



Strasbourg, 12 octobre 2001

Restricted
CJ-NA (2001) 1 Rev 3

COMITE D'EXPERTS SUR LA NATIONALITÉ
(CJ-NA)

Apatridie et succession d'États

Étude de faisabilité

**la Nécessité d'un instrument additionnel
à
la Convention européenne sur la nationalité**

**finalisé par
le Groupe de travail du Comité d'experts sur la nationalité
sur la base d'un projet préparé par**

M. Roland SCHÄRER

BREF AVANT-PROPOS

Cette étude de faisabilité montre qu'un instrument additionnel à la Convention européenne sur la nationalité concernant l'apatridie en relation avec la succession d'États est nécessaire parce que :

- a) prévenir l'apatridie est l'un des thèmes majeurs de la communauté internationale dans le domaine de la nationalité;
- b) la succession d'États demeure la raison majeure de cas d'apatridie;
- c) la Convention européenne sur la nationalité ne contient que des principes généraux et non des règles spécifiques sur la nationalité en cas de succession d'États;
- d) d'autres instruments du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise et les Nations Unies n'ont pas un caractère contraignant ou ne soulèvent pas de questions importantes relatives à l'apatridie en relation avec la succession d'États;
- e) le Conseil de l'Europe est le seul organe européen à traiter de la nationalité en règle générale.

Pour ces raisons, le CJ-NA propose au CDCJ:

de préparer des principes et des règles sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États et d'élaborer des propositions pour le CDCJ pour l'élaboration d'un ou plusieurs instruments internationaux dans ce domaine.

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
Chapitre I : Objet et portée de l'étude	4
1. Importance de l'apatridie en cas de succession d'États dans le domaine de la nationalité	4
2. Absence de réglementation internationale appropriée sur la succession d'États et l'apatridie	4
3. Rôle du Conseil de l'Europe s'agissant de l'apatridie et de la succession d'États	5
4. Mandat du CJ-NA	5
5. Principaux critères retenus pour l'établissement du rapport	5
6. La prévention générale des cas d'apatridie vaut aussi pour l'apatridie résultant de la succession d'États	6
7. Limitation des cas de succession d'États en ce qui concerne l'apatridie	6
8. Approche prudente de l'apatridie et de la succession d'États.....	6
Chapitre II : Examen des situations pertinentes et des instruments internationaux existants	7
9. Définition de la succession d'États	7
10. Catégories de successions d'États et problèmes spécifiques qui s'y rattachent en ce qui concerne l'apatridie d'États	7
10.1 Transfert de territoire d'un État à un autre	7
10.2 Unification d'États	7
10.3 Dissolution d'un État	7
10.4 Dissolution d'un État fédéral doté de citoyennetés fédérales internes	8
10.5 Séparation d'une partie du territoire	8

Chapitre III : Instruments internationaux existants.....9

11. Instruments internationaux sur la succession d'États et la nationalité comportant des dispositions spécifiques relatives à l'apatridie9

12. Instruments internationaux sur l'apatridie comportant des dispositions spécifiques relatives à la succession d'États11

Chapitre IV : Considérations sur la base d'instruments internationaux existants.....12

13. Règles des instruments internationaux précités qui s'appliquent aux catégories de successions d'États qui sont à l'origine de cas d'apatridie.....12

13.1 Transfert et séparation d'une partie du territoire12

13.2 Dissolution d'un État13

14. Combinaison de règles des instruments internationaux précités aux fins de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie en cas de succession d'États13

15. Est-il nécessaire de disposer d'autres règles ?14

16. Autres règles fondées sur l'expérience14

17. Autres règles qui peuvent être considérées à partir de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie.....16

Chapitre V : Conclusions17

18. Faisabilité d'un instrument international relatif à la succession d'États et l'apatridie17

19. Conclusions au sujet d'un instrument international sur la succession d'États et l'apatridie.....17

20. Proposition18

Apatridie et succession d'États

Rapport sur la nécessité d'un instrument additionnel à la Convention européenne sur la nationalité

Chapitre I : Objet et portée de l'étude

1. Importance de l'apatridie en cas de succession d'États dans le domaine de la nationalité

Le droit à une nationalité est un droit fondamental reconnu par l'Article 15 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Ce droit est à l'origine d'un nombre d'instruments juridiques internationaux contraignants, parmi lesquels l'Article 4 de la Convention européenne sur la nationalité. Sans nationalité, nul ne peut jouir ni des droits fondamentaux liés au fait de posséder la nationalité de l'État de résidence, ni de la protection que tout État accorde à ses ressortissants vivant à l'étranger. **Les conséquences pour les personnes apatrides incluent le fait qu'elles n'ont aucun endroit où elles ont le droit de rester, ni aucun endroit vers lequel elles ont le droit de retourner.** L'élimination de l'apatridie est donc ce qui préoccupe le plus la communauté internationale dans le domaine de la nationalité.

L'apatridie présente une importance particulière dans les cas de succession d'États. D'une part, la succession d'États risque fort de créer des cas d'apatridie très nombreux et concentrés sur de brèves périodes, notamment lorsque l'État prédécesseur disparaît et qu'aucun État successeur n'est disposé à accorder sa nationalité aux ex-ressortissants de l'État disparu. D'autre part, comme la succession d'États entraîne souvent la création de nouveaux États, toutes les personnes qu'elle concerne doivent être en mesure de participer à la formation de ces derniers lors de la période cruciale durant laquelle on en élabore les structures.

