

CHAPITRE V

DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LE CUMUL DES NATIONALITÉS DANS LES RAPPORTS D'ÉTAT A ÉTAT

Pratique suivie par l'Angleterre, les États-Unis, l'Allemagne, la Suisse, l'Amérique du Sud ; — id. pour la France.

Connaissant comment et entre quelles législations le cumul de plusieurs nationalités peut se produire, il est important pour la pratique de rechercher comment les différents gouvernements traitent les difficultés qui naissent de ce fait anormal. Ainsi, par exemple, au point de vue du service militaire, la double nationalité autorise les poursuites des gouvernements contre leurs prétendus nationaux qui n'y ont pas satisfait. En ce qui concerne le droit d'élection et l'établissement des listes électorales, le refus d'admission sur la liste en est une autre conséquence, de même encore qu'en matière pénale, une double nationalité peut motiver un refus d'extradition. Aussi est-il intéressant de connaître comment les différents États traitent le conflit en question soit dans leur pratique diplomatique soit dans des traités ou conventions.

Les difficultés auxquelles prêtait et prête encore la

législation anglaise ne furent pas et ne sont pas aussi graves qu'on pourrait se l'imaginer. Dans sa pratique diplomatique l'Angleterre a coutume de reconnaître franchement la possibilité (1) et, si la chose existe, le fait de la double allégeance. Elle reconnaît comme règle, le droit, pour chaque Etat, d'appliquer dans toute sa rigueur sur son territoire sa loi sur la nationalité : et elle concède aux autres États le droit qu'elle réclame pour elle-même.

Le gouvernement anglais refuse ainsi de protéger son sujet contre un autre gouvernement qui réclame son allégeance.

(1) Cf. Drummond's Case, 2 Knapp, 29a. Dans cette affaire notamment la Cour admit que le petit-fils d'un *natural-born* anglais, quoique né à l'étranger ainsi que son père, pouvait posséder simultanément le caractère de sujet britannique en vertu de III Geo. 3, c. 26 et celui de sujet français d'après le droit français (C. civ., art. 9). Dans l'espèce il s'agissait d'une demande en compensation dirigée contre les commissaires chargés de régler les demandes des sujets anglais contre la France pour confiscation de biens. Les réclamants, qui étaient les héritiers de James Lewis Drummond après avoir obtenu l'opinion de six éminents juristes français, d'après lesquels il ne fallait pas les considérer comme français, pétitionnaient auprès des « Lords of the treasury » pour obtenir une nouvelle audience. L'affaire fut portée de nouveau devant le « judicial committee », qui décida que, tout en admettant l'opinion des juristes français, James Lewis Drummond et son père avaient suffisamment montré par leur conduite leur intention d'accepter le caractère de sujets français, de sorte que, on ne pouvait pas dire leurs biens indûment confisqués. On pourra également consulter l'affaire Wilson, v. Marryat (Turner et Russel, p. 31 et 4, Bosanquet et Puller, p. 430) (Ces affaires sont rapportées également dans Forsyth's *Cases and Opin. on Constit. law.* (1869), p. 337, notes du ch. IX, *On allegiance and aliens*).

Par conséquent :

a) La personne qui est anglaise par descendance n'est pas protégée contre l'Etat étranger dans le territoire duquel elle est née et qui réclame son allégeance en vertu du *jus soli*.

La personne qui est anglaise par le fait de sa naissance sur le sol anglais n'est pas protégée contre le gouvernement qui, sur son territoire, la réclame comme son sujet parce que son père était sujet, c'est-à-dire *jure sanguinis* (1).

(1) Cf. Instructions de Mr. Canning Her Majesty's Adv. gen. à M. Dale vice-consul à Monte-Video, 20 déc. 1842, qu'on peut regarder, au dire des commissaires anglais de 1869, comme le modèle de toutes les instructions adressées aux représentants ou aux consuls de Sa Majesté britannique à l'étranger (*Nat. Comm. Rep.* p. 60 et 61). — Cette manière de voir a été admise notamment : à l'égard de la France : Cf. Correspondance de Lord Clarendon à Lord Cowley. (For. off. M. S. vol. Nationality Cases. 24, XII, 1857; n° 1780); id. du duc de Malmesbury à Lord Cowley. (*op. cit.*) n° 58; — 13, III, 1858) (*Nat. Com.* 67); — à l'égard des États-Unis : Cf. instructions données à Lord Lyons (*ibid.* 349; 7, X, 1861) (*Nat. Com.* 42); — à l'égard de la Belgique : Cf. instructions données en réponse à Lord Howard de Warden en janvier 1861 après consultation des Law officiers. (*Nat. Com.* p. 62); — à l'égard de l'Allemagne (Saxe) : cf. correspondance de Lord Russell à M. Murray (*ibid.* n° 7; 26, IV, 1865) (*Nat. Com.* 69); — à l'égard de l'Italie; cf. correspondance de Lord Palmerston à M. Hudson (*ibid.*, n° 9; 23, III, 1852). (*Nat. Com.* 70); — à l'égard du Portugal : Cf. correspondance du duc d'Aberdeen à Lord Howard de Walden 10 juin 1843 (*Nat. Comm.* 72); — à l'égard de l'Espagne; cf. instructions données à M. Brackenbury H. M. Consul à Cadix. (*ibid.*, n° 4; 5 novemb. 1841). — Il ne sera pas sans intérêt de mentionner ici une exception que la diplomatie anglaise, crut devoir faire à l'égard de la Perse en ce qui concerne les individus nés aux Indes Anglaises. D'après le système mentionné ci-dessus, les individus nés aux Indes de parents persans devaient être regardés comme anglais partout sauf en Perse, Etat qui pouvait les ré-

