



HAL
open science

Redéfinir la nation. L'application des lois sur les réparations pour dommages de guerre aux territoires intégrés après la Première Guerre Mondiale (France, Italie)

Guillaume Richard

► To cite this version:

Guillaume Richard. Redéfinir la nation. L'application des lois sur les réparations pour dommages de guerre aux territoires intégrés après la Première Guerre Mondiale (France, Italie). Lorenzo Gagliardi; David Kremer. Cittadinanza e nazione nella storia europea. Citoyenneté et nation dans l'histoire européenne, Giuffrè Francis Lefebvre, pp.227-253, 2020, Centro di ricerca coordinato studi sulla giustizia, 9788828818458. <hal-03629446>

HAL Id: hal-03629446

<https://hal.science/hal-03629446v1>

Submitted on 4 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

REDÉFINIR LA NATION
L'APPLICATION DES LOIS SUR LES RÉPARATIONS POUR
DOMMAGES DE GUERRE AUX TERRITOIRES INTÉGRÉS APRÈS LA
PREMIÈRE GUERRE MONDIALE (FRANCE, ITALIE)

Publié dans L. Gagliardi & D. Kremer (dir.), *Cittadinanza e nazione nella storia europea*, Milan, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 227-253

À la fin de la Première Guerre mondiale, la solidarité nationale a justifié, dans plusieurs pays comme la France et l'Italie, l'indemnisation des dommages de guerre pour les seuls nationaux, excluant les étrangers de son bénéfice. En France, ce choix, fait dans la loi du 17 avril 1919 concernant la réparation des dommages matériels de la guerre, puis confirmé par la suite¹, n'a été renversé que par la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, à propos de la guerre d'Algérie. L'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 permettait d'indemniser les « personnes de nationalité française à la date de promulgation de la présente loi » ayant subi des dommages physiques « du fait d'attentat ou de tout acte de violence en relation avec les événements survenus sur ce territoire » entre 1954 et 1962, c'est-à-dire avec la guerre d'Algérie. Deux questions prioritaires de constitutionnalité ont amené le Conseil constitutionnel à supprimer les discriminations qui pouvaient exister entre nationaux français selon la date de l'obtention de leur nationalité², puis toute condition de nationalité dans l'octroi d'une indemnité³, ouvrant la possibilité à toute victime, notamment aux habitants de l'Algérie devenus Algériens, de demander une indemnité. Le principe de solidarité nationale, rappelé dans les décisions comme constituant l'objectif de la loi de 1963, ne permet pas, selon le Conseil constitutionnel, de fonder une discrimination de traitement selon la nationalité ou la date de son obtention⁴.

¹ Pour la Première Guerre mondiale, lois du 17 avril 1919, *Journal Officiel de la République française (JORF)*, 18 avril 1919, p. 4050, et du 24 juin 1919 (indemnisation des dommages physiques pour les victimes civiles de la guerre), *JORF*, 26 juin 1919, p. 6562 ; pour la Deuxième Guerre mondiale, loi du 28 octobre 1946, art. 10 & 11 (sauf convention internationale et sauf le cas des étrangers ayant servi dans l'armée française, le bénéfice du droit à réparation est limité aux nationaux français), *JORF*, 29 octobre 1946, p. 9192.

² Cons. const., 23 mars 2016, n° 2015-530 QPC.

³ Cons. const., 8 février 2018, n° 2017-690 QPC.

⁴ La décision n° 2015-530 QPC présente le principe de solidarité nationale comme pouvant fonder une possible exception au principe d'égalité (non reçue en l'espèce) ; le Conseil, dans la décision n° 2017-690 QPC, qui ne mentionne ce principe que comme objectif de la loi de 1963, le rattache au territoire, et non au lien entre l'individu et la nation, cf. M. ALTWEGG-BOUSSAC & G. RICHARD, « Liquider la guerre d'Algérie ? La solidarité nationale à l'épreuve du contentieux constitutionnel », *JP Blog*, 27 mars 2018, blog.juspolicum.com/2018/03/27/liquider-la-guerre-dalgerie-la-solidarite-nationale-a-lepreuve-du-contentieux-constitutionnel-par-manon-altwegg-boussac-et-guillaume-richard/, § III.

La législation de la Première Guerre mondiale est quant à elle fermement attachée au principe de solidarité nationale. En France, après une proclamation gouvernementale en décembre 1914 reconnaissant le droit à réparation des sinistrés, plusieurs textes prévoient l'évaluation provisoire des dommages et des avances pour les premières réparations. La loi du 17 avril 1919 reconnaît le droit individuel à réparation des victimes qui ont subi un dommage sur le territoire français à cause des « faits de la guerre » (art. 2, loi du 17 avril 1919). En Italie, le *testo unico delle disposizioni legislative portanti provvedimenti per il risarcimento dei danni di guerra* (TU), approuvé par décret du lieutenant du royaume le 27 mars 1919⁵, réunit des dispositions pour l'essentiel déjà promulguées dans les *decreti luogotenenziali* des 16 novembre 1918 et 27 février 1919 ; il reconnaît à son article premier le principe du droit à réparation⁶. Reconnaître un droit empêche, selon les juristes de l'époque, de créer des discordances entre deux personnes ayant subi des dommages ou de diminuer arbitrairement l'indemnité pour des raisons financières. Pourtant, l'application de la solidarité nationale distingue deux groupes au sein de la population du territoire, puisque, indépendamment du statut de victime, seuls les nationaux bénéficient des réparations⁷. Or, la délimitation du groupe des nationaux bénéficiaires pose un problème particulier à la fin de la Première Guerre mondiale. Outre l'attribution de nouvelles nationalités aux populations des États créés en Europe de l'Est, la reconfiguration territoriale à l'Ouest, en France comme en Italie, entraîne des changements d'appartenance pour les populations d'Alsace-Lorraine ou des territoires attribués à l'Italie. Dans ces deux derniers cas, à quelle indemnisation les habitants peuvent-ils prétendre au nom de la solidarité nationale, alors qu'ils étaient ressortissants ennemis avant le rattachement⁸ ?

La situation de la France et de l'Italie est très similaire : alliés dans la guerre, ces pays ont vu une partie de leur sol occupé avant d'annexer des territoires grâce aux traités de paix de l'après-guerre. Leur régime d'indemnisation en matière de dommages de guerre procède d'une même inspiration. La comparaison qui sera menée n'est donc pas destinée à faire ressortir des différences, mais à montrer comment fonctionne une matrice commune de la nationalité au début du XX^e siècle dans ces deux États. La question apparemment étroite de l'indemnisation des dommages de guerre soulève à cet égard un double enjeu. Sur le plan méthodologique, la situation-limite de l'application de la législation aux nouveaux nationaux permet d'interroger la notion de nationalité, de préciser en particulier le lien entre l'appartenance nationale et l'application de droits civils (comme le droit à réparation) et de sonder les interstices d'une « grande notion » à travers les mécanismes les plus concrets de

⁵ *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* (GURI), 2 avril 1919, p. 896.

⁶ TU, art. 1 « *Ai fini di restaurare la ricchezza nazionale e la piena efficienza produttiva delle regioni danneggiate direttamente dalla guerra, il diritto al risarcimento dei danni di guerra è riconosciuto nei limiti e nei modi stabiliti nel presente testo unico [...]* » Sur les dommages de guerre en Italie, L. PICOZZI, v^o « Danni di guerra », *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, Torino, 1975, p. 125-142 (p. 128-129).

⁷ M. BORGETTO, *La Notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993. Les lois du 17 avril et du 24 juin 1919, réservées aux Français, sont rattachées à la solidarité nationale, tandis que l'auteur considère que la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires, applicable aux étrangers qui ont servi l'armée française, renvoie à l'indemnisation du risque professionnel davantage qu'à la solidarité (*ibid.*, p. 484-488).

⁸ L'étude sera limitée à l'indemnisation des dommages matériels de guerre, pour lesquels les problèmes juridiques les plus complexes se posent.

sa mise en œuvre⁹. L'enjeu est également historique. Au sortir de la Première Guerre mondiale, le discours politique ne considère pas l'intégration des populations des territoires « récupérés » comme la création de nouveaux citoyens, mais comme le retour naturel des citoyens à leur nation « réelle », par-delà leur nation précédente sur le plan juridique. Il s'agit bien sûr de justifier et de légitimer l'intégration de ces territoires dans leur nouvel État. Mais la solidarité nationale, mobilisée à cette occasion, fait ressortir la tension entre la définition formelle de la nationalité et la conception sous-jacente d'une communauté nationale solidaire, parce qu'elle posséderait un passé commun.

