



Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats

Strasbourg, 19.V.2006

Introduction

1. L'une des préoccupations majeures de la communauté internationale est la prévention de l'apatridie. Le droit coutumier international veut que les Etats soient tenus, quand ils définissent qui sont leurs ressortissants, d'éviter les cas d'apatridie. Les règles d'application de cette obligation sont contenues dans la Convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

2. La prévention de l'apatridie est étroitement liée au droit de la personne à une nationalité ⁽¹⁾, étant donné que la non réalisation de ce droit conduit à l'apatridie. La Convention européenne sur la nationalité se réfère, dans son article 4, à ces deux principes généraux du droit international.

3. L'expérience a démontré que, notamment de par la succession d'Etats, un grand nombre de personnes risquent de perdre leur nationalité sans obtenir une autre nationalité et de devenir ainsi apatrides. Le chapitre VI de la Convention européenne sur la nationalité, sur «la succession d'Etats et la nationalité», énonce quelques principes généraux relatifs à la nationalité que les Etats doivent respecter en cas de succession d'Etats.

4. La présente Convention s'appuie sur le chapitre VI de la Convention européenne sur la nationalité pour élaborer des règles plus détaillées que devront appliquer les Etats dans le contexte de la succession d'Etats en vue de prévenir, ou tout du moins de réduire autant que possible, les cas d'apatridie émanant de telles situations. Il va sans dire que, conformément à l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Convention ne peut créer d'obligations juridiques que pour les Etats qui y sont Parties.

5. Malgré le lien étroit entre la Convention européenne sur la nationalité et la présente Convention (voir le préambule de la Convention), qui rappelle les principaux principes contenus dans la Convention européenne sur la nationalité particulièrement pertinents dans le contexte de la succession d'Etats, il convient de souligner que la portée de la présente Convention se limite à la prévention de l'apatridie résultant d'une succession d'Etats. Cette Convention ne vise donc pas à établir des normes devant être appliquées par les Etats pour l'attribution de leur nationalité dans ce contexte – de telles normes figurent déjà au Chapitre VI de la Convention européenne sur la nationalité, en particulier à l'article 18. Par conséquent, les principes et règles énoncés dans la Convention n'affectent en rien les droits et obligations dérivés de la Convention européenne sur la nationalité.

(1) Dans le cadre de cette Convention, les termes «nationalité» et «citoyenneté» sont considérés comme synonymes.

Article 1 – Définitions

6. La Convention donne à la « succession d'Etats » le même sens que d'autres instruments internationaux, comme les deux conventions de Vienne, l'une sur la succession d'Etats en matière de traités (1978) et l'autre sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat (1983), et le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats, élaboré par la Commission du droit international des Nations Unies en 1999 (projets d'Articles de la CDI). Ces instruments disposent qu'ils s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, notamment, conformément aux principes de ce droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

7. La « succession d'Etats » peut résulter de divers types d'événements tels le transfert de territoire d'un Etat à un autre, l'unification d'Etats, la dissolution d'un Etat et la scission d'une ou de plusieurs parties du territoire. L'expression est utilisée pour décrire toute substitution d'un Etat par un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire. Cependant, les Etats ont la faculté d'appliquer également, par analogie, les dispositions incluses dans la Convention pour des situations qu'ils ne reconnaissent pas, sur la base de la définition formulée, comme succession d'Etats.

8. L'expression « Etat concerné » couvre « l'Etat prédécesseur » qui fait référence à l'Etat qui a été substitué à la suite de la succession d'Etats, ainsi que « l'Etat successeur » qui fait référence à l'Etat qui a substitué un autre Etat à la suite de la succession d'Etats. Ces définitions des Etats prédécesseur et successeur sont issues des deux Conventions de Vienne sur la succession d'Etats mentionnées ci-dessus et ont été reprises dans les projets d'Articles de la CDI. L'expression « Etat concerné » couvre toute situation où il y a à la fois un Etat prédécesseur et un Etat successeur, et où il y a plus d'un Etat de chaque catégorie. Toutefois, il n'y a pas toujours nécessairement un Etat ou plus de chaque catégorie. L'Etat prédécesseur ou les Etats prédécesseurs peuvent avoir disparu après la succession d'Etats, auquel cas l'expression ne fait référence qu'à un ou plusieurs Etats successeurs.