2. Absence de réglementation internationale appropriée sur la succession d'États et l'apatridie

La nationalité et l'apatridie dans le contexte de la succession d'États est abordée au niveau international par des instruments internationaux dont les uns sont contraignants et les autres non.

Les instruments contraignants (notamment la Convention de 1961 des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie [appelée ci-après Convention sur la réduction des cas d'apatridie] et la Convention européenne sur la nationalité énoncent quelques grands principes, mais bien qu'elles soient toutes deux très importantes, leur manque de réglementation détaillée les empêche de lutter efficacement contre l'apatridie en cas de succession d'États dans un grand nombre de cas, et un instrument supplémentaire semble donc s'imposer.

Les instruments non contraignants (la Déclaration de la Commission de Venise relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques [appelée ci-après Déclaration de Venise], la Recommandation de 1999 du Conseil de l'Europe sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie [appelée ci-après Recommandation relative à l'apatridie] et les projets d'articles de 1999 sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États préparés par le Comité de droit international des Nations Unies figurant à l'Annexe de la Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU n° 55/153 de 2001, [appelé ci-après projet CDI] contient certains principes et des règles spécifiques. Néanmoins, indépendamment de leur caractère non-contraignant, ces instruments n'abordent d'importants aspects de l'apatridie en cas de succession d'États (voir sections 15 et 16 ci-dessous).

3. Rôle du Conseil de l'Europe s'agissant de l'apatridie et de la succession d'États

Le Conseil de l'Europe est le seul organisme européen qui s'occupe de l'élaboration des règles générales en matière de droit sur la nationalité. A cet égard il faut souligner que l'Union européenne, en particulier, ne considère pas les questions de nationalité comme relevant de ses compétences. Ainsi le Conseil de l'Europe doit-il se demander si la défense du principal droit de l'homme en matière de nationalité - le droit à la nationalité à travers la prévention de l'apatridie dans les situations où se posent d'ordinaire les problèmes les plus épineux - en cas de succession d'États – justifie son intervention sur un terrain où aucune autre institution européenne ne se concentre elle-même sur la formulation de règles juridiques.

4. Mandat du CJ-NA

Le CJ-NA a été chargé de réaliser en 2001, à l'intention du CDJC, une étude de faisabilité qui porte sur la nécessité d'élaborer un instrument additionnel à la Convention européenne sur la nationalité, axé sur l'apatridie en relation avec la succession d'États. Le présent rapport contient l'étude de faisabilité.

5. Principaux critères retenus pour l'établissement du rapport

La Convention européenne sur la nationalité a été ouverte à la signature le 6 novembre 1997 et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000. Elle contient un chapitre sur la succession d'États qui se concentre sur des principes et des règles générales mais qui ne pose pas de règles spécifiques à respecter par les États en cas de succession d'États.

Le 15 septembre 1999, le Comité des Ministres a adopté une Recommandation sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie (appelée ci-après Recommandation relative à l'apatridie). Cette Recommandation s'inspirait de la Convention européenne dont elle visait à développer les règles et principes sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie.

Le présent rapport a pour but de répondre à la question suivante : est-il opportun, quatre ans après l'adoption de la Convention européenne sur la nationalité, d'en développer le chapitre sur la succession d'États, d'appliquer aussi à la succession d'États les idées qui

sont à la base de la Recommandation relative à l'apatridie et de tenir compte de l'expérience acquise récemment en la matière dans un certain nombre d'Etats ?

6. La prévention générale des cas d'apatridie vaut aussi pour l'apatridie résultant de la succession d'États

Les principes généraux énoncés au sujet de l'apatridie dans les instruments internationaux sur la nationalité – par exemple la Convention européenne sur la nationalité ou la Convention sur la réduction des cas d'apatridie – s'appliquent à tous les cas d'apatridie, c'est-à-dire également à la prévention de l'apatridie en cas de succession d'États, quand bien même cela n'est pas mentionné de manière explicite. Donc, même si l'on établit une distinction (voir paragraphe 11) entre les dispositions qui mentionnent explicitement l'apatridie en cas de succession d'États et celles qui n'y font allusion qu'en termes généraux, il faut être bien conscient de ce que les règles concernant l'apatridie en tant que telle s'appliquent toujours aussi à une apatridie résultant de la succession d'États.

7. Limitation des cas de succession d'Etats en ce qui concerne l'apatridie

Quand elle traite de la succession d'Etats, la Convention tient compte de l'ensemble des problèmes de nationalité qui découlent de la succession d'Etats. De même, la Déclaration de Venise et le projet CDI traitent de l'ensemble des problèmes de nationalité.

Cependant, le présent rapport se borne à envisager la succession d'Etats uniquement en liaison avec l'apatridie et ne s'intéresse pas à la question plus large de savoir si la nationalité acquise à la suite d'une succession d'Etats est la plus appropriée compte tenu des relations effectives prédominantes entre une personne et un Etat. Il laisse de côté aussi les cas d'apatridie qui ne résultent pas d'une succession d'États, mais qui existaient déjà avant celle-ci. Une telle approche facilite sans aucun doute l'étude et permet de tirer plus facilement des conclusions. Il convient néanmoins de se rappeler qu'il s'agit là uniquement d'une approche partielle qui ne prend pas en considération l'ensemble des questions qui méritent d'être soulevées dans le domaine de la succession d'Etats et de la nationalité.