Pour comprendre la mise en œuvre du droit à réparation aux « nouveaux nationaux » en France et en Italie, il importe d'abord de revenir sur la notion de nationalité et la question de son octroi en cas de cession de territoire (I). Les conditions du changement de nationalité à l'issue de la Première Guerre mondiale sont en effet déterminantes dans l'acquisition du droit à réparation pour les dommages de guerre, la mise en œuvre de cette législation distinguant entre plusieurs catégories de nationaux (II).

I/ Changements territoriaux et changements de nationalité

Examiner les conséquences de la cession de territoire en matière de dommages de guerre suppose de revenir sur le rapport entre territoire, État et population, ainsi que sur les conséquences théoriques et pratiques de la cession de territoire sur la nationalité, afin de voir quelles solutions ont été adoptées après la Première Guerre mondiale à propos du changement de nationalité des populations concernées par la création des nouveaux États.

1. Le terme de nationalité, désignant l'« appartenance juridique et politique d'une personne à la population constitutive d'un État »¹⁰, utilisé couramment à propos de la législation sur les dommages de guerre, est relativement récent dans le vocabulaire juridique français. Il associe l'individu à un État au sein d'une communauté qui exclut l'étranger¹¹. La doctrine

⁹ Cf. Y. THOMAS, *Les Opérations du droit*, Paris, EHESS-Gallimard-Seuil, 2011, p. 208-209, sur le rôle des cas-limites pour saisir les notions juridiques.

¹⁰ P. LAGARDE, v° « Nationalité », D. ALLAND & St. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1051-1056 (p. 1051). L'italien recourt plus largement au terme de *cittadinanza* (utilisé dans l'article 2 du TU). Par exemple, C. CAPALAZZA, *La Cittadinanza nell'odierno ordinamento giuridico*, Torino, Fratelli Bocca, 1913, p. 34, distingue la *nazionalità* et l'*indigenato* de la *cittadinanza*, mais alterne l'utilisation des termes : « *Il diritto di cittadinanza, scrive l'illustre senat. Fiore, è un importante diritto personale "che consiste nella facoltà spettante a ciascuna persona di essere reputato membro del corpo politico a cui abbia liberamente scelto di appartenere mediante un atto di volontà espressa o tacita, e di godere sotto le condizioni stabilite dalla legge dello Stato tutti i diritti e tutti i vantaggi che in considerazione di tale condizione civile sono attribuiti dalla legge ai cittadini"* [Dello stato..., p. 20 sq.]. *Correlativamente ai diritti, il corpo politico impone al cittadino la osservanza di speciali doveri, giacchè la nazionalità, come dice l'Esperson, stabilisce una specie di contratto tra la Stato ed i suoi membri : a coloro, infatti, che gli sono uniti per questo vinculum juris lo Stato impone l'obbligo di sottomettersi alle emanazioni della sua sovranità e reciprocamente lo Stato accorda ai suoi nazionali certi vantaggi determinati.* » Sur la terminologie, particulièrement dans la langue juridique italienne, R. QUADRI, v° « Cittadinanza », *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, Turin, 1974, p. 306-335 (p. 313-314).

¹¹ Le terme de citoyenneté renvoie plus nettement aux droits politiques dont dispose le citoyen.

civiliste du XIX^e siècle privilégie d'autres expressions pour désigner le lien entre l'individu et l'État¹². Le civiliste Valette parle, par exemple, de la « jouissance des droits civils », de la « qualité de Français » (formule de l'article 9 du Code civil)¹³ ; il utilise également les termes de « nationalité »¹⁴ ou de « nationalité d'origine »¹⁵, mais sans en donner aucune définition. L'essentiel porte sur l'acquisition de la qualité de Français et sur la condition d'étranger ; sur le plan des droits civils, l'étranger en France est régi par la loi française, sauf en ce qui concerne l'état personnel, la capacité et certaines restrictions (par exemple en matière de procédure civile). Alors même que les manuels de droit constitutionnel français restent pauvres en développements sur la nationalité¹⁶, la nationalité acquiert une importance croissante à la fin du XIX^e siècle dans le cadre des manuels de droit international privé, qui commentent les dispositions du Code civil portant sur les droits civils et la condition des étrangers (titre I^{er} du Livre I^{er}). La nationalité y est abordée comme un problème pratique de conflit potentiel de lois.

Chez les auteurs germaniques, la réflexion sur l'État prend plus nettement en compte la population et la concordance entre celle-ci et un territoire comme facteurs constitutifs de l'État-nation¹⁷. Jellinek caractérise ainsi le territoire comme la marque de l'État moderne¹⁸. L'État exerce une domination territoriale sous forme d'un *imperium* (pouvoir de commandement sur les personnes se trouvant sur le territoire) et non d'un *dominium* (résultat d'un droit réel sur la chose matérielle). Tout exercice de la puissance publique étant nécessairement territorial, la cession de territoire entraîne celle de l'*imperium* sur ce territoire¹⁹. Cette conception territoriale de l'appartenance à l'État moderne, qui associe étroitement État, territoire et population, s'oppose à la conception antique, plus nettement corporative. La référence territoriale de la citoyenneté romaine antique reste abstraite et conserve le jeu du principe généalogique²⁰ ; la référence territoriale ne suppose pas à Rome de présence réelle sur les lieux et la citoyenneté est généalogiquement transmissible (la réalité du domicile ne détermine pas la citoyenneté). Plusieurs législations modernes accordent au contraire, parallèlement au critère généalogique, un rôle important au territoire dans l'attribution de la nationalité²¹.

¹² Le *Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence* publié par Dalloz (43 vol., 1845-1870) comprend des entrées « Citoyenneté » (vol. VIII, p. 489) et « Nationalité » (vol. XXXII, p. 499), qui consistent essentiellement en des renvois à d'autres entrées.

¹³ A. VALETTE, *Explication sommaire du livre premier du Code Napoléon*, Paris, Marescq, 1859, p. 8sq.

¹⁴ *Ibid.*, p. 11-14, à plusieurs reprises.

¹⁵ *Ibid.*, p. 11 (à propos d'une décision de la Cour de cassation : Cass., 19 juillet 1848, *Sirey*, 1848, I, 529).

¹⁶ Sur le rattachement croissant, au cours du XX^e siècle, de la nationalité à des enjeux de droit public, A. DIONISI-PEYRUSSE, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Paris, Dufrénois, 2008, p. 77-81 ; sur l'incertitude du positionnement de la matière, R. QUADRI, v^o « Cittadinanza », *op. cit.*, p. 316.

¹⁷ Sur le lien entre citoyenneté et État-nation, P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 75-89.

¹⁸ G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, 2 vol., trad. G. Fardis et alii, Paris, Giard & Brière, 1911-1913 (titre orig. *Allgemeine Staatslehre*), t. II, p. 18sq.

¹⁹ *Ibid.*, t. II, p. 29-30.

²⁰ Y. THOMAS, *Origine et commune patrie*, Rome, Presses de l'EFR, 1996, p. IX-XI, 61-68. La référence territoriale dans l'*origo* ne suppose pas à Rome de présence réelle sur les lieux et la citoyenneté reste généalogiquement transmissible.

²¹ Sur les vicissitudes du *jus soli* au XIX^e siècle en France, P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Gallimard, 2004 [2002], p. 23-91.

2. Le lien entre État, territoire et population implique des conséquences sur la nationalité en cas de cession de territoire, théorisées par les spécialistes du droit international privé²². Le principe, lié à la conception territoriale de la nationalité, est que la cession de territoire entraîne le changement de nationalité des habitants du territoire. Il s'agit de postuler une concordance au moins approximative entre la domination territoriale et la population majoritaire dans le cadre de l'État-nation²³. La souveraineté territoriale est complétée par le lien particulier (de nationalité) entre l'État et la majorité de ses habitants.