9. La définition de l'« apatridie » se base sur la définition d'une « personne apatride » donnée par l'article 1 de la Convention des Nations Unies de 1954 relative au statut des apatrides, mais avec une légère modification consistant à ajouter que par « législation », il faut entendre « droit interne », qui inclut tous les types de dispositions du système juridique national, comme le spécifie l'article 2.d de la Convention européenne sur la nationalité. La définition, 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. La situation d'apatridie n'est pertinente dans la mise en oeuvre de la Convention que si elle n'est survenue ou surviendra suite à la succession d'Etats en question. La Convention ne couvre pas les personnes qui étaient déjà apatrides au moment de la succession d'Etats, ou celles qui sont devenues apatrides après, et non suite à, une succession d'Etats.

10. La référence à « résidant habituellement » est basée sur un concept harmonisé au niveau international de cette expression, telle qu'employée dans les Conventions de La Haye sur le droit international privé et la Résolution (72) 1 du Conseil de l'Europe relative à l'unification des concepts juridiques de « domicile » et de « résidence » aux fins de naturalisation. L'expression se réfère à une situation de fait et n'implique aucune connotation juridique ou formelle.

11. La définition de « personnes concernées » est basée sur celle figurant dans les projets d'articles de la CDI et inclut tous les individus qui sont déjà devenus apatrides ou qui le deviendraient suite à une succession d'Etats parce qu'ils n'ont pas acquis ou n'acquerront pas la nationalité de l'Etat successeur et parce qu'ils ont perdu ou perdront la nationalité de l'Etat prédécesseur.

Article 2 – Droit à une nationalité

12. Le droit à une nationalité est un droit fondamental reconnu par l'article 15 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Ce droit est un des principes fondamentaux de la Convention européenne sur la nationalité. Il n'y a aucune raison pour que des personnes qui avaient la nationalité de l'Etat prédécesseur se retrouvent subitement dépourvues de nationalité suite à une succession d'Etats. Elles devraient dès lors être protégées par les principes de la prééminence du droit et les règles des droits de l'homme, à savoir les principes énoncés dans la Convention européenne sur la nationalité et son chapitre VI relatif à la succession d'Etats et la nationalité.

Article 3 – Prévention de l'apatridie

13. L'article énonce le principe général d'après lequel les Etats concernés prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir les cas d'apatridie résultant d'une succession d'Etats. Ces mesures à prendre pourraient inclure l'élaboration de traités internationaux sur la prévention de l'apatridie et l'application de ce principe dans leur droit interne. D'autres mesures peuvent également être envisagées. Les formalités nécessaires pour donner effet aux règles énoncées en droit interne, telles que le paiement des frais et l'application d'autres procédures administratives ou judiciaires, ne devraient pas empêcher une personne qui deviendrait apatride suite à une succession d'Etats d'acquérir une nationalité.

14. En tant que principe général du droit international, et à quelques exceptions près (telles que les cas de fraude), la perte de la nationalité, dès lors que les lois sur la nationalité la prévoit, doit être subordonnée à la condition que la personne ne devienne pas apatride de ce fait. Cette obligation est d'autant plus évidente en cas de succession.

15. Le principe énoncé à l'article 3 indique le cadre général sur lequel reposent d'autres obligations plus spécifiques. L'élimination de l'apatridie est le résultat auquel doit aboutir l'application de l'ensemble des principes et règles figurant dans la Convention, notamment par le biais d'une action coordonnée des Etats concernés dans le cadre d'un règlement au moyen d'un accord international et d'une coopération internationale (cf. paragraphes 47-55 ci-dessous).

16. Les Etats peuvent, s'ils le souhaitent, appliquer également les dispositions de la Convention aux personnes apatrides de fait. Cela ne constitue pas une obligation juridique, mais une possibilité. Une succession d'Etats peut bien créer des situations d'apatridie de fait où les personnes ont la nationalité de l'un des Etats concernés mais ne sont pas en mesure de bénéficier de la protection de cet Etat.

Article 4 – Non-discrimination

17. Le principe de non-discrimination, basé sur l'article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et sur le Protocole n° 12 à ladite Convention, joue un rôle fondamental dans la prévention des cas d'apatridie liée à la succession d'Etats.

