

Doc. 10770
21 décembre 2005

Projet de Protocole sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats¹

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur : M. Jaume Bartumeu Cassany, Andorre, Groupe Socialiste

Résumé

Le droit de la personne à la nationalité est un droit fondamental reconnu par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne sur la nationalité de 1997. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme accueille avec satisfaction le projet de Protocole sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, qu'elle considère comme un instrument indispensable et complémentaire aux conventions existantes. Elle soutient pleinement l'objectif poursuivi d'éviter les cas d'apatridie en facilitant l'acquisition de la nationalité et souscrit dans l'ensemble aux dispositions qu'il énonce.

La Commission propose, toutefois, plusieurs amendements à ce projet d'instrument. D'une part, elle regrette que le projet, limité aux cas en relation avec la succession d'Etats, ne permette pas de régler les cas existants d'apatridie antérieurs à la succession d'Etats. D'autre part, certaines dispositions du projet, dans leur formulation actuelle, pourraient être améliorées de sorte à prendre en compte les opinions précédemment émises par l'Assemblée parlementaire, par la Commission de Venise, ainsi que la Résolution 55/153 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats.

¹ Voir Doc 10646.

I. **Projet d'avis**

1. Le droit de la personne à la nationalité est un droit fondamental reconnu par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne sur la nationalité de 1997. L'Assemblée parlementaire accueille donc avec satisfaction le projet de Protocole sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, qu'elle considère comme un instrument indispensable et complémentaire aux conventions existantes. Elle soutient pleinement l'objectif poursuivi d'éviter les cas d'apatridie en facilitant l'acquisition de la nationalité et souscrit dans l'ensemble aux dispositions qu'il énonce.

2. Elle rappelle, à cet égard, son Avis n° 200 (1997) sur le projet de convention européenne sur la nationalité et se félicite que son appel à « développer les dispositions relatives à la succession d'Etats (...) » ait été entendu.

3. L'Assemblée constate que le projet de Protocole s'applique à l'égard d'une succession d'Etats qui interviendrait postérieurement à son entrée en vigueur. L'Assemblée regrette que le présent projet de Protocole, limité aux cas en relation avec la succession d'Etats, ne permette pas de régler les cas existants d'apatridie antérieurs à la succession d'Etats. Elle appelle, en conséquence, les futurs Etats parties à s'engager activement dans la démarche voulue depuis des années par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire de réduire de manière concrète et effective les cas d'apatridie dans les Etats membres. Elle leur demande, de manière plus volontariste, de s'inspirer, dans l'élaboration de leur législation, des principes et dispositions qui figurent dans la Recommandation N° R(99)18 du Comité des Ministres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie.

4. L'Assemblée rappelle sa Recommandation 1223 (1993) relative aux réserves formulées par des Etats membres au Conseil de l'Europe dans laquelle elle estimait qu'il était « souhaitable, sinon nécessaire, de réduire considérablement le nombre des réserves faites aux conventions du Conseil de l'Europe ». Elle constate à regret que le projet de Protocole permet aux Etats de formuler des réserves sur au moins deux dispositions fondamentales du Protocole, au détriment de la cohérence et de l'efficacité du protocole ainsi que de l'harmonisation nécessaire des législations nationales.

5. Certaines dispositions du projet de Protocole, dans leur formulation actuelle, pourraient être améliorées de sorte à prendre en compte les opinions précédemment émises notamment par l'Assemblée et la Commission de Venise. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'introduire les amendements suivants, qu'elle considère comme essentiels, au projet de Protocole :

5.1. changer le titre du projet de protocole en «Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats » et remplacer le terme «protocole» par «convention» dans tout le texte;

5.2. modifier **l'alinéa e. de l'article 1** («Définitions»), en « l'expression "personne concernée" désigne tout individu qui, au moment de la succession d'Etats

a) possède la nationalité de l'Etat prédécesseur et qui est ou deviendrait apatride par suite de la succession d'Etats

b) réside légalement et habituellement sur le territoire objet de la succession et qui est apatride au moment de la succession » ;

5.3. remplacer **l'article 4** («Non discrimination») par le texte suivant : « Les Etats concernés ne font aucune discrimination à l'encontre de quelque personne concernée ni pour quelque raison que ce soit fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.» ;

5.4. modifier **l'article 5.1.** en remplaçant « l'Etat successeur accorde sa nationalité » par « La nationalité de l'Etat successeur est acquise » ;

5.5. ajouter un nouveau alinéa après **l'article 5.2.c.** libellé comme suite : « la filiation à l'égard d'une personne couverte par cet article ou le mariage avec une personne couverte par cet article » ;

