

JAAC 62.131A

Direction du droit international public, 27 mai 1997

Droit de la nationalité. Délivrance de passeports. Ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

Attribution de passeports yougoslaves à des ressortissants de la Republika Srpska.

Staatsangehörigkeitsrecht. Passausstellung. Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Ausstellung von jugoslawischen Pässen für Bürger der Republika Srpska.

Diritto in materia di cittadinanza. Rilascio di passaporti. Cittadini dell'ex Jugoslavia.

Rilascio di passaporti jugoslavi a cittadini della Republika Srpska.

L'Office fédéral des étrangers a prié la Direction du droit international public (DDIP) d'examiner les conséquences possibles en droit international public de l'attribution de passeports yougoslaves à des ressortissants de la Republika Srpska à des fins de voyage.

Les faits soumis indiquent que les autorités yougoslaves délivrent des passeports de complaisance à des ressortissants de la Republika Srpska uniquement à des fins de voyage («sofern eine Visumermächtigung vorliegt»). Rien ne permet de penser qu'elles leur octroient également la citoyenneté yougoslave. Au contraire, les renseignements pris auprès de l'Office fédéral

des réfugiés confirment que les autorités yougoslaves agissent de la sorte uniquement pour faciliter les voyages de ressortissants de la Republika Srpska, sans prendre aucun engagement à leur égard. La présente analyse juridique se limitera donc à examiner les conséquences au regard du droit international public de l'émission de passeports de complaisance à des fins de voyage et n'abordera les questions de nationalité que dans la mesure nécessaire au raisonnement. Le premier volet de l'étude tentera d'esquisser les effets généraux attribués aux passeports. Dans un deuxième temps, la DDIP s'attachera à évaluer la portée de ces principes par rapport au cas d'espèce. Enfin, la DDIP formulera quelques conclusions générales.

Il convient en premier lieu d'essayer de définir ce qu'est un passeport et quels sont ses effets généralement admis en droit international public. On trouve de nombreuses tentatives de définition dans la doctrine. De manière générale, le passeport est conçu comme un document attestant l'identité et la nationalité de son titulaire. Prenons, par exemple, la définition de E. Reale qui décrit le passeport comme «un document délivré par les autorités publiques compétentes, certifiant l'identité et la nationalité de son titulaire et lui permettant soit de voyager sur le territoire de l'Etat qui le lui a accordé, soit de se rendre dans un autre Etat[107]», ou encore celle de L. T. Lee qui considère le passeport comme «an official document acknowledging and certifying the bearer as a citizen of the issuing state[108]». Il en va de même pour le droit suisse qui définit le passeport suisse comme «le certificat régulier de nationalité et d'identité du ressortissant suisse à l'étranger[109]».

Il ressort de ces définitions que l'octroi d'un passeport entraîne au moins deux conséquences pratiques: il atteste l'identité de son titulaire et établit, en principe, la nationalité de la personne en question, bien que cette présomption soit réfragable. En émettant un passeport, l'Etat émetteur reconnaît un lien d'allégeance entre lui et le titulaire du passeport, avec pour conséquence une possible intervention des mécanismes de la protection diplomatique ou consulaire. D'autre part, et il s'agit là d'une conséquence importante, l'octroi d'un passeport implique l'obligation de l'Etat émetteur de réadmettre le titulaire sur son territoire à n'importe quel moment[110].

Bien qu'il ne soit pas contesté que la compétence d'émettre des passeports relève de la souveraineté des Etats, tout comme la définition des conditions d'octroi de la nationalité[111], il est admis que cette liberté a pour corollaire que les autres Etats ne sont pas obligés d'en accepter la reconnaissance et les conséquences individuelles y rattachées[112]. Ainsi, un Etat peut attendre de bonne foi que le passeport d'un individu délivré par un Etat tiers ait été obtenu selon des critères ne paraissant pas arbitraires et manifeste un fait social de rattachement réel ou effectif.

