



Assemblée générale

Distr. générale
14 décembre 2009
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Treizième session

Point 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport rappelle le cadre juridique applicable au droit de chacun d'avoir une nationalité et examine la question de l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité. Il insiste sur l'obligation qu'ont les États de respecter pleinement le principe de non-discrimination, en particulier lorsqu'ils décident de questions liées à l'acquisition ou à la conservation d'une nationalité. Il est également rappelé que les États ont une obligation générale d'éviter l'apatridie. Enfin, le rapport aborde la question du droit à la nationalité et de la privation arbitraire de la nationalité en cas de succession d'États.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–2	3
II. Cadre juridique.....	3–18	3
III. Le droit à la nationalité, en particulier l’interdiction de la privation arbitraire de la nationalité.....	19–46	5
IV. Le droit à une nationalité dans le contexte de la succession d’États.....	47–55	12
V. Conclusions.....	56–65	15

I. Introduction

1. Dans sa résolution 10/13, le Conseil des droits de l'homme a prié le Secrétaire général d'établir un rapport sur le droit à la nationalité, en mettant l'accent sur la question de la privation arbitraire de la nationalité, notamment en cas de succession d'États, et en tenant compte des renseignements recueillis conformément à la résolution 7/10 du Conseil, ainsi que des études analogues réalisées par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des autres sources d'information pertinentes, et de lui présenter ce rapport à sa treizième session. Le présent rapport fait suite à cette demande.

2. Le présent rapport rappelle le cadre juridique applicable au droit à la nationalité et analyse les divers aspects de ce droit, notamment le droit d'acquérir une nationalité, de conserver celle acquise ou d'en changer. Il analyse également l'obligation qu'ont les États d'éviter l'apatridie et de s'abstenir de priver arbitrairement une personne de sa nationalité, notamment en cas de succession d'États. Les commentaires et les conseils apportés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour l'élaboration du rapport ont été très appréciés.

II. Cadre juridique

3. Dans ses résolutions 7/10 et 10/13, le Conseil a réaffirmé, en se fondant sur l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, que le droit à la nationalité était un droit fondamental de l'être humain. Ce droit est reconnu dans plusieurs instruments juridiques internationaux, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur la nationalité de la femme mariée, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La question de la nationalité est également régie par la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, la Convention relative au statut des apatrides et la Convention relative au statut des réfugiés. Pour bien cerner l'étendue de la réglementation applicable au droit à une nationalité en tant que droit fondamental, il est utile de rappeler les normes et principes spécifiques qui sont énoncés dans ces différents instruments.

4. La Déclaration universelle des droits de l'homme dispose, à l'article 15, que tout individu a droit à une nationalité et que nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

5. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose, à l'alinéa *d* iii) de l'article 5, que les États parties doivent s'engager à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun, sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, à un traitement égal devant les tribunaux, en particulier s'agissant de l'exercice, entre autres, du droit à la nationalité.

6. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose, au paragraphe 3 de l'article 24, que tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité.

7. La Convention relative aux droits de l'enfant dispose, à l'article 7, que tout enfant doit être enregistré aussitôt sa naissance et qu'il a dès celle-ci le droit d'acquérir une nationalité, entre autres, et que les États parties doivent veiller à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et à leurs obligations internationales, en

particulier dans les cas où l'enfant, autrement, se trouverait apatride. Conformément à l'article 8, les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité telle qu'elle est reconnue par la loi, sans ingérence illégale.

8. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit, à l'article 9, que les États parties doivent accorder aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants. Ils doivent aussi leur accorder des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité, et garantir en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage n'a pour effet de changer automatiquement la nationalité de la femme, ou de rendre celle-ci apatride, ou de l'obliger à prendre la nationalité de son mari. Des garanties similaires sont contenues dans la Convention sur la nationalité de la femme mariée.

9. La Convention relative aux droits des personnes handicapées dispose, à l'article 18, que les États parties doivent reconnaître aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit à une nationalité, entre autres, en veillant notamment à ce qu'elles aient le droit d'acquérir une nationalité et d'en changer et ne soient pas privées de leur nationalité arbitrairement ou en raison de leur handicap. La Convention reconnaît aussi aux enfants handicapés le droit d'acquérir une nationalité.

10. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille dispose, à l'article 29, que les enfants des travailleurs migrants ont le droit à une nationalité.

11. Au niveau régional également, plusieurs instruments garantissent le droit à la nationalité. Par exemple, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dispose, à l'article 6, que tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité et que les États parties doivent veiller à ce que leur législation permette à un enfant d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel il est né, s'il ne peut prétendre à la nationalité d'un autre État.

12. La Convention américaine relative aux droits de l'homme dispose, à l'article 20, que toute personne a droit à une nationalité, et le droit d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel elle est née si elle n'a pas droit à une autre nationalité. La Convention dispose aussi que nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité.

