



Version provisoire

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité*

Rapport

Rapporteur : M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

Le « droit à une nationalité » est inscrit dans plusieurs instruments juridiques internationaux et repose sur le principe juste selon lequel nul ne devrait être apatride, d'après la commission des questions juridiques. Or d'après cette même commission, le nombre d'apatrides demeure élevé dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Lettonie, la Russie, l'Estonie et l'Ukraine. Si la Convention européenne sur la nationalité, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1997, consacre le droit à une nationalité, seuls 20 Etats membres l'ont ratifiée à ce jour.

Les Etats devraient signer et appliquer la Convention européenne sur la nationalité ainsi que les conventions des Nations Unies contre l'apatridie et suivre les lignes directrices des Nations Unies sur la détermination de l'apatridie. Ils devraient autoriser la naturalisation des résidents de longue durée en n'exigeant pas une durée de résidence supérieure à cinq ans, en veillant à ce que les frais soient raisonnables et en n'opérant aucune discrimination fondée sur le genre, la race, la religion, l'origine ethnique ou la langue. Ils devraient faire preuve de davantage de tolérance envers la pluralité de nationalités en raison de l'augmentation du nombre de mariages mixtes et de la mobilité.

Il conviendrait cependant de renforcer les procédures d'enregistrement des naissances et les nouveau-nés de parents apatrides devraient avoir la nationalité du pays dans lequel ils naissent à moins que les parents n'apportent la preuve de l'acquisition immédiate de la nationalité d'un autre Etat.

*Projet de résolution et projet de recommandation adoptés par la commission à Strasbourg le 1^{er} octobre 2013.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme l'importance des questions relatives à la nationalité. Elles sont étroitement liées aux droits de l'homme et à l'État de droit et représentent par conséquent une priorité pour le Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée rappelle que le droit à une nationalité, envisagé comme le « droit d'être titulaire de droits », est consacré par plusieurs instruments juridiques internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Bien que ce droit ne soit pas directement consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹, la Convention européenne sur la nationalité² garantit expressément le droit à une nationalité.

3. L'Assemblée déplore que la Convention européenne sur la nationalité ait été ratifiée uniquement par 20 États membres du Conseil de l'Europe, dont la plupart ont également formulé des réserves ou des déclarations. Elle invite par conséquent tous les États membres concernés à signer et/ou ratifier sans tarder la Convention, sans réserve ni déclaration restrictive.

4. L'Assemblée considère qu'il convient de prévenir et d'éliminer dès que possible l'apatridie, car elle empêche les intéressés de jouir de l'ensemble de leurs droits de l'homme et porte atteinte à leur dignité humaine. Elle s'inquiète tout particulièrement du nombre élevé d'apatrides, parmi lesquels figurent des enfants, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, et notamment en Lettonie, en Fédération de Russie, en Estonie, ainsi qu'en Ukraine.

5. Afin de prévenir et d'éliminer l'apatridie, l'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe, pour autant qu'ils ne l'aient pas encore fait, à :

5.1. signer et/ou ratifier la Convention des Nations Unies (ONU) relative au statut des apatrides de 1954 et la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie de 1961 ;

5.2. mettre en œuvre les dispositions de ces deux instruments juridiques, et notamment à :

5.2.1. prévoir des garanties contre l'apatridie dans leur droit interne, notamment en garantissant l'acquisition automatique de la nationalité par les enfants nés sur le territoire qui, sans cette mesure, seraient apatrides, ainsi que dans les situations où la perte de la nationalité d'une personne entraînerait son apatridie ;

5.2.2. mettre en place des procédures d'identification de l'apatridie conformes aux lignes directrices du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et éviter de reconnaître la qualité d'apatride à une personne dont la situation satisfait à la définition d'un apatride donnée à l'article 1^{er} de la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides, notamment par l'adoption de définitions « de substitution » de l'apatridie à l'échelon national ;

5.2.3. adopter une législation qui facilite la reconnaissance de la nationalité par l'enregistrement et/ou la naturalisation facilitée des apatrides sur leur territoire ;

5.2.4. prévoir un accès à l'information, une aide juridictionnelle gratuite et des voies de recours pour les apatrides désireux d'être naturalisés ;

5.2.5. renforcer les procédures d'enregistrement des naissances, si besoin est, de manière à lever les obstacles à l'enregistrement à la naissance des enfants nouveau-nés et sensibiliser à ces procédures les apatrides et les personnes qui risquent de devenir apatrides ;

5.2.6. reconstituer tout registre d'état-civil endommagé, y compris en facilitant la coopération internationale entre les services d'état-civil ;

¹ STE n° 5.

² STE n° 166.

5.2.7. réfléchir à des procédures d'enregistrement obligatoire des enfants nouveau-nés de parents apatrides en qualité de ressortissants du pays où ils naissent, à une seule exception près : lorsque les parents apportent la preuve de l'acquisition immédiate de la nationalité d'un autre État.

6. L'Assemblée constate que la possibilité de pluralité de nationalités est devenue une tendance largement admise au cours de ces dernières décennies, en raison de l'augmentation de la mobilité internationale et des mariages mixtes. Il convient que l'interdiction de la pluralité de nationalités ne soit plus un obstacle à l'intégration de groupes importants de ressortissants étrangers résidents de longue durée. L'abandon de la nationalité d'origine ne devrait pas être une condition préalable indispensable à l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil.

7. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée invite les États membres à :

7.1. revoir leur politique en matière de nationalité à la lumière des normes de droit international relatives aux questions de nationalité ;

7.2. faciliter l'accès à la nationalité (naturalisation) aux résidents de longue durée, conformément aux principes suivants :

7.2.1. la durée exigée pour satisfaire à la condition de résidence ne doit pas excéder cinq ans ;

7.2.2. les frais de procédure et les frais occasionnés par la vérification des connaissances linguistiques et civiques doivent être justifiés et proportionnés ;

7.2.3. les décisions relatives à la nationalité doivent être motivées et doivent être susceptibles de voies de recours ;

7.2.4. il convient que les conditions de naturalisation et leur application ne soient pas discriminatoires pour des motifs de genre, de race, de religion, d'origine nationale ou ethnique, de langue maternelle ou pour d'autres raisons ;

7.3. ne pas discriminer leurs citoyens en raison du mode d'acquisition de leur nationalité.

8. L'Assemblée invite les États membres à intensifier la coordination entre eux des politiques relatives aux questions de nationalité dans les domaines susceptibles de concerner les intérêts de plusieurs États, comme les obligations militaires, la protection diplomatique ou les droits de vote des titulaires de plusieurs nationalités, ou encore l'établissement de documents d'état-civil ou de pièces d'identité.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire rend hommage aux travaux du Groupe de spécialistes sur la nationalité (CJ-S-NA) et de son prédécesseur, le Comité d'experts sur la nationalité. Elle regrette que les travaux du CJ-S-NA aient pris fin et qu'aucune suite n'ait été donnée aux propositions présentées dans son rapport final en 2009.

2. Se référant à sa Résolution (2013)...., « L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

2.1. d'examiner comment et par quels moyens promouvoir l'adhésion à la Convention européenne sur la nationalité, ainsi que sa mise en œuvre rapide à l'échelon national ;

2.2. de reconstituer un comité d'experts sur la nationalité, qui pourrait réaliser une étude sur les nouvelles tendances en matière de nationalité, comme l'acceptation croissante de la pluralité de nationalités, l'acquisition de la nationalité à la naissance par les enfants de résidents de longue durée ou les conditions de naturalisation, y compris le critère de résidence ;

2.3. d'établir une recommandation sur les questions évoquées au paragraphe 2.1.

C. Exposé des motifs par M. Cilevičs, rapporteur

1. Introduction

1.1. Procédure

1. La proposition de résolution intitulée « L'accès à la nationalité » (Doc. 12414) a été transmise pour rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 24 janvier 2011³. La commission m'a nommé rapporteur lors de la réunion qu'elle a tenue à Strasbourg le 26 janvier 2011. Au cours de la réunion organisée à Paris le 12 novembre 2012, la commission a procédé à l'audition de trois experts sur le sujet :

- le professeur René de Groot, professeur de droit comparé et de droit international privé, Université de Maastricht, Pays-Bas,
- Mme Ivanka Kostic, représentante du European Network on Statelessness (Réseau européen sur l'apatridie), directrice exécutive, Praxis, Belgrade, Serbie et
- Mme Inge Sturkenboom, agent de protection (apatridie), Bureau européen du HCR des Nations Unies, Bruxelles, Belgique.

2. Pendant cette même réunion, la commission m'a nommé rapporteur sur la « Convention européenne sur la nationalité : application et propositions de solutions » (Doc. 12696)⁴, à la suite du départ de l'Assemblée de la rapporteure précédente, Mme Elsa Papadimitriou (Grèce, PPE/DC). La commission a ensuite décidé de fusionner ce renvoi avec celui de « L'accès à la nationalité » et en a conséquemment informé le Bureau. Par la suite, lors de sa réunion du 11 décembre 2012, la commission a décidé, sur ma proposition, de donner au rapport conjoint un nouvel intitulé : « L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité ». À la suite de la fusion des deux propositions, le 19 mars 2013, la commission a procédé à un échange de vues avec le professeur Zdzisław Galicki, de l'Institut de droit international de la Faculté de droit et d'administration de l'Université de Varsovie, Pologne, ancien président du Groupe de spécialistes sur la nationalité (CJ-S-NA) du Conseil de l'Europe.

1.2. Les deux propositions de résolution

3. La proposition de résolution sur « L'accès à la nationalité » se focalise sur l'accès à la nationalité des migrants et de leurs descendants, ainsi que sur la prévention de l'apatridie. Dans la plupart des pays européens, les migrants de première génération se heurtent à de nombreux obstacles juridiques et administratifs lorsqu'ils demandent à être naturalisés, et leurs enfants n'acquièrent pas automatiquement la nationalité de l'Etat dans lequel ils sont nés. Depuis quelques années, les conditions d'acquisition de la nationalité tendent à se durcir dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Les critères d'éligibilité sont plus exigeants et imposent notamment de réussir des tests complets qui portent sur la langue, l'histoire et la connaissance des institutions de l'État concerné. En outre, quelques pays n'autorisent pas la pluralité de nationalités, de sorte que les migrants naturalisés ne peuvent pas conserver leur nationalité d'origine⁵.

4. La proposition de résolution sur la « Convention européenne sur la nationalité : application et propositions de solutions » souligne l'importance de la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe pour l'évolution de la législation relative à la nationalité à l'échelon européen. Elle préconise de procéder à « une vérification détaillée de la ratification et de la mise en œuvre » de cette Convention dans les différents États parties. Cette démarche s'explique par le fait que le droit interne de certains États parties n'était pas pleinement compatible avec les dispositions de la Convention, ce qui les a conduit, soit à modifier leur législation, soit à formuler des réserves à l'égard de certains articles de la Convention de 1997⁶. Les auteurs de la proposition de résolution s'inquiétaient également de la dénonciation, par divers États, de certaines dispositions des conventions pertinentes du Conseil de l'Europe en matière de nationalité ou de la formulation par ceux-ci de réserves à l'égard de ces mêmes dispositions.

5. Compte tenu des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité (ci-après « la CEN »), signée le 6 novembre 1997, et de la récente évolution des instruments juridiques nationaux et internationaux, je m'appliquerai à rappeler aux États membres leur obligation de lutter contre l'apatridie, qui

³ Renvoi 3737.

⁴ Renvoi 3805 du 3 octobre 2011.

⁵ Aux fins du présent rapport, j'emploierai le terme de « nationalité » utilisé par la Convention européenne sur la nationalité, au lieu de celui de « citoyenneté », bien qu'ils soient tous deux synonymes. Voir notamment le paragraphe 23 du [Rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité](#).

