

ETAT, NATION ET NATIONALITE. EN, GUISE DE CONCLUSION.

Joe VERHOEVEN

Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II)

Il est des domaines où l'on pénètre sans trop savoir comment en sortir. On sait par exemple que LERMONTOV n'a cessé sa vie durant d'écrire et de réécrire un livre sur le démon, sans être jamais parvenu à y mettre un point véritablement final en dépit de multiples ébauches plus ou moins abouties. La nationalité n'est assurément pas démoniaque, mais elle figure en bonne place parmi les sujets dont la maîtrise est aléatoire tant ses composantes sont à la fois multiples et diversifiées. Le programme des journées – remarquablement organisées – de Poitiers en témoigne, qui renvoie – qu'il s'agisse de rapports ou d'« ateliers » – à un grand nombre de thèmes qui ne sont certes pas totalement étrangers l'un à l'autre mais qui n'en renvoient pas moins à des problématiques passablement différentes. Chacun d'eux appellerait en quelque sorte des conclusions propres, qui rendent compte de leur richesse et de leur spécificité respectives... quitte à les regrouper tous sous un grand ruban purement décoratif, comme ces douceurs qui sont rassemblées dans un ballotin pour le seul plaisir de les offrir ou de les recevoir.

Autrement dit, il n'y a pas eu et il n'y aura pas de conclusions générales au sens propre du terme, sinon pour rappeler l'exceptionnelle qualité d'un accueil, et le grand intérêt d'une approche qui met en lumière les multiples facettes du lien qui rattache – ou du moins peut rattacher – une personne à un Etat. Qu'il me soit dès lors permis de me contenter de quelques remarques ultimes, qui entendent mettre fin à des travaux sans aucunement clore des débats qui, malgré leur grand âge, se renouvellent sans cesse.

1. La nationalité est fondamentalement l'expression du rattachement d'un individu à un Etat, par rapport auquel chacun est aujourd'hui national ou étranger s'il n'est pas apatride. Ce rattachement entraîne le bénéfice d'un statut, fait de droits et d'obligations, discriminant ceux à qui il est accordé par rapport à ceux qui en sont privés. Il n'y a là rien qui doive surprendre, du moins aujourd'hui. Que soient en cause des réalités bien plus complexes qu'elles ne le paraissent souvent, comme l'ont amplement démontré les travaux du colloque de Poitiers, n'y change rien.

Si le mot évoque un rattachement, il renvoie à la « nation » et non point à l'Etat. Comme si celle-là était nécessairement le support de celle-ci, ce qui n'est pas (plus ?) démontré. Il est vrai qu'il ne peut y avoir « Etat » sans une

S.F.D.I. - COLLOQUE DE POITIERS

population, c'est-à-dire sans un groupement d'humains qui en constitue le socle. Mais pourquoi faudrait-il que celui-ci constitue nécessairement une « nation »... alors qu'il est bien d'autres regroupements entre les hommes ? Diverses théories du droit ont assurément fait de la nation un élément constitutif de l'Etat, qui exprimerait en quelque sorte une communauté de vie et d'aspirations sans laquelle l'avenir de celui-ci est incertain. Cela correspond sans doute (peut-être ?) à un certain moment de l'histoire (européenne). Mais il ne s'ensuit pas qu'il y ait là une manière de fusion obligatoire, pareille à celle du cuivre et de l'étain sans laquelle il n'est pas de bronze. Du moins faut-il constater qu'il fut – et peut-être demeure – des nations dont l'autonomie ne peut être purement et simplement considérée comme un constituant inerte, pareil à la brique dont est faite une maison. Et dont l'histoire n'est pas moins intéressante que celle de l'Etat. Il est d'ailleurs quelque peu surprenant d'avoir à constater que l'Etat n'a pas engendré quelque « statalité » comme il y va pour la nation de la « nationalité ». On dira qu'il y a là un simple accident de vocabulaire. C'est possible. Le fait n'en demeure pas moins que celle-ci fait originellement écho à des communautés dont les membres partagent des caractéristiques les différenciant par rapport à d'autres, mais sans toutefois que les « rapprochements » qui les unissent s'accompagnent d'un statut juridique particulier, sinon très élémentaire. Il y a, par exemple, eu très tôt une « nation » irlandaise dans les universités... alors même qu'il a fallu des siècles pour que se constituât un Etat irlandais, après qu'un pape en eut, inopportunistement au vu de l'histoire qui s'en est suivie, confié la protection aux souverains d'Angleterre.