13. La Charte arabe des droits de l'homme (révisée) dispose, à l'article 29, que toute personne a droit à une nationalité et que nul ne peut être déchu arbitrairement ou illégalement de sa nationalité. Elle dispose en outre que les États parties doivent prendre, conformément à leur législation relative à la nationalité, les mesures qu'ils jugeront appropriées pour permettre à l'enfant d'acquérir la nationalité de sa mère en tenant compte dans tous les cas de l'intérêt de l'enfant.

14. Le Pacte sur les droits de l'enfant en Islam prévoit, à l'article 7, qu'un enfant a droit dès sa naissance à la détermination de sa nationalité, et que les États parties doivent préserver les éléments constitutifs de l'identité de l'enfant, y compris sa nationalité, et déployer tous les efforts pour résoudre le problème des enfants apatrides nés sur leur territoire ou nés de leurs ressortissants à l'extérieur de leur territoire. Ce même article reconnaît aussi à l'enfant à filiation inconnue le droit à une nationalité.

15. La Convention européenne sur la nationalité dispose, à l'article 4, que les règles sur la nationalité de chaque État partie doivent être fondées sur le principe que chaque individu a droit à une nationalité, que l'apatridie doit être évitée et que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité. D'autres dispositions de la Convention obligent les États à appliquer ces principes.

16. Enfin, la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'États indépendants dispose, à l'article 24, que chacun a droit à une nationalité et que nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité ni du droit d'en changer.

17. Ce cadre juridique de protection des droits de l'homme est complété par la Convention sur la réduction des cas d'apatridie et la Convention relative au statut des apatrides, qui traitent spécifiquement de la question de l'apatridie. En particulier, les articles 1^{er} et 4 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie disposent que les États contractants doivent introduire des garanties pour prévenir l'apatridie, et notamment accorder leur nationalité aux personnes qui, autrement, seraient apatrides, lorsqu'elles sont nées sur leur territoire ou nées à l'étranger d'un de leurs ressortissants. Ils doivent également éviter qu'une personne ne devienne apatride par la perte ou la privation de sa nationalité. Quant à la Convention relative au statut des apatrides, elle dispose à l'article 32 que les États doivent faciliter dans toute la mesure possible l'assimilation et la naturalisation des apatrides.

18. Il convient de rappeler également que le principe de non-discrimination est consacré dans la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, il est énoncé, entre autres, à l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article 3 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, aux articles 2 et 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et à l'article 1^{er} de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le principe de non-discrimination exige des États qu'ils respectent les droits reconnus dans les instruments applicables et en garantissent la jouissance à toutes les personnes sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

III. Le droit à la nationalité, en particulier l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité

19. Bien que l'acquisition et la perte de la nationalité soient essentiellement régies par la législation interne de chaque État, leur réglementation touche directement l'ordre international. À ce propos, dans son projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, la Commission du droit international souligne que «la compétence des États dans ce domaine ne peut s'exercer que dans les limites fixées par le droit international»¹. Par exemple, l'article premier de la Convention de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité dispose qu'«[i] appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité». La Commission rappelle également que cette disposition reprend le raisonnement suivi par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif n° 4 rendu en l'affaire des *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, dans lequel la Cour a fait observer que le point de

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1999, vol. II (Deuxième partie), p. 24.

savoir si une certaine matière relevait ou non de la compétence exclusive d'un État était une question essentiellement relative et dépendait du développement des rapports internationaux. La Cour a ajouté que même dans une matière qui n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'État de disposer à son gré pouvait être restreinte par les engagements qu'il pourrait avoir pris envers d'autres États, de sorte que sa compétence se trouvait limitée par des règles de droit international¹.

20. Comme le note la Commission du droit international dans le commentaire de son projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, depuis 1945, l'évolution qui s'est produite dans le domaine des droits de l'homme a fondamentalement modifié la démarche traditionnelle fondée sur la prépondérance des intérêts des États, par opposition à ceux des individus¹. La Commission ajoute que les États n'ont pas un droit absolu de décider qui sont leurs nationaux et qu'ils doivent respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils octroient leur nationalité². Cette approche a été confirmée dans la pratique des juridictions régionales des droits de l'homme; par exemple, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans son avis consultatif sur les propositions d'amendement aux dispositions de la Constitution costarienne sur la naturalisation, a estimé que «[l]a manière dont les États réglementent les questions relatives à la nationalité ne peut aujourd'hui être considérée comme relevant de leur seule compétence; les pouvoirs de l'État en la matière sont aussi limités par l'obligation qui leur incombe de garantir la pleine protection des droits de l'homme». Par conséquent, comme l'a souligné dans son troisième rapport³ le rapporteur spécial de la Commission du droit international sur la nationalité en relation avec la succession d'États, les États doivent veiller à exercer leur pouvoir discrétionnaire à l'égard des questions de nationalité de façon compatible avec les obligations internationales qu'ils ont contractées en matière de droits de l'homme.

