

CONVENTION SUR LA RÉDUCTION DES CAS D'APATRIDIE

Par **Guy S. Goodwin-Gill**

Chargé de recherche principal, All Souls College, Oxford

La Convention de 1954 relative au statut des apatrides avait pour objet limité de définir la catégorie des apatrides, de régler et d'améliorer leur statut et de leur permettre d'exercer le plus pleinement possible leurs droits et libertés fondamentaux. Or réduire et éliminer les cas d'apatridie suppose de renforcer la coopération internationale et d'harmoniser les lois nationales. Tel est l'objectif fixé par le Conseil économique et social des Nations Unies qui, dans ses résolutions 319 A et B (IX) des 11 et 16 août 1950, demande à la Commission du droit international d'élaborer dès que possible la ou les conventions internationales nécessaires à l'élimination des cas d'apatridie.

Le 26 juillet 1951, la Commission du droit international (ci-après désignée comme « la CDI » ou « la Commission ») désigne Manley O. Hudson, juriste américain et ancien juge à la Cour permanente de Justice internationale, Rapporteur spécial pour le sujet de la nationalité, y compris l'apatridie [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1951, vol. I, p. 418 et suiv., par. 1 à 12 (en anglais seulement)]. Tout nouvellement créé, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés offre son concours et M. Paul Weis séjourne avec le Rapporteur spécial à Harvard pendant près de sept semaines, en octobre et novembre 1951 [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1952, vol. II, p. 4, par. 5 (en anglais seulement)].

La documentation de travail de la Commission comporte une note du Secrétariat de l'ONU sur l'élimination des cas d'apatridie [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1951, vol. II (A/CN.4/47) (en anglais seulement)]. Cette note renvoie aux travaux antérieurs du Conseil économique et social et du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, qui sont résumés dans l'introduction à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, et à une proposition, minoritaire au sein de cette instance, d'une convention type sur l'élimination des cas d'apatridie (E/1618, 17 février 1950, annexe V).

Lors de la première session de fond de la CDI en 1952, le Rapporteur spécial expose dans divers textes les résultats de ses travaux sur la nationalité en général, la nationalité des personnes mariées et l'apatridie [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1951, vol. II (A/CN.4/50) (en anglais seulement)]. Le premier de ces textes, qui se veut à la fois historique et analytique, met en évidence le lien entre la nationalité et l'allégeance à un État et croit pouvoir conclure de l'uniformité des lois relatives à la nationalité que les États s'accordent à considérer que l'attribution de la nationalité à la naissance doit reposer soit sur le *jus soli*, soit sur le *jus sanguinis*, soit sur la combinaison de ces deux principes (ibid., p. 7). La question de savoir si l'octroi de la nationalité est rendu obligatoire par l'usage national ou par la coutume internationale ne mérite toutefois pas d'être débattue. En matière de naturalisation, acquisition de la nationalité après la naissance, il ne se dégage aucune règle internationale autre que celle de la nécessité d'un lien personnel ou territorial entre l'État et l'individu concerné (ibid., p. 8).

Selon le Rapporteur spécial, les cas d'apatridie à la naissance s'expliquent par l'application incohérente des principes du *jus soli* et du *jus sanguinis*, et les cas

d'apatridie survenant après la naissance à des conflits de lois, à la volonté des personnes concernées, à des actes unilatéraux de l'État ou à des changements territoriaux. L'apatridie était considérée comme indésirable du point de vue de l'ordre des relations internationales, chaque personne devant être rattachée à un État, et aussi de celui des personnes concernées, à cause de la précarité qu'elle engendre. Réduire ou éliminer les cas d'apatridie signifie donc en traiter les causes, ce qui conduit à adopter deux règles : 1) si aucune autre nationalité n'est attribuée à la naissance, la personne doit avoir la nationalité de l'État sur le territoire duquel elle est née; 2) la perte de la nationalité après la naissance doit être conditionnée par l'acquisition d'une autre nationalité. Considérant toutefois que les États ne sont pas prêts à accepter ces principes, le Rapporteur spécial propose une série de mesures tendant à permettre de réduire les cas d'apatridie, bien que des considérations d'ordre politique le poussent à s'abstenir de faire des propositions concrètes (ibid., p. 19 à 22).