8. Approche prudente de l'apatridie et de la succession d'Etats

Le présent rapport donne un aperçu des problèmes et propose en général des solutions éventuelles concernant l'apatridie en cas de succession d'Etats. Les propositions qui, dans ce rapport, touchent aux obligations des Etats intéressés par la succession d'Etats prennent en considération le fait que beaucoup d'Etats peuvent être impliqués pour combattre l'apatridie et que certains Etats ont des conceptions différentes à cet égard. En conséquence, pour combattre effectivement l'apatridie, les divers Etats concernés par la succession d'Etats doivent respecter des obligations parallèles ou complémentaires pour d'éviter l'apatridie en cas de succession d'Etats. En conséquence, les solutions proposées semblent parfois redondantes dans la mesure où elles peuvent tout à la fois intéresser l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur où la personne réside et un autre Etat successeur avec lequel une personne concernée a un lien réel.

Chapitre II : Examen des situations pertinentes et des instruments internationaux existants

9. Définition de la succession d'Etats

La Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traité définit la succession d'Etats comme "la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire". Il est précisé dans la Convention qu'elle "s'applique uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies." Cette définition de la succession d'Etats est aussi employée dans le domaine de la nationalité. En particulier, les dispositions pertinentes de la Recommandation des Nations Unies (art. 2 par. a et art. 3) reprennent le libellé de la Convention de Vienne.

10. Catégories de successions d'Etats et problèmes spécifiques qui s'y rattachent en ce qui concerne l'apatridie

10.1 Transfert de territoire d'un Etat à un autre

La présente catégorie se rapporte aux cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre. L'ensemble des personnes concernées dans le domaine de la nationalité par une succession d'Etats de cette nature sont nécessairement les ressortissants de l'Etat prédécesseur. Comme l'Etat prédécesseur continue d'exister, il est facile d'éviter l'apparition de cas d'apatridie : si l'Etat prédécesseur est tenu de ne pas retirer sa nationalité aux personnes qui n'acquièrent pas celle de l'Etat successeur, nul ne deviendra apatride à cause de la succession. Mais pour les personnes qui résident d'ordinaire sur le territoire faisant l'objet du transfert, la nationalité la plus appropriée est normalement celle de l'Etat successeur. Il faut donc que la responsabilité de la prévention de l'apatridie soit partagée entre l'Etat successeur – qui doit être responsable au premier chef de l'octroi de la nationalité – et l'Etat prédécesseur, qui a pour responsabilité subsidiaire de ne pas retirer sa nationalité aux intéressés tant qu'ils n'ont pas acquis ou ne peuvent acquérir la nationalité de l'Etat successeur.

10.2 Unification d'Etats

Cet exemple de succession d'Etats ne devrait pas créer de problèmes en matière d'apatridie. L'ensemble des personnes qui possèdent la nationalité de l'Etat prédécesseur devraient acquérir, à la faveur de l'unification, la nationalité du nouvel Etat (ou, si un Etat est unifié à un autre Etat qui continue d'exister, l'ensemble des personnes qui possédaient la nationalité de l'Etat qui disparaît acquièrent la nationalité de l'Etat qui continue d'exister).

10.3 Dissolution d'un Etat

C'est la dissolution d'un Etat qui crée les plus grands problèmes d'apatridie. Comme l'Etat prédécesseur cesse d'exister, toutes les personnes qui possédaient jusqu'alors sa nationalité la perdent automatiquement dès l'instant où il disparaît. Celles qui ne peuvent acquérir la nationalité d'un Etat successeur et qui ne possèdent pas d'autre nationalité se

retrouvent alors forcément apatrides. C'est pourquoi il convient d'instituer des règles astreignant les États successeurs à accorder leur nationalité aux personnes qui ont des liens évidents avec eux et qui ont perdu leur nationalité précédente à cause de la dissolution de l'État prédécesseur.

10.4 Dissolution d'un État fédéral doté de citoyennetés fédérales internes

Dans un État fédéral doté de citoyennetés fédérales internes, tous les citoyens dudit État possèdent nécessairement la citoyenneté interne d'une de ses unités constituantes. Un changement de lieu de résidence – pour un autre État ou une autre unité constituante de l'État considéré – n'affecte pas la citoyenneté interne. Si un État fédéral disparaît par dissolution en ses unités constituantes, seule disparaît la citoyenneté fédérale, les citoyennetés internes de chaque ancienne unité constituante demeurant intactes, quel que soit le lieu de résidence des citoyens concernés.

Ainsi, dans un État fédéral doté de citoyennetés fédérales internes, l'apatridie en cas de dissolution de l'État fédéral peut s'éviter facilement si toutes les personnes qui possédaient la citoyenneté interne d'une ancienne unité constituante acquièrent la nationalité de l'État successeur correspondant. Toutefois, la nationalité acquise de la sorte n'est pas forcément la plus appropriée quant aux liens les plus proches entre les intéressés et l'État successeur. Des problèmes risquent de se poser également en ce qui concerne l'unité familiale, et il peut arriver que des membres d'une même famille – mari et femme ou parents et enfants – n'aient pas la même citoyenneté interne ; il peut arriver aussi que l'enregistrement de l'ancienne citoyenneté interne n'ait pas été effectué correctement, plusieurs personnes se trouvant alors dans l'impossibilité de prouver qu'elles l'avaient et – après la succession – qu'elles ont acquis la citoyenneté de l'État successeur. Le problème de l'apatridie *de jure* est pourtant ainsi résolu, du moins en théorie, si toutes les personnes qui possédaient la citoyenneté interne d'une ancienne unité constituante acquièrent la nationalité de l'État successeur correspondant .