⁶ Pour la liste des déclarations faites à l'égard de cette convention, voir sur :

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=166&CM=1&DF=13/02/2013&CL=ENG&VL=1>.

reste un phénomène extrêmement répandu en Europe, et j'examinerai les tendances actuelles en matière d'acceptation de la pluralité de nationalités, qui est étroitement liée à la politique de naturalisation. L'apatridie est préoccupante, car elle amoindrit la dignité humaine et rend les personnes concernées vulnérables, en les privant de la protection d'un État. Elle porte atteinte à des principes du Conseil de l'Europe aussi fondamentaux que les droits de l'homme et l'État de droit. Il convient donc de faire disparaître l'apatridie le plus vite possible, de prévenir l'apparition de nouveaux cas d'apatridie et, en attendant, de protéger les apatrides.

6. La pluralité de nationalités, qui est en constante augmentation en raison de la mobilité internationale et des migrations, est devenue un « fait social total »⁷. Certains États y sont défavorables, car ils la considèrent comme un obstacle à une pleine intégration et craignent que les intérêts des différents États concernés ne se heurtent dans des domaines tels que le service militaire obligatoire ou la protection diplomatique et que les gouvernements étrangers n'en viennent à manipuler d'importants groupes d'électeurs. Bien que ces préoccupations soient légitimes, la pluralité de nationalités semble moins problématique que l'apatridie, car les États concernés peuvent limiter les conflits entre les obligations nées d'une pluralité de nationalités en mettant en place une coordination adéquate.

7. Le Conseil de l'Europe a élaboré des instruments régionaux qui traitent de cette question, notamment la Convention européenne sur la nationalité, la première convention complète au monde en matière de nationalité. Malheureusement, rares sont encore les États parties de cet instrument ou des autres conventions du Conseil de l'Europe relatives aux questions de nationalité. C'est la raison pour laquelle j'estime que la décision de fusionner les deux propositions de résolution prise par la commission était parfaitement fondée ; je compte poursuivre la réflexion sur la mise en œuvre de la Convention. Il serait également utile de se demander s'il y a lieu de modifier encore la CEN ou s'il convient de la remplacer par une autre convention.

2. Les travaux antérieurs de l'Assemblée

8. Plusieurs résolutions et rapports de l'Assemblée ont soulevé la question de l'apatridie. Dès les années 50, l'Assemblée a souligné la gravité de ce problème au regard des droits de l'homme et a adopté la Recommandation 87 (1955) « Apatridie »⁸ et la Recommandation 194 (1959) sur la « Nationalité des enfants d'apatrides »⁹. Cette question a encore été traitée par divers autres textes de l'Assemblée, notamment dans le cadre de rapports consacrés à certains groupes minoritaires, comme les Roms, la population musulmane de Thrace occidentale ou les minorités nationales de Lettonie.

9. En outre, dès 1978, l'Assemblée a constaté les difficultés rencontrées par les migrants de la deuxième génération, surtout à propos de leur statut juridique dans leur pays d'accueil¹⁰. En effet, alors qu'ils conservent la nationalité de leurs parents, ils présentent une double identité socio-culturelle¹¹. Aussi l'Assemblée invitait-elle les États membres « à faciliter l'accès à la nationalité du pays d'accueil aux jeunes migrants qui le souhaitent, qu'ils soient nés dans ce pays ou qu'ils y aient accompli la majeure partie de leur scolarité »¹². L'Assemblée s'est également penchée sur la question de la naturalisation des réfugiés en 1969¹³ et 1984. En 1984, elle a déploré que les législations nationales n'aient pas été améliorées pour permettre de naturaliser, dans des délais raisonnables, les réfugiés¹⁴ et a invité les États membres à rendre leur procédure de naturalisation plus souple et plus rapide et à veiller à octroyer aux enfants mineurs de réfugiés la nationalité de leur pays d'accueil une fois que les parents l'ont acquise¹⁵. Ces principes ont par la suite trouvé un écho dans la Convention européenne sur la nationalité.

⁷ Pour une étude approfondie sur les questions de migration et de nationalité, voir *Les migrants et leurs descendants - Guide des politiques pour le bien-être de tous dans les sociétés plurielles*, Conseil de l'Europe, 2010, p. 33.

⁸ Adoptée le 25 octobre 1955.

⁹ Adoptée le 23 avril 1959.

¹⁰ [Recommandation 841 \(1978\)](#) relative aux migrants de la deuxième génération, adoptée par l'Assemblée le 30 septembre 1978, paragraphe 3.

¹¹ Ibid., paragraphe 2.

¹² Ibid., paragraphe 9.vi.

¹³ [Recommandation 564 \(1969\)](#) relative à l'acquisition, par les réfugiés, de la nationalité de leur pays de résidence, adoptée le 30 septembre 1969.

¹⁴ [Recommandation 984 \(1984\)](#) relative à l'acquisition par les réfugiés de la nationalité du pays d'accueil, adoptée par l'Assemblée le 11 mai 1984, paragraphe 6.

¹⁵ Ibid., paragraphe 7ii et 7iii.

10. L'Assemblée a également traité de la pluralité de nationalités dans le cadre des mariages mixtes¹⁶. Tout en réaffirmant à l'époque que la politique adoptée par les États pour réduire le nombre de cas de pluralité de nationalités devait être maintenue¹⁷, elle a jugé souhaitable que chaque conjoint d'un mariage mixte ait le droit d'obtenir la nationalité de l'autre sans perdre sa nationalité d'origine¹⁸ et que leurs enfants puissent acquérir et conserver la nationalité de leurs deux parents¹⁹.

3. Les questions relatives à la nationalité dans les instruments juridiques internationaux

3.1. La notion de nationalité

11. La nationalité est une institution de droit interne, qui désigne le lien juridique qui existe entre une personne et un État. La CEN souligne que la nationalité « n'indique pas l'origine ethnique de la personne » (article 2 (a)). La définition des dispositions qui régissent l'acquisition de la nationalité à la naissance est habituellement du ressort des États²⁰. La nationalité s'acquiert essentiellement de deux manières : soit par filiation, c'est-à-dire que les enfants acquièrent la nationalité de l'un ou de leurs deux parents (c'est le « droit du sang », ou « *jus sanguinis* »), soit par la naissance sur le territoire d'un pays donné (c'est le « droit du sol », ou *jus soli*). La plupart des pays combinent les deux critères. En outre, les individus qui résident légalement dans un pays depuis un certain temps et/ou qui y ont tissé des liens particuliers (en se mariant avec un ressortissant de ce pays, par exemple) peuvent prétendre à la citoyenneté en demandant leur naturalisation²¹.

12. Bien que les dispositions relatives à la nationalité relèvent de l'ordre juridique interne, plusieurs instruments juridiques internationaux traitent de certains aspects, notamment de l'apatridie et de la pluralité de nationalités. La jurisprudence des juridictions internationales est cependant extrêmement rare sur les questions de nationalité²². L'affaire la plus fréquemment citée est peut-être l'affaire *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*²³, dans laquelle la Cour internationale de justice a affirmé le principe de la « nationalité effective », en vertu duquel le lien effectif et véritable entre une personne et un État donne à ce dernier la possibilité de lui accorder sa protection diplomatique.

3.2. Existe-t-il un droit à une nationalité ?

13. Autre point important dans cette réflexion sur l'accès à la nationalité : le **droit à une nationalité** en tant que tel. Il est qualifié de « droit à être titulaire de droits », tandis que l'apatridie signifie la négation de l'existence juridique d'une personne²⁴. Certains documents internationaux le considèrent comme un droit de l'homme : c'est notamment le cas de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme²⁵, de l'article 20 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et l'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité. En ce qui concerne plus particulièrement les enfants, l'article 24 du Pacte international sur les droits civils et politiques²⁶ et l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant²⁷ énoncent le droit d'acquérir une nationalité de chaque enfant, tandis que l'article 8 de cette dernière précise que l'enfant a le droit de conserver sa nationalité. En juillet 2012, le Conseil des droits de l'homme de l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté deux résolutions, « Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité » (20/5) et « Le droit à la nationalité : les femmes et les enfants » (20/4)²⁸, dans lesquelles il a réaffirmé sa position sur le droit à la nationalité, qu'il considère comme un droit de l'homme²⁹.

¹⁶ [Recommandation 1081 \(1988\)](#) relative aux problèmes de nationalité dans les mariages mixtes, adoptée par la commission permanente le 30 juin 1988.

¹⁷ Ibid., paragraphe 2.

¹⁸ Ibid., paragraphe 5.

¹⁹ Ibid., paragraphe 6.

²⁰ En vertu de l'article 1a) de la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, « il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants ».

²¹ [UNCHR. Helping the World's Stateless People. 2011, p. 3.](#)

²² L. Pilgram, *International Law and European Nationality Laws*, EUDO Citizenship Observatory, mars 2011, p. 3.

²³ 1955 CIJ 4, arrêt du 6 avril 1955. Il concerne l'octroi de la protection diplomatique à une personne titulaire d'une double nationalité (du Liechtenstein et du Guatemala).

²⁴ Voir, par exemple, A. de Chickera, *The Human Rights of Stateless Persons in Europe – Interview with Commissioner Thomas Hammarberg*, « *European Journal of Migration and Law* » 14 (2012), p. 328.

²⁵ « Article 15. 1) « Tout individu a droit à une nationalité. 2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité ».

²⁶ Adopté et ouvert à la signature le 16 décembre 1966.

²⁷ Adoptée et ouverte à la signature le 20 novembre 1989.

²⁸ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50d2f6fc2> et <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50d2f7792>.

²⁹ Voir également la [Résolution 234 sur le droit à la nationalité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples](#), adoptée lors de sa 53ème session ordinaire tenue à Banjul, en Gambie, du 9 au 22 avril 2013.

Le haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a adopté la même position³⁰. En outre, en cas de succession d'États, la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États de 2006³¹ reconnaît le droit à une nationalité des personnes qui, au moment de cette succession, avaient la nationalité de l'État précédent et qui étaient ou seraient devenus apatrides par suite de cette succession d'États (article 2) ; cette convention précise également que les États prennent toutes les mesures appropriées pour empêcher que ces personnes ne deviennent apatrides (article 3).

14. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne fasse pas expressément mention d'un tel droit, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation de cette convention dans plusieurs affaires qui portaient sur les droits et libertés des apatrides³². Dans son récent arrêt *Kuric et autres c. Slovénie*³³, la Cour a examiné la question des « personnes radiées », dont certaines sont devenues apatrides à la suite de la dissolution de l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie et dont les dossiers avaient été retirés de l'État civil, ce qui les a privés de leur droit de résidence. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé, notamment, que le refus des autorités slovènes de régler le statut de la résidence des requérants constituait une ingérence dans leur droit au respect de la vie privée et/ou familiale (violation de l'article 8). Il est intéressant de constater que, dans une autre affaire qui portait sur l'acquisition de la nationalité par filiation, *Genovese c. Malte*³⁴, la Cour a conclu que l'accès à la nationalité se situait dans le champ d'application de la protection accordée par la Convention, dans la mesure où il faisait partie de l'identité sociale d'une personne et donc de sa vie privée (article 8)³⁵. En l'espèce, le requérant, un ressortissant britannique dont le père était Maltais, n'avait pu obtenir la nationalité maltaise parce qu'il était né hors des liens du mariage. La Cour a estimé qu'aucun motif raisonnable ni objectif ne justifiait que le requérant soit traité différemment parce qu'il était né hors des liens du mariage et qu'il était victime de discrimination dans la jouissance de son droit au respect de la vie privée (violation de l'article 14, combiné à l'article 8). Cet arrêt ouvre la voie vers une éventuelle jurisprudence ultérieure relative au droit à une nationalité, à l'interdiction de toute discrimination dans l'accès à la nationalité et aux garanties contre l'apatridie.