5.6. à **l'article 5** ajouter un nouvel alinéa **3.** libellé comme suit « La nationalité de l'Etat successeur est également acquise aux personnes qui, au moment de la succession d'Etats, résidaient légalement et habituellement sur le territoire objet de la succession et qui sont apatrides au moment de la succession» ;

5.7. au début de **l'article 7** ajouter une nouvelle phrase libellée comme suit « Les Etats concernés doivent tenir compte de la volonté des personnes concernées chaque fois que ces dernières remplissent les conditions d'obtention de la nationalité de deux Etats ou plus » ;

5.8. à **l'article 7** ajouter *in fine* un nouvel alinéa libellé comme suit « L'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur ou l'option en faveur de la nationalité de l'Etat prédécesseur ou de l'un des Etats successeurs suite à la volonté exprimée par la personne concernée ne doit pas avoir de conséquences préjudiciables pour les optants, en particulier en ce qui concerne leur droit de résider sur le territoire de l'Etat successeur et sur leurs biens, meubles ou immeubles, qui s'y trouvent. » ;

5.9. après **l'article 7** ajouter un nouvel article libellé comme suit « DATE D'EFFET - L'acquisition de la nationalité de l'Etat successeur ou l'acquisition de la nationalité par l'exercice d'un droit d'option, prend effet à la date de cette succession si la personne concernée devait être apatridie durant la période séparant la date de la succession d'Etats de la date de l'acquisition de la nationalité. » ;

5.10. modifier **l'article 8.2** en remplaçant « Avant de lui accorder sa nationalité » par « Avant de lui attribuer la nationalité » ;

5.11. remplacer **l'article 10** par la phrase suivante : « La nationalité d'un Etat concerné est acquise de plein droit à l'enfant d'une personne concernée né sur le territoire d'un Etat concerné et dès sa naissance si, faute d'agir ainsi, l'enfant serait apatride. » ;

5.12. après **l'article 10** ajouter un nouvel article libellé comme suit « LEGISLATION ET REGLEMENTATION SUR LA NATIONALITE - Les Etats concernés doivent adopter sans retard les lois et réglementations sur la nationalité en relation avec la succession d'Etats. » ;

5.13. remplacer **l'article 11** par le texte suivant : « Les Etats concernés doivent prendre sans retard toutes les mesures appropriées pour que les personnes concernées soient informées, de manière suffisante et dans les meilleurs délais, de l'effet des règles et procédures relatives à l'acquisition de la nationalité, des options qu'elles peuvent leur offrir ainsi que des conséquences que l'exercice de ces options aura pour leur statut. » ;

5.14. après **l'article 11** ajouter un nouvel article libellé comme suit « DROIT A UN RECOURS EFFECTIF – Les décisions prises par l'Etat concerné à l'égard des demandes relatives à l'acquisition, la conservation, la privation, le retrait ou le refus d'octroi de la nationalité ou à l'exercice d'un droit d'option à l'occasion de la succession d'Etats sont signifiées par écrit ; les personnes concernées ont droit à un recours administratif ou judiciaire effectif. » ;

5.15. remplacer la totalité de **l'article 19** par ce qui suit : « Aucune réserve n'est admise à l'égard de la présente Convention. ».

6. L'Assemblée appelle, en conséquence, les Etats membres du Conseil de l'Europe à signer et ratifier cet instrument dès que possible, et dans une démarche volontariste, à reconnaître par déclaration que le protocole aura effet rétroactif aux cas d'apatridie existants. Elle constate que 14 Etats seulement ont ratifié la Convention européenne sur la nationalité (STE 166) et que douze autres l'ont signée, ce qui est décevant. Elle encourage les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier la convention.

II. Exposé des motifs, par M. Bartumeu Cassany, rapporteur

1. Introduction

1. Le droit de la personne à une nationalité est un droit fondamental reconnu par l'article 15 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et l'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité. La nationalité est le lien juridique garantissant à une personne la pleine jouissance de ses droits individuels en tant que membre de la communauté politique. L'apatridie est la situation dans laquelle une personne ne peut pas jouir des droits basés sur la possession de la nationalité, ni bénéficier de la protection accordée par chaque Etat à ses ressortissants à l'étranger. L'apatridie rend impossibles la reconnaissance de la personnalité juridique et la jouissance des droits civils et politiques, et engendre une condition d'extrême vulnérabilité².

2. Par conséquent, la prévention, l'évitement et l'élimination des cas d'apatridie constituent la principale préoccupation de la communauté internationale dans le domaine de la nationalité. Le droit coutumier international veut que les Etats soient tenus, quand ils définissent qui sont leurs ressortissants, d'éviter les cas d'apatridie. Plusieurs instruments internationaux, contraignants ou pas, s'attaquent aussi à ce problème. Les premiers incluent la Convention des Nations Unies de 1954 relative au statut des apatrides (entrée en vigueur au 6 juin 1960, 57 Etats parties), la Convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (entrée en vigueur au 13 décembre 1975, 29 Etats parties dont 14 Etats membres du Conseil de l'Europe), la Convention européenne de 1997 sur la nationalité (14 ratifications, 12 signatures, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000) et la Convention de la Commission internationale de l'état civil de 1973 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités.