21. Le droit d'avoir une nationalité implique le droit d'acquérir une nationalité, de la conserver ou d'en changer. Le droit de conserver une nationalité correspond à l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité. Comme il a été dit plus haut, de nombreux instruments internationaux interdisent de manière générale et explicite la privation arbitraire de la nationalité. En particulier, il est intéressant de noter que l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit expressément que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité. L'Assemblée générale, dans sa résolution 50/152, a également reconnu qu'il était fondamental d'interdire la privation arbitraire de la nationalité.

22. C'est à la lumière de ce qui précède qu'il faut comprendre la résolution 10/13 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil reconnaît que la privation arbitraire de la nationalité, en particulier lorsqu'elle est motivée par des considérations discriminatoires fondées sur la race, la couleur de la peau, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou d'autres convictions, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, est une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

23. La question de la privation arbitraire de la nationalité ne couvre pas la perte de la nationalité par renonciation volontaire de l'intéressé, mais elle en couvre toutes les autres formes, y compris les cas où une personne est arbitrairement empêchée d'acquérir ou de conserver une nationalité, notamment pour des motifs discriminatoires, et ceux où une personne est automatiquement privée de sa nationalité par l'effet de la loi, ou encore ceux

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), chap. IV, commentaire de l'article 4, par. 6.

³ *Annuaire de la Commission du droit international, 1997, vol. II (Première partie), p. 20.*

où elle est arbitrairement privée de sa nationalité du fait d'un acte pris par les autorités administratives.

24. Au sujet de la notion de privation arbitraire, il convient de rappeler que le Comité des droits de l'homme a précisé le sens d'«arbitraire» dans le contexte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans son Observation générale n° 16, il a indiqué que l'expression «immixtions arbitraires» se rapportait également à la protection du droit prévu à l'article 17. De l'avis du Comité, cette expression peut s'étendre aux immixtions prévues par la loi. L'introduction de la notion d'arbitraire a pour objet de garantir que même une immixtion prévue par la loi soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières. Dans son Observation générale n° 27, le Comité a indiqué en outre que la notion d'arbitraire était évoquée dans ce contexte dans le but de souligner qu'elle s'applique à toutes les mesures prises par l'État, au niveau législatif, administratif et judiciaire; l'objet est de garantir que même une immixtion prévue par la loi soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières.

25. Par conséquent, même si le droit international autorise la privation de la nationalité dans certaines circonstances, cette privation doit être conforme au droit interne et satisfaire à des normes précises en ce qui concerne la forme et le fond, en particulier le principe de proportionnalité. Les mesures conduisant à la privation de la nationalité doivent servir un but légitime, qui soit conforme au droit international et, surtout, aux objectifs du droit international des droits de l'homme. Ces mesures doivent être, parmi celles qui permettraient d'atteindre le résultat recherché, les moins attentatoires aux droits d'autrui, et elles doivent être proportionnelles à l'intérêt qu'elles visent à protéger. À cet égard, la notion d'arbitraire s'applique à tout acte de l'État, qu'il soit de nature législative, administrative ou judiciaire. La notion d'arbitraire peut être interprétée comme visant non seulement les actes contraires à la loi, mais aussi, plus largement, ceux qui ont un caractère inapproprié, injuste ou même imprévisible.

26. L'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité, qui vise à protéger le droit de conserver une nationalité, est implicite dans les dispositions des traités relatifs aux droits de l'homme qui interdisent des formes précises de discrimination. Comme il a été dit plus haut, l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose expressément que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité. L'article 5 d) iii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale interdit toute forme de discrimination raciale dans la jouissance du droit à une nationalité. Dans sa Recommandation générale XXX, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale dit que les États parties doivent reconnaître que la privation de citoyenneté en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique est une violation de leur obligation d'assurer la jouissance sans discrimination du droit à une nationalité. Selon l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et selon la Convention de 1957 sur la nationalité de la femme mariée, les femmes ont le droit de conserver leur nationalité indépendamment de la célébration ou de la dissolution d'un mariage ou du changement de nationalité de leur mari. Dans son commentaire sur l'article 9 de la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes indique que «[l]a femme adulte devrait pouvoir changer de nationalité, et celle-ci ne devrait pas lui être arbitrairement retirée en cas de mariage ou de dissolution de mariage ou parce que son mari ou son père change lui-même de nationalité» (CEDAW/C/1995/7, annexe, appendice, chap. III B). L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit toute discrimination, notamment fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. La non-discrimination dans ce contexte vise aussi les questions liées à la nationalité.