Article 5 – Responsabilité de l'Etat successeur

Paragraphe 1

18. La responsabilité de l'Etat successeur s'applique à deux groupes de personnes:

- a. celles qui ont leur résidence habituelle sur son territoire au moment de la succession d'Etats, et
- b. celles qui ont un lien de rattachement avec cet Etat.

La responsabilité de l'Etat successeur est limitée aux anciens ressortissants de l'Etat prédécesseur qui sont devenus ou deviendraient apatrides suite à la succession d'Etats en question. Elle ne couvre donc pas les personnes qui étaient déjà apatrides dans l'Etat prédécesseur. Le droit à une nationalité de ces personnes peut en revanche être couvert par l'article 6, paragraphe 4.g de la Convention européenne sur la nationalité.

19. Il convient de noter que la Convention ne précise aucunement de quelle manière particulière les Etats devraient attribuer leur nationalité, puisque cela relève du droit interne des Etats concernés. Ainsi, l'Etat peut accorder sa nationalité soit sur la base d'un acte volontaire de la personne concernée soit automatiquement de plein droit.

Alinéa a

20. L'Etat successeur doit appliquer le critère de « résidant habituellement » aux personnes qui résident sur son territoire au moment de la succession d'Etats. Le principe reflète le postulat du droit international selon lequel la population d'un territoire suit le changement de souveraineté sur ce territoire en matière de nationalité. Cette obligation découle aussi logiquement du fait qu'un Etat successeur nouvellement établi a besoin d'une population.

21. Ce critère de «résidant habituellement» s'applique à plusieurs situations relevant de la succession d'Etats. En premier lieu, il concerne la situation de transfert de territoire d'un Etat à un autre et celle de scission d'une ou de plusieurs parties du territoire de l'Etat prédécesseur à/d'un ou plusieurs nouveaux Etats. Dans ces cas, l'Etat successeur doit accorder sa nationalité aux personnes qui étaient ressortissantes de l'Etat prédécesseur et sont résidants habituellement dans l'Etat successeur. En second lieu, «résidant habituellement» a trait à la situation de dissolution d'un Etat dans laquelle l'Etat prédécesseur cesse d'exister, ainsi qu'à la situation d'unification d'Etats dans laquelle deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur. L'Etat successeur doit accorder sa nationalité aux personnes qui résidaient habituellement sur son territoire au moment de la succession d'Etats et qui ont perdu leur nationalité à la suite de la dissolution de l'Etat prédécesseur ou de par l'unification d'Etats.

Alinéa b

22. Le deuxième groupe de personnes envers qui l'Etat successeur a le devoir d'octroyer sa nationalité concerne les personnes qui ne résident pas habituellement sur le territoire de l'Etat successeur au moment de la succession d'Etats. Cela peut être dû au fait que, bien que présentes sur le territoire de l'Etat successeur, elles ne sont pas considérées comme ayant satisfait au critère de «résidant habituellement» ou, parce qu'au moment de la succession d'Etats, elles résidaient hors du territoire de l'Etat prédécesseur et, par conséquent, ne résidaient pas habituellement sur le territoire d'aucun des Etats concernés. L'Etat successeur doit octroyer sa nationalité à ces personnes dès lors qu'un lien de rattachement existe les reliant à cet Etat.

23. La disposition est en particulier pertinente dans les situations où l'Etat prédécesseur a cessé d'exister et où les personnes qui possédaient sa nationalité l'ont, par conséquent, automatiquement perdue au moment de la succession d'Etats et sont devenus apatrides. La disposition peut également être pertinente lorsque l'Etat prédécesseur continue d'exister mais n'a pas adhéré à la Convention et qu'il a retiré sa nationalité à une personne.

Paragraphe 2

24. Trois exemples de «lien de rattachement» sont présentés dans le paragraphe 2. Ceux-ci couvrent la grande majorité des cas. Toutefois, la liste n'est pas exhaustive et les Etats peuvent aller plus loin. Ils peuvent également prendre en considération d'autres facteurs tels que : un séjour antérieur, de longue durée, sur son territoire; la filiation (par une ou plusieurs générations) à l'égard d'une personne couverte par cet article ; ou le mariage avec une

personne couverte par cet article (cf. l'«origine territoriale» d'une personne, mentionnée à l'article 18, paragraphe 2.d de la Convention européenne sur la nationalité).