Plusieurs systèmes sont alors possibles en cas de cession de territoire, selon la prise en compte du lien matériel des habitants avec le territoire cédé. Quatre hypothèses sont plus particulièrement envisagées. La première accorde la nouvelle nationalité aux individus originaires, nés sur le territoire cédé. Une seconde hypothèse accorde la nationalité aux individus domiciliés à l'exclusion des autres originaires (qui ne résident plus sur le territoire) ; c'est le système généralement suivi par les traités postérieurs à la Première Guerre mondiale. Un troisième système, le plus restrictif, associe les deux conditions, réservant la nouvelle nationalité aux individus nés sur le territoire *et* qui y sont domiciliés ; cette solution est défendue par la France pour l'interprétation du traité de Francfort de 1871 avec l'Allemagne, afin de limiter l'octroi automatique de la nationalité allemande²⁴. Enfin, et à l'inverse, la nouvelle nationalité peut profiter largement aux individus nés sur le territoire *ou* à ceux qui y sont domiciliés ; ce système est le plus favorable à l'acquisition de la nouvelle nationalité. C'est la modalité suivie par le traité de Turin dans le cas du rattachement de la Savoie à la France en 1860²⁵ ; c'est aussi la solution du traité de Francfort de 1871 tel qu'interprété par l'Allemagne, qui considère comme Allemands les originaires non domiciliés (qui ont quitté l'Alsace-Lorraine pour l'étranger par exemple), les domiciliés originaires et les domiciliés non originaires²⁶.

3. Quelles solutions sont adoptées pour les territoires rattachés à l'Italie et à la France à l'issue de la Première Guerre mondiale ?

Mis à part le cas particulier du territoire de Fiume (aujourd'hui Rijeka, en Croatie, annexé par l'Italie en 1924), le transfert des territoires au profit de l'Italie et ses conséquences sur la nationalité sont prévus par le traité de paix avec l'Autriche, signé à Saint-Germain le 10 septembre 1919. Les articles 70 et 71 reconnaissent les cas d'acquisition de plein droit de la citoyenneté italienne²⁷ : il faut être né sur le territoire transféré à l'Italie *et* posséder

²² J.-P. NIBOYET, *Manuel de droit international privé*, 2^e éd., Paris, Sirey, 1928, p. 253 sq., utilisé pour la suite.

²³ La conception moderne de l'État assimile la population à la nation qui compose l'État. Les étrangers peuvent être présents, mais ne doivent former qu'une minorité – alors que la conception antique de la citoyenneté est indifférente au critère quantitatif, les citoyens pouvant représenter une minorité de la population, entendue au sens démographique.

²⁴ Dans le cas de l'Alsace-Lorraine après 1871, du point de vue de la nationalité française, restent Français les personnes domiciliées en Alsace en 1871 sans y être nées, les femmes mariées domiciliées ou originaires et ayant opté pour la France et établi leur domicile en France et les mineurs ayant opté et fixé leur domicile en France.

²⁵ *Ibid.*, p. 258-259.

²⁶ *Ibid.*, p. 262. Ce dernier point, contesté en permanence par la France, a pour effet la double nationalité de beaucoup d'individus.

²⁷ Traité de Saint-Germain, « Clauses concernant la nationalité », article 70 : « Toute personne ayant l'indigénat (*pertinenza*) sur un territoire faisant antérieurement partie des territoires de l'ancienne monarchie

l'indigénat (*pertinenza* ou *diritto d'incolato*) de l'un des territoires concernés (condition qui n'apparaît pas pour les territoires cédés par l'Autriche à d'autres pays). La *pertinenza* est une notion reprise du droit autrichien (*Heimatrecht*) pour qualifier le lien qui unit un individu à la commune où il réside²⁸ ; pour l'obtention de la nationalité italienne, la *pertinenza* devait être acquise au moment de l'entrée en guerre, en 1915²⁹. Au cas où cette double condition ne serait pas remplie, il reste possible d'obtenir la nationalité italienne en faisant une demande qui pourra être refusée³⁰. Les conditions d'acquisition automatique de la nationalité italienne sont donc restrictives, limitant l'effet du changement de souveraineté sur le territoire.

Un autre système est prévu par le traité de Versailles pour l'Alsace-Lorraine³¹, celui de la réintégration ou de la restitution, correspondant à la situation où un territoire revient à son ancien souverain après une durée limitée. L'article 51 du traité de Versailles signé le 28 juin 1919 prévoit la réintégration de l'Alsace-Lorraine avec effet rétroactif à la date de l'armistice du 11 novembre 1918³². Seuls ceux qui sont devenus étrangers lors de la précédente annexion retrouvent automatiquement leur ancienne nationalité. Pour les juristes de l'époque, cela correspond à l'hypothèse où deux populations ont cohabité sans se fondre : la population qui résidait sur le territoire avant la première cession et la population majoritaire dans l'État qui a alors absorbé le territoire cédé. Niboyet affirme que, dans ce cas, « [...] la population n'aura pas eu le temps ou la possibilité de s'assimiler »³³ ; au sein de la population de l'Alsace-Lorraine, il faut ainsi distinguer la part des « Alsaciens-Lorrains purs »³⁴. Cette conception historiciste et ethnique de la nation postule la continuité dans le temps d'un groupe humain que les différentes cessions de territoire ne modifieraient pas substantiellement ; ce groupe, et seulement lui, peut bénéficier automatiquement de la nouvelle nationalité.

L'annexe à la section V du traité tire les conséquences de l'article 51 en distinguant trois types de changements de nationalité permettant aux habitants de l'Alsace-Lorraine de devenir français. La réintégration de plein droit (automatique) est prévue pour ceux qui,

austro-hongroise acquerra de plein droit et à l'exclusion de la nationalité autrichienne, la nationalité de l'Etat exerçant la souveraineté sur ledit territoire. »

Article 71 : « Nonobstant la disposition de l'article 70, la nationalité italienne, dans le cas des territoires transférés à l'Italie, ne sera pas acquise de plein droit : 1° par les personnes ayant l'indigénat dans ces territoires, mais n'y étant pas nées ; 2° par les personnes ayant acquis l'indigénat dans lesdits territoires postérieurement au 24 mai 1915 ou l'ayant acquis seulement en raison de leur position officielle. »

²⁸ E. CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 154-159 (part. n. 44, p. 155 : la *pertinenza* qualifie « il legame che univa al comune chi a diverso titolo vi risiedesse ») ; F. DEGNI, v° « *Cittadinanza* », *Nuovo Digesto Italiano*, III, Torino, 1938, p. 189-190. La *pertinenza* est acquise par la naissance, le mariage avec un *pertinente* ou la résidence décennale, et entraîne la capacité électorale et certains droits dans la commune ; une *pertinenza* est automatiquement octroyée à celui qui n'en a pas (s'il n'est pas étranger

²⁹ Les Italiens considéraient que les Autrichiens avaient mené une politique de changement artificiel de la population pendant la guerre.

³⁰ Le droit d'option est prévu par les articles 72 à 78 du traité de Saint-Germain ; l'État italien a la faculté de refuser la demande de nationalité italienne déposée par les personnes ne l'acquérant pas de plein droit (art. 73).

³¹ L'Alsace-Lorraine correspond au territoire cédé à l'Allemagne en 1871 en vertu du traité de Francfort.

³² Art. 51 du traité de Versailles : « Les territoires cédés à l'Allemagne en vertu des préliminaires de paix signés à Versailles, le 26 février 1871 et du traité de Francfort du 10 Mai 1871 sont réintégrés dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918. »

³³ J.-P. NIBOYET, *Manuel de droit international privé*, op. cit., p. 255.

³⁴ *Ibid.*, p. 265.

avant 1871, étaient habitants français de l'Alsace-Lorraine : seuls deviennent Français automatiquement ceux qui l'étaient avant 1871, ainsi que leurs descendants³⁵. Cette attribution de plein droit repose sur une fiction sous-jacente, « conforme à nos traditions nationales »³⁶, en ce qu'il s'agit de recréer la situation qui aurait été celle de l'Alsace-Lorraine si le traité de Francfort n'était jamais intervenu. Les personnes entrant dans cette catégorie deviennent (ou « redeviennent ») Français, sans qu'aucun choix de leur part ne soit nécessaire, ni même possible.

