête à perdre la nationalité d'origine, tandis que la première disposition favorise la pleine intégration dans l'Etat d'accueil des migrants de deuxième génération résidents permanents dans cet Etat, comme l'énonce le Préambule du Protocole.

2.2.4 Cette évolution montre que les Etats, en Europe du moins, ne sont plus prêts à utiliser les instruments internationaux multilatéraux pour réduire les cas de nationalités multiples, même s'ils ont parfois des attitudes différentes dans leur droit interne, exprimées dans les dispositions de fond de leur législation. L'absence de contraintes internationales autorise davantage de souplesse dans leur approche spécifique du problème.

Telle a été aussi la conclusion tirée à l'issue d'une longue négociation dans le cadre du Conseil de l'Europe qui a abouti à l'adoption de la Convention européenne sur la nationalité en 1997.

La Convention est le premier instrument international de règles portant sur tous les aspects fondamentaux du droit de la nationalité du point de vue de la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'on peut dire que son influence ne se limite pas forcément à l'Europe.

Il en est certainement ainsi des dispositions de son chapitre II qui énoncent les principes généraux concernant la nationalité sur lesquels doivent se fonder les règles de fond des législations internes.

Si, de ce point de vue, l'élimination de l'apatridie est considérée comme l'objectif visé par la proclamation d'un droit à la nationalité, et l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité, qui peut aussi conduire à l'apatridie, constitue une sauvegarde dans l'application de ce droit, le principe de la non-discrimination ayant une importance

fondamentale, il faut bien constater cependant que la question de la pluralité de nationalités n'est pas envisagée dans la perspective des principes généraux visés au chapitre II.

Certes, le chapitre V contient des règles expresses à ce sujet mais elles reposent sur l'hypothèse (art. 15) que «les dispositions de la Convention ne limitent pas le droit de chaque Etat partie de déterminer dans son droit interne» s'il autorise ou interdit à ses ressortissants de posséder une autre nationalité. Les seules exceptions sont prévues par l'article 14, en vertu de laquelle les enfants qui ont acquis automatiquement des nationalités différentes à la naissance doivent être autorisés à garder ces nationalités et les ressortissants doivent être autorisés à posséder une autre nationalité lorsqu'elle a été acquise automatiquement par mariage et, comme prévu à l'article 16, lorsque, dans le cas d'une naturalisation, la nationalité d'origine ne peut être perdue.

Comme le précise le paragraphe 97 du rapport explicatif, la Convention «est neutre en ce qui concerne l'opportunité de la pluralité de nationalités. Alors que le chapitre I de la Convention de Strasbourg de 1963 cherchait à éviter la pluralité de nationalités, l'article 15 de cette convention traduit le fait que la pluralité de nationalités est acceptée par un certain nombre d'Etats en Europe tandis que d'autres Etats européens tendent à l'exclure».

### *2.3 Conclusion : absence de règles générales sur la reconnaissance de la pluralité de nationalités*

Il est évidemment impossible, dans ces conditions, de prétendre qu'il existe une règle internationale générale au sujet de la pluralité de nationalités. Ce domaine continue à relever de la décision souveraine des Etats suivant le critère de leur compétence exclusive quant à décider qui sont leurs ressortissants; les autres Etats restent de même tenus à l'obligation d'accepter cette décision pour autant qu'elle n'est pas contraire au droit international ni aux principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité (art. 3 de la Convention européenne sur la nationalité). Chaque Etat conserve néanmoins la liberté de ne pas reconnaître la possession d'une autre nationalité par ses ressortissants.

Il convient cependant de relever que, sous l'effet de circonstances particulières, des traités bilatéraux ont été ou peuvent être conclus afin de permettre ou d'éviter des cas de double nationalité pour les ressortissants des Etats concernés.

## 3. Position du droit international à propos de certains problèmes soulevés par la pluralité de nationalités

En présence de cas de pluralité de nationalités, qui résultent du fonctionnement autonome de systèmes juridiques différents, il faut déterminer laquelle des nationalités possédées par une personne doit être prise en considération dans des situations spécifiques.

### *3.1 La nationalité pertinente*

La Convention de La Haye de 1930 contient à ce sujet des règles qui ont été largement acceptées par les Etats, qu'ils aient ou qu'il n'aient pas ratifié cet instrument.