3.3. L'apatridie

15. Le terme « apatride » désigne « une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation »³⁶, c'est-à-dire une personne qui n'a la nationalité (citoyenneté) d'aucun pays. Le droit des États à définir les conditions de l'obtention de la nationalité s'accompagne de l'obligation d'éviter l'apatridie par des mesures législatives, administratives ou autres³⁷. Les principaux instruments juridiques contre l'apatridie sont la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (ci-après la « Convention de 1954 »³⁸ et la Convention de 1961 relative à la réduction des cas d'apatridie (ci-après la « Convention de 1961 »³⁹). La Convention de 1954 donne une définition des apatrides et établit un régime de protection internationale des apatrides ; il n'en existe aucun équivalent à l'échelon régional. La Convention de 1961 est importante pour garantir l'application de normes mondiales communes en vue de prévenir les conflits entre les différentes législations internes relatives à la nationalité. Cependant, seuls 78 États (dont 37 États membres du Conseil de l'Europe) sont parties à la Convention de 1954 et 53 (dont 27

³⁰ Voir notamment la [ligne directrice 34 des « Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies », Recommandation du 7 novembre 2012.](#)

³¹ Adoptée à Strasbourg le 19 mai 2006, STE n°200. A ce jour, seuls six États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié/adhéré à cette Convention. Voir également la [Déclaration relative aux incidences de la succession d'États en matière de nationalité des personnes physiques](#), adoptée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit lors de sa 28ème réunion plénière, Venise, 13-14 septembre 1996.

³² Par exemple l'affaire *Andrejeva c. Lettonie*, requête n°55707/00, arrêt du 18 février 2009 (Grande Chambre).

³³ Requête n° 26828/06, arrêt du 26 juin 2012 (Grande Chambre). La Cour a observé que quelques requêtes similaires étaient toujours pendantes devant elle et a décidé de les reporter d'un an, jusqu'à l'adoption d'un régime national d'indemnisation.

³⁴ Requête n° 53124/09, arrêt du 11 octobre 2011.

³⁵ Voir également R. de Groot and O. Vonk, *Nationality, Statelessness and ECHR's Article 8: Comments on Genovese v. Malta*, dans : « European Journal of Migration and Law » 14 (2012), pages 317-325.

³⁶ Tel que défini à l'article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides.

³⁷ Voir la Note d'orientation du Secrétaire général intitulée « *The United Nations and Statelessness* » (Les Nations Unies et l'apatridie) du 28 juin 2011, p. 3 (en anglais uniquement).

³⁸ [Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative au statut des apatrides, 28 septembre 1954](#), Nations Unies, Recueil des traités, vol. 360, p. 117.

³⁹ [Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, 30 août 1961](#), Nations Unies, Recueil des traités, vol. 989, p. 175. Voir également le projet d'articles sur [La nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États](#) adopté par la Commission du droit international des Nations Unies lors de sa 51e session à Genève, 20 juillet 1999, dont le texte est reproduit en annexe à la résolution 55/153 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2000.

États membres du Conseil de l'Europe) sont parties à celle de 1961⁴⁰. Il existe également une série d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui consacrent le droit d'accès à la nationalité sans discrimination, ainsi que le droit des enfants à l'acquisition d'une nationalité. Il s'agit de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴¹, du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques⁴², de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁴³, de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant⁴⁴, de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁴⁵ et de la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées⁴⁶.

16. Le Conseil de l'Europe a élaboré de nombreux instruments dans ce domaine, en particulier la Convention européenne sur la nationalité de 1997 (articles 4 et 6) et la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États de 2006 (voir notamment ses articles 2 et 3), le seul instrument juridiquement contraignant qui traite de la nationalité et de la succession d'États. Le Comité des Ministres a également adopté des recommandations qui traitent de cette question, comme la Recommandation R (1999) 18 sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie⁴⁷ et la Recommandation CM/Rec (2009)13 sur la nationalité des enfants⁴⁸.

3.4. La Convention européenne sur la nationalité

17. La CEN a été rédigée à la suite des changements démocratiques survenus en Europe centrale et orientale depuis 1989, afin d'aider les nouvelles démocraties à élaborer une nouvelle législation relative à la nationalité et aux ressortissants étrangers⁴⁹. Malheureusement, cet instrument juridique n'a été ratifié que par 20 États membres du Conseil de l'Europe⁵⁰.

18. La CEN a réglé pour la première fois à l'échelon international tous les aspects relatifs à la nationalité. L'article 4(a)-(c) de la CEN reprend comme suit le contenu de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants: a. chaque individu a droit à une nationalité ; b. l'apatridie doit être évitée ; c. nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité [...] ». Elle pose également pour principe que « ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat Partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint » (article 4(d)).

19. La convention comporte des garanties contre l'apatridie : l'article 6(1)(b) de la CEN prévoit l'acquisition de la nationalité d'un État par les « les nouveau-nés trouvés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides » et règle l'accès à la nationalité des enfants apatrides nés sur son territoire (article 6(2)).

20. En outre, la CEN traite de questions telles que la discrimination en matière de nationalité (article 5), l'acquisition de la nationalité (article 6) et la réintégration dans une nationalité antérieure (article 9), les motifs de perte de nationalité, qu'elle énumère de façon exhaustive (article 7)⁵¹, les procédures qui régissent la demande de nationalité (articles 10-13), la situation juridique des personnes qui risquent de devenir

⁴⁰ Au 28 août 2013. Voir :

http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=fr&clang=fr.

http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=fr&clang=fr.

⁴¹ Article 5 d) iii°, voir sur : <http://www2.ohchr.org/french/law/cerd.htm>, p. 221.

⁴² Article 24.3, voir sur : <http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>.

⁴³ Article 9, voir sur : <http://www2.ohchr.org/french/law/cedaw.htm>.

⁴⁴ Article 7.1, voir sur : <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>, p.65.

⁴⁵ Article 29, voir sur : <http://www2.ohchr.org/french/law/cmw.htm>, p. 141.

⁴⁶ Article 18, voir sur : <http://www2.ohchr.org/french/law/disabilities-convention.htm>, p. 106.

⁴⁷ Adoptée le 15 septembre 1999, lors de la 679e réunion des Délégués des Ministres.

⁴⁸ Adoptée le 9 décembre 2009, lors de la 1073e réunion des Délégués des Ministres. Voir également les articles 11 et 12 de la Convention européenne en matière d'adoption des enfants de 1967, STCE n° 58, révisée par la STCE n° 202 du 27 novembre 2008.

⁴⁹ Paragraphe 13 du Rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité, note 5 ci-dessus.

⁵⁰ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=166&DF=02/09/2013&VL=>.

⁵¹ Pour une analyse plus détaillée de l'acquisition de la perte de nationalité, voir [EUROPEAN CITIZENSHIP Policy Brief No. 3](#) (octobre 2010), *Loss of Citizenship*, par G.R. de Groot et autres.

apatrides par suite d'une succession d'États (articles 18-20)⁵², la pluralité de nationalités (articles 14-17), les obligations militaires (articles 21 – 22) et la coopération entre les États parties (articles 23 et 24).

21. À ce jour, la CEN a seulement été ratifiée par 20 États membres du Conseil de l'Europe, dont la plupart ont formulé des réserves et des déclarations en y adhérant. Neuf autres États membres l'ont signée, mais ne l'ont pas encore ratifiée⁵³.

4. L'apatridie dans le monde

4.1. Quelques chiffres

22. Comme l'a souligné l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, en août 2011, « les apatrides sont souvent marginalisés. Sans certificat de naissance, carte d'identité, passeport ou autres documents, ils risquent de ne pas avoir accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'aide sociale et au droit de vote. Une personne apatride ne peut pas toujours se déplacer ou travailler légalement. De ce fait, les apatrides se heurtent à des inégalités et à la discrimination, sans parler du risque élevé d'être pris pour des clandestins⁵⁴ [...] ». Son successeur, M. Nils Muižnieks, a récemment souligné que l'apatridie se transmettait d'une génération à l'autre et a invité les gouvernements européens à mettre un terme à ce phénomène, surtout à l'égard des enfants⁵⁵.

23. L'apatridie est un phénomène très répandu : les Nations Unies estiment que l'apatridie concernerait au moins 12 millions de personnes à travers le monde⁵⁶. En Europe même, les personnes relevant du mandat en matière d'apatridie du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) étaient plus de 680 000 en 2012⁵⁷. Les médias font très souvent état de cas de discrimination à l'encontre de certains groupes d'apatrides (de nombreux membres des communautés russophones de Lettonie⁵⁸ et d'Estonie, par exemple, ou des groupes de Roms, en particulier dans les pays de l'ex-Yougoslavie⁵⁹ et en Italie⁶⁰). Ces problèmes découlent essentiellement des bouleversements politiques qu'ont connus de nombreuses régions d'Europe après 1989, comme l'éclatement de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie. Selon les estimations du HCR, le nombre d'apatrides s'élevait en 2012 à 280 584 personnes en Lettonie, 178 000 personnes en Fédération de Russie⁶¹, 94 235 personnes en Estonie, 35 000 personnes en Ukraine, 10 825 personnes en Pologne, 9596 personnes en Suède et 8500 personnes en Serbie⁶².

4.2. Exemple de groupes de personnes apatrides en Europe

4.2.1. La situation des Roms

24. De nombreux Roms sont apatrides, bien qu'il n'existe aucune statistique précise⁶³. Les estimations pour l'Europe du Sud-Est en 2009 situaient les Roms apatrides à hauteur de 10 000 personnes en Bosnie-Herzégovine, 1500 personnes au Monténégro, 17 000 personnes en Serbie et 4090 personnes en

⁵² Pour une analyse comparée de la Convention des Nations Unies de 1961, voir [EUDO Citizenship Observatory](#), O.W. Vonk, M.P. Vink et G.-R. de Groot, *Protection against Statelessness: Trends and Regulations in Europe*, mai 2013, p. 30-31.

⁵³ Voir : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=7&DF=28/08/2013&CL=ENG..>

⁵⁴ « Des centaines de milliers d'apatrides en Europe ont besoin d'une protection supplémentaire », [Commentaire du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 2 août 2011](#).

⁵⁵ Voir son [Carnet des droits de l'homme du 15 janvier 2013](#), « Les États devraient défendre l'intérêt supérieur des enfants apatrides ».

⁵⁶ Voir la Note d'orientation du Secrétaire Général : « *The United Nations and Statelessness* » du 28 juin 2011, p. 1.

⁵⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [UNHCR Global Trends 2012: Displacement, The New 21st Century Challenge](#).

⁵⁸ L'Assemblée s'est elle-même penchée sur cette question dans sa [Résolution 1527\(2006\)](#) sur les « droits des minorités nationales en Lettonie », adoptée par la commission permanente le 17 novembre 2006.

⁵⁹ Selon l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, ils sont environ 22 000 ; voir plus haut note 32.

⁶⁰ Selon l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, ils sont environ 15 000, *ibid.*

⁶¹ La situation en Fédération de Russie est assez controversée. Le chiffre de 178 000 personnes repose sur le nombre de personnes qui se sont elles-mêmes déclarées apatrides lors du recensement de population de 2010, alors que, selon le [HCR des Nations Unies](#), seules 31 162 apatrides sont officiellement enregistrés auprès du Service fédéral des migrations. Il convient de noter que les chiffres du recensement de population de 2002 sont beaucoup plus élevés : 430 000 personnes (<http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0491/perep01.php>).

⁶² Voir plus haut note 57.

⁶³ Voir le Point de vue de l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, Th. Hammarberg, « [De nombreux Roms en Europe sont apatrides et vivent sans protection sociale](#) », 6 juillet 2009.

Slovénie⁶⁴. L'Europe occidentale compte également des Roms apatrides⁶⁵. Leurs conditions de vie sont souvent médiocres et leurs logements insalubres⁶⁶. Ce phénomène s'explique par le fait que nombre de Roms n'ont jamais obtenu de certificat de naissance et ont du mal à réunir les preuves de leur nationalité.

25. La République tchèque offre un exemple flagrant de privation de nationalité des Roms : la dissolution de la République fédérale de Tchécoslovaquie et l'adoption en 1992 d'une législation en matière de nationalité qui comportait des exigences rigoureuses pour l'acquisition de la nationalité tchèque ont entraîné l'apatridie de milliers de Roms. 10 000 à 25 000 Roms environ, considérés par la République tchèque comme des ressortissants slovaques et par la Slovaquie comme des ressortissants tchèques, sont ainsi devenus apatrides⁶⁷. La modification de la législation tchèque relative à la nationalité a apparemment permis de régler l'essentiel du problème en 1999.