10.5 Séparation d'une partie du territoire

La séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un État prédécesseur ressemble, pour ce qui concerne l'apatridie, au transfert de territoire d'un État à un autre. Toutes les personnes concernées par la succession d'États sont nécessairement les ressortissants de l'État prédécesseur. Comme celui-ci continue d'exister, il est facile d'éviter les cas d'apatridie si l'État prédécesseur est tenu de ne pas retirer sa nationalité aux personnes qui n'acquièrent pas la nationalité de l'État successeur. Mais pour les personnes qui résident d'ordinaire sur le territoire faisant l'objet de la séparation, la nationalité la plus appropriée est normalement celle de l'État successeur. Il faut donc que la responsabilité de la prévention de l'apatridie soit partagée entre l'État successeur – qui doit être responsable au premier chef de l'octroi de la nationalité – et l'État prédécesseur, qui a pour responsabilité subsidiaire de ne pas retirer sa nationalité aux intéressés tant qu'ils n'ont pas acquis ou ne peuvent acquérir la nationalité de l'État successeur.

Chapitre III Instruments internationaux existants

11. Instruments internationaux sur la succession d'États et la nationalité comportant des dispositions spécifiques relatives à l'apatridie

Aux fins du présent rapport, on tient compte des trois instruments précités, qui émanent respectivement de la Commission de Venise, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, et l'on s'intéresse en particulier à celles de leurs dispositions qui se rapportent explicitement à l'apatridie en cas de succession d'États. Cette approche part de l'idée que si les rédacteurs des dispositions en question ont éprouvé le besoin de mentionner explicitement l'apatridie en cas de succession d'États, lesdites dispositions doivent s'inscrire à coup sûr dans le contexte de la présente étude. Cela n'exclut pas le fait que d'autres dispositions puissent être importantes, elles aussi. Les dispositions suivantes des instruments précités peuvent être considérées comme particulièrement pertinentes.

Déclaration de Venise :

Dans la Déclaration de la Commission de Venise, la prévention de l'apatridie en cas de succession d'États est explicitement citée dans les dispositions suivantes :

- "L'Etat successeur accorde sa nationalité :
 - a. aux personnes, résidant de manière permanente sur le territoire objet de la succession, qui deviennent apatrides du fait de la succession ;
 - b. aux personnes originaires du territoire objet de la succession, ne résidant pas sur ce territoire, qui deviennent apatrides du fait de la succession. (article IV.10)"
- "L'Etat prédécesseur ne retire pas sa nationalité à ses ressortissants qui n'ont pas été en mesure d'acquérir la nationalité de l'Etat successeur. (article IV.12)".

Bien qu'elle ne mentionne pas expressément la succession d'États, la déclaration de Venise énonce aussi le principe fondamental selon lequel «les Etats impliqués dans la succession respectent le principe selon lequel chaque personne a droit à une nationalité » (article II 5) et « ils évitent de créer des cas d'apatridie » (article II 6).

Convention européenne sur la nationalité :

Dans son chapitre sur la succession d'États et la nationalité (chapitre VI), la Convention prévoit explicitement que les Etats doivent respecter les principes du droit, les principes relatifs aux droits de l'homme, les principes généraux de la Convention (en particulier le droit à une nationalité, la prévention des cas d'apatridie, l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité et le principe de non-discrimination), ainsi que les principes spécifiquement applicables en cas de succession d'États, notamment pour prévenir l'apatridie (art. 18 par. 1).

Parmi les principes spécifiquement applicables à la succession d'États figure le suivant (art. 18 par. 2) :

"En se prononçant sur l'octroi ou la conservation de la nationalité en cas de succession d'Etats, chaque Etat Partie concerné doit tenir compte notamment :

- a. du lien véritable et effectif entre la personne concernée et l'Etat ;
- b. de la résidence habituelle de la personne concernée au moment de la succession d'Etats ;
- c. de la volonté de la personne concernée ; et
- d. de l'origine territoriale de la personne concernée."

Dans le même chapitre, la Convention dispose que « En cas de succession d'Etats, les Etats Parties concernés doivent s'efforcer de régler les questions relatives à la nationalité par accord entre eux et, le cas échéant, dans leurs relations avec d'autres Etats concernés. De tels accords doivent respecter les principes et les règles contenus ou évoqués dans le présent chapitre» (art. 19).

Le Projet CDI :

Dans le projet CDI, la prévention de l'apatridie en cas de succession d'Etats est mentionnée explicitement dans les dispositions suivantes :