Tout d'abord, la Convention précise, en son article 3, que chacun des Etats dont la personne concernée possède la nationalité peut, dans son droit interne, considérer cette personne comme possédant exclusivement sa nationalité : les autres nationalités sont sans pertinence. On peut relever que la législation la plus récente en Europe au sujet des conflits de lois (la loi italienne n° 218/1995) reproduit cette règle (art. 19, par. 2) aux fins de déterminer la loi applicable sur la base de la nationalité.

Si la personne possède plusieurs nationalités étrangères, un Etat peut, conformément à la Convention, reconnaître exclusivement la nationalité de l'Etat dans lequel la personne a sa résidence habituelle ou celle de l'Etat avec lequel la personne a en fait les liens les plus forts (art. 5). La situation de fait est aussi le critère adopté dans ce cas par l'article 19, paragraphe 2, de la loi italienne susmentionnée.

Ces dispositions d'un traité international portent sur les solutions à adopter dans le droit interne.

L'article 4 de la Convention règle, à son tour, certaines conséquences internationales de la pluralité de nationalités au sujet de l'exercice de la protection diplomatique, excluant une telle intervention de l'Etat au profit de l'un de ses nationaux contre un autre Etat dont la personne possède aussi la nationalité. C'est là une conséquence du caractère absolu du lien de nationalité qui procède de la souveraineté de l'Etat. Ceci constituerait en effet l'ingérence d'un Etat dans des matières relevant de la compétence interne d'un autre Etat, afin de demander un traitement particulier au profit de personnes ressortissantes de ce dernier Etat (même si les personnes en question possèdent également la nationalité de l'Etat qui intervient).

### 3.2 *L'effectivité et la protection diplomatique*

La nationalité étant une condition préalable nécessaire à l'exercice de la protection diplomatique, la CIJ (Affaire Nottebohm, 1955) a été amenée à examiner quelles conditions doivent être remplies pour que la nationalité conférée à un individu par un Etat puisse être invoquée contre un autre Etat et donner le droit d'exercer la protection contre cet Etat.

La Cour a souligné qu'il appartient à chaque Etat souverain de fixer par sa propre législation les règles concernant l'acquisition de sa propre nationalité, soulignant que «la nationalité rentre dans la compétence nationale de l'Etat» (p. 20). Néanmoins, «un Etat ne saurait prétendre que les règles par lui établies soient reconnues par un autre Etat s'il ne s'est conformé à ce but général de faire concorder la nationalité octroyée par lui avec un rattachement effectif de l'individu» à l'Etat qui assume la défense de ses citoyens en exerçant la protection par rapport aux autres Etats (p. 23). La nationalité attribuée à M. Nottebohm par le Liechtenstein ne présentant pas un tel caractère, la Cour a refusé à cet Etat le droit d'exercer la protection et d'engager une procédure judiciaire internationale.

On pourrait se demander si l'effectivité du lien entre la personne et l'Etat qui confère sa nationalité est un élément à ce point pertinent pour la reconnaissance internationale de cette nationalité, sauf en présence de cas de pluralité de nationalités où il faut déterminer

laquelle des nationalités possédées par la personne doit l'emporter. La préférence doit être donnée alors à la nationalité réelle et effective, d'après les liens de fait les plus forts entre la personne concernée et l'un des Etats dont la nationalité est concernée, suivant la pratique dont la Cour (p. 22) a estimé qu'elle se dégageait des sentences arbitrales internationales au sujet de l'exercice de la protection.

### 3.3 *La pertinence de l'effectivité dans d'autres cas*

Ces considérations sont pertinentes, en général, quel que soit le traité entre deux ou plusieurs Etats, chacun d'entre eux accordant aux ressortissants de l'autre Etat certains droits devant être reconnus dans leur droit interne respectif et la personne concernée est également en possession de la nationalité d'un troisième Etat. Un exemple de ceci est l'Accord de 1999 entre la Fédération de Russie et le Belarus où les ressortissants de chacun de ces Etats devraient jouir sur le territoire de l'autre Etat des mêmes droits que ceux accordés à leurs propres ressortissants.

## 4. La pluralité de nationalités et le droit communautaire

Selon le paragraphe 1 de l'article 17 du texte consolidé du traité instituant la Communauté européenne (tel qu'il existe après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1er mai 1999, correspondant donc à l'ancien art. 8) «Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union, toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas». Le paragraphe 2 explique la nature de la citoyenneté de l'Union et déclare : «Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité».