Premiers débats à la Commission du droit international

Les débats de la CDI lors de ses premières sessions illustrent combien le sujet divise ses membres. Certains d'entre eux insistent sur la souveraineté et le fait que la nationalité relevait uniquement au droit interne, estimant que l'État ne saurait être privé du droit de déchoir de sa nationalité quiconque se serait placé en dehors de la communauté nationale. Pour d'autres membres, si la déchéance de nationalité ne doit pas revêtir le caractère d'une sanction, la nationalité n'en est pas moins un privilège qui ne doit être accordé qu'en présence d'un lien réel entre la personne et l'État. Aux yeux de certains membres, le seul fait de naître ou d'avoir sa résidence habituelle dans tel pays avant l'âge de 18 ans ne constitue pas une preuve suffisante de ce lien. D'autres sont du même avis, même s'ils précisent que les différents modes d'acquisition de la nationalité débordent le cadre des principes purement juridiques. Un membre pense cependant que les événements fortuits que sont la naissance et la nationalité des parents ne valent pas, en soi, plus l'une que l'autre et que, même acquise frauduleusement, la nationalité ne doit pas être sujette à déchéance [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1952, vol. I, p. 100 à 142, 190, 191, 244, 251 et 252 (en anglais seulement)].

La Commission achève l'examen des questions soulevées par le Rapporteur spécial en les mettant aux voix, conférant au résultat de vote valeur d'orientation aux fins de la rédaction du projet. À la suite de la démission de Manley O. Hudson pour raisons de santé, la Commission élit le 8 août 1952 à l'unanimité le Mexicain Roberto Córdova, pour lui succéder en qualité de Rapporteur spécial.

En 1953, lors de sa cinquième session, la Commission examine, sur le fondement du premier rapport de Roberto Córdova [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1953, vol. II (A/CN.4/64) (en anglais seulement)], deux projets de convention, l'un consacré à l'élimination et l'autre à la réduction des cas futurs d'apatridie. Les vieilles controverses refont surface – souveraineté, *jus soli*, *jus sanguinis*, rapports entre le droit interne et le droit international, déchéance de nationalité, règlement des conflits, y compris les droits éventuels de la personne en la matière, et rôle de l'Organisation des Nations Unies. Les projets sont toutefois modifiés et adoptés en première lecture puis communiqués aux gouvernements pour observations [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1953, vol. I, p. 170 à 197, 202 à 280, 321, 322, 325 à 334, 345, 369, 370 et 377 à 383 (en anglais seulement)].

À sa sixième session en 1954, la Commission examine les observations des gouvernements, nombre desquelles se bornent à redire que les textes proposés sont, de leur point de vue, incompatibles avec leur législation. La CDI ne voit pas là un obstacle, estimant que, si les gouvernements adoptent le principe de l'élimination ou, au moins, celui de la réduction des cas futurs d'apatridie, ils doivent être prêts à modifier leurs lois en conséquence [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1954, vol. II (A/2693, par. 12) (en anglais seulement)]. Elle remanie toutefois certains articles, adopte le texte final des deux projets de convention et les soumet à l'Assemblée générale [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1954, vol. I, p. 3 à 52 (en anglais seulement)]. La Commission précise qu'il revient à l'Assemblée générale de choisir le projet de convention qu'elle préfère – celui sur l'élimination des cas d'apatridie, assorti d'obligations strictes, ou celui, moins ambitieux, sur la réduction des cas d'apatridie [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1954, vol. II (A/2693, par. 14) (en anglais seulement)]. Dans sa résolution 896 (IX) du 4 décembre 1954, l'Assemblée générale exprime le souhait qu'une conférence internationale de plénipotentiaires soit organisée dès que 20 États au moins auront signifié au Secrétaire général leur volonté d'y participer.