- "Les États concernés prennent toutes les mesures appropriées pour empêcher que les personnes qui possédaient la nationalité de l'État prédécesseur à la date de la succession d'États ne deviennent apatrides du fait de cette succession. » (art. 4)
- "Chaque État concerné accorde le droit d'opter pour sa nationalité aux personnes concernées ayant avec lui un lien approprié si, à défaut, elles devaient devenir apatrides du fait de la succession » (art. 11 par. 2).
- "L'enfant d'une personne concernée, né après la date de la succession d'États et qui n'a acquis aucune nationalité, a droit à la nationalité de l'État concerné sur le territoire duquel il est né » (art. 13).
- « En cas de transfert de territoire, "l'État prédécesseur s'abstient de (...) retirer sa nationalité [aux personnes intéressées] tant qu'elles n'ont pas acquis la nationalité de l'État successeur » (art. 20, 2e phrase).
- « En cas de dissolution d'Etats, chaque État successeur attribue sa nationalité aux personnes concernées ne pouvant prétendre à la nationalité d'aucun État concerné et ayant leur résidence habituelle dans un État tiers à condition qu'elles soient nées sur un territoire devenu celui de l'État successeur ou qu'elles y aient eu leur dernière résidence habituelle ou qu'elles aient tout autre lien approprié avec l'État successeur » (art. 22, par. b, al. ii).
- « En cas de dissolution d'un Etat fédéral, chaque Etat successeur attribue sa nationalité aux apatrides qui avaient auparavant la citoyenneté interne de l'entité qui est devenue l'Etat successeur » (art. 22, par. b, al. i).
- En cas de séparation d'une partie du territoire, « l'Etat prédécesseur s'[....] abstient toutefois [de retirer sa nationalité] tant que ces personnes n'ont pas acquis la nationalité de l'Etat successeur ».
- En ce qui concerne les autres Etats, rien dans cette Résolution « n'oblige les Etats à traiter les personnes concernées n'ayant aucun lien effectif avec un Etat concerné comme des nationaux de cet Etat, sauf s'il devait en résulter que ces personnes seraient traitées comme des apatrides (art. 19 para 1.). De même que rien dans cette

Résolution « n'empêche les Etats de traiter des personnes concernées qui sont devenues apatrides par suite de la succession d'Etats comme des nationaux de l'Etat concerné dont elles seraient en droit d'acquérir ou de conserver la nationalité, si un tel traitement est à leur avantage (Art. 19, para 2)

Bien qu'ils ne renvoient pas explicitement à l'apatridie en cas de succession d'Etats, les articles suivants de le projet CDI sont d'une pertinence particulière dans le cadre du présent rapport :

- Les personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur le territoire affecté par la succession d'Etats sont présumées acquérir la nationalité de l'Etat successeur à la date de cette succession (art 5).
- « En cas de transfert de territoire, l'Etat successeur attribue sa nationalité aux personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur le territoire transféré » (art. 20, 1ère phrase).
- « En cas de dissolution d'Etats, chaque Etat successeur attribue sa nationalité aux personnes concernées ayant leur résidence habituelle sur son territoire » (art. 22, par. a).

12. Instruments internationaux sur l'apatridie comportant des dispositions spécifiques relatives à la succession d'Etats

Aux fins du présent rapport, on prend en considération la Convention sur la réduction des cas d'apatridie et la Recommandation sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie. On s'intéresse en particulier aux dispositions qui mentionnent explicitement l'apatridie en cas de succession d'Etats (voir ci-dessus, au début de la section 11).

Convention relative à la réduction des cas d'apatridie

La Convention contient les dispositions explicites que voici en ce qui concerne la succession d'Etats et l'apatridie :

- « 1. 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.
2. 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." (article 10). »

Bien qu'ils ne mentionnent pas expressément l'apatridie en relation avec la succession d'Etats, les articles suivants de la Convention présentent, eux aussi, une pertinence particulière en cas de succession d'Etats :

Tout Etat contractant accorde sa nationalité à toute personne née sur son territoire et qui, à défaut, serait apatride (art. 1, par. 1). Cette nationalité est accordée à la naissance ou

ultérieurement, en conformité avec les dispositions détaillées contenues à l'article 1 de la Convention. L'article 8 stipule le principe qu'un Etat contractant ne privera de sa nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride et l'article 9 stipule qu'un Etat contractant ne privera de sa nationalité aucun individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique» (art. 9).

La Recommandation du Conseil de l'Europe relative à l'apatridie

La Recommandation contient la disposition explicite suivante en ce qui concerne la succession d'États et l'apatridie :

« Les Etats devraient s'efforcer de régler les questions relatives à l'apatridie, lorsque cela est approprié et notamment en cas de succession d'Etat, par le biais d'accords internationaux » (art. I. e).

Bien qu'ils ne fassent pas expressément allusion à l'apatridie en relation avec la succession d'États, les articles suivants de la Recommandation présentent, eux aussi, une pertinence particulière dans les cas de succession d'États :

« Chaque Etat devrait veiller à ce que sa législation prévoise l'obtention de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides » (art. II A b).

“Chaque Etat devrait faciliter l'acquisition de sa nationalité par les apatrides qui résident légalement et habituellement sur son territoire... » (art. II B par. 1). « En particulier, chaque Etat devrait, en ce qui le concerne, prévoir une période de résidence plus courte que celle normalement demandée, ne demander qu'un niveau approprié de connaissances linguistiques d'une de ses langues officielles, lorsqu'une condition linguistique figure dans le droit interne de cet Etat, veiller à ce que les procédures soient facilement accessibles, dans des délais raisonnables et au moindre coût [et] veiller à ce que les condamnations, lorsqu'elles sont prises en considération pour l'acquisition d'une nationalité, ne soient pas un obstacle déraisonnable pour les apatrides qui la demandent » (art. II B a-d).