4.2.2. Les Turcs meskhètes

26. La situation des Turcs meskhètes offre un autre exemple de la manière dont les déportations et la modification des structures étatiques peuvent être une cause d'apatridie. Les Turcs meskhètes, qui vivaient autrefois dans le sud-ouest de la Géorgie, avaient été déportés en 1944 en Asie centrale par le régime soviétique. Après une explosion de violence en 1989, la plupart d'entre eux ont quitté l'Ouzbékistan et se sont établis dans d'autres républiques soviétiques⁶⁸. Ils se répartissent aujourd'hui sur le territoire de plusieurs pays, principalement en Azerbaïdjan, en Fédération de Russie, au Kirghizstan et en Turquie. Environ 5000 d'entre eux sont retournés en Géorgie, qui a commencé à leur accorder la nationalité géorgienne⁶⁹. Cependant, malgré la volonté politique clairement affichée des autorités géorgiennes, le processus de rapatriement et de réintégration dans leur nationalité demeure extrêmement lent⁷⁰. Dans les faits, les rapatriés se heurtent à des obstacles administratifs. En août 2013, le statut de rapatrié avait été octroyé à 1058 personnes, tandis que la nationalité géorgienne avait été octroyée uniquement à sept personnes⁷¹.

27. Cela fait des années que la situation des Turcs meskhètes qui vivent en Fédération de Russie, tout particulièrement dans la région de Krasnodar, est préoccupante, car depuis l'effondrement de l'Union soviétique, la qualité de ressortissants russes ne leur est pas reconnue et ils demeurent dans un vide juridique, privés des droits civils, politiques, économiques et sociaux élémentaires⁷² parce que les autorités persistent à refuser de les enregistrer sur leur lieu de résidence. Selon le Groupe Helsinki de Moscou, leur population dans la région de Krasnodar représente entre 11 000 et 13 000 personnes⁷³. L'Assemblée a traité cette question, notamment dans le rapport de Mme Ruth-Gaby Vermot-Mangold, « La situation de la population meskhète déportée » (2005)⁷⁴. Le problème a été en grande partie réglé lorsque les États-Unis ont décidé d'accorder l'asile aux Meskhètes de Krasnodar, ce qui a entraîné le déplacement de plus de 9000 personnes aux États-Unis⁷⁵. Malheureusement, force est de constater que les mécanismes européens semblent incapables de traiter efficacement ce problème.

⁶⁴ Ibid. Voir également « Les migrants Roms en Europe », rapport de Mme Annette Groth (Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire européenne), commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, du 8 juin 2012, [doc. 12950](#).

⁶⁵ Ibid., paragraphe 33.

⁶⁶ Voir plus haut note 24, p. 328.

⁶⁷ <http://www.refugeereseach.net/node/9293> (posté le 8 mars 2012).

⁶⁸ « La situation de la population meskhète déportée », rapport de Mme Ruth-Gaby Vermot-Mangold (Suisse, Groupe socialiste), commission des migrations, des réfugiés et de la population, [doc. 10451](#) du 4 février 2005.

⁶⁹ « Georgia realizes program for return of Meskhetian Turks », article paru dans *Vestnik Kavkaza* (Russie) du 20 mars 2013.

⁷⁰ « Respect des obligations et engagements de la Géorgie », rapport de M. Kastriot Islami, Albanie, Groupe socialiste (SOC), et M. Michael Aastrup JENSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE), commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), [Doc. 12554](#) du 28 mars 2011.

⁷¹ *Georgia in Transition. Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges.*

Assessment and recommendations by Thomas Hammarberg in his capacity as EU Special Adviser on Constitutional and Legal Reform and Human Rights in Georgia, septembre 2013.

⁷² Ibid., paragraphes 15-17. Voir également A. Ayşegül Aydingün et autres, *Meskhetian Turks. An Introduction to their History, Culture and Resettlement Experiences*, dans « Culture Profile » n° 20, septembre 2006, p. 14.

⁷³ <http://www.mhg.ru/english/1FD0794>.

⁷⁴ Voir plus haut note 64.

⁷⁵ <http://worldrelief.org/Document.Doc?id=393>.

4.2.3. Les personnes privées de la nationalité grecque

28. Comme je l'ai déjà souligné dans l'un de mes précédents rapports⁷⁶, un nombre important de personnes qui ne sont pas d'ascendance grecque et vivent en Grèce ou à l'étranger ont été privées de leur nationalité grecque en application de l'ancien article 19 du Code grec de la nationalité. Cette disposition a déchu de leur nationalité grecque environ 60 000 ressortissants grecs, notamment ceux qui appartenaient à l'ethnie macédonienne ou étaient d'ascendance turque⁷⁷. Bien que la disposition précitée ait été abrogée, cette abrogation étant dépourvue d'effet rétroactif, un petit nombre de musulmans établis en Thrace occidentale demeurent apatrides⁷⁸, en attendant l'aboutissement d'une longue procédure de naturalisation⁷⁹. Le HCR estime que 154 personnes relevant de son mandat en matière d'apatridie vivaient en Grèce en 2012⁸⁰.

4.2.4. La population russophone d'Estonie et de Lettonie

29. À la suite de l'éclatement de l'Union soviétique, un nombre important de résidents, principalement russophones, sont devenus apatrides en Estonie et en Lettonie. Bien que bon nombre d'entre eux soient nés dans ces pays et qu'ils y aient, dans leur immense majorité, le statut de résidents en situation régulière, ils sont toujours privés de droits politiques, par exemple du droit de vote aux élections nationales (et aux élections municipales en Lettonie), du droit d'exercer certaines fonctions dans le secteur public et dans le secteur privé, ainsi que de certains autres droits, comme le droit de posséder légalement des armes à feu ou le droit à la pension de retraite⁸¹. En Estonie, ils sont officiellement qualifiés de « personnes de nationalité indéterminée ». La Lettonie leur a accordé un statut spécial de « non-ressortissants », ainsi que des passeports particuliers, qui leur permettent de voyager à l'étranger et de bénéficier de sa protection diplomatique ; elle considère que leur statut est différent de celui des personnes apatrides. Malgré l'intervention de diverses instances internationales⁸², cette situation n'est toujours pas réglée⁸³. D'après le HCR, la Lettonie et l'Estonie avaient en 2012 le nombre le plus élevé de personnes apatrides en Europe⁸⁴. Même si l'apatridie diminue progressivement dans les États baltes (d'après les dernières données, elle concernait en Lettonie 290 510 personnes en juillet 2013⁸⁵ et, en Estonie, 90 014 personnes en juin 2013⁸⁶), ces chiffres sont encore plus consternants lorsqu'on les compare à la population totale de ces pays (près de 2 004 000 habitants en Lettonie et près de 1 340 000 habitants en Estonie). Dans son dernier rapport sur la Lettonie⁸⁷, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a critiqué les difficultés rencontrées par les « non-ressortissants » pour réussir les examens de naturalisation, y compris pour s'acquitter des frais qu'ils entraînent, et l'absence de mesures destinées à faciliter la naturalisation des enfants nés en Lettonie après 1991 de « parents non-ressortissants ». Bien que les modifications récentes de la législation relative à la nationalité lettone aient quelque peu assoupli l'enregistrement, en qualité de ressortissants nationaux, des enfants dont les deux parents ont le statut de « non-ressortissants », il subsiste dans le droit la possibilité que, en cas de refus des parents de faire usage de cette option, ces enfants restent dépourvus de nationalité. Des dispositions analogues existent toujours en Estonie, qui

⁷⁶ « Protection des minorités en Europe : bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes », commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [doc. 12109](#) du 20 janvier 2010.

⁷⁷ Ibid., paragraphes 91-94. Voir également le rapport de Human Rights Watch de janvier 1999, « Greece. The Turks of Western Thrace », Vol. 11, n° 1 (D).

⁷⁸ Voir également le rapport de notre ancien collègue de la commission, M. Michel Hunault (France, GDE), « La liberté de religion et autres droits de l'homme des minorités non musulmanes en Turquie et de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale) », [doc. 11860](#) du 21 avril 2009, paragraphes 149-151.

⁷⁹ Voir le [rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur l'Examen périodique universel consacré à la Grèce, 11 juillet 2011](#), A/HRC/18/13, paragraphe 50.

et le [rapport de Thomas Hammarberg, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008](#), du 19 février 2009, partie IV.

⁸⁰ Voir plus haut note 57.

⁸¹ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Andrejeva c. Lettonie*, note 32 ci-dessus.

⁸² Voir, par exemple, le rapport de M. Adrian Severin (Roumanie, Groupe socialiste), « Droits des minorités nationales en Lettonie », commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [doc. 11094](#) du 8 novembre 2006, et le commentaire de l'ancien Commissaire aux droits de l'homme Th. Hammarberg du 2 août 2011, note 54 ci-dessus.

⁸³ En juin 2012, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a soulevé ce problème lors de sa visite en Lettonie. En outre, en août 2012, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE est intervenu au moment de la modification de la loi relative à la nationalité, en demandant à ce que la nationalité lettone soit octroyée à tous les enfants nés en Lettonie après août 1991, voir sur : <http://www.unhcr.se/en/media/baltic-and-nordic-headlines/2012/september/12-13-september-2012.html>.

⁸⁴ Voir plus haut note 61.

⁸⁵ http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/statistika/IRD_01_07_2013/ISVP_Latvija_pec_VPD.pdf.

⁸⁶ <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>.

⁸⁷ Voir également Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) [quatrième rapport sur la Lettonie, publié le 21 février 2012, CRI \(2012\)3, paragraphes 120 -132](#).

compte près de 1200 enfants apatrides. Lors de sa visite de mars 2013, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, a invité les autorités estoniennes à octroyer la nationalité estonienne à leur naissance aux enfants qui, sans cette mesure, seraient apatrides⁸⁸.

4.2.5. Les personnes apatrides dans l'ouest des Balkans

30. Après l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie dans les années 90, de nombreuses personnes ont été déplacées et sont devenues apatrides faute d'avoir été enregistrées comme ressortissants nationaux auprès d'un État successeur, bien que ces États successeurs aient évité une apatridie à grande échelle en appliquant le principe de continuité de l'ancienne nationalité républicaine et en facilitant l'accès à la nationalité pendant une période transitoire aux citoyens de l'ancienne Yougoslavie ayant eu une résidence permanente sur le territoire durant une période prescrite. D'après le HCR des Nations Unies, la région compte plus de 20 000 personnes apatrides ou de nationalité indéterminée – principalement les membres des minorités Roms, Ashkali et Égyptiens⁸⁹.

31. Comme l'a souligné Mme Kostic lors de l'audition de novembre 2012, les groupes minoritaires les plus vulnérables et les plus socialement marginalisés n'ont pu bénéficier de la procédure assouplie d'octroi de la nationalité, car ils n'étaient pas en mesure de prouver leur ancienne nationalité républicaine et/ou leur résidence permanente sur le territoire. Certains d'entre eux ont laissé passer le délai prescrit pour une demande de nationalité selon la procédure assouplie, car ils ignoraient cette possibilité, tandis que d'autres ont rencontré de grandes difficultés à reconstituer leur dossier personnel en raison de la destruction et de la disparition des registres. En outre, sans documents personnels valides relatifs à leur naissance et à leur nationalité, sans résidence enregistrée et sans pièce d'identité, ils se trouvent dans l'impossibilité d'enregistrer la naissance de leurs propres enfants. En Serbie, bien qu'il soit aujourd'hui possible, depuis la modification de la législation en 2012, d'engager une action en justice pour établir la date et le lieu de naissance des personnes qui ne figurent pas sur le registre des naissances, le ministère de l'Intérieur, qui est compétent pour les questions de nationalité, n'est pas lié par ces décisions de justice⁹⁰.