En dehors des cas prévus pour l'acquisition de plein droit de la nationalité française, le traité de Versailles prévoit d'autres possibilités de l'obtenir. Les réclamants, non réintégrés de plein droit, bénéficient d'une procédure particulière leur donnant de bonnes chances d'obtenir la nationalité. Il s'agit principalement des personnes ayant un ascendant français, mais qui ne sont pas réintégrés de plein droit, ainsi que des étrangers résidents en Alsace-Lorraine avant 1918 ou, de façon plus limitative, des Allemands nés ou résidents en Alsace-Lorraine qui ont servi dans les armées alliées pendant la guerre. Enfin, les Allemands résidents d'Alsace-Lorraine qui ne font partie d'aucune des deux autres catégories peuvent faire une demande de naturalisation, dont la procédure est assouplie par rapport aux règles déjà prévues par le Code civil français.

Ces distinctions reposent, on le voit, sur des considérations politiques très fortes quant au degré d'intégration dans la nation française. Elles sont également importantes au regard des dommages de guerre, car elles hiérarchisent l'appartenance à la nationalité française ou italienne. Seuls ceux bénéficiant d'une réintégration de plein droit ont pu être sûrs de pouvoir demander l'indemnité de dommages de guerre.

II/ Solidarité et contours de la nation : le cas des dommages de guerre après la Première Guerre mondiale

L'indemnisation des dommages de guerre est conçue au moment de la Première Guerre mondiale comme la mise en œuvre d'un droit individuel. Mais sa mise en œuvre renvoie en réalité à la communauté dans son ensemble, c'est-à-dire à la nation. La loi, réservée aux nationaux, manifeste la tension entre l'objectif de reconstruction matérielle (qui supposerait de toucher le plus de victimes possible) et la solidarité nationale, qui limite l'indemnisation aux nationaux.

Comment alors définir la nation dans le cadre de la solidarité nationale ? La mise en œuvre de la loi n'est pas envisagée dans des termes purement formalistes, qui consisteraient à considérer que tout national de l'État pourrait en bénéficier, mais crée au contraire une hiérarchie des bénéficiaires selon leur degré supposé d'appartenance et d'intégration à la

³⁵ Sous certaines conditions ; est exclu le descendant d'un Français devenu Allemand après 1871, qui compte parmi ses autres ascendants un Allemand installé en Alsace-Lorraine après 1871.

³⁶ P. DE SOLÈRE, *Droit public et réparation des dommages de guerre dans le Haut-Rhin*, thèse, Paris, Sagot, 1922, p. 85.

communauté nationale. Il faut d'abord s'intéresser aux implications de la solidarité nationale sur l'application des dommages de guerre (A), avant de voir le traitement particulier des territoires annexés (B).

A/ Une législation pour les nationaux

Le point commun des législations française et italienne est de ne s'appliquer qu'aux nationaux pour des raisons de solidarité nationale. La référence à la solidarité résulte notamment de l'influence de la doctrine solidariste, dont Léon Bourgeois s'est fait le principal promoteur politique dans son livre *Solidarité* (1896). Les individus ne sont pas isolés, mais entretiennent des relations d'interdépendance du fait de leur appartenance à la société ; ces liens créent, sous la forme d'un quasi-contrat, des droits et des obligations réciproques entre les membres, médiatisés par l'État qui doit assurer la répartition équitable des charges collectives. Or, dès lors que la guerre est considérée comme un fait social engageant la communauté dans son ensemble, une « véritable entreprise nationale de défense »³⁷, l'indemnisation des dommages de guerre subis par quelques membres de cette communauté doit être assumée par l'ensemble, c'est-à-dire par l'État. L'article premier de la loi française proclame ainsi « l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre » ; le rapporteur au Sénat français explique que « [...] la loi de réparation n'est faite qu'au profit des seuls Français, restriction légitime dans une loi de solidarité nationale »³⁸. De même, en Italie, le Président du Conseil Orlando souligne que : « [...] *il sistema del reimpiego obbligatorio, derivando da quello stesso fondamento di solidarietà nazionale, che genera il principio del risarcimento, apparisce di questo una integrazione logicamente necessaria prima ancora che politicamente opportuna* »³⁹. Tandis que les nationaux disposent d'un véritable droit à réparation⁴⁰, les étrangers n'acquièrent que la possibilité de faire constater leurs dommages à titre conservatoire, sans disposer d'aucun droit à réparation – sauf éventuelle grâce de l'administration ou accord international de réciprocité avec un autre État⁴¹.

Cette exclusion des étrangers ne concerne évidemment pas les règles civiles sur la propriété, de sorte que les propriétaires victimes de dommages peuvent être étrangers. Surtout, la solidarité nationale implique une conception non pas formelle, mais historique de la

³⁷ L. ROLLAND, « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », *RDP*, 1919, p. 367-440 (p. 386).

³⁸ Rapport Reynald, Sénat (France), 3 août 1917, Impressions, n° 315, p. 20.

³⁹ Rapport Orlando pour la conversion en loi du décret du lieutenant du royaume du 16 novembre 1918, n° 1750, COMITATO NAZIONALE PERMANENTE PER IL RISARCIMENTO DEI DANNI DI GUERRA, *La Legislazione sul risarcimento dei danni di guerra dal 1918 al 1950*, Roma, 1951, p. 12-13. La loi suppose une double condition : le dommage doit avoir été subi sur le territoire national, par un national.

⁴⁰ Le terme « tous les Français » (art. 1, loi du 17 avril 1919) s'oppose aux « étrangers en France », aux « naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée » ou encore aux « nationaux des puissances ennemies » (art. 3) ; les textes italiens opposent les « *stranieri* » aux « *persone che abbiano cittadinanza italiana o sudditanza coloniale* » (art. 2 TU ; art. 2 du décret-loi royal du 18 avril 1920, n° 579). Sur la *sudditanza coloniale*, E. CAPUZZO, « Sudditanza e cittadinanza nell'esperienza coloniale italiana dell'età liberale », *Clio*, 1995, n°1, p. 65-95.

⁴¹ Le seul texte en ce sens est l'accord franco-belge du 9 octobre 1919.

nationalité ; il ne s'agit pas d'un lien juridique quelconque, ni de la simple soumission à la souveraineté étatique, mais du résultat de l'appartenance intime à la communauté. Pour le rapporteur Delplas à la Chambre française, la solidarité nationale « résulte, non pas du fait d'habiter temporairement un même territoire, et d'obéir aux mêmes lois de police, mais d'une communauté d'origine, de sang et de traditions, et qui se manifeste surtout par l'égalité devant les charges militaires »⁴².

Ce faisant, plusieurs cas-limites interrogent les contours de la communauté nationale. Le premier cas est celui des espaces coloniaux. En Italie, la loi de 1913, qui prévoyait l'indemnisation des dommages subis lors des opérations préparatoires aux combats dans la guerre de Cyrénaïque contre l'Empire ottoman en 1911-1912, ne s'appliquait qu'aux citoyens italiens et non aux sujets (*sudditi*) de la colonie. Les juristes italiens justifient cette exclusion par la situation particulière des colonies (relation de sujétion, *sudditanza*), arguant que le « lien de solidarité nationale » (*vincolo di solidarietà nazionale*) qui caractérise les citoyens ne peut s'y exercer⁴³ et que la guerre avait pour objet le territoire même qui allait devenir colonie. Au contraire, le TU de 1919 s'applique non seulement aux citoyens, mais aussi aux sujets des colonies (art. 2 TU : *cittadinanza italiana o sudditanza coloniale*)⁴⁴.

La question des sociétés commerciales, d'apparence plus technique, interroge également les contours de la solidarité nationale. La nationalité des sociétés⁴⁵ repose sur un critère principal, celui du siège social (effectif) ou du principal établissement, les deux solutions étant souvent confondues ; la nationalité des actionnaires est au contraire écartée, car elle constitue un critère trop incertain, le simple changement d'actionnaires risquant d'entraîner des variations permanentes de la nationalité de la société. Mais la largesse des critères de nationalité des sociétés en droit commercial risque de faire profiter indirectement les étrangers, par le biais de leur participation à une société, du bénéfice des lois sur la réparation des dommages de guerre. La législation sur les dommages s'efforce ainsi d'éviter que des indemnités soient accordées à des personnes morales nationales, dont les sociétaires seraient des étrangers, voire des ressortissants ennemis. La législation italienne

⁴² Rapport Desplas, Chambre (France), 13 juillet 1916, Impressions, n° 2345, p. 160. La formule est reprise par le rapporteur belge, Chambre (Belgique), Documents, n° 75, 20 février 1919, p. 30.