3. Les instruments non contraignants incluent notamment : la Déclaration de la Commission de Venise relative aux incidences de la succession d'Etats en matière de nationalité des personnes physiques, adoptée le 14 septembre 1996 ; la Recommandation N° R(99)18 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie du 15 septembre 1999 ; et les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats, présentés par la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies sous forme d'une déclaration dont le texte figure à l'annexe de la Résolution 55/153 adoptée le 12 décembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

4. La prévention de l'apatridie dans le contexte de la succession d'Etats est l'une des questions spécifiques abordées dans les instruments susmentionnés (voir la Convention des Nations Unies de 1961 et la Convention européenne sur la nationalité). Cependant, les règles existantes se limitent à l'énoncé de certains principes fondamentaux et pèchent par le côté incomplet de leurs dispositions. Ainsi, la Convention européenne sur la nationalité dans son chapitre VI établit les principes de base à respecter en matière de nationalité dans les cas de succession d'Etats ; elle encourage les Etats parties concernés à régler, par voie d'accord international, les questions liées à la nationalité ; et pose des principes applicables aux non-ressortissants. Cet instrument s'abstient cependant de prévoir des règles spécifiques que les parties seraient tenues de respecter en cas de succession d'Etats. Comme indiqué par l'Assemblée parlementaire, « le chapitre VI relatif à la succession d'Etats, manque singulièrement d'ambition ; il ne contient aucune règle concrète et se cantonne à un trop grand degré de généralité »³.

5. Au cours de l'élaboration de la Convention européenne sur la nationalité, les rédacteurs tentèrent de dresser une liste exhaustive des règles relatives aux conséquences de la succession d'Etats sur la nationalité. Compte tenu des divergences considérables entre les Etats, ces ambitions durent être revues à la baisse et le texte retenu se contente d'établir les *principes* applicables en cas de succession d'Etats⁴. En conséquence, le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA) reçut le mandat, en 2001, de préparer une étude de faisabilité à l'intention du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) sur la nécessité de préparer un instrument additionnel à la Convention européenne sur la nationalité visant l'apatridie en relation avec la succession d'Etats.

² *Dilcia Yean and Violeta Bosico v. Dominican Republic*, arrêt rendu le 7 octobre 2005 par la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme.

³ Exposé des motifs relatif à l'Avis n°200 (1997) sur le projet de Convention européenne sur la nationalité (Doc. 7718, de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, rapporteur : M. Lubomir FOGAS).

⁴ « Droit international et nationalité dans le contexte de la succession d'Etats », rapport de M. Roland Schärer, Série : "Science technique de la démocratie", No 21, 1997 ; p. 96.

6. Sur la base de l'étude de faisabilité adoptée en 2001⁵, le CJ-NA fut invité par le CDCJ à élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne sur la nationalité - concernant la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats - en tenant compte des règles et des principes pertinents préparés par le CJ-NA en 2002 et 2003. Le Projet de Protocole sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats fut finalisé en décembre 2004 et, lors de leur 930^e réunion tenue le 15 juin 2005, les Délégués des Ministres décidèrent d'inviter l'Assemblée parlementaire à donner un avis sur ce texte.

7. La préparation de l'instrument additionnel sur la prévention des cas d'apatridie mérite d'être d'autant plus saluée qu'elle reflète la position de l'Assemblée concernant le renforcement - sur la base notamment des travaux de la Commission de Venise - des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité relatives à la succession d'Etats (chapitre VI) et qu'il est essentiel d'élargir le champ des garanties et des droits des ressortissants des Etats prédécesseurs (qui devraient jouir des droits politiques et sociaux et d'un « recours effectif » contre la privation, le retrait ou le refus d'octroi de la nationalité⁶).

2. Caractère de l'instrument

8. Bien que le mandat du CJ-NA mentionne l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne sur la nationalité, le Comité a décidé de conférer au Protocole un caractère indépendant, de manière à ce qu'un Etat puisse y accéder sans être partie à la Convention. Cette approche mérite d'être saluée. Cependant, compte tenu de l'importance de la question réglementée par ce nouvel instrument contraignant et de son caractère déjà indépendant, le rapporteur estime qu'il conviendrait d'envisager le changement de sa dénomination en « Convention ». Pareil changement permettrait d'attirer davantage l'attention sur la question de l'apatridie, en particulier dans le contexte d'une succession d'Etats ; elle s'inscrirait en outre dans la pratique du Conseil de l'Europe qui mentionne les instruments indépendants comme des « conventions » ou des « accords ». Bien que cette dénomination n'affecte pas le caractère juridique (contraignant) de l'instrument, il apparaît souhaitable de préserver la cohérence du *corpus juris* du Conseil de l'Europe.