4.2.6. Les personnes « radiées » de Slovénie

32. Le problème des personnes « radiées » (*izbrisani*), c'est-à-dire des ressortissants étrangers ou des personnes apatrides qui résident illégalement en Slovénie, a été traité par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kuric et autres c. Slovénie*. Bien que l'arrêt ne concerne que quelques requérants, il témoigne d'un problème structurel qui touche de nombreux résidents de Slovénie. D'après les données officielles de 2002 citées dans l'arrêt⁹¹, 18 305 anciens citoyens de la République fédérale socialiste de Yougoslavie ont perdu leur statut de résident permanent en février 1992, lorsque la modification de la loi relative aux ressortissants étrangers est entrée en vigueur ; près de 2400 d'entre eux se sont vus refuser l'octroi de la nationalité slovène. Selon des informations actualisées de janvier 2009, sur 25 671 personnes radiées du registre d'État civil, 7899 avaient ensuite acquis la nationalité slovène et 3630 un permis de séjour. Toutefois, dans le même temps, 13 426 « personnes radiées » n'avaient aucun statut réglementé en Slovénie⁹². Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, a récemment fait part des nouvelles inquiétudes que lui inspire l'absence de progrès visible de la réintégration des personnes « radiées » dans la société slovène⁹³. Le Comité des Ministres surveille désormais l'exécution de l'arrêt *Kuric et autres*, et a récemment constaté que le Parlement slovène examinait un projet de loi spéciale qui prévoit la mise en place d'un régime d'indemnisation pour les « personnes radiées »⁹⁴.

⁸⁸ Voir le communiqué de presse du Commissaire, « [L'Estonie devrait éliminer l'apatridie des enfants](#) », et le rapport établi à la suite de sa visite en Estonie du 25 au 27 mars 2013, CommDH(2013)12, publiés tous deux le 20 juin 2013. http://www.coe.int/t/commissioner/News/2013/130327Estonia-all-children-should-be-citizens_en.asp.

⁸⁹ S'agissant de la situation en Serbie, voir également Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) [deuxième rapport sur la Serbie du 31 mai 2011](#), CRI (2011)21, paragraphes 90-104.

⁹⁰ Le droit serbe en matière de nationalité conduit à penser, à première vue, que l'apatridie ne pose pas problème dans ce pays ; voir plus haut la note 52, p. 107.

⁹¹ Voir plus haut note 33, paragraphe 32.

⁹² Ibid., paragraphe 69.

⁹³ Communiqué de presse du 29 janvier 2013, CommDH002(2013), [La Slovénie n'a pas encore remédié totalement aux violations des droits de l'homme subies par les personnes « radiées »](#).

⁹⁴ [Comité des Ministres, 1179^e réunion DH \(24-26 septembre 2013\)](#).

4.3. Le rôle du HCR

33. Depuis 1974, le mandat confié au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) par l'Assemblée générale des Nations Unies a évolué jusqu'à sa forme actuelle : un mandat mondial relatif à l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie, ainsi qu'à la protection des personnes apatrides. Dans la mesure où l'apatridie résulte souvent de la discrimination et de lois et pratiques arbitraires, la lutte contre ce phénomène est fondamentale pour garantir l'Etat de droit. Les apatrides et les citoyens de quelque pays que ce soit ne sont pas pleinement égaux. Au vu du faible nombre de ratifications de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et de la Convention de 1961 relative à la réduction des cas d'apatridie, le HCR a profité du 50^e anniversaire de la Convention de 1961, en août 2011, pour lancer une campagne spéciale qui encourage vivement les pays à adhérer à ces deux instruments⁹⁵. En Europe, cette campagne a entraîné l'adhésion à l'une des conventions ou aux deux de la Lituanie, de l'Ukraine, du Portugal, de la Moldova, de la Bulgarie et de la Géorgie.

4.4. Les mesures de prévention de l'apatridie

34. Les personnes apatrides demeurent dans un vide juridique : elles ne jouissent pas d'une situation de pleine égalité avec les citoyens d'un pays quelconque, elles peuvent faire l'objet d'une détention arbitraire et prolongée, se heurtent à des difficultés supplémentaires dans la jouissance des droits de l'homme fondamentaux, comme l'accès aux soins et à l'éducation, et sont privées de droits politiques. La nécessité de **prévenir l'apatridie** semble généralement admise. Cette idée se traduit dans les législations nationales par une application étendue du droit du sol (*ius soli*) ou par des dispositions moins restrictives en matière d'abandon obligatoire de la nationalité d'origine lors de la naturalisation, bien que certaines d'entre elles prévoient des exceptions en cas de fraude ou d'autres infractions⁹⁶ ; l'article 7, paragraphe 3, de la CEN autorise la perte de la nationalité en raison d'un acte frauduleux commis durant la procédure de naturalisation. Toutefois, comme l'a souligné Mme Sturkenboom du HCR lors de l'audition de novembre 2012, les garanties en faveur des enfants nés sur le territoire d'un État, qui sans ces mesures sont apatrides, font toujours défaut dans certains États européens (par exemple à Malte, en Roumanie et en Norvège) et ne prennent pas en compte toutes les situations dans lesquelles un enfant naît apatride sur le territoire d'un État (par exemple en Arménie, Croatie, Lituanie et Slovénie). Le HCR aide les États à mettre en place des procédures de détermination officielle des situations d'apatridie conformes à ses lignes directrices⁹⁷. Cette procédure existe déjà en France, en Espagne et en Hongrie et a été établie récemment en République de Moldova, en Géorgie et au Royaume-Uni, notamment⁹⁸.

35. Selon l'étude EUDO CITIZENSHIP⁹⁹, de grandes avancées ont été réalisées au cours de ces dernières décennies, en accordant une priorité politique aux mesures de lutte contre l'apatridie. Pour ce qui est des garanties contre l'apatridie, « le respect des normes internationales dans la législation interne relative à la nationalité varie considérablement d'un État à l'autre »¹⁰⁰. La violation de ces normes est souvent due au fait que les États n'interprètent pas soigneusement leur législation en matière de nationalité¹⁰¹. Je considère, comme notre expert le professeur Galicki, que la question de l'apatridie en Europe devrait être réglée plutôt par une action politique que par la modification du droit international, puisque le fondement juridique a déjà été mis en place.

5. La pluralité de nationalités

36. La pluralité de nationalités, c'est-à-dire la possession simultanée de deux ou plusieurs nationalités par la même personne¹⁰², peut survenir automatiquement à la naissance, lorsque l'enfant acquiert une nationalité différente par l'intermédiaire de chacun de ses parents, en vertu du droit du sang (*ius sanguinis*, en vigueur dans les pays d'origine des parents) ou lorsque le droit du sang et le droit du sol (en vigueur dans

⁹⁵ <http://www.unhcr.fr/4e6099bcc.html>.

⁹⁶ M. P. Vink et G. R. de Groot, *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, dans « Journal of Ethnic and Migration Studies », vol. 36, n° 5, mai 2010, p. 728 et 731. Le terme « Europe occidentale » recouvre ici les 15 « anciens » États membres de l'UE, ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse.

⁹⁷ [Guidelines on Statelessness No.2: Procedures for Determining whether an individual is a Stateless Person](#), 5 avril 2012, HCR/GS/12/02, et [Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level](#), 17 juillet 2012, HCR/GS/12/03.

⁹⁸ Pour de plus amples informations sur les tendances dans 36 États européens, voir plus haut la note 52.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 105.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.* Pour une appréciation détaillée du droit interne au regard des normes internationales, voir le tableau 18 inclus dans ce document. D'après ce tableau, seuls quatre États (sur 36) respectent l'intégralité des normes : le Monténégro, la Serbie, la Moldova et la Slovaquie.

¹⁰² Voir, par exemple, la définition donnée par l'article 2b) de la Convention européenne sur la nationalité de 1997.

le pays où est né l'enfant) s'appliquent simultanément. La pluralité de nationalités peut également survenir par la suite, lorsqu'une personne acquiert une nouvelle nationalité par naturalisation, sans pour autant renoncer à sa nationalité actuelle¹⁰³. Afin d'éviter tout conflit d'obligations, notamment en matière de protection diplomatique et de service militaire, les Etats ont conclu des accords bilatéraux ou multilatéraux ; mais ce problème particulier n'est pas universellement résolu¹⁰⁴. Dans la pratique, les Etats traitent toute personne titulaire de plusieurs nationalités comme l'un de leurs ressortissants ; l'intéressé ne peut donc se soustraire à ses obligations vis-à-vis de l'État dont il a la nationalité en invoquant ses obligations vis-à-vis d'un autre État dont il est également le ressortissant.

37. La Convention du Conseil de l'Europe sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités de 1963 (ci-après « la Convention de 1963 »)¹⁰⁵ et la Convention européenne sur la nationalité de 1997 traitent de la question de la pluralité de nationalités. La Convention de 1963 vise à limiter autant que possible le nombre de situations de pluralité de nationalités et prévoit la perte automatique d'une ancienne nationalité en cas d'acquisition d'une nouvelle nationalité par un adulte¹⁰⁶. Elle a été à ce jour ratifiée par 13 États membres, mais six d'entre eux l'ont dénoncée intégralement (Allemagne et Suisse) ou partiellement (chapitre 1 – Belgique, France, Italie et Luxembourg). En outre, le deuxième protocole portant modification de cette Convention a ajouté trois nouvelles situations dans lesquelles les personnes peuvent être autorisées à conserver leur nationalité d'origine : les migrants de deuxième génération, les conjoints de nationalité différente et les enfants dont les parents sont de nationalité différente¹⁰⁷. Malgré l'importance de ces modifications, dont le but était de traduire l'évolution de la société, seuls la France, l'Italie et les Pays-Bas ont signé et ratifié le deuxième protocole. Mais la France l'a dénoncé en 2009.

38. Bien que la Convention de 1963 ait eu au départ pour objectif de prévenir la pluralité de nationalités, la CEN semble bien moins restrictive à cet égard¹⁰⁸. Elle admet, en principe, la pluralité de nationalités d'un enfant qui les acquiert à la naissance et d'un conjoint qui acquiert une deuxième nationalité par mariage (article 14). Elle permet également à un État partie de définir en droit interne si ses ressortissants conservent ou perdent leur nationalité lorsqu'ils acquièrent la nationalité d'un autre État et si l'acquisition ou la conservation de la nationalité d'un État est soumise à la renonciation à une autre nationalité ou à sa perte (article 15). La CEN ne modifie pas la Convention de 1963 et n'est pas incompatible avec elle; les deux instruments peuvent coexister (voir notamment l'article 26 de la CEN)¹⁰⁹. Toutefois, elles peuvent produire des effets différents en fonction du droit interne de l'État en question. C'est surtout le cas pour la pluralité de nationalités – un État dont le droit interne autorise celle-ci dans des cas autres que ceux prévus à l'article 14 de la CEN et de la Convention de 1963 pourrait ne pas vouloir être lié par le chapitre 1^{er} de cette dernière (qui porte sur la réduction des cas de pluralité de nationalités), tout en acceptant la CEN¹¹⁰.

¹⁰³ Ce cas de figure peut se produire lorsque les intéressés choisissent de conserver des liens juridiques et affectifs avec leur pays d'origine et de pouvoir transmettre la nationalité de ce pays à leurs futurs enfants ou quand le pays d'origine ne permet pas à ses ressortissants de renoncer à leur nationalité.

¹⁰⁴ Voir par exemple, O. Vonk, *Dual Nationality in the European Union*, European University Institute, Department of Law, 2010, p. 50-58. Cet auteur estime que les questions susceptibles de poser problème sur le plan juridique en cas de pluralité de nationalités – comme la loyauté, le droit de vote, la protection diplomatique, le service militaire et l'état-civil – sont en fait un faux problème et que les difficultés qu'elles occasionnent peuvent parfois être surmontées grâce à une coopération interétatique.

¹⁰⁵ Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, signée à Strasbourg le 6 mai 1963, STE n° 043. Voir également l'Accord d'interprétation de l'article 12 ; le Protocole portant modification de cette convention, ouvert à la signature à Strasbourg le 24 novembre 1977, STE n° 95, ratifié par huit États membres (mais dénoncé ultérieurement par la Suède) ; le Protocole additionnel à cette convention, ouvert à la signature à Strasbourg le 24 novembre 1977, STE n° 96, ratifié par quatre États membres et signé par deux autres.

¹⁰⁶ Article 1, section 1.