On dira que les implications de ce lien de « nationalité » sont limitées, qui se réduisent au sort particulier réservé à un groupe dans un ensemble universitaire. Chacun en conviendra. Mais il n'en va pas nécessairement ainsi. Nul n'ignore par exemple l'importance qu'a historiquement présentée le Saint empire romain de la nation germanique (*Sacrum Imperium Nationis Germanicae*), qui domina l'histoire européenne durant neuf siècles avant d'être supprimé en 1806, d'un trait de plume, par Napoléon, qui lui substitua une Confédération du Rhin placée sous son protectorat. Chacun sait que celle-ci céda elle-même rapidement la place à une Confédération germanique au sein de laquelle la Prusse jouera progressivement les premiers rôles, avec les suites que l'on sait. L'histoire aurait-elle été différente si le Saint empire avait survécu ? On n'en saura jamais rien. Il n'y a assurément pas d'autre illustration d'un regroupement « national » d'une telle ampleur. Cela ne signifie pas que la « nation » ait, hors l'Etat, nécessairement disparu. Il est vrai que les exemples sont difficiles à trouver... dans l'attente – qui sait ? – d'une nation européenne dont il faut espérer qu'elle survive à une bureaucratie bruxelloise qui n'est pas sans rappeler celle qui dominait à Vienne lorsque François II y devint François I^{er}. Il n'est pas sans intérêt de relever par ailleurs que l'on qualifia assez tôt de « nations » les populations indiennes, principalement iroquoises, entre lesquelles existait – et existe peut-être encore aujourd'hui – un embryon de structure commune, dans les premiers siècles de l'implantation européenne en Amérique du Nord. Même s'il est probable que la « nationalité » qui en découlait y fut nourrie de catégories

À

DROIT INTERNATIONAL ET NATIONALITE

propres au colonisateur plutôt qu'au colonisé... et est demeurée sans réel bénéfice pour celui-ci.

2. Cela dit, il semble généralement admis, du moins implicitement, qu'un individu ne devrait en principe disposer que d'une seule nationalité. On ne sait trop pourquoi... sauf à considérer qu'en avoir plus d'une reviendrait à trahir l'« affection » particulière dont témoigne son (premier) octroi. Il faut en douter sur le plan des principes. Et la pratique ne le confirme pas... même si une pluralité de nationalités peut être source de charges plutôt que de profits supplémentaires.

Du moins en va-t-il ainsi pour les personnes physiques. Ce n'est pas vraiment qu'il en aille différemment pour les personnes morales ; c'est bien plutôt que la question leur demeure largement étrangère. Il est vrai qu'elles n'existent que sur la base d'un droit qui leur a donné les moyens de naître et d'exister. Aucune personnalité juridique ne peut se concevoir en dehors d'un droit, qu'elle soit physique ou morale. Mais il n'y a guère de « statut » dont s'accompagne nécessairement celle qui est dite morale, hors ce qui lui est indispensable pour exister. La nationalité qui lui est hâtivement prêtée ne reflète pas autre chose qu'une technique permettant de déterminer la loi « personnelle » qui régit substantiellement sa constitution et son fonctionnement. Ce qui est bien différent... même s'il peut être difficile parfois de déterminer, notamment dans l'application des vieux traités d'amitié, de commerce, et de navigation, quelles sont – à côté des personnes physiques – les sociétés ou autres personnes morales qui peuvent revendiquer le bénéfice des droits que le traité accorde aux « nationaux » ...ou, en temps de guerre, celles qui doivent être tenues pour « ennemies ».

3. Que soit en cause un Etat ou une nation, il importe de s'entendre sur les critères d'appartenance, c'est-à-dire sur les conditions dont dépend le bénéfice de la nationalité, de manière à distribuer en quelque sorte les individus entre les diverses autorités en présence. La règle de principe est bien connue : c'est à chaque Etat qu'il appartient de déterminer qui sont ses nationaux, en fixant les critères dont dépend l'acquisition, la perte, ou le recouvrement de sa nationalité. La règle est sage. Si chacun était en droit de ne pas s'occuper que des siens, le chaos pourrait être le prix à payer pour l'exercice d'une telle liberté.