Toujours à la sixième session de la CDI, le Rapporteur spécial présente deux documents de travail sur l'apatridie actuelle, l'un sur son élimination, l'autre sur sa réduction [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1953, vol. II (A/CN.4/75) (en anglais seulement)]. La Commission examine une variante de convention sur la réduction des cas actuels d'apatridie, faisant observer que la solution à l'apatridie réside dans l'acquisition par les apatrides d'une nationalité, normalement celle du pays de résidence. Le Rapporteur spécial propose aussi d'accorder aux apatrides, en attendant qu'ils acquièrent une nationalité, le statut de « personnes protégées », leur conférant des droits civils et protection diplomatique. Toutefois, si elle insère les projets et les commentaires y relatifs dans son rapport final à l'Assemblée générale, la Commission reconnaît que des difficultés certaines, d'ordre non juridique, font obstacle à l'adoption des articles en la matière et qu'il vaut mieux y voir des solutions proposées aux gouvernements [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1954, vol. II (A/CN.4/81 et A/2693 p. 140 à 149, par. 36) (en anglais seulement)].

Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir

Réunie une première fois à Genève du 24 mars au 18 avril 1959, puis à New York du 15 au 28 août 1961, la Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir décide de faire du projet de convention sur la réduction des cas d'apatridie le point de départ de ses débats et s'intéresse en particulier aux dispositions tendant à la réduction des cas d'apatridie à la naissance. Des désaccords de fond surgissent de nouveau entre tenants du *jus soli* et partisans du *jus sanguinis*. La consécration du *jus soli* viendrait régler bien des cas d'apatridie à la naissance, mais il ne se dégage aucun consensus si bien que la solution de compromis finale tiendra dans la combinaison des deux principes. La question de la privation de nationalité est tout aussi controversée, nombre d'États considérant cette faculté comme essentielle pour leurs intérêts vitaux (voir la note du Secrétaire général et son annexe (A/CONF.9/10, 9 juin 1961, Add.1 à 3, 5 juillet 1961) consacrée aux observations des gouvernements sur la privation de la nationalité); en l'absence d'accord, une seconde session doit être organisée, à l'issue de laquelle le

texte final de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie est officiellement adopté. En application de son article 18, la Convention entre en vigueur le 13 décembre 1975.

La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie

L'une des singularités de la Convention de 1961 tient en ceci qu'elle met des obligations positives à la charge de l'État qui doit, dans certains cas, accorder la nationalité, à la différence de la Convention de La Haye concernant certaines questions relatives aux conflits des lois sur la nationalité de 1930 (ci-après désignée comme « la Convention de La Haye de 1930 ») qui édicte des obligations essentiellement négatives.

Ainsi, la Convention de 1961 prescrit dans son article 1 à tout État contractant d'accorder sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride, même si l'État subordonne cette attribution à des conditions telles que l'âge de la demande, la résidence habituelle, ne pas avoir été déclaré coupable d'une infraction contre la sécurité nationale ou condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq années pour fait criminel. Les conditions restrictives ne sont pas applicables dans le cas de l'enfant légitime né sur le territoire d'un État contractant et dont la mère possède la nationalité de cet État; l'enfant acquiert cette nationalité à la naissance, dans les cas où, à défaut, il serait apatride.

La Convention de 1961 propose aussi des solutions à des problèmes secondaires tels que la nationalité des enfants trouvés (art. 2 de la Convention : application du principe de *jus soli*, déjà consacré par la Convention de La Haye de 1930) ou nés à bord d'un navire ou d'un aéronef (art. 3 de la Convention). Elle cherche à limiter les possibilités de perte de nationalité source d'apatridie à l'occasion de changement d'état tels que mariage, dissolution du mariage, légitimation ou adoption (art. 5 et 6 de la Convention). Dans les autres cas, la perte de nationalité est subordonnée à la possession ou à l'acquisition d'une autre nationalité, que la perte de la nationalité soit prévue par la loi (art. 6 de la Convention) ou résulte de la volonté de l'individu, comme dans le cas de la renonciation (art. 7 de la Convention).