¹⁰⁷ Deuxième Protocole portant modification de la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, ouvert à la signature le 2 mars 1995, STE n° 149. En vertu de l'article 1^{er} du Deuxième Protocole à la Convention de 1963, les enfants de migrants devraient avoir la possibilité d'acquérir la nationalité du pays dans lequel ils sont nés (et résident) sans perdre leur nationalité d'origine. Cela vaut également pour les mineurs qui ont « résidé habituellement » dans le pays d'accueil avant l'âge de 18 ans. Un conjoint peut également acquérir la nationalité de l'autre conjoint et conserver sa propre nationalité.

¹⁰⁸ Voir notamment son préambule, dans lequel il est précisé que « [...] chaque Etat est libre de décider des conséquences qui découlent, dans son droit interne, de l'acquisition ou de la possession d'une autre nationalité par l'un de ses ressortissants [...] ».

¹⁰⁹ Voir les paragraphes 12 et 138 du Rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité, note 55 ci-dessus.

¹¹⁰ Ibid., paragraphe 139.

39. Les études montrent que la législation relative à la nationalité tend, dans le monde et en Europe, à autoriser la pluralité de nationalités¹¹¹. Cette tendance est également confirmée par la dénonciation de la Convention de 1963 par de nombreux États parties. Seuls deux pays (Danemark et Norvège) sont liés par cet instrument sans aucune exception. Une étude réalisée au début de l'année 2012 révèle que dans 21 États sur 31 (l'Espace économique européen (EEE) et la Suisse), l'acquisition volontaire d'une autre nationalité n'entraîne pas automatiquement la perte de la nationalité d'origine¹¹². Ce même mouvement s'observe dans les États européens non-membres de l'EEE et partout dans le monde, puisque respectivement 22 et 127 États acceptent l'acquisition volontaire d'une autre nationalité sans perte de la nationalité précédente. Comme l'ont souligné nos experts lors de l'audition de novembre 2012, cette tendance a pour conséquence positive de limiter l'apatridie¹¹³.

6. L'acquisition de la nationalité par les migrants et leurs descendants : naturalisation et applications du droit du sol (*ius soli*)

40. La naturalisation est « la forme d'accès à la nationalité qui fait le plus débat et qui donne lieu à la réglementation la plus dense » ; elle peut se définir comme « toute acquisition après la naissance d'une nationalité que l'intéressé ne possédait pas auparavant, qui doit faire l'objet d'une demande auprès des pouvoirs publics et est soumise à leur décision »¹¹⁴. On peut établir une distinction entre la procédure de naturalisation ordinaire et la procédure de naturalisation spéciale. S'agissant de la naturalisation ordinaire, les principaux critères retenus par les États sont la renonciation à la nationalité d'origine (qui est toutefois exigée moins souvent dans les pays d'Europe occidentale¹¹⁵), les connaissances en matière civique, les ressources économiques, les conditions de résidence et de connaissance de la langue, ainsi qu'un casier judiciaire vierge. La procédure de naturalisation spéciale s'applique principalement en cas de réintégration dans une nationalité antérieure, de transfert de nationalité entre conjoints, ainsi qu'aux réfugiés et aux apatrides¹¹⁶.

41. En vertu de l'article 6 (3) de la CEN, les États parties prévoient dans leur droit interne la possibilité de naturaliser des personnes qui résident « légalement et habituellement » sur leur territoire. La période de résidence exigée ne doit pas excéder 10 ans avant le dépôt d'une demande. En vertu de l'article 6(4), l'État partie doit faciliter l'acquisition de sa nationalité par certaines catégories de personnes, notamment les conjoints de ses ressortissants, les enfants d'un de ses ressortissants, les « personnes nées sur son territoire et y résidant légalement et habituellement » et les personnes qui y résident pendant un certain temps avant l'âge de 18 ans, les apatrides et les réfugiés « qui résident légalement et habituellement sur son territoire ». Le déroulement de la procédure de naturalisation et des autres procédures relatives aux questions de nationalité doit être conforme aux dispositions des articles 10 à 13 de la CEN : les décisions sont motivées par écrit (article 11), elles doivent faire l'objet d'un droit de recours (article 12) et les frais qu'elles occasionnent doivent être « raisonnables » (article 13).

42. D'après EUDO CITIZENSHIP, qui a réalisé une étude dans 33 pays européens (l'ensemble des États membres de l'UE et l'Islande, la Moldova, la Norvège, la Suisse et la Turquie), on observe les tendances suivantes en matière de procédure de naturalisation dans ces pays¹¹⁷ :

- les conditions de résidence vont de trois ans (Belgique) à 12 ans (Suisse, qui n'est pas signataire de la CEN), bien que cette condition soit le plus souvent de cinq ans. Quelques pays d'Europe méridionale et orientale imposent une période de 10 ans, qui peut être excessive¹¹⁸. De nombreux

¹¹¹ Voir, par exemple, M.P. Vink et R.-G. de Groot, note 96 ci-dessus, p. 731.

¹¹² Note 52 ci-dessus, voir notamment le tableau 1. Voir également M.P. Vink et de Groot, note 96 ci-dessus, p. 721. Comme le font remarquer ces auteurs, les citoyens d'Europe occidentale sont de moins en moins souvent confrontés à la perte de leur nationalité d'origine en raison de l'acquisition volontaire d'une autre nationalité ou de leur résidence constante à l'étranger.

¹¹³ Voir également *Variation in dual citizenship policies in the countries of the EU*, Marc Morjé Howard, *International Migration Review* Volume 39 n° 3 (automne 2005) ; *Dual citizenship: Policy trends and political participation in EU member states*, Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, avril 2008 ; Joachim K. Blatter, Stefanie Erdmann et Katja Schwanke, *Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts*, Université de Lucerne, février 2009.

¹¹⁴ [EUDO CITIZENSHIP Policy Brief No. 2, Naturalisation](#), par R. Bauböck et S. Wallace Goodman, octobre 2010.

¹¹⁵ M.P. Vink et G.R. de Groot, note 96 ci-dessus, p. 721. Comme le font remarquer ces auteurs, les citoyens d'Europe occidentale sont de moins en moins souvent confrontés à la perte de leur nationalité d'origine en raison de l'acquisition volontaire d'une autre nationalité ou de leur résidence constante à l'étranger.

¹¹⁶ Les autres cas concernent l'affinité culturelle, la socialisation et les citoyens de certains pays. Rares sont les pays qui facilitent la naturalisation des apatrides : c'est principalement le cas de la Belgique et des Pays-Bas ; R. Bauböck et K. Jeffers, [Legal obstacles and opportunities for access to citizenship](#).

¹¹⁷ Voir ci-dessus note 114, p. 1.

¹¹⁸ Voir ci-dessus note 116. Voir également [Access to citizenship and its impact of immigrants integration. European summary and standards](#), août 2013.

pays soumettent les auteurs d'une demande de naturalisation à des conditions supplémentaires, comme une résidence ininterrompue ou la comptabilisation des seules années pendant lesquelles l'intéressé possédait un permis de séjour permanent ;

- 15 États sur 33 *continuent d'exiger la renonciation à une nationalité antérieure* (c'est le cas, par exemple, de la Bulgarie et des trois pays baltes – mais une récente modification de la législation lettone permet de conserver une nationalité antérieure lorsqu'il s'agit de celle d'un État membre de l'UE ou de l'OTAN, ou de la nationalité australienne, néo-zélandaise ou brésilienne). Certains de ces États n'appliquent pas en pratique cette disposition (comme l'Espagne) ou prévoient de nombreuses exceptions (par exemple l'Allemagne ou les Pays-Bas) ;
- les États ont tendance à *mettre en place des examens officiels des compétences linguistiques et des connaissances civiques* (18 États en octobre 2010) : le nombre des pays qui vérifient les compétences linguistiques et la connaissance de l'histoire, de la Constitution, des valeurs publiques et des usages sociaux du pays a augmenté depuis 2000¹¹⁹. Il est intéressant de constater que très peu d'études ont été réalisées sur l'efficacité de ces examens, qui pourraient être considérés, d'une part, comme une incitation à acquérir des compétences linguistiques et civiques et, d'autre part, comme un moyen de dissuader les intéressés de demander leur naturalisation, car ils occasionnent bien souvent, notamment, des frais supplémentaires pour les candidats¹²⁰ ou, selon leur degré de difficulté, pourraient avoir pour but ou pour effet de ralentir la naturalisation de certains groupes minoritaires (comme les groupes ethniques russes de Lettonie ou d'Estonie)¹²¹ ;
- *la naturalisation est toujours considérée comme une décision discrétionnaire des pouvoirs publics* (seuls cinq États sur 33 – Croatie, Allemagne, Pays-Bas, Portugal et Espagne la définissent comme un droit prévu par la loi, sous réserve que les conditions fixées soient réunies) ;
- de nombreux États (16 sur 33) *facilitent la naturalisation non seulement des proches parents de ressortissants nationaux, mais également des personnes considérées comme ayant un lien ethnique ou linguistique avec la majorité de la population* (par exemple le Danemark pour les Danois du Schleswig du Sud ou la Hongrie pour les membres des minorités hongroises des pays voisins¹²²). Certains d'entre eux privilégient également l'accès à la nationalité des citoyens des pays auxquels ils sont liés par une union politique (comme les pays nordiques, sur le fondement de l'Accord relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions concernant la nationalité ; mais peu d'États membres de l'UE facilitent la naturalisation des ressortissants d'autres États membres – c'est le cas de l'Autriche, de la Grèce et de l'Italie¹²³).

43. D'après les dernières données d'EUDO CITIZENSHIP, plusieurs pays continuent à ne guère faciliter la naturalisation des conjoints de leurs ressortissants (par exemple certains États d'Europe centrale, ainsi que le Danemark, la Finlande, la Grèce ou le Luxembourg). Qui plus est, près de la moitié d'entre eux soumettent cette naturalisation à des conditions générales telles que le fait d'avoir un emploi ou des revenus réguliers (Autriche, Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Italie et Suisse)¹²⁴.

44. Comme le fait remarquer EUDO CITIZENSHIP dans son étude, l'État de droit doit être renforcé dans les procédures de naturalisation, car certains États ne motivent pas par écrit leur décision de refus (Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Islande, Malte et Pologne), tandis que d'autres ne prévoient pas de voies de recours contre cette décision (par exemple la Croatie, la Hongrie et le Royaume-Uni)¹²⁵. La procédure elle-même est souvent coûteuse pour les requérants, qui peuvent être tenus de s'acquitter de frais pour le traitement des demandes (ces frais sont extrêmement élevés en Autriche, en Grèce et en Suisse), les cours de langue et les traductions officielles de documents¹²⁶.

45. En fonction des États, la naturalisation est traitée par diverses instances : il s'agit très souvent d'un organe administratif spécialisé, mais dans certains États, le pouvoir central, y compris le gouvernement dans son ensemble (Estonie, Lettonie et Turquie), le chef de l'État (Bulgarie, Hongrie, Italie, Lituanie et République de Moldova), voire le Parlement (Belgique et Danemark), participe au processus décisionnel. Cela prouve que la naturalisation reste considérée « comme un privilège exceptionnel, accordé uniquement

¹¹⁹ Pour de plus amples précisions, voir par exemple M.P. Vink et de Groot, note 96 ci-dessus, p. 725-727.

¹²⁰ Voir note 114 ci-dessus, p. 8.

¹²¹ Ibid., p. 4-5.

¹²² Ibid., p. 7.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Voir note 116 ci-dessus.

¹²⁵ Voir note 114 ci-dessus, p. 8.

¹²⁶ Ibid.

dans l'intérêt général de l'État »¹²⁷. Les cérémonies publiques organisées pour les citoyens qui viennent d'obtenir leur naturalisation visent à souligner la valeur accordée à cette nouvelle nationalité¹²⁸.