⁴³ V. POLACCO, *Risarcimento dei danni di guerra. Conferenza detta al Circolo Giuridico il 26 maggio 1918*, Rome, Athenaeum, 1918, p. 11.

⁴⁴ Le TU s'applique aux dommages subis dans les colonies (art. 5 du TU, nos italiques) : « È ammesso un risarcimento per la perdita, la distruzione o il deterioramento avvenuti nel Regno, nelle regioni che vi saranno annesse e nelle colonie, di cose mobili od immobili in quanto sieno conseguenza di un qualsiasi fatto della presente guerra. » De même, en France, selon l'art. 2 de la loi du 17 avril 1919 (nos italiques) : « Les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre, ouvrent droit à la réparation intégrale [...] » ; art. 68 : « La présente loi est applicable aux colonies et pays de protectorat. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions de cette application. »

⁴⁵ L'application de la notion de nationalité aux sociétés, faite par analogie avec les personnes physiques, est souvent jugée peu adaptée. Le terme de domicile (correspondant au « siège principal de son exploitation ») est privilégié par plusieurs auteurs, cf. Ch. LYON-CAEN & L. RENAULT, *Traité de droit commercial*, 2^e éd., 8 vol., Paris, Pichon, 1889-1899, t. II, p. 823 ; A. PILLET, *Des Personnes morales en droit international privé. Sociétés étrangères (civiles et commerciales). États, Établissements publics, Associations, Fondations*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1914 p. 121 sq. Quel que soit le terme utilisé, les juristes sont cependant d'accord pour considérer qu'une société commerciale doit être rattachée à une législation nationale, déterminant ses règles de constitution ou de fonctionnement et conduisant à l'assimiler à un national (*Ibid.*, p. 119-120 : « Des étrangers peuvent donc, en usant ainsi de la faculté de constituer une personne civile française [...] être, par suite, en dépit de cette qualité, assimilés à des nationaux à tous égards. »).

exclut ainsi du bénéfice des dommages de guerre les sociétés où s'exercent des intérêts ou une administration étrangers (*interessi o amministrazione stranieri*, art. 2 TU), renforçant le critère utilisé habituellement pour déterminer la nationalité des sociétés⁴⁶. En France, l'indemnité attribuée à une société et correspondant aux parts détenues par les « nationaux des puissances ennemies » doit être remboursée à l'État⁴⁷, le système le plus restrictif étant adopté en Belgique⁴⁸. Les critères de nationalité sont redéfinis pour écarter les sociétés marquées par la « fictivité »⁴⁹ de leur nationalité, puisque l'on considère désormais la nationalité des personnes physiques actionnaires de la société, élément auparavant indifférent. La nationalité doit correspondre à un substrat réel, qui ne peut être que la nationalité des intérêts investis dans la société ou celle de ceux qui contrôlent la société. Il doit y avoir continuité entre l'intérêt des membres et l'intérêt de la société, pour éviter que, lors d'un conflit, la société ne profite à l'ennemi et non au pays où elle mène son activité⁵⁰.

Cette conception non-formaliste de la nationalité, véhiculée par la solidarité nationale, est mobilisée directement dans le dernier cas-limite, celui des changements territoriaux consécutifs aux traités de paix.

⁴⁶ Le Code de commerce italien de 1882 s'applique aux sociétés fondées à l'étranger, dès lors qu'elles ont leur siège et leur objet principal en Italie, Ch. LYON-CAEN & L. RENAULT, *Traité de droit commercial*, *op. cit.*, t. II, p. 832.

⁴⁷ Art. 3 de la loi du 17 avril 1919 : « [...] Les sociétés dont une partie du capital social était détenu par des nationaux des puissances ennemies, à la date du 1^{er} août 1914, devront rembourser à l'État par des retenues sur les dividendes distribués aux porteurs ressortissants des puissances ennemies ou par toutes autres retenues à faire supporter par ces porteurs, la part d'indemnité dont le capital par eux détenu aurait bénéficié. » L'après-guerre voit émerger des projets visant à durcir les critères de nationalité des sociétés, cf. A. ROMAN, *La nationalité des sociétés civiles et commerciales. Ses effets juridiques*, thèse, Paris, 1919.

⁴⁸ Le critère ordinaire de nationalité est le principal établissement (art. 129 de la loi belge du 18 mai 1873), cf. Ch. LYON-CAEN & L. RENAULT, *Traité de droit commercial*, *op. cit.*, t. II, p. 829-830). Les sociétés qui demandent une indemnisation pour dommages de guerre doivent prouver qu'elles possèdent la nationalité belge, mais peuvent en être exclues si la majorité des capitaux était étrangère pendant la période de la guerre (art. 6 de la loi belge du 10 mai 1919). La loi exclut ainsi totalement l'indemnité pour une société formellement belge, mais considérée comme étrangère, même si elle contient des actionnaires minoritaires belges, ce qui prive un national d'un intérêt qu'il aurait pu percevoir sur son capital (la loi française, en revanche, prévoit le remboursement par la société de la part correspondant aux sociétaires étrangers).

⁴⁹ Expression du ministre belge des affaires économiques, Jaspert, Chambre (Belgique), *Annales parlementaires*, 2 avril 1919, p. 684.

⁵⁰ A. ROMAN, *La nationalité des sociétés...*, *op. cit.*, p. 97 : « On forme ainsi des branches d'industrie nationale, créant des centres d'industrie étrangère. Ces formes d'industrie en cas de danger se tourneront du côté étranger. » Cela s'inscrit dans la dénonciation de la guerre non seulement armée, mais également économique qu'aurait conduite l'Allemagne, avant même le déclenchement des hostilités. Limiter la reconnaissance de la nationalité des sociétés s'inscrit ainsi dans la suite de la législation économique de guerre, cf. L. REYNAL, *Nationalité des sociétés commerciales*, thèse, Toulouse, 1923 ; D. DEROUSSIN, « En guise de bilan : un panorama (provisoire) du droit privé français en guerre », D. DEROUSSIN (dir.), *La Grande Guerre et son droit*, Paris, LGDJ, 2018, p. 135-160.

B/ Dommages de guerre et extension des contours nationaux

1. Le rattachement des nouveaux territoires à la France ou à l'Italie après la Première Guerre mondiale⁵¹ met en tension l'application formelle des règles de nationalité et la dimension politique de la solidarité nationale. La nationalité de la plupart des habitants des territoires annexés est, au moment de la guerre, celle de l'État ennemi. De plus, les cessions de territoire ne sont jamais considérées comme rétroactives⁵². Mais sur le plan politique, le rattachement de nouveaux territoires est un des buts de guerre avoués, en raison de la supposée appartenance nationale des populations annexées ; il faut donc affirmer dans l'après-guerre la pleine appartenance de ces territoires et de leurs populations à la nation : l'annexion n'est pas le résultat d'une conquête, mais d'un simple constat sur l'identité de ces populations. La notion de solidarité nationale permet alors de dépasser la simple apparence juridique.

La question est peu traitée dans les commentaires sur les lois de réparation, même si la possibilité de les appliquer aux nouvelles populations apparaît évidente, en raison même de ce principe. Raisonnant de façon prospective sur l'hypothèse du changement de nationalité, le publiciste Louis Rolland envisage deux hypothèses⁵³. Celui qui, Français au moment du dommage, est devenu étranger ne peut bénéficier de la loi, car « Ces personnes se soustraient aux charges générales de la guerre qui se perpétueront longtemps après la paix, elles échappent aux liens de la solidarité nationale »⁵⁴. En revanche, celui qui a acquis la nationalité française après le dommage, mais avant la demande d'indemnité, devrait être indemnisé ; cela devrait s'appliquer aux Alsaciens-Lorrains, car les charges qu'ils assumeront au titre de la solidarité nationale existeront également dans le futur, et il est logique de les faire bénéficier d'ores et déjà de ses bénéfices.