Chapitre IV Considérations sur la base de documents internationaux existants

13. Règles des instruments internationaux précités qui s'appliquent aux catégories de successions d'Etats qui sont à l'origine de cas d'apatridie

13.1 Transfert et séparation d'une partie de territoire

La Déclaration de Venise et le projet CDI rappellent la règle fondamentale selon laquelle en cas de transfert et de séparation d'une partie de son territoire, l'Etat prédécesseur ne retire pas sa nationalité à ceux de ses ressortissants qui n'ont pas été en mesure d'acquérir la nationalité de l'Etat successeur. (art. IV.12 de la Déclaration de Venise ; art. 20, 2e phrase de le projet CDI).

En ce qui concerne les obligations qui incombent à l'Etat successeur afin de prévenir l'apatridie en cas de transfert et de séparation d'une partie de territoire, les règles de la Déclaration de Venise (art. IV.10) et celles qui figurent dans la Déclaration des Nations Unies (art. 20, 1^{ère} phrase) ne diffèrent pas des règles applicables en cas de dissolution d'un Etat. En conséquence, elles sont traitées à la section 13.2.

La Convention européenne sur la nationalité, qui reprend les principes et les règles générales concernant l'apatridie dans les cas de succession d'Etats, ne consacre pas de règles précises dans ce domaine.

Un instrument adéquat sur l'apatridie et la succession d'Etats devrait contenir les idées exprimées par les règles précitées.

13.2 Dissolution d'un Etat

La Déclaration de Venise et le projet CDI distinguent entre les personnes qui ont leur résidence habituelle dans un Etat successeur au moment de la succession d'Etats et celles qui vivent dans un pays tiers.

Personnes ayant leur résidence habituelle dans un Etat successeur

La Déclaration de Venise précise que l'Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes intéressées ayant leur résidence habituelle sur le territoire objet de la succession, qui deviennent apatrides en raison de la succession (art. IV.10 a).

Le projet CDI prévoit qu'en cas de dissolution d'un Etat, les Etats successeurs attribuent leur nationalité aux personnes concernées ayant leur résidence habituelle sur leur territoire (art. 22, par. a).

Personnes vivant dans un pays tiers

Selon la Déclaration de Venise, "l'Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes originaires du territoire objet de la succession, ne résidant pas sur ce territoire, qui deviennent apatrides du fait de la succession (art. IV.10 b)."

Le projet CDI prévoit qu'en cas de dissolution d'Etats, chaque Etat successeur attribue sa nationalité aux personnes concernées ne pouvant prétendre à la nationalité d'aucun Etat concerné et ayant leur résidence habituelle dans un pays tiers qui sont nées sur un territoire devenu celui de l'Etat successeur, qui y avaient leur dernière résidence habituelle ou qui ont tout autre lien approprié avec l'Etat successeur (art. 22, par. b, al. ii).

Le projet CDI ajoute qu'en cas de dissolution d'un Etat fédéral, un Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes apatrides qui ont leur résidence habituelle dans un pays tiers et qui possédaient auparavant la citoyenneté interne d'une entité qui est devenue l'Etat successeur (art. 22, par. b, al. ii).

Là aussi, la Convention européenne sur la nationalité, qui ne consacre que les principes et les règles générales applicables à l'apatridie dans les cas de succession d'Etats, ne prévoit pas de règles spécifiques dans ce domaine.

Un instrument adéquat sur l'apatridie et la succession d'Etats devrait contenir les idées exprimées par les règles précitées.

14. Combinaison de règles des instruments internationaux précités aux fins de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie en cas de succession d'Etats

Si l'on combine les idées contenues dans les instruments cités plus haut sans distinguer entre les catégories de succession d'Etats et si l'on se limite – comme la présente étude doit le faire – à la prévention des cas d'apatridie, on aboutit aux règles suivantes :

- Un Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes résidant habituellement sur son territoire qui deviennent apatrides en raison de la succession d'Etats.
- Un Etat prédécesseur ne retire pas sa nationalité à ceux de ses ressortissants qui ne sont pas en mesure d'acquérir la nationalité d'un Etat successeur.
- Un Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes résidant habituellement dans un pays tiers qui deviennent apatrides en raison de la succession si elles sont nées sur le territoire qui est devenu le territoire de l'Etat successeur, si elles y ont eu leur dernière résidence habituelle ou si elle ont tout autre lien approprié avec l'Etat successeur.
- En cas de dissolution d'un Etat fédéral, un Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes apatrides qui avaient auparavant sa citoyenneté interne.

On peut ajouter à ces règles le principe que les Etats s'attachent, le cas échéant et notamment en cas de succession d'Etats, à régir par un accord international les questions liées à l'apatridie.

Ces règles ne sont pas stipulées dans la Convention européenne sur la nationalité.

15. Est-il nécessaire de disposer d'autres règles ?

Mis à part le fait de ce qu'il peut ressortir du paragraphe 14, est-il nécessaire de disposer d'autres règles régissant l'apatridie et la succession d'Etats que celles qui sont rappelées dans le cadre de la Déclaration de Venise, de la Convention européenne sur la nationalité, du projet CDI ou de la Convention relative à la réduction de l'apatridie ?

Cette question pourrait être abordée en suivant deux optiques différentes : l'expérience tirée des cas récents de succession d'Etats et la Recommandation du Conseil de l'Europe.