46. D'après les experts d'EUDO CITIZENSHIP¹²⁹, le principe du droit du sang (*ius sanguinis*) continue de prévaloir dans la plupart des pays européens. Le degré d'inclusion de la législation relative à la nationalité en Europe varie considérablement d'un pays à l'autre, surtout pour ce qui est du droit du sol (*ius soli*) des deuxième et troisième générations d'immigrés et des conditions d'obtention d'une naturalisation ordinaire. Il n'existe pas de modèle commun de l'accessibilité de la nationalité aux immigrés de deuxième génération en Europe occidentale : tandis que certains pays¹³⁰ comme la Belgique et l'Allemagne ont mis en place des dispositions qui reconnaissent le droit du sol à la naissance pour la deuxième génération, combiné dans le cas de l'Allemagne avec l'obligation de faire un choix définitif une fois atteint l'âge de la majorité ; d'autres ont uniquement prévu l'octroi de la nationalité fondé sur le principe du droit du sol après la naissance, habituellement à partir de 18 ans. Quant à la transmission de la nationalité par descendance, on observe une tendance à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes¹³¹.

47. La Recommandation 2009/13 du Comité des Ministres sur la nationalité des enfants énonce un principe 17 sur l'acquisition de la nationalité par les enfants nés, sur le territoire d'un État, d'un parent étranger. En vertu de ce principe, il convient que les États membres du Conseil de l'Europe facilitent l'acquisition de la nationalité par ces enfants, avant l'âge de leur majorité, si leur parent y réside légalement et habituellement. L'acquisition de leur nationalité devrait être davantage facilitée lorsque ce parent est également né sur leur territoire.

7. Discrimination éventuelle en raison du mode d'acquisition de la nationalité et à l'occasion de l'octroi de la nationalité

48. En vertu de l'article 5 (d) (iii) de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹³², les États devraient garantir « le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique » dans la jouissance du droit à une nationalité.

49. De même, l'article 5 de la CEN prévoit que les dispositions des États relatives à la nationalité « ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique » (paragraphe 1) et que chaque État partie « doit être guidé par le principe de la non-discrimination entre ses ressortissants, qu'ils soient ressortissants à la naissance ou aient acquis sa nationalité ultérieurement » (paragraphe 2). Comme l'a souligné le haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, « la pluralité de nationalités ne devrait pas être considérée en soi comme un obstacle à l'intégration »¹³³ et il importe que les États ne pratiquent aucune discrimination à l'encontre des titulaires d'une double nationalité¹³⁴. En cas de risque de conflit de loyauté, notamment lors de prises de positions politiques très marquées, les États peuvent légitimement leur demander de renoncer à leur(s) autre(s) nationalité(s)¹³⁵.

50. L'octroi de la nationalité sur la base de critères différents en fonction des caractéristiques de l'intéressé ou du groupe auquel il appartient risque également de s'apparenter à une discrimination. Il convient de rappeler à cet égard les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration des sociétés diverses (« Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies ») (ci-après les « Lignes directrices de Ljubljana ») du haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales du 7 novembre 2012, établies à partir de l'expérience acquise par le haut-commissaire et des conseils d'experts internationalement reconnus¹³⁶. Les « Lignes directrices de Ljubljana » soulignent que la marge d'appréciation étendue des États pour l'octroi de la nationalité est cependant soumise à certaines restrictions. Il importe que l'octroi de la nationalité se fonde sur un critère de « lien véritable », ne porte pas atteinte aux principes de souveraineté et

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid., p. 10. Le Royaume-Uni a été le premier pays d'Europe à mettre en place ce type de cérémonie en 2002, voir M.P. Vink et G.-R. de Groot, note 96 ci-dessus, p. 726.

¹²⁹ Voir note 116 ci-dessus.

¹³⁰ Voir note 96 ci-dessus, p. 730.

¹³¹ Ibid., p. 731.

¹³² Ibid.

¹³³ *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, note 30 ci-dessus, paragraphe 37, p. 44.

¹³⁴ [The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations and Explanatory Note](#), haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, juin 2008, p. 21.

¹³⁴ Ibid., Recommandation 11.

¹³⁵ Ibid., p. 20.

¹³⁶ Voir note 30 ci-dessus.

de relations amicales, notamment de bon voisinage, et ne s'apparente pas à une discrimination¹³⁷. La discrimination s'entend comme tout « traitement différencié, qui exclut directement ou indirectement des groupes particuliers de l'acquisition de la nationalité en raison de leurs caractéristiques, sans poursuivre un but légitime ou sans être proportionné à ce but »¹³⁸ ; il convient de la distinguer des « distinctions justifiées » (comme les exigences linguistiques imposées pour la naturalisation ou l'acquisition facilitée de la nationalité par les citoyens en raison de leur ascendance ou de leur lieu de naissance) ou du « traitement préférentiel » réservé par les « États parents » dans l'octroi de la nationalité¹³⁹. Toutefois, comme l'a souligné le haut-commissaire pour les minorités nationales dans les Recommandations de Bolzano, l'octroi de la nationalité aux personnes vivant à l'étranger en raison de compétences linguistiques préférées ou de liens culturels, historiques ou familiaux, peut s'avérer extrêmement délicat, surtout lorsqu'il est pratiqué en masse¹⁴⁰. Il peut également entraîner une différence de traitement pour ces personnes, par rapport à d'autres résidents auxquels l'acquisition de la nationalité peut être refusée¹⁴¹.

8. Remarques finales et propositions

8.1. L'apatridie

51. La prévention et l'élimination de l'apatridie est primordiale pour le renforcement de la notion de droit à une nationalité, envisagée comme un droit de l'homme. Très souvent, et surtout dans les États récemment apparus en Europe, ce problème devait être traité en même temps que celui de la succession d'États. En pareil cas, l'apatridie survient principalement en raison de l'absence d'inclusion de tous les résidents dans le corps des citoyens au moment de l'accession à l'indépendance de l'État et ne découle pas seulement d'une discrimination ou d'un conflit de législation¹⁴².

52. Tous les États devraient prévoir une procédure d'identification de l'apatridie. Dans certains États (comme dans l'ouest des Balkans), il importe tout particulièrement de modifier la procédure d'enregistrement administratif des naissances pour veiller à ce que tous les enfants soient enregistrés immédiatement à la naissance, indépendamment du statut de leurs parents, et de sensibiliser les groupes socialement vulnérables à l'importance de l'enregistrement des naissances. En outre, la personne qui n'a pas été inscrite dans le registre des naissances devrait avoir la possibilité d'engager une procédure administrative ou une action en justice « pour démontrer la réalité et le lieu de sa naissance » aux fins d'un enregistrement ultérieur de sa naissance ; la décision de justice relative à la date et au lieu de naissance devrait lier l'administration. Les États qui comptent un grand nombre d'apatrides, de personnes de nationalité indéterminée ou de personnes qui risquent de devenir apatrides en raison d'une absence d'enregistrement à l'état-civil devraient prendre des mesures pour reconstituer les registres d'état-civil détruits et pour assurer l'enregistrement de ces populations et l'établissement de documents à leur égard. Il importe d'accorder aux apatrides un accès effectif à la justice, y compris au moyen d'une aide juridictionnelle gratuite.

53. Il convient par ailleurs de prévoir des garanties contre l'apatridie en cas de changement de nationalité, car le retrait d'une nationalité peut avoir l'apatridie pour conséquence. La perte involontaire de nationalité doit être évitée. Je considère, comme le professeur de Groot, que certaines questions controversées qui touchent aux intérêts de l'État, comme la pluralité de droits de vote, peuvent être réglées par une coordination entre les États concernés (comme c'est le cas pour la pluralité d'obligations militaires). La naturalisation des apatrides devrait être facilitée, par exemple en renonçant aux conditions de capacités linguistiques et en diminuant le nombre d'années de résidence en situation régulière exigées pour une demande de naturalisation.

54. Il convient d'octroyer la nationalité aux enfants nés sur le territoire d'un État et qui n'acquièrent pas une autre nationalité à la naissance, conformément aux instruments juridiques internationaux, parmi lesquels la Convention de 1961, la CEN et la Recommandation CM (2009) 13. Mais je partage avec nos experts l'idée que la CEN n'est pas parfaite à cet égard. Bien qu'elle exige que la nationalité soit accordée à ces enfants, elle admet aussi la condition de « résidence légale et habituelle » pendant une période de cinq ans au maximum lorsque l'État ne prévoit pas l'acquisition, de droit, de la nationalité à la naissance et qu'une demande doit être déposée au nom de l'enfant auprès de l'autorité compétente (article 6, alinéa 2b). Le cas de l'Estonie et de la Lettonie, que nous avons évoqué plus haut, montre que la procédure d'octroi sur

¹³⁷ Ibid., p. 41.

¹³⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), *General Comment No 11 on discrimination on the ground of citizenship*, 1993, et CERD Genève, *Comment No 30 on discrimination against non-citizens*, 2004.

¹³⁹ Voir note 30 ci-dessus, p. 41 et 43.

¹⁴⁰ Voir note 134 ci-dessus, p. 19.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Voir plus haut la note 52 p. 107.

demande de la nationalité aux enfants apatrides ne permet pas nécessairement de prévenir l'apatridie, de sorte que l'octroi, de droit, de la nationalité à la naissance semble le seul moyen efficace de réaliser cet objectif. En outre, comme l'a fait remarquer Mme Sturkenboom lors de l'audition de novembre 2012, la condition de « résidence légale » n'est pas conforme à la Convention de 1961¹⁴³. Dans les pays qui imposent une condition de résidence légale ou permanente, les enfants en situation de migration irrégulière demeurent apatrides, même s'ils ont habituellement résidé dans le pays où ils sont nés pendant une longue période et s'ils n'ont aucun lien pertinent avec un autre pays. Le souhait des parents de ne pas enregistrer leur enfant, qui dans ce cas serait apatride, en qualité de citoyen de l'État dans lequel il est né pourrait être respecté uniquement s'ils apportent la preuve que l'enfant obtiendra immédiatement la nationalité d'un autre État, car le choix de demeurer apatride ne saurait en aucun cas être conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

55. À cet égard, nous avons, en notre qualité de parlementaires, un rôle déterminant à jouer, en persuadant nos collègues parlementaires d'adopter des lois conformes aux principes précités et en tenant nos gouvernements pour responsables de leur mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle j'invite les parlements nationaux à adopter une législation qui permettra l'acquisition de la nationalité par les apatrides sans obstacle excessif et qui empêchera les enfants de devenir apatrides à la naissance. Mais il ne suffit pas d'avoir de bonnes lois, conformes aux normes internationales ; il importe de les mettre en œuvre de manière à garantir une véritable protection contre l'apatridie. J'invite également toutes les autorités nationales à définir et à mettre en œuvre une politique qui remédiera à l'absence d'enregistrement à l'état-civil et/ou d'établissement de documents, ainsi qu'à toute autre situation qui pourrait contribuer à une apatridie, en levant les obstacles dans ce domaine.

8.2. *L'accès à la nationalité des immigrés de longue durée*

56. Comme l'a souligné le haut-commissaire pour les minorités nationales dans ses Lignes directrices de Ljubljana, « une politique de nationalité inclusive et non discriminatoire représente un aspect important de la politique d'intégration » et l'accès à la nationalité est un « élément essentiel de l'intégration »¹⁴⁴. La tendance à refuser aux migrants de longue durée l'accès à la nationalité du pays de résidence est un obstacle à leur pleine intégration dans ce pays. Elle les prive notamment de la pleine jouissance des droits politiques, puisque ceux-ci sont généralement subordonnés à la nationalité. Elle entraîne également une discrimination dans divers domaines. Ainsi, les migrants de longue durée peuvent souvent avoir l'impression d'être traités comme des individus de deuxième classe. La situation de leurs enfants est encore plus préoccupante : ils risquent de devenir apatrides (s'ils n'acquièrent ni la nationalité de leurs parents, ni celle de leur pays de naissance) ou de souffrir de certains désavantages dans leur pays de naissance et de résidence parce qu'ils ne possèdent que la nationalité du pays d'origine de leurs parents, avec lequel il arrive qu'ils n'aient aucun lien véritable. Dans certains cas, les enfants n'ont pas la nationalité de leur pays de naissance et de résidence uniquement parce que leurs parents n'ont pas rempli les conditions complexes des demandes de nationalité dans les délais prescrits. Compte tenu de l'augmentation du nombre de migrants au cours des dernières décennies, cette situation s'avère préoccupante.