Il s'ensuit que, la citoyenneté de l'Union n'étant pas une notion autonome, la possession du statut personnel qui s'y attache est subordonnée à la possession de la nationalité d'un Etat membre. En l'absence de règles communautaires concernant la nationalité, les Etats membres sont libres de fixer les conditions et les procédures d'acquisition et de perte de leur nationalité. Comme l'affirme la Déclaration 2 annexée à l'Acte final du Traité de Maastricht, «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».

Dans le contexte de la liberté de circulation, de la liberté d'établissement et de la liberté de fournir des services, qui tiennent une place fondamentale dans le système communautaire, les principes susmentionnés ont une importance essentielle parce qu'ils interdisent à un Etat membre de refuser ces libertés en ne reconnaissant pas la possession par la personne concernée de la nationalité d'un autre Etat membre.

Cette question a, du reste, été tranchée dans l'affaire Micheletti, soumise à la Cour de Justice des Communautés pour décision préalable (affaire c-369/90, arrêt du 7 juillet 1992). M. Micheletti possédait la double nationalité, argentine et italienne, et invoquait la liberté d'établissement en Espagne en vertu du droit communautaire. Selon la loi espagnole (art. 9, par. 9, du code civil), seule sa nationalité argentine serait reconnue,

attendu que son dernier lieu de résidence s'était trouvé en Argentine, et l'intéressé ne pourrait donc pas bénéficier de cette liberté en Espagne.

L'application de la jurisprudence Nottebohm aurait confirmé de telles conséquences, l'Argentine étant l'Etat avec lequel des liens réels et effectifs existaient, même si la possession de la nationalité italienne n'était pas contestée. Néanmoins, la Cour a jugé que «Par conséquent, une interprétation de l'article 52 du traité selon laquelle, lorsque le ressortissant d'un Etat membre possède en même temps la nationalité d'un Etat tiers, les autres Etats membres peuvent soumettre la reconnaissance de la qualité de ressortissant communautaire à une condition telle que la résidence habituelle de l'intéressé sur le territoire du premier Etat ne saurait être admise ». Elle a conclu que «Les dispositions du droit communautaire en matière de liberté d'établissement s'opposent à ce qu'un Etat membre refuse le bénéfice de cette liberté au ressortissant d'un autre Etat membre qui possède en même temps la nationalité d'un Etat tiers, au motif que la législation de l'Etat d'accueil le considère comme ressortissant de l'Etat tiers».

Il faut relever que le raisonnement suivi par la Cour ne se fonde pas sur l'application des règles et principes du droit international coutumier aux cas de pluralité de nationalités et que la Cour n'exclut pas que le droit interne d'un Etat membre puisse, en général, fixer des critères pour déterminer la nationalité à prendre en considération dans les cas de ce type. La Cour, en effet, n'examine le problème soulevé par la pluralité de nationalités que du point de vue de l'application du droit communautaire et sa décision confirme que les règles du droit interne d'un Etat membre ne peuvent pas l'emporter sur les droits garantis par le droit communautaire ni subordonner la jouissance de ces droits à des conditions.

Il s'ensuit que les Etats peuvent, par voie d'accord, non seulement autoriser ou prévenir la pluralité de nationalités mais également adopter les solutions qu'ils estiment être les mieux appropriées pour régler le problème soulevé par la pluralité de nationalités et donner effet ou refuser de donner effet à chaque nationalité concernée, compte tenu des caractéristiques particulières de leurs relations réciproques.

## 5. La pluralité de nationalités dans le droit interne

### 5.1 *L'admissibilité de la pluralité de nationalités*

Certains Etats acceptent la pluralité de nationalités et certains autres essayent de l'éviter, tandis que d'autres encore ont une double attitude. Il faut noter qu'en Europe, même les Etats qui essayent d'éviter la pluralité de nationalités ne l'excluent pas, en général (Voir article 14 et 16 de la Convention européenne sur la nationalité de 1997 ainsi que paragraphe 2.2.4 ci-dessus). Par exemple, dans le cas d'enfants nés de mariages mixtes, leur possession par naissance de la nationalité de chaque parent résulte de la reconnaissance du principe de l'égalité des époux qui rend la double nationalité inévitable. Il semble être contraire à ce principe, qui relève de la catégorie des droits de l'homme fondamentaux sur le plan constitutionnel et sur le plan international, d'obliger ces enfants à perdre l'une de ces nationalités lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité ou ultérieurement, à moins que d'autres circonstances n'existent, afin d'éliminer la double nationalité, alors que leur attachement social aux deux Etats est réel et que l'interruption

de leurs liens juridiques avec l'un d'entre eux ne résulte pas de l'exercice de leur libre volonté.