3. Portée de l'instrument

9. La portée du Projet de protocole est doublement limitée :

- d'une part, aux cas d'apatridie spécifiquement liés à une succession d'Etats ;
- d'autre part, aux cas d'apatridie résultant d'une succession d'Etats, c'est-à-dire survenus ou qui surviendront suite à la succession ; cela exclut les cas antérieurs à la succession c'est-à-dire les personnes déjà apatrides au moment de la succession d'Etats ainsi que les cas de personnes qui deviendraient apatrides après (et non suite à) une succession d'Etats.

Cette approche partielle ne permet donc d'aborder qu'une partie des questions liées aux rapports entre succession d'Etats et nationalité.

10. Sur le premier point, il convient de relever que la Convention européenne sur la nationalité ainsi que la Recommandation N°R(99)18 du Comité des Ministres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie, qui était déjà venue à l'époque la compléter, traitent de la question générale de l'apatridie. Toutefois, les dispositions de ladite Recommandation n'ont aucune force contraignante et celles de la Convention se bornent à l'énoncé de principes de base.

11. Sur le second point, la possibilité d'**élargir la portée du texte afin qu'il inclue les personnes déjà apatrides au moment de la succession** mérite l'attention⁷. Très souvent, les habitants du territoire concerné par la succession incluent des apatrides résidant sur ledit territoire à la date de la succession.

⁵ Étude de faisabilité réalisée sur la base d'un projet de rapport préparé par M. Roland Schärer, CJ-NA (2001) 1 Rev3, 12 octobre 2001.

⁶ Avis n°200 (1997), paragraphe 12.

⁷ « Alors que les personnes résidant habituellement sur le territoire absorbé et possédant la nationalité de l'Etat prédécesseur ne peuvent pas recevoir la nationalité de l'Etat successeur, les apatrides résidant aussi sur ce territoire sont placés dans la même position que les personnes nées avec la nationalité de l'Etat prédécesseur. Chaque Etat a le droit 'virtuel' de naturaliser les apatrides résidant sur son territoire ». D.P.O'Connell, *The Law of State Succession* (Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press, 1956), p. 257 et 258 ; cité dans le premier rapport consacré à la succession d'Etats et à son incidence sur la nationalité des personnes physiques rédigé par le Rapporteur spécial des Nations Unies, M. Václav Mikulka, 1995 (A/CN.4/467).

12. Les Etats devraient être encouragés, sinon contraints, à profiter de la succession d'Etats pour réduire ou éliminer les cas existants d'apatridie n'étant pas la conséquence de la succession. Les successions d'Etats sont en effet généralement suivies de l'adoption d'une législation spéciale sur la nationalité des Etats concernés. Or, l'adoption de pareille législation n'a été que rarement mise à profit pour permettre aux apatrides de solliciter la nationalité de l'Etat successeur⁸.

13. L'article 14 paragraphe 2 du projet de Protocole stipule qu'un Etat concerné peut déclarer lors de son adhésion à l'instrument qu'il appliquera également les dispositions du protocole à une succession d'Etats survenue antérieurement à son entrée en vigueur. C'est un élément positif, mais à la portée limitée.

14. Le Conseil de l'Europe devrait saisir l'opportunité de l'élaboration d'un nouvel instrument pour s'engager dans une démarche véritablement volontariste visant à réduire les cas d'apatridie existants au moment de la succession. À cette fin, le texte du Protocole pourrait s'inspirer de la recommandation contenue dans la Déclaration de la Commission de Venise. En vertu du point 11 de ladite Déclaration, « il serait souhaitable que l'Etat successeur accorde sa nationalité : a) aux personnes résidant de manière permanente sur le territoire objet de la succession qui sont apatrides au moment de la succession ; b) aux personnes originaires du territoire objet de la succession, ne résidant pas sur ce territoire, qui sont apatrides au moment de la succession. »

15. De même, comme indiqué dans le rapport explicatif du Projet de Protocole (paragraphe 9), la définition de « l'apatridie », en termes d'obligation juridiquement contraignante pour les Etats concernés, est donc limitée aux « apatrides de droit », même si l'Acte final de la Convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie recommande que les personnes « apatrides de fait » soient, autant que possible, traitées comme des « apatrides de droit » pour leur permettre d'acquérir une nationalité effective.