En délivrant des visas à des ressortissants de la Republika Srpska dans des passeports yougoslaves émis après la conclusion des accords de Dayton, la Suisse pourrait implicitement donner l'impression qu'elle reconnaît la souveraineté personnelle de la République fédérative de Yougoslavie sur les ressortissants serbes de la Republika Srpska, ouvrant par là la voie à un usage éventuel de la protection diplomatique ou consulaire par la République fédérative de Yougoslavie. Ce risque est toutefois très limité, dans la mesure où la Cour internationale de justice a déjà fixé des limites à l'invocabilité de la protection diplomatique par un Etat au profit d'un ressortissant naturalisé

en exigeant que la personne en question justifie «d'un lien de rattachement suffisant mettant en relief une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments...[113]». Ce raisonnement peut être transposé par analogie à la protection consulaire[114]. Si la République fédérative de Yougoslavie devait invoquer la protection diplomatique ou consulaire à l'égard de ressortissants serbes de la Republika Srpska, titulaires d'un passeport yougoslave et d'un visa délivré par l'Ambassade de Suisse à Belgrade, la Suisse pourrait légitimement contester la légitimité de cette intervention au regard du principe de la «nationalité effective». Accepter le contraire reviendrait à porter «atteinte à l'intégralité de l'Etat national des individus concernés et ouvrirait la porte à des pratiques abusives comparables, par exemple, à la pratique d'un pays dont la loi prescrirait que toutes les personnes appartenant à une certaine ethnie sont ressortissants de ce pays[115]».

Une autre conséquence liée à l'octroi d'un passeport est celui du retour du titulaire, par exemple en cas de renvoi ou d'expulsion. En vertu du droit international public coutumier, tout Etat a l'obligation, vis-à-vis des Etats tiers, de recueillir ses ressortissants sur son sol national[116]. Comme la délivrance d'un passeport, bien qu'elle ne soit pas une preuve absolue de nationalité, permet de présumer la nationalité de son titulaire, l'Etat d'accueil peut logiquement en déduire le droit de renvoyer des ressortissants vers cet Etat. En d'autres termes, «die Ausstellung eines Nationalpasses verpflichtet den ausstellenden Staat zur Rückübernahme des Passinhabers, selbst dann, wenn dieser die Staatsangehörigkeit des ausstellenden Staates nicht besitzt. Andererseits ist der Einreisestaat berechtigt, den Passinhaber in den Staat abzuschicken, der den Nationalpass ausgestellt hat»[117]. Dans le cas d'espèce, il apparaît que les Yougoslaves se refusent à autoriser le retour de titulaires de passeports yougoslaves ressortissants de la Republika Srpska. De même, l'accord de réadmission négocié entre le Conseil fédéral et le gouvernement fédéral de la République fédérative de Yougoslavie, paraphé le 24 janvier 1997, ne semble pas régler spécifiquement cette question et, toujours selon l'Office fédéral des réfugiés, ne serait pas applicable à des ressortissants de la Republika Srpska titulaires de passeports yougoslaves.

L'attitude équivoque des autorités de Belgrade ne saurait être admise par la Suisse. D'une part, la République fédérative de Yougoslavie délivre des passeports sans en assumer pleinement les conséquences individuelles et contrevient, par là-même, aux principes communément admis du droit international public en matière de passeports et de nationalité. D'autre part, les accords de Dayton, plus particulièrement la constitution de la République de Bosnie-Herzégovine, fixent les conditions-cadre du droit de la nationalité[118] et prévoient que les ressortissants de la Republika Srpska sont des citoyens de Bosnie-Herzégovine. En ignorant cela, les autorités yougoslaves nuisent à la réalisation des objectifs des accords de Dayton et aux intérêts de la République de Bosnie-Herzégovine. En entérinant ce rattachement factuel de la Republika Srpska à la République fédérative de Yougoslavie, la Suisse pourrait donner l'impression de s'accommoder de cette situation abusive.