16. Autres règles qui peuvent être fondées sur l'expérience

L'expérience retirée des cas d'apatridie et de la succession d'Etats montre que d'autres difficultés se rencontrent dans les domaines suivants :

Changement du lieu de résidence

Il a été souligné précédemment qu'un Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes résidant habituellement sur son territoire qui deviennent apatrides en raison de la succession d'Etats. En cas de dissolution d'un Etat, le moment de la succession d'Etats peut ne pas être le même pour l'ensemble des Etats successeurs en raison d'attitudes différentes au sujet de la date de disparition de l'Etat prédécesseur. Les Etats successeurs

peuvent aussi considérer que le critère décisif pour l'acquisition de leur nationalité est non pas la résidence sur leur territoire au moment de la succession d'Etats, mais à un autre moment, comme la date d'adoption de leur Constitution. Les personnes qui changent de résidence avant la date décisive pour l'acquisition de la nationalité dans leur ex-Etat de résidence et après la date décisive pour l'acquisition de la nationalité dans leur nouvel Etat de résidence restent apatrides si elles ne peuvent acquérir la nationalité d'un Etat successeur sur la base d'autres critères que la résidence.

En conséquence, le nouvel Etat de résidence devrait être tenu, après un certain délai de résidence sur son territoire, d'accorder sa nationalité par une procédure simplifiée aux personnes qui restent apatrides à la suite de la succession en raison d'un changement du lieu de résidence.

Résidence

Il arrive fréquemment que les personnes qui résident *de facto* depuis longtemps dans un Etat ne soient pas considérées comme des résidents de cet Etat en raison d'une interprétation restrictive de l'expression « résidence ». C'est en raison de cette interprétation qu'un nombre considérable de personnes qui ne peuvent acquérir la nationalité de l'Etat successeur dans lequel elles résident, deviennent apatrides.

Dans la Convention européenne sur la nationalité, un terme constant pour l'expression « résidence » a été utilisé (résidence légale et habituelle), mais il faut y inclure d'autres conditions auxquelles les Etats devraient se conformer pour permettre à des personnes sans nationalité d'avoir une résidence stable *de facto* dans un Etat successeur afin d'obtenir la nationalité de cet Etat.

Régime de la preuve

Les exigences de preuve de l'ensemble des conditions à remplir pour acquérir la nationalité d'un Etat successeur sont souvent si strictes que les personnes ayant droit à cette nationalité ne peuvent pas être reconnues comme des ressortissants et qu'elles restent *de facto* apatrides. Tel est aussi le cas d'Etats qui succèdent à un Etat fédéral, où il ne devrait théoriquement y avoir aucun cas d'apatridie lors de la succession d'Etats, si toutes les personnes qui possédaient auparavant la citoyenneté interne de l'Etat successeur nouvellement formé acquéraient la nationalité de celui-ci.

Les Etats successeurs devraient en conséquence être tenus de ne pas exiger la preuve complète des conditions d'acquisition de leur nationalité si cette exigence conduit sans cela à une apatridie de fait. Une forte probabilité – selon les circonstances – que les conditions d'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur sont remplies devrait suffire.

Prévention de la multiplicité de nationalité

La prévention de cas de nationalité multiple peut être un facteur important qui conduit à l'apparition de cas d'apatridie lors d'une succession d'Etats. Si l'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur suppose que le demandeur prouve qu'il n'a pas acquis la nationalité d'un ou plusieurs autres Etats successeurs et qu'il ne peut le faire parce qu'il ne

l'a pas acquise, une telle exigence est à l'origine de cas d'apatridie. Bien que la création de ce cas d'apatridie soit partiellement liée au régime de la preuve, abordé précédemment, il a une importance propre.

Les Etats successeurs devraient être tenus de ne pas exiger la preuve de la non-acquisition d'une autre nationalité avant d'avoir reconnu comme ressortissants des personnes résidant habituellement sur leur territoire au moment de la succession. L'Etat peut, tout de même, exiger que la personne concernée coopère en vue d'éviter la pluralité de nationalité. La disposition relative à la non-reconnaissance d'une autre nationalité selon la Convention de La Haye de 1930 sur certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité (art. 3) et une règle prévoyant la perte automatique de la nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité, conformément à la Convention européenne sur la nationalité, devraient normalement suffire pour éviter que les Etats concernés aient des problèmes de nationalité multiple.

17. Autres règles qui peuvent être considérées à partir de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie

Les règles suivantes de la Recommandation relative à l'apatridie ont une importance particulière dans le domaine de la succession d'Etats :

- *Coopération internationale*
Le texte recommande aux Etats de promouvoir la prévention de l'apatridie par la coopération internationale. Ce point est d'une importance particulière si les résidents d'un Etat successeur peuvent prouver l'acquisition – ou la non-acquisition – de la nationalité d'un autre Etat successeur uniquement dans le cadre de la coopération entre les deux Etats et si ces personnes sont considérées comme dépourvues de nationalité tant qu'elles n'ont pas produit la preuve demandée. Une disposition analogue figure dans le projet CDI (article 18).
- *Prévention de l'apatridie à la naissance*
Selon la Recommandation, chaque Etat veille à ce que sa législation autorise l'acquisition de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui seraient sinon apatrides (art. II.A.b.). Cette règle est essentielle pour les enfants de parents touchés par la succession d'Etats qui n'ont pu acquérir la nationalité de l'Etat successeur où ils résident. Leurs enfants nés après la date de la succession d'Etats devraient au moins acquérir la nationalité de l'Etat successeur où ils sont nés s'ils n'ont pas d'autre nationalité. Une excellente règle visant cette fin-là figure dans le projet CDI (article 13).
- *Acquisition de la nationalité facilitée pour les apatrides*
La Recommandation prévoit que chaque Etat doit permettre aux apatrides résidant régulièrement et habituellement sur leur territoire d'acquérir plus facilement sa nationalité. (art. II.B). Cette disposition est capitale en cas de succession d'Etats pour les ex-ressortissants apatrides de l'Etat prédécesseur qui résident dans un Etat successeur dont ils n'ont pu acquérir la nationalité car ils ne satisfont pas aux conditions nécessaires.