57. La pluralité de nationalités devient une indéniable réalité dans bon nombre de sociétés européennes, en raison de la circulation croissante des personnes à travers les frontières, de la diversité au sein des familles à travers les générations et des mesures prises par les États pour conserver des liens juridiques avec les populations émigrées à l'étranger. Je considère donc qu'il convient de ne pas empêcher les immigrés de longue durée et leurs descendants d'acquérir la nationalité de leur pays d'accueil, tout au moins lorsque l'abandon de leur nationalité d'origine n'est pas possible, ce que traduit également l'article 16 de la Convention européenne sur la nationalité de 1997, qui traite de la conservation de la nationalité antérieure¹⁴⁵. L'octroi de la nationalité aux résidents de longue durée, sans exiger qu'ils renoncent à leur nationalité précédente, ne peut que favoriser leur intégration dans leur pays de résidence. S'agissant des procédures de naturalisation, il importe que les États (au moins ceux qui adhèrent à la CEN) mettent en œuvre les principes nés de la CEN : la période de résidence exigée pour la naturalisation ne devrait en aucun cas excéder 10 ans, cinq ans idéalement. Il convient de respecter les conditions de procédure et d'éviter toute discrimination des citoyens naturalisés. Il importe que les dispositions relatives aux questions de nationalité ne comportent aucune distinction susceptible d'entraîner une discrimination.

¹⁴³ Un État peut prévoir qu'une personne qui serait autrement apatride, née sur son territoire, « ait résidé habituellement » sur le territoire de l'État où elle est née pour pouvoir acquérir la nationalité de cet État, voir l'article 1(2)(b) de la Convention de 1961.

¹⁴⁴ Voir plus haut la note 30, paragraphe 32, p. 40.

¹⁴⁵ « Un Etat Partie ne doit pas faire de la renonciation ou de la perte d'une autre nationalité une condition pour l'acquisition ou le maintien de sa nationalité lorsque cette renonciation ou cette perte n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée ».

8.3. Vers une nouvelle convention ?

58. Compte tenu des tendances actuelles de la naturalisation des migrants, de l'acceptation de la pluralité de nationalités, du nombre d'instruments juridiques internationaux en vigueur et de la faible ratification des principaux d'entre eux, comme la CEN, on peut se demander si une nouvelle convention ne s'avérerait pas nécessaire. On peut également considérer que la CEN pourrait être améliorée, par exemple en définissant le critère de « la résidence légale et habituelle » ou en traitant spécifiquement de la nationalité des enfants nés à l'étranger hors des liens du mariage¹⁴⁶.

59. Selon le professeur de Groot, une nouvelle convention complète sur les questions de nationalité ou un protocole à la CEN fondé sur la Recommandation (2009)13 du Comité des Ministres serait souhaitable, mais son élaboration pourrait présenter quelques risques, car certains acquis existants pourraient être remis en question au cours des négociations. Qui plus est, cette nouvelle convention ou ce nouveau protocole pourrait rencontrer les mêmes difficultés de ratification que la CEN. Je suis donc enclin à penser, comme le professeur Galicki, que le cadre juridique existant est suffisant, mais qu'il convient d'améliorer sa mise en œuvre.

8.4. Un nouveau comité d'experts ?

60. La CEN et la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États de 2006 ont été rédigées par le Comité d'experts sur la nationalité, qui a été créé en 1995 et a subitement mis un terme à ses activités en 2005, après avoir achevé ses travaux sur cette dernière convention. Il y a eu, par la suite, une tentative de poursuivre ses activités sous la forme du Groupe de spécialistes sur la nationalité (CJ-S-NA), qui, après s'être réuni trois fois en 2008, a cessé ses activités en 2009 en adoptant son rapport final¹⁴⁷. Ce dernier recommande au CDCJ de réinstaurer dès que possible le Comité d'experts sur la nationalité, composé des représentants de tous les États membres, et de lui donner notamment pour mandat de :

- régulièrement promouvoir et faire le point sur l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe et aux autres instruments dans le domaine de la nationalité
- examiner les questions pertinentes dans le domaine de la nationalité où de futurs travaux du Conseil de l'Europe, qui ne se limitent pas aux activités normatives, - si nécessaire
- proposer et entreprendre des activités pertinentes dans le domaine de la nationalité, y compris en coopération avec des institutions partenaires
- préparer, promouvoir et assurer le suivi des Conférences européennes sur la nationalité.

61. Bien qu'une quatrième Conférence européenne sur la nationalité ait eu lieu en décembre 2010, la recommandation susmentionnée de réactiver le Comité d'experts sur la nationalité n'a jamais été suivie d'effet. Je considère qu'au vu de l'importance des questions de nationalité dans les sociétés actuelles, en raison de la mobilité internationale et de l'ampleur de l'apatridie en Europe, la réactivation de ce comité serait extrêmement utile, car il pourrait régulièrement suivre la mise en œuvre de la CEN et des autres conventions relatives à la nationalité, promouvoir l'adhésion à ces instruments et proposer de nouvelles normes, si besoin était.

62. Comme l'a souligné à juste titre un expert, ces 15 dernières années le Conseil de l'Europe « s'est pour l'essentiel attaché au développement de normes juridiques sur l'apatridie, alors que d'autres domaines, à l'exception de la promotion de l'adhésion à la Convention européenne sur la nationalité et à la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, n'ont pas été explorés ou développés »¹⁴⁸. Il serait donc utile d'examiner les autres questions juridiques relatives à l'augmentation des cas de pluralité de nationalités, comme l'acquisition de la nationalité à la naissance, par naturalisation ou par réintégration¹⁴⁹. Une réflexion plus approfondie pourrait être menée, surtout à propos de la naturalisation, sur les notions de « résidence »¹⁵⁰ associées à la naturalisation et à la réintégration ou, plus précisément de « résidence habituelle » des parents d'un enfant né sur le territoire d'un État, lorsque l'acquisition de la

¹⁴⁶ Voir notamment [Nationalité de l'enfant – Étude de faisabilité, CDCJ-BU](#), préparée par Z. Galicki, CDCJ-BU(2006) 29, Strasbourg 12 décembre 2006.

¹⁴⁷ Rapport final du Groupe de spécialistes sur la nationalité (CJ-S-NAT), CJ-S-NAT (2008) 24.

¹⁴⁸ [Étude de faisabilité d'un instrument juridique dans le domaine du droit de la nationalité et de la famille](#) (y compris la promotion de l'acquisition de la citoyenneté), rapport préparé par A. Prvinšek Persoglio et le Centre international pour le développement de politiques migratoires, CDCJ (2012) 11 Fin, Strasbourg, 11 février 2012, p. 78.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Voir également les conclusions de [4^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la nationalité](#), « [Les notions de nationalité au temps de la mondialisation](#) », Strasbourg, 17 décembre 2008.

nationalité se fait par le droit du sol¹⁵¹ (voir CM/Rec(2009) 13). Une étude d'experts de 2012 proposait que ces questions, y compris la façon de qualifier le caractère discontinu de la résidence ou de démontrer la réalité d'une présence) soient développées dans une nouvelle recommandation du Comité des Ministres¹⁵².

8.5. Conclusion

63. Bien que la question de l'octroi de la nationalité ait été considérée pendant longtemps comme une prérogative des États, la nationalité est aujourd'hui de plus en plus envisagée comme une question relative aux droits de l'homme. L'harmonisation de ces deux tendances s'impose. Il existe désormais un compromis sur le fait que le droit à une nationalité est un droit individuel, mais que les conditions de son octroi sont définies par les États. Toutefois, trois principes fondamentaux doivent être respectés par les États : i) toute personne a droit à une nationalité, ii) l'apatridie doit être évitée et iii) nul ne doit être arbitrairement privé de sa nationalité.

64. La CEN et la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États de 2006 comportent quelques dispositions essentielles, dont la mise en œuvre revêt une importance capitale pour la jouissance effective du droit à une nationalité dans l'espace du Conseil de l'Europe. Elles sont les suivantes :

- i) le principe de non-discrimination, en droit et en pratique
- ii) la protection particulière qui doit être accordée par les États aux enfants nés sur leur territoire et qui n'acquièrent pas d'autre nationalité à la naissance
- iii) les conditions restrictives en vertu desquelles une personne peut perdre sa nationalité de plein droit
- iv) l'obligation faite aux États de motiver par écrit leurs décisions prises en matière de nationalité.¹⁵³

65. Toutefois, l'expérience (et notamment l'étude précitée menée dans l'UE et les pays de l'AELE) montre que la mise en œuvre de ces normes se heurte à des obstacles dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. En outre, la CEN et les autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux questions de nationalité n'ont été ratifiés que par une minorité de ses États membres, tandis que les conventions des Nations Unies de 1954 et 1961, qui visaient à prévenir l'apatridie, n'ont toujours pas été ratifiées par certains États membres du Conseil de l'Europe.

66. Il convient donc de mettre davantage l'accent sur la nécessité de ratifier et de mettre en œuvre ces instruments, afin que le « droit d'être titulaire de droits » soit garanti dans l'ensemble de l'espace du Conseil de l'Europe. Il importe que la CEN soit ratifiée par l'ensemble des États membres et soit mise en œuvre, car elle représente le principal instrument capable de combler les lacunes nées de l'absence de droit à une nationalité dans la Convention européenne des droits de l'homme. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la CEN est neutre à l'égard de la pluralité de nationalités et sa ratification n'entraînerait pas automatiquement la pleine acceptation de ce phénomène. Elle ne conférerait pas davantage l'accès illimité à la nationalité aux immigrés de longue date, car elle permet aux États membres de les naturaliser après une période maximale de 10 ans de résidence « légale et habituelle » et les États conservent une marge d'appréciation étendue pour l'application concrète de ce critère.

67. Les questions relatives à la nationalité ont toujours présenté énormément d'intérêt pour le Conseil de l'Europe. Elles ont même été inscrites sur la liste de ses priorités lors du Sommet des chefs d'État de Varsovie en 2005¹⁵⁴. C'est la raison pour laquelle il convient de reprendre les travaux sur les questions de nationalité, si possible au travers d'un comité d'experts qui pourrait promouvoir l'adhésion à la CEN et réfléchir à d'autres moyens de l'améliorer.

68. Prévenir l'apatridie en général et accorder un accès à la nationalité aux résidents en situation régulière de longue date est sans aucun doute une question aussi bien politique que juridique, car ces deux objectifs relèvent de la compétence des États. L'ampleur de l'immigration dans de nombreux pays d'Europe (occidentale) a entraîné une instrumentalisation de l'octroi de la nationalité dans le cadre des politiques d'intégration et l'importance de la nationalité en tant que statut identitaire s'est accrue ces toutes dernières années¹⁵⁵. Les États doivent trouver le moyen d'utiliser la naturalisation comme une mesure d'intégration, de

¹⁵¹ Voir plus haut la note 147, p. 79.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Voir plus haut la note 24, p. 330.

¹⁵⁴ « Le droit de la nationalité sous tous ses aspects, y compris la promotion de l'acquisition de la citoyenneté, ainsi que le droit de la famille sont des points d'attention du Conseil de l'Europe. Le Conseil, comme organisation internationale appropriée, continuera à développer son action dans ces domaines du droit », Documents CM des Délégués des Ministres, [CM\(2005\)80 final 17 mai 2005, Plan d'action](#).

¹⁵⁵ Voir plus haut la note 96, p. 714.

façon non discriminatoire, afin d'améliorer l'intégration de groupes importants de résidents de longue date qui n'en sont pas ressortissants. Lorsque ces groupes sont apatrides, en droit ou de fait, leur présence de longue durée « va à l'encontre de l'intégration de la société et peut présenter des risques pour la cohésion et la stabilité de la société »¹⁵⁶.

69. Aucune avancée n'est possible sans volonté politique. Il convient donc d'accorder à ces questions un caractère plus prioritaire et que des mesures supplémentaires soient prises par les gouvernements, les médiateurs, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et la société civile. Il importe par ailleurs que les gouvernements intensifient la coopération avec des comités d'experts internationaux, afin de prévoir un cadre dans lequel régler les problèmes posés par les questions de nationalité, et qu'ils améliorent le partage interétatique des informations relatives aux questions de nationalité.

¹⁵⁶ Ibid., p. 43.