4. Non-discrimination (article 4)

16. L'article 4 prévoit que, lorsqu'ils appliquent le Protocole, les Etats concernés n'exercent aucune discrimination à l'encontre de quelque personne concernée, ni pour quelque raison que ce soit. Ce principe de non-discrimination se fonde sur la Convention européenne des droits de l'homme (article 14) et sur son Protocole additionnel n°12. Le rapport explicatif du Projet de Protocole souligne l'inadmissibilité absolue de la discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

17. Cette longue liste, non exhaustive, des motifs éventuels de discrimination est une référence utile pour toute personne dépourvue de bagage juridique mais s'estimant affectée par la succession d'Etats. Il est peu probable qu'une telle personne puisse avoir accès au rapport explicatif, de sorte que la liste devrait être insérée dans le corps du Projet de Protocole. L'article 4 aurait alors une construction analogue à celle de l'article 14 de la CEDH et se lirait comme suit : « ... Les Etats concernés ne font aucune discrimination à l'encontre de quelque personne concernée ni pour quelque raison que ce soit fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. ».

5. Responsabilité de l'Etat successeur (article 5)

18. Dans l'article 5, paragraphe 1 (« L'Etat successeur accorde sa nationalité aux personnes qui, au moment de la succession d'Etats, possédaient la nationalité de l'Etat prédécesseur, et qui sont ou deviendraient apatrides par suite de la succession d'Etats... »), l'emploi du verbe « accorder » pourrait être mal interprété comme se référant uniquement à des situations où une demande doit être soumise et résulter d'un acte de volonté. Une clarification s'impose et il conviendrait donc de remplacer le début de la phrase par « **La nationalité de l'Etat successeur est acquise** » et d'introduire une modification similaire dans les articles 8 et 10 du Projet de Protocole.

⁸ Par exemple, l'article 18 de la Loi de 1991 sur la citoyenneté de la Fédération de Russie (abrogée par la Loi de 2002) permettait d'acquérir la nationalité russe - par le biais d'une procédure d'enregistrement - à tous les apatrides qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, résidaient à titre permanent sur le territoire de la Russie ou d'autres républiques de l'ex-URSS et qui entamaient ladite procédure dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la Loi. L'article 2 de la Loi de 1991 sur la citoyenneté de l'Ukraine (abrogée par la Loi de 2001) prévoyait l'acquisition automatique de la nationalité ukrainienne par toutes les personnes qui, au moment de la promulgation de cette Loi (13 novembre 1991), résidaient en Ukraine et n'étaient pas ressortissantes d'un autre Etat.

19. Le rapporteur ne saurait davantage accepter la suppression de la formule « la filiation à l'égard d'une personne couverte par cet article [5] ou le mariage avec une personne couverte par cet article [5] » de la liste des liens de rattachement pouvant motiver, en vertu de l'article 5, paragraphe 1.b., l'octroi de la nationalité aux personnes qui, au moment de la succession d'Etats, possédaient la nationalité de l'Etat prédécesseur, ne résidaient pas habituellement dans l'un des Etats concernés, et qui étaient (ou allaient devenir) apatrides par suite de la succession d'Etats. Cette disposition, incluse initialement dans le projet de texte - afin de parer « au risque de séparer les membres d'une famille et, en particulier, au risque que les enfants deviennent apatrides à la suite d'une succession d'Etats »⁹ - fut supprimée par la suite, « car cette obligation n'est pas essentielle pour la prévention de l'apatridie »¹⁰.

6. Responsabilité de l'Etat prédécesseur (article 6)

20. Le projet de Protocole confère, en matière de prévention des cas d'apatridie, une responsabilité conjointe à l'Etat successeur - assumant la responsabilité principale d'octroyer sa nationalité - et à l'Etat prédécesseur - assumant la responsabilité subsidiaire de ne pas retirer sa nationalité tant que les personnes concernées n'ont pas acquis (ou ne peuvent pas acquérir) la nationalité de l'Etat successeur. Ce principe est consacré par les articles 5 et 6 du Projet.

7. Droit d'option (article 7)

21. L'article 7 du projet de Protocole prévoit que, lorsqu'une personne a un lien de rattachement avec plusieurs Etats successeurs (article 5, paragraphe 1.b), aucun de ces derniers ne peut lui refuser sa nationalité au motif qu'elle peut acquérir la nationalité d'un autre Etat successeur sur la base d'un lien de rattachement.

22. Cette formule plutôt vague indique indirectement que la personne concernée ayant un lien de rattachement avec plus d'un Etat successeur dispose d'un droit d'option, c'est-à-dire peut choisir entre la nationalité des différents Etats successeurs. Par ailleurs, elle ne constitue que l'une des variantes du droit d'option, dans la mesure où, en cas de maintien de l'Etat prédécesseur, la personne concernée peut aussi opter pour la nationalité de celui-ci.