27. Dans le rapport du Secrétaire général sur la privation arbitraire de la nationalité (A/HRC/10/34), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés fait observer que toute privation de la nationalité qui entraîne l'apatridie est généralement arbitraire, sauf si elle sert un but légitime et si elle est conforme au principe de proportionnalité. Ainsi, l'article 8 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie prévoit un nombre limité de circonstances dans lesquelles la privation de la nationalité aboutissant à l'apatridie est autorisée. Les exceptions ainsi autorisées sont énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 8. Le paragraphe 2 a) dispose qu'une personne naturalisée peut être rendue apatride par perte de sa nationalité si elle a résidé à l'étranger pendant au moins sept années et n'a pas déclaré son intention de conserver sa nationalité. Un État peut également priver une personne née à l'étranger de sa nationalité si, un an après avoir atteint l'âge de la majorité, elle ne réside pas dans l'État concerné ou ne s'est pas fait immatriculer auprès de l'autorité compétente. Le paragraphe 2 b) dispose que la privation de la nationalité aboutissant à l'apatridie est également autorisée si la nationalité a été obtenue par le biais d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux. Des exceptions supplémentaires sont prévues au paragraphe 3 mais elles ne peuvent s'appliquer que si l'État a indiqué expressément son intention de les maintenir dans sa législation nationale au moment où il a signé la Convention ou lorsqu'il y est devenu partie par ratification ou adhésion. Cependant, du fait qu'elles dérogent à un principe général, ces exceptions doivent être interprétées de manière restrictive.

28. Pour ce qui est des instruments régionaux, il convient de noter que l'article 7 (par. 3) de la Convention européenne de 1997 sur la nationalité n'autorise la privation de la nationalité aboutissant à l'apatridie que dans les cas de fausses informations ou de conduite frauduleuse. Dans sa recommandation R(99)18 sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe déclare qu'«un État ne devrait pas nécessairement priver de sa nationalité les personnes qui ont acquis cette nationalité à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. À cet effet, la gravité des faits ainsi que d'autres circonstances pertinentes telles que le lien véritable et effectif de ces personnes avec l'État concerné devraient être prises en considération».

29. Au sujet du droit de chacun d'acquérir une nationalité, il convient de rappeler le principe général consacré à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui reconnaît à tout individu le droit d'avoir une nationalité. Il est généralement admis que la nationalité s'acquiert soit à la naissance par application des principes du droit du sol ou du droit du sang, soit par naturalisation. La nationalité peut être acquise automatiquement par application de la loi, à la naissance ou ultérieurement, ou bien en conséquence d'un acte accompli par les autorités administratives. Les États jouissent d'une certaine latitude pour ce qui est des critères d'acquisition de la nationalité, mais ces critères ne doivent pas être arbitraires. Pour ne pas être arbitraire, le déni de nationalité doit être conforme au droit interne et aux normes du droit international, en particulier le principe de proportionnalité.

30. Comme il a été dit plus haut, la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que tout enfant doit avoir dès sa naissance le droit, entre autres, d'acquérir une nationalité. Des garanties similaires sont contenues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans d'autres instruments internationaux et régionaux. Le Comité des droits de l'enfant rappelle dans son Observation générale n° 11 que les États parties sont tenus de veiller à ce que tous les enfants soient immédiatement enregistrés après leur naissance et à ce qu'ils acquièrent une nationalité. Il a réaffirmé ce point de vue dans plusieurs de ses observations finales, soulignant notamment qu'en vertu des articles 2 et 7 de la Convention les États parties devaient garantir à tous les enfants relevant de leur compétence le droit d'être enregistrés et d'acquérir une nationalité, indépendamment de la race, du sexe, de la religion ou de l'origine ethnique de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux.

31. Conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. En outre, l'article 26 interdit toute discrimination fondée sur ces considérations. Dans son Observation générale n° 18, le Comité des droits de l'homme souligne que l'article 26 interdit toute discrimination en droit ou en fait dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics, et qu'il est par conséquent lié aux obligations qui sont imposées aux États parties en ce qui concerne leur législation et l'application de celle-ci. Cela vise aussi toute législation relative à la nationalité ainsi que son application. Le Comité ajoute, dans son Observation générale n° 17 sur l'article 24, que les États, conformément au principe de non-discrimination, ne devraient tolérer dans leur législation interne en matière d'acquisition de la nationalité aucune discrimination qui distingue entre enfants légitimes et enfants nés hors mariage ou de parents apatrides, ou qui soit motivée par la nationalité des parents ou de l'un d'entre eux.

32. Le principe de non-discrimination est expressément reconnu à l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui interdit toute distinction entre hommes et femmes en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité, pour eux-mêmes comme pour leurs enfants. Une telle discrimination à l'égard des femmes peut conduire à des cas d'apatridie chez les enfants lorsque ceux-ci ne peuvent acquérir la nationalité de leur père. Le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale n° 28, ainsi que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant, dans de nombreuses observations finales, ont souligné qu'il ne devait y avoir aucune discrimination entre hommes et femmes dans leur capacité à transmettre leur nationalité à leurs enfants.

33. La discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique relève de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Au sujet de l'acquisition de la nationalité, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé, dans sa recommandation générale XXX, aux États parties de veiller à ce que des groupes particuliers de non-ressortissants ne subissent pas des discriminations en matière d'accès à la citoyenneté ou de naturalisation, et d'accorder l'attention requise aux éventuels obstacles à la naturalisation des résidents de longue date ou des résidents permanents ainsi que de prendre en considération le fait que, dans certains cas, la privation de citoyenneté de résidents de longue date ou de résidents permanents peut placer ceux-ci dans une situation désavantageuse en matière d'accès à l'emploi et aux prestations sociales, en violation des principes antidiscriminatoires énoncés dans la Convention.

34. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 8 septembre 2005 dans l'affaire *Enfants Yean et Bosico c. République dominicaine*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a elle aussi mis en avant l'interdiction de la discrimination dans l'accès à la nationalité.

35. Selon l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, le principe de non-discrimination devrait être considéré comme une norme de droit international ne souffrant aucune dérogation (A/HRC/7/23, par. 35). Ce principe de non-discrimination est aussi visé à l'article 15 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la nationalité des personnes physiques. Dans son commentaire, la Commission a rappelé que le principe de non-discrimination jouissait d'une solide base légale, tant en droit des traités que dans la jurisprudence internationale. Dans ce contexte, elle a rappelé l'avis consultatif relatif à l'acquisition de la nationalité polonaise rendu par la Cour permanente de justice internationale, dans lequel celle-ci s'est référée entre autres choses au problème des États qui refusent, pour des considérations de race, de religion ou de langue, leur nationalité à

certaines catégories de personnes malgré le lien effectif qui les rattache au territoire desdits États⁴.

36. D'un point de vue plus général, il y a lieu de tenir compte du fait qu'indépendamment des règles générales régissant les questions touchant à la nationalité au niveau national, les États devraient faire en sorte de garantir que la nationalité ne soit pas refusée à des personnes qui ont des liens avec ces États et qui sinon seraient apatrides. C'est ainsi que l'article 7, paragraphe 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant impose explicitement aux États parties de mettre en œuvre le droit à la nationalité conformément à la législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où, faute de cela, l'enfant se trouverait apatride. De même, dans son Observation générale n° 17, le Comité des droits de l'homme déclare, au sujet du paragraphe 3 de l'article 24 du Pacte, que cette disposition, qui a pour but d'éviter qu'un enfant ne soit moins protégé par la société et l'État s'il est apatride, n'impose pas pour autant aux États parties de donner en toutes circonstances leur nationalité à tout enfant né sur leur territoire, mais que les États sont tenus d'adopter toutes les mesures appropriées, sur le plan interne et en coopération avec les autres États, pour que tout enfant ait une nationalité dès sa naissance.

37. Les principaux critères utilisés pour déterminer le lien juridique de la nationalité sont le lieu de naissance ou la filiation. Dans un contexte de migration en particulier, un enfant peut avoir des liens avec plusieurs États. Lorsque ces États ont adopté des règles divergentes quant à l'acquisition de la nationalité, un conflit de lois entre ces États peut conduire à l'apatridie de l'enfant. Dans de tels cas, la Convention sur la réduction des cas d'apatridie contribue à résoudre le conflit en prévoyant en son article premier que tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride. Elle dispose aussi en son article 4 que tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu né d'un de ses ressortissants mais en dehors du territoire d'un État contractant et qui, autrement, serait apatride. Le Pacte sur les droits de l'enfant en Islam dispose en son article 7 que les États parties déploieront tous les efforts pour résoudre le problème d'enfants apatrides nés sur leur territoire, ou nés de leurs ressortissants à l'extérieur de leur territoire. On trouve aussi l'obligation d'accorder la nationalité aux enfants nés sur le territoire de l'État et qui, autrement, seraient apatrides, à l'article 20 2) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, à l'article 6 4) de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, ainsi qu'à l'article 6 2) de la Convention européenne sur la nationalité.

38. L'importance de l'enregistrement universel des naissances est à souligner, compte tenu également du fait qu'un acte de naissance apporte la preuve de la filiation comme du lieu de naissance. Le Comité des droits de l'enfant a ainsi relevé dans ses Observations générales n°s 9 et 11 que le risque d'apatridie était plus élevé chez les enfants autochtones et les enfants handicapés en raison d'un plus faible taux d'enregistrement des naissances dans ces groupes. Le droit à l'enregistrement des naissances est reconnu dans de nombreux instruments internationaux, tout particulièrement au paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant et au paragraphe 24 de l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

39. Selon l'article 2 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, les États contractants doivent considérer tout enfant trouvé sur leur territoire comme né de parents possédant la nationalité de ces États et, en conséquence, lui accorder la nationalité. L'article 6 1) b) de la Convention européenne sur la nationalité contient une disposition analogue. L'article 7 3) du Pacte sur les droits de l'enfant en Islam garantit aussi le droit à

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1999, vol. II (Deuxième partie), p. 38.

la nationalité des enfants de filiation inconnue. Dans son rapport final concernant le questionnaire sur l'apatridie conformément à l'Agenda pour la protection, de mars 2004, le Haut-Commissariat a indiqué que la pratique des États témoignait d'un fort attachement à ce principe⁵.

40. Le droit à l'acquisition de la nationalité est aussi en rapport avec la naturalisation. Comme cela a été indiqué plus haut, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé aux États parties de veiller à ce que des groupes particuliers de non-ressortissants ne fassent pas l'objet de discrimination dans l'accès à la citoyenneté ou à la naturalisation.