Les critères habituels sont en l'occurrence connus : lieu de naissance ou filiation, selon que l'on pratique le *jus soli* ou le *jus sanguinis*. Rien n'empêche assurément de faire appel à d'autres références pour accorder ou retirer une nationalité dans l'exercice d'une liberté de principe. Mais il y en a peu, en dehors d'eux, que l'on puisse *a priori* tenir pour raisonnables, du moins pour ce qui concerne l'acquisition de la nationalité. Les Etats ne sont par ailleurs guère enclins à admettre que ceux qu'ils se sont rattachés puissent, de leur seul fait, abandonner celle qu'ils leur ont accordée, ce qui pourrait réduire l'emprise qu'ils exercent – à tout le moins en principe – sur ses bénéficiaires. Cela dit, le problème est moins de perdre (volontairement) une nationalité que d'en changer. On voit assez mal *a priori* qu'une personne veuille devenir apatride, du moins si sa préoccupation immédiate n'est pas exclusivement d'échapper à un asservissement devenu insupportable. Si ce n'est pas le cas, l'enjeu est plutôt de renoncer à une nationalité pour en obtenir une autre jugée plus bénéfique.

À

S.F.D.I. - COLLOQUE DE POITIERS

Le contraire se conçoit mal. Et on ne voit pas bien ce qui pourrait justifier que l'Etat dont la nationalité est abandonnée s'y oppose, à tout le moins s'il ne récuse pas toute acquisition volontaire de nationalité... quand bien même celle-ci est un peu forcée, par exemple lorsqu'elle résulte d'un changement d'état civil. Sans doute n'y a-t-il pas de droit subjectif à une nationalité. On voit mal néanmoins que chacun ne soit pas libre de décider de celle qu'il lui plaît d'acquérir lorsque cette faculté lui est accordée par l'Etat concerné, et qu'il doit être tenu pour disposant du discernement requis pour l'exercer.

4. Le droit international ne paraît fondamentalement subordonner l'existence ou la validité du lien de nationalité à aucune autre exigence que la « volonté » de l'Etat dont la nationalité est réclamée. Il peut, le cas échéant, en limiter l'efficacité en en réduisant l'opposabilité légale. Ce serait l'utilité propre de l'exigence d'effectivité affirmée depuis le fameux arrêt *Nottebohm* de la CIJ. Sa logique propre se comprend sans peine. Force est néanmoins de constater que la conclusion demeure passablement rhétorique. Nul juge n'a depuis lors conféré à l'effectivité la portée qui lui a été reconnue en 1955. Et la pratique confirme sans hésitation, s'agissant des choses (engins), la grande liberté dont disposent les Etats dans le choix des critères utilisés pour se les rattacher à des fins diverses, notamment de police, sans que l'effectivité y joue un rôle particulier. Pourquoi faudrait-il qu'il en aille différemment s'agissant des individus ? Même si l'effectivité reste sans doute un régulateur ultime lorsque toutes autres techniques ont échoué à protéger certains intérêts essentiels...

Cela dit, il est possible que l'octroi de la nationalité soit illicite, notamment à la faveur de changements collectifs qui ont été évoqués... même si, à soi seul, la méconnaissance de la volonté de l'individu ne saurait suffire s'il est vrai que celle de l'Etat est seule en principe déterminante. Même si l'histoire a montré qu'il fallait parfois (souvent ?) s'en méfier...

Cela dit, il n'y a pas à se tromper. Les Etats sont tout autant faits pour les individus et la nationalité pour ceux-ci que l'inverse. Dès l'instant où des individus remplissent les conditions légales de son acquisition, on voit mal ce qui devrait leur interdire d'en obtenir plusieurs, et de les utiliser au gré de leurs intérêts... Même si cela peut entraîner quelques « complications ». Et on ne voit pas pourquoi l'Etat dont la nationalité est, le cas échéant, abandonnée s'y opposerait. C'est sans doute une certaine idée de l'Etat-nation qui semble commander que nul n'ait jamais plus qu'une nationalité, sinon « accidentellement ». On voit mal néanmoins que, dans une « communauté » mondialisée, chacun ne puisse pas faire usage des possibilités dont il dispose de jouir légalement de plusieurs nationalités – ce qui n'était hier qu'un « accident » – s'il le juge utile. Bien des épouses cherchent par exemple à accoucher aux Etats-Unis à la seule fin de conférer à leurs enfants une nationalité américaine (supplémentaire) à toutes fins « utiles »... Pourquoi le leur reprocher ? Seule une conception étriquée de la nation pourrait y trouver à redire... même s'il est vrai que cela compliquera des formes de vie (en commun) traditionnelles.