### 5.2 *La prévention de la pluralité de nationalités*

Dans beaucoup d'Etats, la législation sur la nationalité établit des mécanismes pour prévenir la pluralité de nationalités. Il est considéré comme contraire au caractère exclusif de la souveraineté d'un Etat que ses ressortissants puissent posséder simultanément la nationalité d'un autre Etat. La nationalité ne comporte pas seulement des droits et des obligations de nature juridique. La pluralité de nationalités pourrait aboutir à l'ingérence (au sens large) d'un Etat au sujet de la situation de l'individu dans l'autre Etat.

C'est cette conception qu'illustre la décision rendue par la Cour supérieure de l'Australie en juin 1999, selon laquelle un ressortissant australien qui possède simultanément une autre nationalité ne peut pas, en vertu de l'article 44 de la Constitution, être élu au Parlement fédéral à cause de ses liens avec une «puissance étrangère».

Le devoir de remplir les obligations militaires à l'égard de tous les Etats dont la personne concernée possède la nationalité est un autre exemple, même si des conventions bilatérales ou multilatérales (comme la Convention de Strasbourg de 1963 ou la Convention européenne sur la nationalité de 1997) peuvent comporter des règles qui remédient à cette situation suivant le principe selon lequel ces obligations ne doivent être remplies qu'à l'égard d'un seul Etat, déterminé conformément aux critères choisis par les parties (le lieu de résidence, par exemple).

Ces aspects de la pluralité de nationalités et d'autres encore, jugés suffisamment importants pour justifier le refus de cette pluralité peuvent être vus à la lumière de la notion d'Etat-Nation.

Si l'Etat est nécessairement une forme d'organisation territoriale d'un groupe d'individus unis par les valeurs qu'ils ont en partage, issues d'un patrimoine culturel commun (qui a des dimensions linguistiques, religieuses, ethniques, historiques et autres), il peut être considéré comme conforme au souci de préserver l'identité et l'existence de l'Etat de ne pas permettre que ses ressortissants possèdent la nationalité d'un autre Etat. Par conséquent, une personne admise dans cette communauté ne peut pas s'être engagée à respecter d'autres valeurs qui s'expriment par l'existence d'un lien juridique de nationalité avec un autre Etat.

Cependant, il n'y a pas nécessairement identité entre Nation et Etat, bien que cette conception ait, à travers l'histoire et à notre époque aussi, contribué à la formation d'Etats nouvellement indépendants moyennant l'unification ou la dissolution d'entités existantes.

Un Etat moderne, fondé sur la prééminence du droit et sur le respect et la garantie des droits fondamentaux, peut intégrer et protéger des valeurs diverses (comme dans le cas des minorités); la nationalité, dans ces conditions, n'exprime pas de manière exclusive l'un ou l'autre des rapports spécifiques qui existent entre l'individu et la communauté organisée sous la forme d'un Etat. La nationalité «n'indique pas l'origine ethnique de la personne», déclare l'article 2, alinéa a, de la Convention européenne sur la nationalité.

Comme la CIJ l'a affirmé dans son arrêt *Nottebohm* (p. 23), elle est un «lien juridique ayant à sa base un fait social d'attachement, une solidarité affective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs». Un tel attachement n'exclut pas *a priori* la possibilité de maintenir un lien juridique similaire avec un autre Etat. Le seul problème est de déterminer dans quelles conditions la nationalité de l'un des Etats concernés l'emporte.

### 5.3 *Absence de pertinence de la pluralité de nationalités*

Pour un certain nombre d'Etats, la possession ou l'acquisition d'une nationalité étrangère par l'un de leurs ressortissants ou par une personne qui acquiert leur nationalité ne pose pas de problème juridique : ces Etats permettent que la pluralité de nationalités subsiste, en distinguant des circonstances différentes.