L'article 8 de la Convention interdit en principe à l'État contractant de priver un individu de sa nationalité si cette privation doit le rendre apatride, mais envisage diverses exceptions, notamment en cas de naturalisation, de résidence à l'étranger pendant au moins sept ans ou d'obtention de la nationalité au moyen d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux; ou, si l'État contractant a procédé, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, à une déclaration à cet effet, dans le cas où l'individu a manqué de loyalisme envers l'État ou a eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État. La privation de nationalité pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique est absolument interdite (art. 9 de la Convention).

Aux termes de l'article 10 de la Convention, tout traité conclu entre États contractants portant cession d'un territoire doit contenir des dispositions ayant pour effet de garantir que nul ne deviendra apatride du fait de la cession et que, en l'absence de dispositions sur ce point, l'État contractant qui acquiert un territoire accorde sa nationalité aux individus qui sans cela deviendraient apatrides du fait de l'acquisition.

Enfin, la Conférence recommande « que les individus qui sont apatrides de fait soient, dans toute la mesure possible, traités comme des apatrides de droit, afin de leur permettre d'acquérir une nationalité effective » (Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir, Résolution I, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, p. 280).

La CDI est un temps favorable à l'idée d'instituer un office de protection des apatrides et un tribunal compétent pour connaître de leurs recours. Ni l'une ni l'autre proposition n'emporte l'adhésion des États, qui leur préfèrent « un organisme auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la présente convention pourront recourir pour examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente » (art. 11 et par. 2 de l'article 20 de la Convention). En décembre 1975, l'Assemblée générale demande au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après désigné comme « HCR ») de remplir temporairement les fonctions prévues à l'article 11 de la Convention [Résolution 3274 (XXIX) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1974 (Question de la création, en application de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, d'un organisme auquel pourront recourir les personnes demandant à bénéficier de ladite Convention)]. Deux ans plus tard, l'Assemblée générale demande au HCR de continuer à exercer ces fonctions, qui, souligna-t-elle, sont « sans incidences financières pour l'Organisation des Nations Unies » (Résolution 31/36 de l'Assemblée générale du 30 novembre 1976).

Incidences et évolutions ultérieures

Aussi importants que soient les principes consacrés dans la Convention de 1961, ce qui compte en définitive c'est la pratique des États; au 23 août 2011, la Convention de 1961 a été ratifiée par 38 États seulement. Or, son contenu consacre et renforce les principes fondamentaux des droits de l'homme tels que le droit à la nationalité et le droit de ne pas en être privé arbitrairement, qui résultent de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, du paragraphe 3 de l'article 24 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1966 et des articles 7 et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant. [Voir le rapport du Secrétaire général « Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité » (A/HRC/13/34, 14 décembre 2009)]

L'article 1 de la Convention est aussi repris au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (« Toute personne a le droit d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel elle est née, si elle n'a pas droit à une autre nationalité. »), la solution de principe étant reprise et approfondie par des instruments régionaux et internationaux plus récents comme les articles de la résolution 55/153 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2000 relatifs à la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'État (Résolution 55/153 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2000), la Convention européenne sur la nationalité de 1997 et la Convention du Conseil de l'Europe de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États.

Documentation connexe

A. Instruments juridiques

Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, La Haye, 12 avril 1930, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 179, p. 89

Déclaration universelle des droits de l'homme, Résolution 217 (III) de l'Assemblée générale, Paris, 10 décembre 1948

Convention relative au statut des apatrides, New York, 28 septembre 1954, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 360, p. 117

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 7 mars 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, p. 195

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171 et vol. 1057, p. 407

Convention américaine relative aux droits de l'homme : Pacte de San José de Costa Rica, San José, 22 novembre 1969, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1144, p. 123

Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, p. 3

Convention européenne sur la nationalité, Strasbourg, 6 novembre 1997, *Série des Traités du Conseil de l'Europe*, n° 166

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, Strasbourg, 19 mai 2006, *Série des Traités du Conseil de l'Europe*, n° 200