* * *

À

DROIT INTERNATIONAL ET NATIONALITE

5. C'est une autre question que s'entendre – qu'il y ait une ou plusieurs nationalités, et que l'on puisse ou pas en changer librement – sur le contenu de la distinction traditionnellement établie entre nationaux et étrangers, c'est-à-dire sur le contenu des discriminations qu'elle véhicule.

Les plus essentielles relèvent traditionnellement du droit public (national) dès lors que sont en cause certaines fonctions ou attributs proprement étatiques, tels l'exercice du droit de vote lors d'élections, l'accès à certains emplois ou le service et la détention – qui a conduit un temps à subordonner à une condition de nationalité l'élevage de pigeons voyageurs, pourtant naturellement bien paisibles – des armes. D'autres le sont moins qui s'appuient principalement sur les présupposés de techniques d'administration, reflétant pour l'essentiel des choix discrétionnaires. Et les dernières sont plus contingentes encore, qui reposent au premier chef – sinon exclusivement – sur les techniques utilisées pour résoudre les problèmes liés aux particularités des relations privées internationales, qu'il s'agisse de décider par exemple de la loi applicable à la dissolution du mariage d'époux qui ne sont pas de même nationalité ou de la caution qui peut (pouvait) être exigée du demandeur étranger lorsqu'il introduit une action en justice.

On peut avoir des appréciations diverses sur l'opportunité ou la justification de ces discriminations, dont le bien-fondé n'apparaît plus très clairement parfois dans les sociétés ouvertes d'aujourd'hui. Elles n'en sont pas moins en nette régression. Il y a des distinctions qui, assurément, s'imposent... sauf à tout confondre. Mais il faut aujourd'hui qu'un fondement « objectif » leur soit trouvé pour qu'elles puissent être acceptées. Il n'y a là d'ailleurs rien de très nouveau, la chasse aux discriminations (abusives) ayant été ouverte depuis pas mal de temps.

Pour réduire ces discriminations – si on le juge opportun – des dispositions purement « techniques » peuvent être utilisées. Ainsi suffit-il dans une large mesure de substituer le domicile à la nationalité en matière de statut personnel pour faire disparaître une bonne partie des discriminations entre nationaux et étrangers, ce qui demeure toutefois vivement contesté par certains. Point n'est besoin de préciser que cela n'implique pas une uniformisation du droit, la discrimination entre nationaux et étrangers étant seule écartée dans les limites de ce qui est régi par la loi du domicile ? Deux autres facteurs sont sans doute bien plus fondamentaux.

Le premier tient au regroupement de plus en plus fréquent des Etats dans de grands ensembles au sein desquels la nationalité traditionnelle perd une bonne part de son importance. Le meilleur exemple en est sans doute fourni par la Communauté devenue aujourd'hui Union européenne. Une « citoyenneté » commune ne s'y substitue certes pas totalement à des nationalités traditionnelles... mais elle n'en restreint pas moins très considérablement sa pertinence. On dira que c'est une spécificité européenne. Sans doute pas. Il est vrai que certains grands ensembles n'ont ou n'auront pas besoin de s'agréger à qui ou quoi que ce soit pour survivre dans le monde de demain. Mais ils seront peu nombreux. La plupart ne pourront pas échapper aux rapprochements,

À

S.F.D.I. - COLLOQUE DE POITIERS

d'ailleurs déjà en cours, qui devraient immanquablement réduire à l'essentiel – ce qui est assez peu de choses – la pertinence de la nationalité d'aujourd'hui.

Le second tient à l'affirmation, aujourd'hui largement partagée, des droits fondamentaux de la personne humaine, dont il est de nombreuses consécutions explicites même si elles ne sont pas en tous points homogènes... et effectives. Ce n'est pas qu'il y ait en soi un droit à ne pas être discriminé... lequel n'existe que dans les limites des droits fondamentaux effectivement reconnus. Et c'est heureux, sauf à en arriver un jour non plus à distinguer trop mais à ne point le faire assez. Ce n'est pas seulement que l'ennui naquit un jour de l'uniformité ; c'est bien plus sérieux que cela. Mais il faudra encore pas mal de temps avant d'en arriver là.

À