23. La finalité de l'article 7 du projet de protocole est d'éviter qu'une personne qui a la nationalité de l'Etat prédécesseur soit apatride suite à une succession d'Etats et se trouve dans l'incapacité juridique d'acquérir une nationalité faute d'un lien de rattachement avec deux ou plusieurs Etats successeurs. Conformément à l'article 6, l'Etat prédécesseur ne serait pas autorisé à retirer sa nationalité à ses propres ressortissants, sauf si ces derniers ont acquis la nationalité de l'Etat successeur ou d'un autre Etat.

24. Il serait peut-être préférable de reformuler la disposition en envisageant un droit explicite d'option entre plusieurs nationalités permettant le choix positif d'une certaine nationalité, mais interdisant l'acquisition de plein droit d'une nationalité. Les Etats concernés devraient accorder un délai raisonnable à l'exercice de ce droit. Ces dispositions pourraient s'inspirer des articles 20¹¹ et 18, paragraphe 2.c., de la Convention européenne sur la nationalité (« *En se prononçant sur l'octroi ou la conservation de la nationalité en cas de succession d'Etats, chaque Etat Partie concerné doit tenir compte notamment : [...] de la volonté de la personne concernée.* »).

25. Cet article pourrait être complété par une garantie supplémentaire prévoyant que l'exercice du droit de choisir la nationalité de l'Etat prédécesseur ou de l'un des Etats successeurs n'aura pas d'effets préjudiciables pour les intéressés, notamment concernant leur droit de résider dans l'Etat successeur et leurs biens meubles ou immeubles situés dans ledit Etat (*voir la Déclaration de la Commission de Venise relative aux incidences de la succession d'Etats en matière de nationalité des personnes physiques, paragraphe 16*)¹².

⁹ Rapport de la 24^e réunion du Groupe de travail du CJ-NA (paragraphe 38), 11 au 13 février 2004, CJ-NA GT (2004) 5.

¹⁰ Rapport de la 21^e réunion du CJ-NA (paragraphe 28), 13 au 15 octobre 2004, CJ-NA (2004) 5 rev.

¹¹ « Chaque Etat Partie doit respecter les principes suivants :

a les ressortissants d'un Etat prédécesseur résidant habituellement sur le territoire dont la souveraineté est transmise à un Etat successeur, dont ils n'ont pas acquis la nationalité, doivent avoir le droit de rester dans cet Etat ;

b les personnes mentionnées au paragraphe (a) doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat successeur en ce qui concerne les droits sociaux et économiques ».

¹² Par exemple, en vertu des traités conclus après la première guerre mondiale (traité de Versailles, traité de Saint-Germain-en-Laye, traité de Neuilly-sur-Seine, traité de paix de Tartu, traité de Lausanne, etc.), le droit d'opter pour la conservation de la nationalité antérieure était assorti de l'obligation de quitter le territoire transféré. Aujourd'hui, une telle obligation serait incompatible avec les normes internationales en matière de protection des droits de l'homme.

8. Date de prise d'effet

26. Le projet de Protocole pourrait être complété par une disposition définissant le moment de l'attribution de la nationalité en relation avec la succession d'Etats, ainsi que de l'acquisition de la nationalité à la suite de l'exercice d'une option. Les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats préparés par la CDI suggèrent que ce moment pourrait être la date de la succession, car sinon les personnes concernées se retrouveraient apatrides entre ladite date et celle de l'attribution ou de l'acquisition de nationalité (article 7).

9. Prévention de l'apatridie à la naissance (article 10)

27. Cette disposition pourrait être renforcée, au prix d'une reformulation, afin que tout Etat concerné soit tenu de prévoir - dans son droit interne - l'acquisition de plein droit de sa nationalité à la naissance si, faute d'agir ainsi, un enfant serait apatride.

10. Législation sur la nationalité et information des personnes concernées

28. L'article 11 du Projet de Protocole (Information des personnes concernées) prévoit que les Etats intéressés prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir que les personnes concernées seront suffisamment informées des règles et procédures relatives à l'acquisition de leur nationalité. Cette règle importante garantit aux personnes affectées par la succession une information sur leurs droits, leurs choix éventuels et les conséquences de l'exercice desdits choix sur leur statut.

29. Cependant, cette disposition semble subsidiaire par rapport à l'obligation principale de chaque Etat concerné de promulguer, sans retard excessif, des règles relatives à la nationalité et aux autres questions liées à la succession. Par conséquent, cette obligation devrait être incorporée au projet de protocole.