En pratique, cette position n'est cependant pas suivie dans le cas de l'Alsace-Moselle ou de l'Italie. L'obtention de la nationalité française ou italienne ne suffit pas à l'application de la loi sur les dommages. Pour bénéficier du droit à réparation, il faut avoir obtenu cette nationalité de plein droit, c'est-à-dire sans avoir eu besoin d'en faire la demande ; les autres cas restent soumis à l'appréciation de l'administration. On peut l'observer d'abord à propos de l'Alsace-Lorraine, où la pratique administrative joue un rôle majeur pour déterminer le

⁵¹ Nous parlerons indifféremment des nouveaux territoires, des territoires rattachés, récupérés ou annexés. En Italie, le décret royal du 4 juillet 1919 parle des *nuove provincie* à propos des territoires qui deviennent italiens ; le ministère créé le 19 janvier 1919 pour l'administration provisoire de ces zones (qui récupère ensuite la gestion des dommages de guerre dans ces zones) s'intitule en revanche *Ministero per le Terre Liberate dal nemico* (Ester CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana...*, *op. cit.*, p. 81-82).

⁵² J.-P. NIBOYET, *Manuel de droit international privé*, *op. cit.*, p. 257 : « La rétroactivité est une fiction qu'on ne peut étendre à une matière de droit public telle que la nationalité. » Le rattachement de l'Alsace-Lorraine à la France est certes déclenché rétroactivement à la date de l'armistice, mais il ne couvre pas en tout état de cause la période des combats.

⁵³ L. ROLLAND, « La loi du 17 avril 1919... », *op. cit.*, p. 385 sq. Rolland écrit avant la ratification des traités de paix.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 397. Cela rejoint la situation, prévue par la loi du 17 avril 1919, du naturalisé français à qui la nationalité aurait été retirée par les lois du 7 avril 1915 et du 18 juin 1917 (P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 102-106). Dans le cas de l'Alsace-Lorraine, la pratique administrative est très hésitante. D'après une circulaire de 1925, le Français qui change de nationalité postérieurement au dommage conserve son droit individuel à réparation, mais une circulaire de 1924, à considérer comme abrogée, prévoyait la perte du droit à indemnité dans ce cas.

champ d'application de la loi. La contestation qui s'exprime dans certaines des *terre libérée* italiennes soulève plus directement l'enjeu politique de cette extension de la loi.

2. La loi de 1919 sur les dommages de guerre est appliquée à l'Alsace-Lorraine par le décret du 3 septembre 1920⁵⁵. Le rattachement territorial de l'Alsace-Lorraine à la France, prévu par le Traité de Versailles et appliqué rétroactivement à la date de l'armistice du 11 novembre 1918, ne revient pas sur le rattachement légal des Alsaciens-Lorrains à l'Allemagne jusqu'à cette date. L'article 5 du décret écarte l'application de la loi de 1919 en ce qui concerne la nationalité des sociétés⁵⁶, puisqu'elle priverait d'indemnité toute société détenue par des Alsaciens-Lorrains, s'ils étaient considérés comme « nationaux des puissances ennemies » au moment du dommage ; mais aucune autre disposition ne porte sur la nationalité.

Il est revenu à l'administration de déterminer l'extension de la loi en Alsace-Lorraine. Sa pratique, faisant le tri parmi les Alsaciens-Lorrains devenus Français, montre les hésitations sur la délimitation exacte des sinistrés pouvant bénéficier du droit à réparation. En effet, il ne suffit pas d'être habitant de l'Alsace-Lorraine, ni même d'avoir obtenu la nationalité française à l'issue de la Première Guerre mondiale, pour bénéficier du droit à réparation. Les distinctions prévues par le traité de Versailles déterminent l'application différenciée de la loi de 1919 et du décret de 1920.

Seule la réintégration d'office ouvre le droit à réparation ; ne traduisant aucun choix de la personne réintégrée, elle constate les liens objectifs d'appartenance de la personne à la France, et le respect de la condition de nationalité au moment du dommage. Sur le plan théorique, la limitation aux réintégrés de plein droit s'appuie explicitement sur une fiction mise en œuvre par l'administration (faire comme si le traité de Francfort de 1871 n'avait pas eu lieu) afin de montrer l'appartenance des Alsaciens-Lorrains à la nation française pendant la guerre⁵⁷. La solidarité ne peut certes pas fonctionner *a priori* et s'appliquer à des personnes que rien ne rattachait juridiquement, à l'époque de la guerre, à la communauté française, qui en étaient même ennemies par leur participation aux combats du côté allemand. Mais, pour les juristes de l'après-guerre, le lien apparemment rompu en 1871 a, en réalité, toujours subsisté, manifestant l'« imprescriptibilité du droit qu'a toute personne de disposer d'elle-même, ce droit étant lui-même antérieur et supérieur à tous autres qu'elle pourrait réclamer »⁵⁸. Il était donc impossible pour les Alsaciens-Lorrains de perdre la nationalité française, malgré le traité de Francfort. Celui-ci n'a fait que créer une « dette

⁵⁵ *JORF*, 9 septembre 1920, p. 13184 ; le décret est ratifié par la loi du 19 juillet 1921, *JORF*, 22 juillet 1921, p. 8474. Plusieurs adaptations sont prévues pour l'Alsace-Lorraine. Dans les zones sous domination allemande pendant la guerre, la loi (allemande) du 13 juillet 1916 avait prévu certaines dispositions différentes de celles adoptées dans la loi du 17 avril 1919 et qui sont non seulement conservées, mais même étendues aux quelques territoires occupés par l'armée française, où ne s'étaient appliquées que des solutions provisoires. Des règles s'appliquent également aux procédures provisoires de constatation et parfois de paiement en Alsace-Lorraine, partiellement menées par les Allemands dans les territoires qu'ils contrôlaient pendant la guerre.

⁵⁶ L'article 5 du décret du 3 septembre 1920 prévoit que les dispositions de la loi de 1919 sur les sociétés à capitaux étrangers ne doivent pas s'appliquer dans le cas où les capitaux étaient détenus par des Alsaciens-Lorrains qui ont retrouvé la nationalité française ou en ont fait la demande.

⁵⁷ Cela permet de neutraliser la jurisprudence, qui prend en compte la nationalité à la date du dommage, P. DE SOLÈRE, *Droit public et réparation des dommages de guerre...*, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁸ P. DE SOLÈRE, *Droit public et réparation des dommages de guerre...*, *op. cit.*, p. 79.

sacrée » des Français à l'égard de « leurs frères d'Alsace »⁵⁹, selon une rhétorique qui emprunte à la fois au solidarisme et au lyrisme patriotique. La nation « réelle », objet de solidarité, est celle qui n'aurait jamais dû cesser d'exister après 1871. La permanence du caractère français des Alsaciens est postulée, malgré les formes juridiques : « [...] c'est [...] parce que la solidarité a été rompue, contre leur gré, au moment du traité de Francfort, que les sinistrés ont un titre à la réparation française »⁶⁰.

Les Allemands d'Alsace-Lorraine naturalisés Français sont en revanche totalement exclus du bénéfice de la loi⁶¹, de même que le sinistré étranger ayant acquis par naturalisation la nationalité française postérieurement au dommage. Quant aux réclamants qui, sans obtenir la nationalité *de jure* entraînent dans les critères énumérés par le traité de Versailles pour la demander, ils sont d'abord exclus de l'application de la loi, avant que le décret du 5 mai 1923 ne la permette à certaines catégories – hypothèses où cependant la fiction de la nationalité souterraine ne peut s'appliquer. Les situations particulières, traitées par circulaires administratives, restent complexes. Par exemple, le Français ayant acquis, après 1870, l'indigénat en Alsace-Lorraine, ayant donc fait à l'époque le choix d'un territoire devenu allemand, même s'il peut demander la nationalité française (§ 2, 2° de l'annexe à la section V du Traité de Versailles), doit se voir refuser le bénéfice de la loi de 1919⁶². Mais la Française qui aurait épousé après 1871 un Alsacien-Lorrain (originellement Français) devenu Allemand par le traité de Francfort peut en bénéficier.