Les Etats qui confèrent la nationalité sur la base du *jus soli* ne considèrent normalement pas pertinente à cet effet la possession d'une autre nationalité. La nouvelle législation allemande, adoptée par le Parlement en 1999, fait toutefois remarquablement exception puisqu'elle prévoit que la conservation de la nationalité allemande acquise par une personne née sur le territoire de parents étrangers, dont l'un a sa résidence habituelle dans le pays depuis au moins huit ans, est subordonnée à la perte, avant l'âge de 23 ans, de la nationalité étrangère que la personne possède (art. 4 et 29 de la loi allemande sur la nationalité modifiée en 1999). Il faut souligner que, même dans ce cas, la législation allemande admet une série d'exceptions permettant la pluralité de nationalités (comme indiqué dans l'article 87 de la loi sur les étrangers, dans sa nouvelle version de 1999). Il s'agit, en fait, d'une formule de compromis adoptée par un Etat qui applique le principe selon lequel il convient d'éviter la pluralité de nationalités mais qui a introduit de nouvelles règles selon lesquelles la nationalité est acquise, dans certains cas, par la naissance sur le territoire, ainsi que par descendance.

Plusieurs législations excluent, dans le but de faciliter l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère par les nationaux qui résident à l'étranger et qui désirent préserver leurs liens avec l'Etat d'origine, la perte automatique de leur nationalité dans ces cas (Italie et France, par exemple). Cette attitude correspond parfois à une politique qui cherche expressément à favoriser l'intégration des ressortissants dans un autre Etat où ils vivent et travaillent alors qu'ils pourraient être empêchés d'acquérir la nationalité de cet Etat si l'acquisition entraînait la perte de la nationalité possédée précédemment. De toute évidence, il n'y aura pluralité de nationalités, dans ces cas, que dans la mesure où l'Etat dont la nationalité est acquise n'exige pas la preuve (ou l'assurance) de la perte de la nationalité d'origine.

### 5.4 *Naturalisation et pluralité de nationalités*

Il existe des Etats qui, désirant favoriser la pleine intégration dans leur société d'une population étrangère installée sur leur territoire (immigrants, par exemple), donneront parfois la priorité à ce but et n'excluront pas la naturalisation en général si ces personnes conservent leur nationalité étrangère. L'acquisition de la nationalité est considérée comme un moyen de réaliser l'intégration dans la société. La pluralité de nationalités sera

son résultat (voir à ce propos du Rapport abrégé suédois sur la nationalité par la Commission de 1997 sur la nationalité, Stockholm 1999, en particulier les pages 6 et suivantes).

### 5.5 *Absence de critères communs*

On peut conclure que la position du droit interne sur la pluralité de nationalités est l'aboutissement d'une évolution historique, philosophique et sociale qui fonde la démarche législative adoptée dans chaque Etat et qui détermine ses finalités. Cette constatation donne la mesure des difficultés auxquelles il faut s'attendre de rencontrer pour définir des critères communs acceptés par les Etats souverains.

## 6. Conséquences de la pluralité de nationalités

### 6.1 *Généralités*

L'analyse des paragraphes précédents montre que les cas de pluralité de nationalités sont inévitables, même lorsque la législation interne ou les traités internationaux, comme la Convention européenne de 1963, contiennent des règles qui visent à les réduire.

Comme le rapport définitif de la Commission suédoise de 1997 sur la nationalité le met en évidence, bien que la législation suédoise sur la nationalité se fonde traditionnellement sur le principe suivant lequel la double nationalité doit être évitée, il y a environ 300 000 personnes en Suède qui possèdent une double nationalité (p. 6 et 7 du Rapport abrégé). Cette situation illustre un phénomène de portée générale qui concerne tous les Etats et qui s'explique par le caractère de plus en plus international de nos sociétés.

Il est donc compréhensible que, dans plusieurs Etats, la législation permette aux nationaux de posséder une autre nationalité et, pour les raisons que nous avons déjà examinées, autorise les personnes qui acquièrent leur nationalité ou une nationalité étrangère à maintenir un lien avec les deux Etats concernés. Un exemple remarquable est fourni par la nouvelle version de l'article 87, paragraphe 2, de la loi allemande sur les étrangers adoptée en 1999 qui autorise, à titre d'exception à la règle générale, la possession de plusieurs nationalités, sous réserve de réciprocité, par tous les citoyens de l'Union européenne qui acquièrent la nationalité allemande par naturalisation.