b) L'individu naturalisé anglais n'est pas protégé contre l'Etat auquel était due son allégeance originaire soit en vertu du *jus soli*, soit en vertu du *jus sanguinis*, pas plus que ne l'était et ne l'est aujourd'hui l'individu d'origine anglaise naturalisé à l'étranger (1).

Le système suivi par la diplomatie des États-Unis est analogue à celui de la diplomatie anglaise.

Le gouvernement américain comme le gouvernement anglais reconnaît comme règle le droit pour chaque Etat d'appliquer dans toute sa rigueur sa loi sur la nationalité sur son propre territoire.

Il en résulte que :

a) Le fils d'un père américain, mais né à l'étranger n'est pas protégé contre l'Etat dans le territoire duquel il est né si cet état le réclame *jure soli* (2).

Le fils d'un père étranger mais né dans la juridiction

clamer *jure sanguinis*. Cependant, par esprit politique, le Gouvernement de Sa Majesté Britannique crut devoir les placer même en Perse sous la protection anglaise. Cf. correspondance de Lord Palmerston au Colonel Sheil (*ibid.*, n° 82; 4 sept. 1850). (*Nat. Com.* 71).

(1) Cela n'est plus aujourd'hui qu'une conséquence du *Naturalization Act* 1870 sect. 6, d'après lequel la naturalisation obtenue à l'étranger entraîne expatriation. Mais avant 1870 la pratique diplomatique anglaise avait déjà admis cette solution à l'égard de l'Etat dans lequel l'individu avait été naturalisé. — Cf. sur ce point *Natur. com. Rep.* p. 62, où l'on verra ce système suivi notamment à l'égard de l'Autriche.

(2) Cf. *Consular regulations*, art. XI, sect. 115. — *Opin. att. gen.* Hon. Ebenezer R. Hoar XIII, p. 90 et s. — Il s'agissait dans l'espèce de personnes nées à Curaçao et à l'île St. Thomas de parents américains; elles réclamaient protection et délivrance de passeports des agents américains: ce qui leur fut refusé (*Opin.* du 12 juin 1869).

des États-Unis est américain ; il n'est pas protégé contre l'État de son père, s'il est réclamé par cet État *jure sanguinis* (1).

b) Le citoyen américain qui se fait ou qui se laisse naturaliser à l'étranger n'est pas protégé contre l'État de son adoption. Car on a vu que pour le (2) *department of state* des États-Unis il n'est plus américain même dans les limites de la juridiction américaine.

On remarquera qu'il en est de même pour les enfants mineurs des individus en question. Quoique nés avant la naturalisation de leurs parents et par conséquent nés citoyens américains, les enfants doivent, s'ils sont réclamés par l'État adopté par le père, être considérés comme

(1) Cf. Case of Franç. Heinrich. *U. St. For. Rel.* 1873, I, p. 77 et suiv. — François Heinrich était né à New-York (U. St.) de parents Autrichiens (non naturalisés Américains). Il quitta l'Amérique à l'âge de 2 ou 3 ans pour revenir en Autriche où il vécut en qualité de sujet autrichien pendant 20 ans ; au bout ces 20 ans il réclamait de sa qualité d'américain pour échapper au service militaire en Autriche. — Par la loi américaine F. Heinrich était né Américain *jure soli* (14^e amend. sect. 1.) ; par la loi autrichienne (Heitmages. 2. déc. 1863) il était autrichien *jure sanguinis*. Mais par l'effet du traité du 20 septembre 1870 entre les U. St. et l'Autriche [cf. *Treat. and convent. betw. U. St. and other powers since July 4, 1776.* Washington Govern. print. off. 1876] toute personne de l'une ou l'autre nation résidant 5 ans de suite dans un des deux pays devait être regardée par l'autre comme naturalisée dans ce pays. Or F. Heinrich était resté 20 ans en Autriche, il devait donc être regardé comme ayant perdu sa qualité d'américain et devenu sujet autrichien (Voir sur cette affaire *op. att. gen.* XIV, 21 décembre 1872. *Op. Hon. Geo. H. Williams.*)

(2) Cf. *U. St. Dipl. Corr.* 1873, p. 250. — On y verra comment le secrétaire d'État Fish déclare que la question ne peut être décidée que par l'examen de chaque cas particulier.

citoyens de cet État tant qu'ils résident sur son territoire ou dans le ressort de sa juridiction (1).