41. En vertu de l'article 34 de la Convention sur le statut des réfugiés et de l'article 32 de la Convention relative au statut des apatrides, les États doivent faciliter, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés et des apatrides, et s'efforcer notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure. La Convention européenne sur la nationalité fait aussi obligation aux États, en son article 6 4), de faciliter la naturalisation pour différents groupes de personnes, dont les apatrides et les réfugiés.

42. En ce qui concerne le droit de changer de nationalité – particulièrement pertinent dans le contexte de la migration, qui amène les individus à développer des liens avec un autre État – les normes internationales destinées à limiter le risque d'apatridie méritent d'être mentionnées. Un tel risque se présente lorsqu'un État impose de renoncer préalablement à une autre nationalité pour demander à obtenir la sienne⁶. Il était notamment fait état de cette pratique dans les soumissions d'un certain nombre d'États au précédent rapport du Secrétaire général sur la question de la privation arbitraire de la nationalité (A/HRC/10/34). Dans son projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, la Commission du droit international a relevé que cette condition ne peut être appliquée d'une manière qui aurait pour conséquence de faire, même temporairement, du candidat à la nationalité un apatride. De plus, en vertu de l'article 7 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, les États ne doivent pas priver de sa nationalité un individu sollicitant la naturalisation dans un pays étranger tant qu'il n'a pas acquis ou reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays. Le même article dispose aussi que la répudiation n'interviendra qu'à condition que l'individu possède ou acquière une autre nationalité.

43. Les garanties de procédure sont essentielles pour prévenir tout abus de droit. Il est donc attendu des États qu'ils observent des normes de procédure minimales de manière à éliminer tout élément d'arbitraire des décisions touchant à la nationalité. C'est ainsi par exemple que l'article 17 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la nationalité des personnes physiques dispose que les décisions prises à l'égard de l'acquisition, de la conservation ou de la renonciation de la nationalité sont signifiées par écrit et peuvent faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire effectif. Il s'agit là, selon la Commission, du «minimum requis à cet égard»⁷.

44. La Commission du droit international a également déclaré dans son commentaire au projet d'articles que le contrôle pouvait être exercé par une juridiction compétente de caractère administratif ou judiciaire conformément au droit interne de chaque État. Elle a précisé que l'adjectif «effectif» était censé souligner le fait qu'il devait être ménagé une

⁵ Le Haut-Commissariat a constaté que 86,5 % des 74 États ayant répondu au questionnaire accordaient la nationalité ou un statut légal aux enfants abandonnés ou orphelins; 8,1 % de ces États n'avaient pas répondu.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1999, vol. II (Deuxième partie), p. 32.

⁷ *Ibid.*, p. 39.

possibilité d'autoriser un examen effectif des questions de fond pertinentes et que l'expression «recours ... effectif» pouvait donc être rapprochée de l'expression «recours utile» qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Commission a en outre souligné que le mot «judiciaire» devrait être interprété comme visant les juridictions tant civiles qu'administratives. Le droit à un recours contre la privation de la nationalité est garanti par le paragraphe 4 de l'article 8 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

45. Au niveau régional, la Convention européenne sur la nationalité contient elle aussi des normes de procédure importantes concernant la privation de nationalité. Son article 11 dispose ainsi, par exemple, que les décisions en la matière seront motivées par écrit. L'article 12 impose en outre de faire en sorte que ces décisions puissent faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire conformément au droit interne.

46. Un recours effectif doit être disponible en cas de violation du droit à une nationalité. Il est expressément indiqué au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant que si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, y compris sa nationalité, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible. Dans ses résolutions 7/10 et 10/13, le Conseil des droits de l'homme a appelé les États à veiller à ce que les personnes arbitrairement privées de leur nationalité disposent d'un recours utile, sous la forme notamment, mais pas uniquement, du rétablissement de la nationalité. Dans sa conclusion n° 102 (LVI) de 2005, le Comité exécutif du HCR a invité les États à aider les apatrides à avoir accès aux voies juridiques leur permettant de remédier à l'apatridie, en particulier celle qui découle de la privation arbitraire de la nationalité. Il a aussi été noté que pour avoir accès à un recours utile, il fallait fréquemment faire la preuve de son identité, ce qui était souvent difficile vu les effets de la privation de nationalité. C'est pourquoi les États pourraient envisager d'adopter des règles flexibles en matière de preuves, en acceptant par exemple que l'intéressé fournisse un témoignage écrit ou utilise d'autres moyens de preuve documentaires (A/HRC/10/34, par. 59).