11. Réserves (article 19)

30. La Convention européenne sur la nationalité interdit les réserves relatives à trois de ses chapitres - le chapitre I « Questions générales », le chapitre II « Principes généraux concernant la nationalité » et le chapitre VI « Règles relatives à la nationalité » - qui, dans le rapport explicatif de cet instrument, sont qualifiés de « chapitres fondamentaux de la Convention » (paragraphe 143). Pourtant, le Projet de Protocole autorise les réserves à trois articles du document (l'article 7 sur le respect de la volonté exprimée de la personne concernée, l'article 8, paragraphe 2, sur l'obligation des Etats de ne pas exiger la preuve de la non acquisition d'une autre nationalité et l'article 13, paragraphe 2.b., sur la coopération avec d'autres Etats et organisations internationales).

31. La rédaction de l'article 19 résulte d'un compromis, lors de l'élaboration du projet de Protocole, entre celles des délégations au Comité d'experts qui étaient en faveur d'une large possibilité des Etats de faire des réserves, et souhaitaient permettre à autant de pays que possible de devenir parties au Protocole, et celles qui soutenaient l'optique radicalement inverse, estimant que cet instrument devait contribuer concrètement à réduire les cas d'apatridie. Il ne devrait pas être permis de formuler des réserves de nature à créer des situations d'apatridie, dans la mesure où pareil résultat serait contraire à l'objet et au but du Protocole.

32. Les dispositions pouvant faire l'objet de dérogations par les Etats parties semblent ne pas remplir la condition établie par les experts. Par exemple, l'article 19 du Projet de Protocole permet des réserves à l'article 8, paragraphe 2, qui interdit à un Etat successeur d'exiger d'une personne qui résidait habituellement sur son territoire au moment de la succession d'Etats et qui est devenue ou deviendrait apatride par suite de cette succession d'Etats, qu'elle prouve qu'elle n'a pas acquis une autre nationalité. Cependant, l'exigence d'une preuve de la non-acquisition d'une autre nationalité s'est déjà soldée en pratique par de nombreux cas d'apatridie¹³. Il est douteux qu'une personne concernée puisse, de manière concrète, réunir de telles preuves, puisqu'une telle démarche repose en partie sur la coopération des administrations d'autres Etats, notamment de l'Etat dissous. Si c'est la préoccupation d'un Etat de prévenir et de réduire les cas de nationalités multiples qui légitime l'existence d'une telle possibilité de réserve sur cette disposition, alors force est de constater qu'un Etat partie a à sa disposition d'autres instruments pour se faire, à commencer par la Convention européenne sur la nationalité. Dans ce contexte, la possibilité d'une réserve à l'article 8 paragraphe 2 n'est pas admissible.

¹³ Rapport de la 24^e réunion du Groupe de travail du CJ-NA (paragraphe 42), 11 au 13 février 2004, CJ-NA GT (2004) 5.

33. La même remarque pourrait s'appliquer à l'article 7 si celui-ci se transformait en un véritable droit d'option (voir ci-dessus). Cet article pourrait constituer une garantie importante basée notamment sur l'article 18, paragraphe 2.c., de la Convention européenne sur la nationalité. Il est inacceptable d'abaisser le niveau de protection même par rapport aux dispositions de la Convention formulées de manière assez générale.

34. Le rapport spécialement consacré aux réserves à la Convention européenne sur la nationalité concluait que le problème pourrait découler d'une interdiction générale de formuler des réserves relatives au chapitre VI - consacré à la succession d'Etat et à la nationalité - surtout eu égard au futur Protocole additionnel sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats. « Si et dans quelle mesure les dispositions du futur protocole découlent des articles du chapitre VI de la Convention (ce qui est très probable), **les réserves sur ces dispositions devraient également être irrecevables. Il paraît indispensable de maintenir une cohérence entre les dispositions de ces deux instruments internationaux** »¹⁴. Cette conclusion a été ignorée par le CJ-NA.

35. Dans le cadre de la préparation du Projet de Protocole, la question des réserves possibles était liée à celle des modalités d'application du Protocole : « S'il est décidé que le Protocole doit produire effet rétroactivement, les Etats pourront souhaiter qu'il soit possible d'émettre des réserves »¹⁵. Le Projet de Protocole étend effectivement son application aux successions d'Etats survenues après son entrée en vigueur (ce qui englobe, par conséquent, les successions éventuellement intervenues entre ladite entrée en vigueur du Protocole et l'accession des Etats concernés à cet instrument). Cependant, cette raison ne devrait pas être considérée comme suffisante pour réduire l'impact des dispositions du Protocole - qui sont nombreuses et revêtent presque toutes une importance cruciale - en autorisant la formulation de réserves à leur propos.