Quant à la situation des individus devenus citoyens américains par naturalisation, elle nécessite quelques détails, car la pratique diplomatique des États-Unis a changé complètement depuis 1859.

Jusqu'en 1859 le Gouvernement américain ne prétendit pas au droit de protéger ses sujets naturalisés contre l'État auquel ils devaient leur première allégeance (2). Si l'État auquel l'émigrant appartenait par sa naissance préférait le considérer comme son sujet nonobstant sa naturalisation aux États-Unis, rien ne s'opposait à ce que dans les limites de sa juridiction cet État n'eût le pouvoir et le droit de le traiter comme tel.

D'autre part, le gouvernement américain résistait naturellement à toute tentative de l'État en question pour appliquer sa loi sur la nationalité hors des limites de sa propre juridiction et par conséquent *a fortiori* dans les limites de la juridiction américaine. C'est ce qui eut lieu notamment à l'égard de l'Angleterre, qui ne se gê-

(1) Cf. Santiago Smith's Children. *For. Rel. U. St.* 1879, p. 825 ; lettre du 13 août 1879 de M. Seward à M. Foster.

(2) Ce système fut soutenu notamment à l'égard de la Prusse. cf. lettre de M. Wheaton, alors ministre des États-Unis à Berlin, du 24 juillet 1840 (*U. St. Sen. Doc.* 1859-60, II, p. 6) et la correspondance de M. Barnard, successeur de Wheaton à Berlin, pendant les années 1851, 1852, 1853. (*U. St. Sen. Doc.* *ibid.* p. 9, 13, 14, 18, 23, 43, 53.) — à l'égard du duché d'Oldenburg, (*Ibid.* 129, 121). — du Hanovre (*Ibid.* 142). — de Frankfurt (*Ibid.* 231, 935) — de Hamburg (*Ibid.* p. 171). — à l'égard de la France ; cas de Lucien Alibert en 1852 (*Ibid.* p. 176).

naît pas pour empiéter sur la souveraineté des États-Unis en se couvrant du « right of visitation and search ». On sait combien l'invasion répétée du « floating territory » américain par les officiers de la marine anglaise exaspéra le gouvernement de Washington et comment ce fut là la cause principale de la guerre de 1812 (1).

Il convient d'ailleurs de remarquer que non seulement le droit de protéger les citoyens américains par naturalisation, contre l'État auquel ils devaient leur première allégeance, ne fut pas affirmé à cette époque, mais qu'il fut même expressément et à plusieurs reprises désavoué par les ministres américains à l'étranger ainsi que par le Department of State (2).

Le gouvernement américain, reconnaissant le droit pour chaque État d'appliquer rigoureusement sa propre loi sur son propre territoire, n'essayait donc pas de pro-

(1) Pendant cette guerre l'Angleterre voulut à plusieurs reprises envoyer devant le jury sous inculpation de haute trahison d'anciens sujets anglais naturalisés américains et faits prisonniers. On sait que cet acte du gouvernement de Londres fut accompagné de la part des États-Unis par des menaces de représailles. Il ne faut pas en conclure que ces menaces de représailles aient constitué à cette époque un revirement dans la pratique diplomatique américaine. Pendant la guerre entre la France et l'Angleterre à la fin du dernier siècle, la France avait été menacée de représailles analogues si elle traitait comme traîtres les émigrés servant sous le drapeau anglais et faits prisonniers ; or jamais ces émigrés n'avaient été regardés par l'Angleterre comme des sujets anglais. Il ne faut voir là que des actes de guerre et non l'exercice d'un droit ordinaire de protection.

(2) Cf. *suprà*, p. 173, note 2.

téger ses citoyens par naturalisation contre les gouvernements de leurs anciennes patries.

D'ailleurs à cette époque, un petit nombre d'États n'avaient encore la possibilité de l'expatriation par acte individuel. La Prusse était notamment de ce nombre.