Chapitre V : Conclusions

18. Faisabilité d'un instrument international relatif à la succession d'Etats et l'apatridie

Il ressort de ce qui précède qu'il existe un besoin d'élaborer un instrument international global sur la succession d'Etats et l'apatridie. Ce texte devrait aller au-delà de ce qui existe dans ce domaine. Un instrument du Conseil de l'Europe de cette nature serait faisable. Il prendrait en compte la responsabilité principale du Conseil de l'Europe d'être actif dans le domaine de la nationalité au niveau européen.

Cette étude de faisabilité montre qu'un instrument additionnel à la Convention européenne sur la nationalité concernant l'apatridie en relation avec la succession d'Etats est nécessaire parce que :

- a) prévenir l'apatridie est l'un des thèmes majeurs de la communauté internationale dans le domaine de la nationalité;
- b) la succession d'Etats demeure la raison majeure de cas d'apatridie;
- c) la Convention européenne sur la nationalité ne contient que des principes généraux et non des règles spécifiques sur la nationalité en cas de succession d'Etats;
- d) d'autres instruments du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise et les Nations Unies **d'une part n'ont** pas un caractère contraignant **et d'une autre part ne traitent** pas de questions importantes relatives à l'apatridie en relation avec la succession d'Etats;
- e) le Conseil de l'Europe est le seul organe européen à traiter de la nationalité en règle générale.

L'élaboration d'un tel instrument, s'il se limitait à l'apatridie, serait moins complexe que l'élaboration d'un instrument général sur la succession d'Etats et la nationalité, où il est très difficile de régler le problème du droit, donné aux personnes qui ne sont pas apatrides, d'opter en faveur de la nationalité la plus appropriée en cas de succession d'Etats.

19. Conclusions au sujet d'un instrument international relatif à la succession d'Etats et à l'apatridie

Il apparaît que les règles suivantes possibles parmi d'autres mériteraient d'être attentivement examinées dans l'optique d'un nouvel instrument additionnel à la Convention européenne sur la nationalité :

- Un Etat successeur devrait accorder sa nationalité aux personnes résidant habituellement sur son territoire, en particulier, si elles sont devenues apatrides en raison d'une succession d'Etats.
- Un Etat prédécesseur ne devrait pas retirer sa nationalité à ceux de ses ressortissants qui ne sont pas en mesure d'acquérir la nationalité d'un Etat successeur.
- Un Etat successeur devrait accorder sa nationalité aux personnes résidant habituellement dans un pays tiers qui deviennent apatrides en raison de la succession si elles avaient un lien approprié avec l'Etat successeur par exemple par la naissance ou par la dernière résidence habituelle.
- En cas de dissolution d'un Etat fédéral, un Etat successeur devrait accorder sa nationalité aux apatrides qui possédaient auparavant sa citoyenneté interne.

- Le nouvel Etat de résidence devrait être tenu, après un délai de résidence sur son territoire, d'accorder sa nationalité par une procédure simplifiée aux personnes qui sont restées apatrides à la suite de la succession d'Etats en raison d'un changement de lieu de résidence.
- Un Etat successeur devrait être tenu de se conformer à un terme international harmonisé de l'interprétation « résidence habituelle » de manière à permettre aux personnes qui n'ont pas de nationalité d'avoir de facto une résidence stable dans un Etat successeur afin d'acquérir la nationalité de celui-ci.
- Les Etats successeurs devraient être tenus de ne pas exiger la preuve complète des conditions d'acquisition de leur nationalité si cette exigence conduit sans cela à une apatridie de fait. Une forte probabilité – selon les circonstances – que les conditions d'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur sont remplies devrait suffire.
- Les Etats successeurs devraient être tenus de ne pas exiger la preuve de la non-acquisition d'une autre nationalité avant d'avoir reconnu comme ressortissants des personnes résidant habituellement sur leur territoire au moment de la succession. L'Etat peut, tout de même, exiger que la personne concernée coopère en vue d'éviter la pluralité de nationalité.
- Les Etats devraient encourager la prévention des cas d'apatridie par la coopération internationale, notamment s'il y a succession d'Etats.
- Ils devraient faciliter l'acquisition de leur nationalité par les apatrides résidant régulièrement et habituellement sur leurs territoires en cas de succession d'Etats.
- Les enfants apatrides d'ex-ressortissants d'un Etat prédécesseur, nés dans un Etat successeur après la date de la succession d'Etat, devraient acquérir la nationalité de l'Etat où ils sont nés.

En complément à ces règles substantielles, les principes suivants devraient être pris en considération :

- Les Etats **devraient** s'attacher à régir par un accord international les questions liées à l'apatridie si besoin est et en particulier s'il y a succession d'Etats.

20. Proposition

Le CDCJ est invité à donner instruction au CJ-NA pour préparer des principes et des règles relatifs à la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats et à élaborer des propositions pour le CDCJ pour la préparation d'un ou plusieurs instruments internationaux dans ce domaine.