La Commission suédoise de 1997 sur la nationalité adopte une perspective plus générale lorsque, considérant (p. 8 du Rapport abrégé) « que l'intérêt d'un individu à pouvoir posséder une double nationalité est plus grand que les inconvénients associés à la possession de cette double nationalité », elle propose que « la Suède abandonne le principe actuel et accepte au contraire sans réserve la double nationalité avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité ».

Dans ces conditions, il est nécessaire d'examiner quelques problèmes particuliers créés par la pluralité de nationalités et d'analyser les solutions envisageables, le principe fondamental étant, comme nous l'avons vu, que la possession d'une nationalité étrangère ne peut pas être invoquée auprès des autorités d'un autre Etat dont la personne concernée

est également ressortissante, sauf lorsqu'un accord international entre les deux Etats l'autorise (voir art. 3 de la Convention de La Haye de 1930).

### 6.2 *Service militaire*

Les problèmes en rapport avec les obligations de service militaire dont une personne possédant plusieurs nationalités est tenue envers chaque Etat dont elle détient la nationalité peuvent être réglés par traité prévoyant qu'une personne qui remplit ces obligations à l'égard d'un Etat partie est réputée avoir accompli ses obligations militaires envers tout autre Etat partie dont elle est aussi ressortissante (comme le prévoient l'article 6.3 de la Convention de Strasbourg de 1963 et l'article 21.3, c) de la Convention européenne sur la nationalité).

La possession de plusieurs nationalités devient ainsi pertinente pour chaque Etat concerné afin d'atteindre l'objectif d'éviter plusieurs services militaires.

### 6.3 *Droit international privé*

En droit international privé, la nationalité est souvent utilisée comme un facteur de rattachement pour déterminer la loi applicable. En cas de pluralité de nationalités, il faut décider quelle nationalité l'emporte afin d'éviter que des législations éventuellement contradictoires puissent être invoquées simultanément. Chaque Etat peut fixer ses propres critères à cet effet.

Dans de nombreux cas, la possession de la nationalité d'un Etat prévaudra dans cet Etat et entraînera l'application de sa législation, et les Etats prendront en considération la nationalité effective en cas de possession simultanée de deux ou plusieurs nationalités étrangères par la personne concernée. La Convention de La Haye de 1930 (voir par. 3.1 ci-dessus) a eu notamment pour objet de favoriser l'adoption de ces critères par un grand nombre d'Etats afin de parvenir à des solutions uniformes pour déterminer la loi étrangère applicable. Il est souhaitable de poursuivre les efforts dans ce sens, même si le recours à la nationalité comme facteur de rattachement tend à être remplacé par l'adoption du critère de la résidence habituelle.

Par ailleurs, la pluralité de nationalités peut avoir un effet sur les déclarations d'état civil car celles-ci sont normalement enregistrées dans l'Etat de résidence et, si la personne concernée est ressortissante de cet Etat, ne sont pas communiquées pour transcription à l'autre Etat dont la personne est également ressortissante, malgré les accords à cet effet. Il s'ensuit que les renseignements inscrits dans les registres des deux Etats au sujet des naissances, des mariages, des décès, etc., ne correspondent pas nécessairement.

La coopération et la coordination internationales au sujet de ces enregistrements semblent donc nécessaire pour éviter les indications contradictoires de l'état civil (y compris le nom des personnes) dans les Etats concernés.

#### 6.4 Droits politiques

Les personnes qui possèdent plusieurs nationalités peuvent jouir des droits politiques dans plusieurs Etats. Cette situation est souvent jugée inadmissible du point de vue du maintien du caractère exclusif de la souveraineté.

Néanmoins, pour diverses raisons, ces droits sont normalement exercés dans l'Etat de résidence et, dès lors, la possession simultanée des mêmes droits dans un autre Etat semble sans importance pratique, sauf lorsque l'exercice du droit de vote est possible depuis l'étranger.

Il convient de relever également que les personnes titulaires de plusieurs nationalités n'ont pas droit à la protection consulaire ou diplomatique dans les Etats dont elles possèdent la nationalité. Cette situation ne doit pas être considérée comme une atteinte à leurs droits puisqu'elles ne sont pas traitées comme des étrangers dans ces Etats.