En 1859 le gouvernement de Washington changea totalement d'attitude. De nombreuses difficultés avaient eu lieu avec la Prusse au sujet du service militaire. M. Wright remplaçait M. Barnard à Berlin comme ministre des États-Unis. Il s'émut de la situation difficile faite à ses concitoyens et réclama pour eux auprès de son gouvernement (1). Le 2 février 1859 le Sénat américain décidait une enquête (2). Le 8 juillet de la même année, M. Cass, secrétaire d'État, envoyait à M. Wright des instructions (3) affirmant le droit pour les États-Unis, d'étendre bien plus que par le passé les effets de la naturalisation à l'égard de l'allégeance primitive. L'Américain naturalisé qui retourne dans son

(1) Lettre du 28 septembre 1858 : « No american Consul or Minister can shield from impressment a U. St. citizen born in Prussia. Is it possible that there is no remedy for this state of things? My opinion is that, if a decided and firm stand be taken by our Government during the present peculiar position of affairs in Prussia, it will lead to good results. It is certainly worthy of a trial ». (*U. St. Sen. Doc.* 1859-60 ; *Sess. I. Cong.* 36 ; II, p. 133 ; — *Nat. Rep.* p. 56).

(2) Cf. *Nat. Rep.*, p. 52. L'ensemble des documents présentés au Sénat à la suite de cette enquête se trouve dans les *U. St. Sen. Doc.*, *loc. cit.*

(3) *U. St. Sen. Doc.*, *loc. cit.*, p. 133. — *Natur. Rep.* p. 54. — Les mêmes instructions furent envoyées à M. Faulkner, ministre des États-Unis à Paris (*ibid.* p. 198. — *Natur. Rep.* p. 58).

pays natal y « retourne en qualité de citoyen américain et pas en d'autre qualité ». Du jour de sa naturalisation, son ancienne nationalité est rompue « he experiences a new political birth ».

Tel fut depuis le système suivi par la diplomatie américaine (1). Il faut d'ailleurs remarquer que le prétendu droit de protection fut tout d'abord dénié par les autres États, à commencer précisément par la Prusse, vis-à-vis de laquelle la question se posait toujours au sujet du service militaire ; si parfois le gouvernement de Berlin permit l'acquittement des prévenus, ce fut par pur esprit de *comitas inter gentes* (2). Mais en fait le gouvernement américain prétendait toujours que le Prusien naturalisé en Amérique n'était susceptible d'aucune condamnation pénale en Prusse pour non accomplissement du service militaire, à moins cependant que le service ne fût réellement dû au moment de l'émigration.

Les mêmes difficultés se produisirent, du reste, avec la France et au sujet des mêmes questions ; en dépit des prétentions du gouvernement de Washington, le gouvernement français persista à regarder comme « insoumis » ceux qui, excipant d'une naturalisation à l'étranger, ne rejoignaient pas leur drapeau. Les conseils

(1) Cf. notamment, à l'égard de la France, l'affaire Michel Zeiter en 1860 (Laurence *sur* Wheaton, p. 298) et les affaires Schneider, Cochener, Todry, F. Pierre (*U. St. Diplom. Corresp.* 1866, I, 291). — Voir également les pourparlers qui eurent lieu en avril et mai 1866 entre M. Drouyn de Lhuys et M. Bigelow ministre des États-Unis à Paris (*ibid.* p. 299 et 304).

(2) Cf. *Nat. Rep. Comm.*, 54 b.

de guerre après avoir sursis à l'application de la peine, pour permettre aux tribunaux civils de juger la question de nationalité, continuaient à appliquer leur jurisprudence, et n'acquittaient les individus en question que lorsque la naturalisation était antérieure de trois ans à l'appel sous les drapeaux, l'action étant alors prescrite. Le conflit dura donc, il est regrettable qu'il dure encore (1).

Il n'en fut pas de même vis-à-vis des autres puissances et les principes invoqués par les États-Unis, obtinrent une reconnaissance internationale dans le traité du 22 février 1868 (2), dit *Convention Bancroft*, signé par ce ministre et conclu avec la Confédération de l'Allemagne du Nord.

Les prétentions des États-Unis y sont admises. Non seulement on convient que la naturalisation devait éteindre les devoirs du citoyen envers sa première patrie, mais encore que le citoyen naturalisé ne devait être puni que pour des délits commis avant son émigration. L'extinction des obligations envers le premier gouvernement, extinction effectuée par la naturalisation, était ainsi reportée à l'acte d'émigration et le comprenait.

Les dispositions essentielles de ce traité sont d'ailleurs les suivantes : les citoyens d'une des deux nations qui ont été naturalisés citoyens de l'autre, doivent être re-

(1) Cf. dans le *Journ. du dr. intern. pr.* 1889, p. 153 et s. le rapport de l'attorney général.

(2) Martens, *Nouv. Rev. gén.* 1874, XIX.