B. Documents

Étude sur l'apatridie, Nations Unies, août 1949, Lake Success, New York (E/1112, 1^{er} février 1949; E/1112/Add.1, 19 mai 1949)

Rapport du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, Lake Success, New York, 16 janvier au 16 février 1950 [E/1618 (E/AC.32/5)]

Résolutions 319 A et B (XI) du Conseil économique et social du 11 et 16 août 1950 (Réfugiés et apatrides)

Élimination des cas d'apatridie, note établie par le Secrétariat [A/CN.4/47, 31 mai 1951, reproduite dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1951*, vol. II (en anglais seulement)]

Annuaire de la Commission du droit international, 1951, vol. I, comptes rendus analytiques de la troisième session, 16 mai-27 juillet 1951 (en anglais seulement)

Annuaire de la Commission du droit international, 1952, vol. I, comptes rendus analytiques de la quatrième session, 4 juin-8 août 1952 (en anglais seulement)

Rapport sur la nationalité, y compris l'apatridie, M. Manley O. Hudson, Rapporteur spécial [A/CN.4/50 et reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1952*, vol. II (en anglais seulement)]

Annuaire de la Commission du droit international, 1953, vol. I, comptes rendus analytiques de la cinquième session, 1^{er} juin-14 août 1953 (en anglais seulement)

Rapport sur l'élimination et la réduction des cas d'apatridie, Roberto Córdova, Rapporteur spécial [A/CN.4/64 et reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1953*, vol. II (en anglais seulement)]

Second rapport sur l'élimination et la réduction des cas d'apatridie, Roberto Córdova, Rapporteur spécial [A/CN.4/75 et reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1953*, vol. II (en anglais seulement)]

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquième session, 1^{er} juin-14 août 1953 [A/2456 et reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1953*, vol. II (A/CN.4/76) (en anglais seulement)]

Annuaire de la commission du droit international, 1954, vol. I, comptes rendus analytiques de la sixième session, 3 juin-28 juillet 1954 (en anglais seulement)

Troisième rapport de sur l'élimination et la réduction des cas d'apatridie, Roberto Córdova, Rapporteur spécial [A/CN.4/81 et reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1954*, vol. II (en anglais seulement)]

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa sixième session, 3 juin-28 juillet 1954 [A/2693 et reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1954*, vol. II (A/CN.4/88) (en anglais seulement)]

Résolution 896 (IX) de l'Assemblée générale du 4 décembre 1954 (Élimination et réduction des cas d'apatridie dans l'avenir)

Note du Secrétaire général et son annexe (A/CONF.9/10, 9 juin 1961, Add.1 à 3, 5 juillet 1961) consacrée aux observations des gouvernements sur la privation de nationalité

Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir, résolution I, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, p. 279

Résolution 3274 (XXIX) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1974 (Question de la création, en application de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, d'un organisme auquel pourront recourir les personnes demandant à bénéficier de ladite Convention)

Résolution 31/36 de l'Assemblée générale du 30 novembre 1976 (Question de la création, en application de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, d'un organisme auquel pourront recourir les personnes demandant à bénéficier de ladite Convention)

Résolution 55/153 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2000 (La nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États)

Rapport du Secrétaire général « Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité » (A/HRC/13/34, 14 décembre 2009)

C. Doctrine

C. Batchelor, « Transforming International Legal Principles into National Law: The Right to a Nationality and the Avoidance of Statelessness », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 25, n° 3, 2006, p. 8 à 25

M. Manly, « The Spirit of Geneva – Traditional and New Actors in the Field of Statelessness », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 26, n° 4, 2007, p. 255 à 261

L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Mortsel, 2008

P. Weis, « The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961 », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 11, n° 4, 1962, p. 1073 à 1096

P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff and Noordhoff, Leiden, deuxième édition, 1979

Union interparlementaire et Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *Nationalité et apatridie : un guide pour les parlementaires*, UIP, Genève, 2005

Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *Statelessness: An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection*, UNHCR, Genève, 2008.