IV. Le droit à une nationalité dans le contexte de la succession d'États

47. En 1993, à sa quarante-cinquième session, la Commission du droit international a décidé d'inscrire à son ordre du jour le sujet «Succession d'États et nationalité des personnes physiques et morales». L'Assemblée générale a entériné cette décision dans sa résolution 48/31. Dans sa résolution 49/51, elle a également appuyé l'intention de la Commission d'entreprendre des travaux sur ce thème. Dans sa résolution 51/160, elle a notamment prié la Commission de rédiger un projet d'articles sous la forme d'une déclaration pour adoption par l'Assemblée générale sur la question de la nationalité des personnes physiques. Dans sa résolution 10/13, le Conseil des droits de l'homme a rappelé les résolutions 55/153 et 59/34 de l'Assemblée générale, dans lesquelles cette dernière avait invité les États Membres à prendre en considération, lorsqu'ils traitent des questions liées à la nationalité en relation avec la succession d'États, les dispositions du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques figurant dans l'annexe à la résolution 55/153 de l'Assemblée générale.

48. La Commission du droit international a adopté le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États à sa cinquante et unième session⁸. Il est intéressant de signaler que ce projet d'articles est le fruit d'une analyse exhaustive menée par la Commission sur la question de la nationalité des personnes physiques en situation de succession d'États. Si elle a reconnu qu'il existait un besoin de codification et de développement progressif du droit international dans ce domaine, la Commission a considéré que ce projet d'articles pouvait être vu à la fois comme la *lex lata* et comme ses propositions *de lege ferenda*. En tant que tel, le projet d'articles donne des orientations quant au statut de la question de l'acquisition, du changement et de la conservation de la nationalité dans les situations de succession d'États.

49. Dans son commentaire au premier paragraphe du préambule, la Commission a rappelé que le projet d'articles était né de la préoccupation de la communauté internationale pour la résolution des problèmes de nationalité que peut faire naître une succession d'États. Elle a aussi rappelé que «l'évolution qui s'est produite dans le domaine des droits de l'homme a affaibli la démarche traditionnelle fondée sur la prépondérance des intérêts des États, par opposition à ceux des individus». Aussi la Commission a-t-elle affirmé que «en matière de nationalité, il devait être tenu compte à la fois des intérêts légitimes des États et de ceux des individus»⁹. La Commission a également fait part de son souci de protéger les droits de l'homme des personnes dont la nationalité pouvait être affectée par une succession d'États. Tout en relevant que la pratique des États avait été axée sur l'obligation des États nouveaux issus des changements territoriaux de sauvegarder les droits fondamentaux de tous les habitants de leur territoire sans distinction, la Commission a conclu que, par principe, il importait de sauvegarder les droits essentiels et les libertés fondamentales de toutes les personnes dont la nationalité pouvait être affectée par une succession, quel que soit le lieu de leur résidence habituelle. Concrètement, ce problème a été soulevé par l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités dans son rapport de 2008 concernant la situation dans certains pays européens, où un certain nombre de problèmes avaient trait en particulier à la façon dont la citoyenneté et la nationalité avaient été considérées dans le cadre de la succession et de la restauration d'États, comme dans le cas des pays de l'ex-Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie (A/HRC/7/23, par. 65).

50. Comme indiqué plus haut, l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce la règle générale du droit à une nationalité qui s'applique en toutes circonstances. Ce principe général a été réitéré par la Commission du droit international dans l'article premier du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques, dont la Commission a dit qu'il était «une disposition clef, le fondement même du présent projet»¹⁰. Tout en reconnaissant les difficultés potentielles à appliquer ce principe dans les cas où il est difficile de déterminer l'État à qui une personne serait en droit de demander la nationalité, la Commission a conclu que, dans le cas d'une succession d'États, il était toujours possible d'identifier cet État, car il s'agissait soit de l'État successeur, soit de l'un des États successeurs lorsqu'ils sont plusieurs, soit, le cas échéant, de l'État prédécesseur. L'article 5 du projet d'articles dispose en outre que, sous réserve des dispositions du projet d'articles, les personnes concernées qui ont leur résidence habituelle sur le territoire affecté par la succession d'États sont présumées acquérir la nationalité de l'État successeur à la date de cette succession.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 25.

¹⁰ Ibid., p. 26.

51. Le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques a incorporé deux autres principes fondamentaux concernant le droit à une nationalité. L'article 15 consacre le principe général de la non-discrimination. Dans son commentaire, la Commission a précisé que cette disposition était née du souci d'éviter un traitement discriminatoire en matière de nationalité lors d'une succession d'États pour quelque raison que ce soit, formule générale qui évite tout risque d'interprétation *a contrario*¹¹. L'article 16 contient par ailleurs deux éléments: le premier est l'interdiction faite à l'État prédécesseur de retirer arbitrairement sa nationalité aux personnes concernées qui étaient en droit de la conserver à la suite de la succession d'États et celle faite à l'État successeur de refuser arbitrairement d'attribuer sa nationalité aux personnes concernées qui étaient en droit de l'acquérir. Le second est l'interdiction de refuser arbitrairement à une personne le droit d'option, expression de son droit de changer de nationalité dans le contexte d'une succession d'États.