36. À cet égard, il convient également de rappeler que l'Assemblée, dans sa Recommandation 1223 (1993) relative aux réserves formulées par des Etats membres aux conventions du Conseil de l'Europe, a déclaré « qu'il est souhaitable, sinon nécessaire, de réduire considérablement le nombre de réserves faites aux conventions du Conseil de l'Europe ». Dans son avis n°200 (1997) sur le projet de la Convention européenne sur la nationalité, l'Assemblée avait noté que les Etats disposaient d'une trop grande latitude concernant le choix des dispositions applicables, au détriment de l'ambition, de la cohérence et de l'efficacité de la Convention, ainsi que de l'harmonisation nécessaire des législations nationales.

37. L'apport du Protocole serait sensiblement réduit si la possibilité d'émettre des réserves était maintenue. Le rapporteur recommande donc d'exclure toute possibilité d'émettre des réserves à cet instrument. Ceci dit, il entend toujours solliciter l'avis des membres de la Commission pour déterminer si une telle approche ne risquerait pas de gêner (sérieusement) la ratification du Protocole par certains Etats membres.

12. Conclusion

38. Le Projet de Protocole sur lequel l'Assemblée parlementaire a été invitée par le Comité des Ministres à donner son avis constitue un instrument important, et le rapporteur se félicite de son élaboration. Il contient plusieurs dispositions essentielles visant la prévention des cas d'apatridie dans certaines situations spécifiques liées à la succession d'Etats. Cependant, les dispositions du Projet de Protocole pourraient être à la fois renforcées et simplifiées, en particulier en énonçant clairement le droit de choisir une nationalité en relation avec la succession d'Etats (droit d'option) et en excluant la possibilité de formuler des réserves. De plus, les questions plus générales d'élargissement du champ des règles de cet instrument et de la modification de sa dénomination méritent une attention particulière.

¹⁴ Etude comparative de M. Zdzisław Galicki, CJ-NA GT (2004) 9, juin 2004.

¹⁵ Rapport de la 24^e réunion du Groupe de travail, CJ-NA GT (2004) 5, 11 au 13 février 2004.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10646, Renvoi 3135 du 01.09.2005

Projet d'avis adopté par la commission le 13 décembre 2005 à l'unanimité

Membres de la commission: M. Dick **Marty** (Président), M. Jerzy Jaskiernia, M. Erik **Jurgens**, M. Eduard Lintner (remplaçant: M. Klaus-Jürgen **Hedrich**) (Vice-présidents), Mme Birgitta **Almqvist**, M. Athanasios Alevras, M. Gulamhuseyn Alibeyli, M. Rafis Aliti, M. Alexander Arabadjiev, M. Miguel Arias, M. Birgir Ármannsson, M. José Luis Arnaut, M. Giorgi Arveladzé, M. Abdülkadir **Ateş**, Mme Doris Barnett, M. Jaume **Bartumeu Cassany**, Mme Meritxell Batet, Mme Soledad Becerril, Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, M. Sali Berisha, M. Rudolf **Bindig**, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Pia Christmas-Møller, M. Boriss **Cilevičs**, M. András Csáky, M. Marcello Dell'Utri, Mme Lydie Err, M. Jan **Ertsborn**, M. Václav **Exner**, M. Valeriy **Fedorov**, M. György **Frunđa**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Stef **Goris**, M. Valery **Grebennikov**, Mme Gultakin Hajiyeva, Mme Karin Hakl, M. Nick Harvey, M. Serhiy Holovaty, M. Michel **Hunault**, Mme Fatme **Ilyaz**, M. Sergei Ivanov, M. Tomáš Jirsa, M. Antti Kaikkonen, M. Uryiy **Karmazin**, M. Hans Kaufmann (remplaçant: M. Andreas **Gross**), M. Nikolay Kovalev (remplaçant: M. Yuri **Sharandin**), M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Darja **Lavtižar-Bebler**, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Tony **Lloyd**, M. Humfrey Malins (remplaçant: Lord John **Tomlinson**), M. Andrea Manzella, M. Tito Masi, M. Andrew McIntosh, M. Murat **Mercan**, M. Philippe Monfils, M. Philippe Nachbar, M. Tomislav Nikolić (remplaçant: M. Ljubiša **Jovašević**), Ms Ann Ormonde, Ms Agnieszka Pasternak, M. Piero Pellicini, M. Rino Piscitello, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Martin Raguž, M. François Rochebloine, M. Armen **Rustamyan**, M. Adrian Severin, M. Michael Spindelegger, Mme Rodica Mihaela Stănoiu (remplaçant: M. Adrian **Păunescu**), M. Petro Symonenko, M. Vojtech **Tkáč**, M. Øyvind **Vaksdal**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis **Varvitsiotis**, M. José Vera Jardim, Mme Renate Wohlwend, M. Vladimir Zhirinovsky (remplaçante: Mme Natalia **Narochnitskaya**), M. Zoran **Žižić**, M. Miomir Žužul

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski , M. Schirmer, Mme Clamer, Mlle Heurtin