Cette complexité, souvent tranchée en pratique par l'administration, suggère que la nationalité, au-delà des proclamations générales sur les liens historiques, résulte d'une casuistique juridico-administrative variable selon les situations, destinée à réaffirmer des choix politiques ou à redonner un sens à des situations de hasard ou de circonstances, et qui s'appuie sur des considérations diverses : ancienneté de l'implantation en Alsace-Lorraine, participation à l'armée française, mariage, etc. Ces situations administratives opèrent comme des pierres de touche pour les contours incertains de la nation.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁶⁰ P. DE SOLÈRE, v° « Dommages de guerre », J.-P. Niboyet (dir.), *Répertoire pratique de droit et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine*, Paris, Sirey, 1925, t. I, p. 165-173 (p. 170).

⁶¹ Circulaire n° 25 du préfet du Haut-Rhin du 31 janvier 1921 à propos du droit des naturalisés à la réparation des dommages, *Bulletin officiel du Service des dommages de guerre et de reconstitution du Haut-Rhin*, n° 13, 15 mai 1921, p. 161. En revanche, la loi du 17 avril 1923 étend à tous les Alsaciens-Lorrains ayant servi dans l'armée allemande pendant la Première Guerre mondiale le bénéfice de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires, dès lors qu'ils sont devenus Français en exécution du traité de Versailles (quelle que soit la situation conduisant à l'octroi de la nationalité), cf. P. Lardy, *La Loi Pfléger (loi du 17 avril 1923) appliquant la loi du 31 mars 1919 aux victimes de guerre d'Alsace et de Lorraine*, Union des invalides, veuves, orphelins et ascendants de guerre d'Alsace et de Lorraine (éditeur), 1924. 60 000 soldats sont concernés. L'art. 62 du Traité de Versailles prévoit un versement de l'Allemagne à la France pour assumer cette charge ; une convention ultérieure prévoit un paiement direct par l'Allemagne aux sinistrés (avec gestion assurée par la France), mais l'Allemagne traite trop lentement les dossiers.

⁶² Lettre du 19 juillet 1924 du Président du conseil refusant de donner suite au vœu du conseil général de Moselle visant à étendre le bénéfice de la loi du 17 avril 1919 aux Français venus en Alsace-Lorraine après 1870, sauf cas particulier (citée par la circulaire n° 293 du préfet du Haut-Rhin, 5 septembre 1924, *Bulletin officiel du Service des dommages de guerre et de reconstitution du Haut-Rhin*, 1^{er} décembre 1924, n° 92, p. 1275-1276).

3. En Italie, l'article 5 du TU prévoit son application dans le Royaume et dans les « régions qui y seront annexées »⁶³. Sont visées en particulier les *terres irredente*, non rattachées à l'Italie lors de son unification dans les années 1860 et devenues un des principaux objectifs de guerre italiens⁶⁴. Les revendications italiennes ne sont satisfaites que partiellement par les traités d'après-guerre, avec l'annexion du Trentin, de la région de Trieste et du Haut-Adige (Tyrol du Sud).

De même que les juristes français à propos de l'Alsace-Lorraine, les juristes italiens considèrent les habitants de ces territoires comme des concitoyens, avant même leur rattachement. Dans une conférence en 1918, Vincenzo Polacco, professeur de droit civil et sénateur du Royaume, parle des « *connazionali delle terre politicamente ancora soggette all'Austria e che l'Italia si appresta a redimere* »⁶⁵, suggérant d'étendre le régime des dommages de guerre à ces habitants. Derrière la nationalité officielle formellement reconnue par le droit, les liens historiques de l'Italie avec ces populations justifient l'indemnisation pour les territoires non italiens au moment des combats.

Avant les traités de paix, l'application du droit à réparation ne peut bénéficier à la plupart des habitants, qui ne disposent pas de la citoyenneté italienne⁶⁶. L'extension du TU de 1919 aux territoires annexés (Vénétie-Julienne et Trentin) est opérée par le *regio decreto-legge* du 18 avril 1920 (n° 579, *GURI*, 17 mai 1920), qui adapte certaines dispositions en matière de procédure et habilite des organismes de crédit pour le versement des indemnités⁶⁷. Or, les modalités d'acquisition de la citoyenneté sont déterminantes dans l'application du droit à réparation et seuls ceux acquérant de plein droit la citoyenneté peuvent bénéficier du décret⁶⁸. Les modalités d'extension sont donc proches de celles suivies par la France en Alsace-Lorraine.

⁶³ Art. 5 TU : « È ammesso un risarcimento per la perdita, la distruzione o il deterioramento avvenuti nel Regno, nelle regioni che vi saranno annesse e nelle colonie, di cose mobili od immobili in quanto sieno conseguenza di un qualsiasi fatto della presente guerra. »

⁶⁴ Sur l'irréductibilité, A. PITASSIO, « Irrédentisme et nationalisme en Italie. Un même projet ? », *Les cahiers Irice*, 2015, n° 13, p. 37-48.

⁶⁵ V. POLACCO, *Risarcimento dei danni di guerra...*, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁶ O. BRENTARI, *Le Rovine della guerra nel Trentino*, Milano, Tipografia Antonio Cordani, 1919, p. 28 : « *Si noti poi anche un'altra stranezza, ed anzi un incredibile assurdo : il Decreto Luogotenenziale 16 novembre 1918, n. 1750 [repris dans le TU], ha vigore per ora nelle terre redente soltanto in favore di coloro che godono la cittadinanza italiana in senso strettamente legale, e cioè non in favore degli abitanti del Trentino che non [f]u ancora annesso, ed i cui abitanti non godono perciò la cittadinanza italiana !* ».

⁶⁷ D'autres textes complètent ces dispositions : décrets royaux du 17 avril 1921, n° 651 & 652, *GURI*, 31 mai 1921, I (application des règles de procédure dans les territoires annexés) ; décret royal du 24 septembre 1923, n° 2113, *GURI*, 18 octobre 1923 (organismes de crédit approuvés).

⁶⁸ Art. 2, décret royal du 18 avril 1920, n° 579 : « *Potranno per ora esercitare la facoltà di cui al presente decreto unicamente le persone fisiche e morali che ai sensi degli art. 10 ad 88 del trattato di pace di San Germano acquisteranno di diritto la cittadinanza italiana.* » Le TU est étendu dans les mêmes termes au territoire de Fiume, avant même son annexion officielle en 1924. Selon l'art. 1 du décret royal du 21 octobre 1923, n° 2418 (*GURI*, 23 novembre 1923), ont droit à réparation les citoyens de Fiume de plein droit (*di pieno diritto*), en vertu du traité de Trianon du 4 juin 1920 réglant la situation de la Hongrie : « *Agli effetti dell'art. 2 del testo unico 27 marzo 1919, numero 126, sui risarcimenti dei danni di guerra e dell'art. 2 del R. decreto-legge 18 aprile 1920, n. 579 e delle disposizioni modificative delle dette leggi i cittadini fiumani di pieno diritto, ai termini del trattato di pace del Trianon, che abbiano tuttora il domicilio nello Stato di Fiume o nel Regno d'Italia, sono equiparati ai cittadini italiani per quanto concerne il risarcimento dei danni di guerra da essi subiti entro i confini del Regno d'Italia.* » Les dommages réparés sont ceux subis dans le royaume d'Italie (à l'exclusion de Fiume, qui n'en fait pas encore partie).

L'enjeu se place surtout sur le plan politique. Contrairement à l'Alsace-Lorraine où la législation allemande avait permis certains paiements anticipés, les paiements prévus dans les nouvelles régions italiennes sont particulièrement tardifs. Le contexte international est également déterminant, puisque l'Italie attend la reconnaissance du principe de la compensation par les puissances centrales lors de la conférence de la paix. Les revendications locales insistent alors sur l'importance des réparations pour intégrer les habitants des régions annexées à la nation italienne. La mise en œuvre rapide des indemnités dans ces territoires est présentée comme la condition et le moyen de consolider leur rattachement à l'Italie⁶⁹. Plusieurs brochures locales publiées à l'époque sollicitent en particulier la période de l'unité italienne afin de justifier l'importance de réparer les dommages dans les zones annexées au regard de l'unification nationale. Ottone Brentari, journaliste et irrédentiste, rappelle ainsi de façon élogieuse un épisode lié à la figure de Garibaldi à l'occasion de la troisième guerre d'indépendance menée en 1866 dans le Trentin, qui avait conduit au rattachement de la Vénétie au nouveau royaume d'Italie. À l'occasion de la bataille de Bezzeca, Garibaldi ordonna de bombarder des maisons occupées par des civils ; il envoya ensuite des commissaires chargés de relever les dommages et fit indemniser les propriétaires⁷⁰, signe pour Brentari d'une guerre moins inhumaine que la dernière guerre.