L'ensemble de cette étude permet de formuler les conclusions suivantes:

1. La République fédérative de Yougoslavie est en soi libre de fixer les conditions d'octroi de passeports yougoslaves, pour autant que les critères choisis ne soient pas arbitraires et ne créent pas de doutes quant à la qualité de ses titulaires. En octroyant des passeports de complaisance à des fins de voyage à des ressortissants de la Republika Srpska sans pour autant les considérer comme citoyens à part entière, la République fédérative de Yougoslavie agit contrairement au principe de bonne foi. Dans ces circonstances, un Etat tiers devrait être libre de refuser de reconnaître de tels documents.

2. La République fédérative de Yougoslavie pourrait théoriquement invoquer la protection consulaire ou diplomatique à l'égard des ressortissants de la Republika Srpska en proie à des difficultés en Suisse. Etant donné le lien fictif établi par le passeport yougoslave en faveur des ressortissants de la Republika Srpska, un Etat tiers serait en droit de contester la protection diplomatique, et dans tous les cas, de refuser la protection consulaire.

3. En octroyant des passeports de complaisance, la République fédérative de Yougoslavie donne la fausse impression qu'elle accepte implicitement que les titulaires de ces passeports puissent être refoulés vers cet Etat, alors que ce cas de figure est exclu par les autorités yougoslaves.

4. En acceptant de délivrer des visas dans de tels passeports, la Suisse favoriserait cette politique du fait accompli sciemment mise en oeuvre par les autorités de Belgrade et contraire à l'esprit des accords de Dayton, et prendrait le risque, non négligeable, de nuire à ses relations avec la République de Bosnie Herzégovine.

[107] *Egidio Reale*, Le problème des passeports, Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, vol. 50, 1934-IV, p. 92.

[108] *Luke T. Lee*, *Consular Law and Practice*, London 1961, p. 175, Oxford 1991.

[109] Art. 1^{er} de l'Ordonnance du 17 juillet 1959 relative aux passeports, (RS 143.2).

[110] *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, 1985, rubrique Passports, p. 428-431, spécialement p. 429; voir aussi *B. Sen*, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, 3^e éd. 1988, chapitre XIII, Passports and Visas, p. 395-401, spécialement 395.

[111] Pour la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), c'est l'art. 17 de la constitution de 1992 qui règle les principes et renvoie à la législation pour le détail. Une disposition similaire est contenue dans la constitution de la république de Bosnie-Herzégovine faisant partie des accords de Dayton (annexe IV art. I § 7).

[112] *Dinh Nguyen Quoc*, *Droit international public*, 5^e éd. 1994, § 329b), p. 476.

[113] Cour internationale de justice (CIJ), arrêt du 6 avril 1955 dans l'affaire *Nottebohm*, Rec. 1955, p. 23.

[114] Cf. avis de droit du 12 janvier 1995, rédigé par le Jurisconsulte du DFAE, dans *Pratique suisse 1995*, *Revue suisse de droit international et européen*, 4/96, p. 611.

[115] Même avis de droit, p. 611 *in fine*.

[116] *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, 1985, rubrique Nationality, p. 416-424, spécialement p. 422.

[117] *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. II, *Passrecht*, Berlin 1961, p. 745-748, spécialement 746.

[118] La constitution de Bosnia Herzegovina (accords de Dayton annexe IV art. I § 7), déclare la citoyenneté de Bosnia Herzegovina pour les ressortissants des entités serbe et croato-bosniaque. Elle n'admet la double nationalité qu'à condition qu'un accord bilatéral ait été conclu avec l'Etat en question et approuvé par l'Assemblée parlementaire de Bosnia Herzegovina. A la connaissance de la DDIP, tel n'est pas le cas avec la République fédérative de Yougoslavie.

JAAC 62.131A - Direction du droit international public, 27 mai 1997

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 800

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.