#### 6.5 Intégration

Le fait d'être ressortissant d'un Etat est un élément du processus d'intégration d'une personne dans une communauté. L'intégration est réputée implicite quand la nationalité est acquise à la naissance, par l'effet du *jus sanguinis* ou du *jus soli*, à moins que l'individu renonce à cette nationalité parce qu'il en possède ou en acquiert une autre. Le fait que la personne continue de posséder la nationalité d'origine n'est pas en soi un obstacle à l'intégration et peut même la favoriser lorsqu'une autre nationalité est conférée à cette personne. Il est évident que, dans ce contexte aussi, la décision d'autoriser ou de réduire les cas de pluralité de nationalités est essentiellement de nature politique et dépend de facteurs historiques.

### 7. Questions à examiner en ce qui concerne les conséquences de la pluralité de nationalités

Sur la base de la considération des problèmes concernant la pluralité de nationalités dans les paragraphes précédents de ce rapport, les questions suivantes peuvent être identifiées comme ayant besoin de plus d'exploration et d'analyse par le CJ-NA ou d'autres institutions, le cas échéant.

7.1 *Le service militaire* fait l'objet de conventions multilatérales et bilatérales mais il serait éventuellement possible d'établir une convention bilatérale type (qui comprendrait les formules à utiliser, ce qui éviterait qu'elles aient à être traduites ou définies par les législations)(voir par.6.2).

7.2 *Droit international privé*. Unification des critères à adopter pour le choix de la nationalité pertinente, si possible sur une base universelle (voir par.6.3).

7.3 *Déclaration d'état civil*. Des mécanismes pourraient être établis pour faciliter l'enregistrement de ces déclarations dans tous les Etats concernés afin d'éviter les

mentions contradictoires (où l'absence de mention) dans un ou plusieurs de ces Etats (voir par. 6.3).

7.4 *Droits politiques.* La jouissance des droits politiques dans plus d'un Etat par des personnes possédant plusieurs nationalités (voir par. 6.4).

7.5 *Intégration et la pluralité de nationalités.* Analyse de l'interaction de la pluralité de nationalités et de l'intégration.

7.6 *Perpétuation de la pluralité de nationalités.* La question de savoir si des limites devraient être introduites dans des situations où: la nationalité est transmise par descendance, en l'absence de lien effectif avec le premier Etat et la nationalité est transmise indéfiniment aux descendants possédant une autre nationalité.

7.7 *La compatibilité par rapport aux droits fondamentaux des dispositions législatives adoptées pour réduire les cas de pluralité de nationalités.* Une étude comparée des législations européennes pourrait être utile pour apprécier l'étendue du problème et déterminer si une action future est nécessaire au plan international (voir par. 2.1, 2.2 et 5.2).

7.8 *Droit à une nationalité.* Est-ce que le droit à l'acquisition d'une nationalité doit être affirmé dès lors qu'il existe des liens effectifs entre un national étranger et un Etat et est ce que la possession d'une autre nationalité constituerait alors un obstacle à l'acquisition de cette deuxième nationalité ?

7.9 *Difficultés de voyage.* Conséquences de la pluralité de nationalités sur l'entrée et le séjour dans un des Etats dont la personne est ressortissante (voir par. 6), sachant que l'Etat peut ne pas autoriser l'utilisation d'un passeport étranger par ses ressortissants, auquel cas la circulation des personnes entre les Etats concernés pourrait être entravée.

7.10 *Protection diplomatique et consulaire.* Les problèmes liés à l'exercice de la protection diplomatique et consulaire des ressortissants multiples dans les Etats de la nationalité et dans les Etats tiers (voir par. 3.2 et 6.4).

7.11 *La pluralité de nationalités et la succession d'Etats.* Les conséquences de l'apparition ou de la continuité de la pluralité de nationalité.

7.12 *Acquisition ou maintien d'une nationalité et conservation d'autres nationalités.* L'exploration des cas dans lesquels la renonciation d'une nationalité n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée, comme indiqué à l'article 16 de la Convention européenne sur la nationalité .

7.13 *Echange d'informations.* Une étude concernant la possibilité, les conditions et les modalités d'échange d'informations entre Etats ayant trait à l'acquisition d'une autre nationalité par leurs ressortissants.

Cette liste n'est pas exhaustive et l'ordre des questions n'indique pas le niveau d'importance.