Après la fin de la Première Guerre mondiale, plusieurs associations s'organisent dans la région de Trente afin de faire le bilan des dégâts, mais aussi de peser en faveur de l'extension de la législation à ces nouveaux territoires. Ces associations ne cherchent pas seulement à fournir des outils pratiques aux sinistrés (comme c'est majoritairement le cas en France⁷¹), mais à défendre leur appartenant politique à la nation face au sentiment d'abandon lié à l'exclusion des étrangers et au non-paiement des avances⁷². Dans le Trentin, le conseil provincial d'agriculture lance une évaluation des dommages selon les principes du décret du 16 novembre 1918 (n° 1750, dispositions reprises dans le TU), afin que cette évaluation puisse être utile aux commissions d'évaluation ; des commissions sont instituées dans plusieurs communes avec la même fonction. Un consortium des communes du Trentin est créé pour fournir des avances aux sinistrés et aux entreprises⁷³.

De même, l'exemple de la région de Gorizia est significatif. Gorizia est rattaché à l'Italie officiellement le 10 septembre 1919 par le traité de Saint-Germain-en-Laye ; l'annexion est confirmée par le traité de Rapallo du 12 novembre 1920, qui détermine les frontières italiennes avec le nouveau royaume des Slaves, Croates et Slovènes (qui devient Yougoslavie en 1929). En 1921, le Comité permanent pour la protection des sinistrés de guerre dans la province de Gorizia et de Gradisca se constitue pour protester contre les

⁶⁹ Cf. la lettre du maire d'Udine lue à la Chambre, qui présente comme urgente l'adoption d'une loi sur les dommages et montre que sa ville a accueilli les partisans du rattachement du Tyrol à l'Italie, *Atti parlamentari*, Chambre (Italie), 29 novembre 1918, p. 17918-17922.

⁷⁰ O. BRENTARI, *Le Rovine della guerra nel Trentino*, op. cit., p. 29-30.

⁷¹ G. RICHARD, « Les "Guides du sinistré" (1915-années 1920) : le sinistré, entre sujet de l'administration et stratège », in L. GUERLAIN & N. HAKIM (dir.), *Littératures populaires du droit. Le droit à la portée de tous*, Paris, LGDJ, 2019, p. 147-176.

⁷² Les paiements anticipés prévus par plusieurs dispositions (décrets *luogotenenziali* des 16 décembre 1918 et 3 janvier 1919) ne sont pas versés en pratique.

⁷³ *I danni della guerra nel Trentino e l'opera di soccorso del Consiglio provinciale di agricoltura*, Trento, Tipografia nazionale, s.d. [1919].

problèmes d'application du TU de 1919 dans la région autour de la ville. L'application du texte est très restrictive et sujette à l'attitude variable de l'administration, qui cherche à en limiter les conséquences financières. Pour le comité, cette attitude mesquine fait perdre de vue l'enjeu national du droit à réparation. Le Comité pointe en particulier un des moyens utilisés par l'administration pour refuser les paiements : le refus fréquent de reconnaître la citoyenneté du demandeur, et donc son intégration à l'Italie⁷⁴. Le texte en appelle au contraire à accélérer les procédures, en insistant sur le lien entre l'indemnisation, le renouveau (« *risorgimento di quella desolata regione [Gorizia]* »⁷⁵) de la région et la fusion d'une population mixte (« *fusione di quelle popolazioni mistilingue* »), composée d'une part italophone et de minorités frioulophones et slovènes. Parce que la définition de l'identité nationale est particulièrement complexe dans ces régions, il importe d'autant plus de faciliter les réparations pour les dommages de guerre.

Conclusion : la nationalité comme lien historique

À la fin de la Première Guerre mondiale, la restauration matérielle des pays touchés par les combats est faite au bénéfice de personnes propriétaires définies en fonction de leur nationalité, et non de leur résidence. Le principe de solidarité nationale est au cœur de la législation sur les dommages de guerre. Quelques rares juristes déplorent le caractère national de cette législation. Ainsi, le professeur suisse Georges Sauser-Hall critique, dans les années 1920, la limitation de la réparation aux nationaux dans les lois belge, italienne et française, alors que les victimes ne le sont pas en vertu de leur nationalité ; il fonde quant à lui le principe indemnitaire non pas sur la solidarité nationale, mais sur le droit des gens⁷⁶. La mobilisation de la solidarité nationale permet à l'inverse de restreindre, mais aussi de moduler l'application des réparations aux nationaux, en ouvrant ou non ce droit à ceux qui ont acquis la nationalité postérieurement à la guerre du fait des changements territoriaux.

Les gouvernements affirment l'unité des principes gouvernant la nationalité et l'égalité des nationaux : « la nationalité française est une ; elle doit être régie dans l'ensemble du territoire par des règles uniformes »⁷⁷. Mais l'application de la loi sur les dommages crée des distinctions à l'intérieur du groupe des nationaux selon le moment et les conditions d'acquisition de celle-ci. Les exemples de Gorizia ou de l'Alsace-Lorraine montrent le rôle de la pratique administrative pour limiter (principalement pour des raisons financières) l'application du droit à réparation à des populations censées en bénéficier à partir d'une lecture restrictive de la nationalité, non sans frustrations des populations locales, pour qui

⁷⁴ COMITATO PERMANENTE PER LA TUTELA DEI DANNEGIATI DI GUERRA DELLA PROVINCIA DI GORIZIA E GRADISCA, *L'agitazione nel Goriziano per il risarcimento dei danni di guerra*, Roma, V. Ferri, 1922.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁶ G. SAUSER-HALL, *La réparation des dommages de guerre et les neutres*, Zürich, Société suisse de droit international, 1924.

⁷⁷ Exposé des motifs du décret du 7 mars 1920, *JORF*, 10 mars 1920, p. 3939.

les mécanismes de réparation sont précisément le moyen de favoriser l'appartenance nationale, à condition d'en élargir l'application.

Cette modulation n'est possible que parce que le concept de solidarité nationale renvoie à une communauté concrète, dont les liens juridiques sont antérieurs à l'intervention de l'État, recréant à l'intérieur même du groupe des nationaux certaines distinctions. Pour que la législation puisse produire un effet concret en s'appliquant sur l'ensemble du territoire touché, il faut en effet présupposer l'homogénéité très forte de la population, particulièrement illusoire dans les zones nouvellement récupérées, marquées par la diversité linguistique ou culturelle. L'application étroite des réparations pose ainsi, derrière les proclamations politiques de la victoire, le problème de l'intégration nationale.

Ces restrictions prolongent l'attitude de méfiance à l'égard des naturalisés qui se développe pendant la Première Guerre mondiale et conduit à une vague de dénaturalisations⁷⁸ ; les naturalisés (par opposition aux nationaux d'origine ou à ceux qui ont acquis la nationalité de plein droit) ne sont pas exactement sur le même plan que les autres nationaux. Limiter le bénéfice des indemnités de dommages de guerre à ceux qui ont acquis automatiquement la nationalité évite d'indemniser des naturalisés toujours suspects de ne l'être devenus que pour bénéficier des seuls avantages de la nationalité (l'indemnité) sans en avoir subi les charges (au moment de la guerre). Les mécanismes juridiques font ressortir la communauté nationale comme reposant sur un substrat social et ethnique préexistant, dont les contours doivent être précisés en outrepassant les formes juridiques apparentes. La communauté nationale ne se définit pas de façon étroitement juridique, mais selon des critères sociaux ou historiques. Les discours juridiques eux-mêmes opposent la nationalité *fictive* , purement formelle, et la nationalité *réelle* , qu'il faut prendre en compte dans le raisonnement juridique pour l'application de la législation sur les dommages de guerre. Cette opposition entre rationalisation formelle et rationalisation matérielle du droit, au sens weberien⁷⁹, fait ressortir, derrière son apparente technicité, la charge politique du concept juridique de nationalité.

⁷⁸ P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 102-106.

⁷⁹ M. WEBER, *Sociologie du droit*, trad. J. Grosclaude, Paris, PUF, 1986.