52. Ces deux dispositions normatives – le principe de non-discrimination et l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité dans le contexte de la succession d'États – sont aussi à lire en conjonction avec le droit des enfants nés sur le territoire de l'un des États successeurs d'acquérir la nationalité de cet État (art. 13). Cette dernière disposition fait écho à l'obligation énoncée aux articles 7 et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant, à savoir le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité dès sa naissance et de la préserver sans ingérence illégale.

53. Dans l'article 11 du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques, la Commission du droit international a également consacré le droit des personnes qui peuvent prétendre à la nationalité de plusieurs États de pouvoir décider librement de celle qui serait retenue en situation de succession d'États. De l'avis de la Commission, «le respect de la volonté de l'individu est une considération qui, avec le développement du droit relatif aux droits de l'homme, est devenue prépondérante». La Commission a noté en particulier qu'«un droit d'option a un rôle à jouer, en particulier, dans la résolution des problèmes d'attribution de nationalité aux personnes concernées qui relèvent d'une zone de compétences concurrentes des États concernés»¹².

54. Selon la Commission, lorsqu'il y a plus d'un État successeur, ils n'ont pas tous l'obligation d'attribuer leur nationalité à chacune des personnes concernées, mais l'obligation des États de prévenir l'apatridie est le corollaire du droit à la nationalité et à ce titre crée l'obligation pour les États de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir l'apatridie. Dans le contexte de la succession d'États, il est généralement admis qu'un État peut faire de la renonciation à la nationalité d'un autre État une condition de l'octroi de sa propre nationalité, sous réserve que cette procédure n'ait pas pour effet de rendre la personne concernée apatride. Par exemple, dans son commentaire sur l'article 9 du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques, la Commission s'est dite préoccupée «par le risque d'apatridie lié à l'exigence de la renonciation préalable à une autre nationalité»¹³.

55. Considérant les effets préjudiciables que peut avoir la succession d'États notamment sur le droit à la nationalité, l'article 18 du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques dispose que les États concernés échangeront des informations et se consulteront pour déterminer les effets préjudiciables éventuels et rechercheront, s'il en est besoin, une solution en vue de supprimer ou d'atténuer ces effets préjudiciables, par la négociation. La Commission a souligné que l'une des questions les plus importantes à cet égard était la prévention de l'apatridie.

¹¹ Ibid., p. 39.

¹² Ibid., p. 35.

¹³ Ibid., p. 29 à 33.

V. Conclusions

56. Le droit de chacun à une nationalité est clairement inscrit dans le droit international des droits de l'homme, qui le reconnaît expressément. Le droit international des droits de l'homme consacre aussi explicitement l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité.

57. Le droit international des droits de l'homme dispose que le droit des États de décider qui sont leurs nationaux n'est pas absolu et que les États doivent en particulier respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme en ce qui concerne l'octroi et la perte de la nationalité.

58. Le droit international des droits de l'homme établit clairement l'obligation pour tous les États de respecter les droits de l'homme de tous les individus sans distinction d'aucune sorte, fondée par exemple et entre autres sur la race, la couleur de peau, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, le patrimoine ou la naissance. Les États ont en conséquence l'obligation de faire en sorte que toutes les personnes jouissent du droit à la nationalité sans discrimination d'aucune sorte et que nul ne soit privé de sa nationalité ou se la voie refuser sur la base de motifs discriminatoires.

59. Toute privation de nationalité conduisant à l'apatridie de l'intéressé sera généralement réputée arbitraire, à moins de servir un but légitime et d'être conforme au principe de proportionnalité. Les exceptions à ce principe général devraient être interprétées de façon restrictive.

60. Tous les enfants ont le droit d'acquérir une nationalité. Les normes internationales prévoient que les enfants nés sur le territoire d'un État ou nés à l'étranger mais d'un parent ayant la nationalité de cet État acquerront la nationalité dudit État dès lors qu'ils seraient, sinon, apatrides.

61. Les instruments internationaux prévoient aussi que la naturalisation sera facilitée pour les apatrides et les réfugiés.

62. Les États ont l'obligation d'enregistrer tous les enfants à la naissance. L'enregistrement des naissances permet entre autres choses aux enfants de prouver leur lien avec un ou plusieurs États et d'acquérir une nationalité par filiation et/ou naissance sur le territoire.

63. Il est attendu des États qu'ils observent des normes de procédure minimum pour garantir que les décisions en matière d'acquisition, de privation ou de changement de nationalité ne contiennent aucun élément d'arbitraire. Les États devraient en particulier faire en sorte qu'il puisse être procédé à un contrôle, par une juridiction compétente, de nature administrative ou judiciaire, conformément au droit interne de chaque État, et aux normes internationales des droits de l'homme pertinentes.

64. Les États devraient veiller à ce que les personnes dont le droit à la nationalité a été enfreint disposent d'un recours utile.

65. Les principes relatifs au droit à la nationalité ci-dessus ainsi que les règles concernant l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité, le principe de non-discrimination, la prévention de l'apatridie et l'obligation de mettre en place des garanties de procédure et des recours utiles s'appliquent également pleinement aux situations de succession d'États.