25. L'exemple cité à l'article 5, paragraphe 2.a n'est pertinent que dans le cas où un lien juridique existe entre l'unité constitutive de l'Etat prédécesseur et la personne concernée au regard du droit interne de cet Etat. Cela était le cas, par exemple, dans les Etats fédéraux («citoyenneté interne»). L'expression « lien juridique » pourrait également inclure une autre sorte de lien juridique entre une partie spécifique du territoire d'un Etat prédécesseur (province, région, etc.) et une personne concernée.

Article 6 – Responsabilité de l'Etat prédécesseur

26. La responsabilité de l'Etat prédécesseur ne s'applique qu'à l'égard des personnes qui n'ont pas acquis la nationalité d'un Etat successeur. Dans de pareils cas, l'Etat prédécesseur est tenu de ne pas retirer sa nationalité aux personnes qui risquent de devenir apatrides suite à la succession d'Etats.

27. L'article n'établit pas de distinction entre les cas où l'acquisition de la nationalité résulte d'un acte volontaire (naturalisation) et ceux où elle a été automatiquement accordée par l'Etat (de plein droit). Le simple fait que la personne n'ait pas acquis la nationalité d'un Etat successeur engage la responsabilité de l'Etat prédécesseur.

28. La règle selon laquelle un Etat prédécesseur, pour prévenir l'apatridie suite à une succession d'Etats, ne doit pas retirer sa nationalité à des personnes qui n'ont pas acquis celle d'un autre Etat équivaut à l'article 7, paragraphe 3 de la Convention européenne sur la nationalité. Toutefois, lorsque la personne a acquis la nationalité d'un autre Etat, qu'il soit l'Etat successeur ou un Etat tiers, l'Etat prédécesseur a la liberté de retirer sa nationalité, mais seulement conformément à ses obligations relevant du droit international.

29. La disposition ne s'applique qu'aux situations dans lesquelles l'Etat prédécesseur continue d'exister après la succession d'Etats, comme c'est le cas après le transfert et la scission d'une ou de plusieurs parties du territoire. Toutefois, lorsque l'Etat prédécesseur a disparu ou n'est pas Partie à la Convention, seul l'article antérieur concernant la responsabilité de l'Etat successeur s'applique.

Article 7 – Respect de la volonté exprimée de la personne concernée

30. La disposition s'applique exclusivement aux situations où une personne a un lien de rattachement avec plus d'un Etat successeur (article 5, paragraphe 1.b) ; en pareil cas, si la personne exprime sa volonté d'acquérir la nationalité de l'un de ces Etats, celui-ci ne peut lui refuser sa nationalité au motif qu'elle peut acquérir la nationalité d'un autre Etat successeur. Cet article revêt un intérêt particulier dans les cas où différents membres d'une famille pourraient avoir un lien de rattachement avec plusieurs Etats successeurs, et où le respect de la volonté exprimée de la personne concernée peut préserver l'unité de la famille.

31. La volonté d'une personne d'acquérir la nationalité d'un Etat en particulier s'exprime habituellement par la présentation d'une demande d'acquisition de la nationalité de cet Etat. Pour les enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de la majorité, ainsi que pour les personnes qui n'ont pas la capacité juridique, la volonté peut être exprimée par leur représentant légal. Si l'enfant a l'âge de discernement, sa libre volonté doit être prise en compte conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant comme stipulé dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Article 8 – Régime de la preuve

Paragraphe 1

32. La disposition tient compte du cas dans lequel, en raison de circonstances particulières pouvant survenir lors d'une succession d'Etats, il est impossible ou très difficile pour une personne de répondre aux exigences habituelles en matière de preuve pour remplir les conditions d'acquisition de la nationalité.

33. Dans certains cas, la personne pourrait se trouver dans l'impossibilité de produire la preuve documentaire complète de son ascendance si, par exemple, les archives de l'état civil ont été détruites, ou de produire la preuve documentaire de son lieu de résidence si celui-ci n'avait pas été enregistré. La disposition prévoit le cas où il serait objectivement possible pour une personne d'apporter des preuves mais où il serait déraisonnable d'exiger par exemple d'une personne qu'elle accomplisse certains actes qui pourraient mettre sa vie ou sa santé en danger.

34. Les circonstances qui rendent difficile la production de preuves pour répondre aux exigences fixées ne sont pas nécessairement toujours liées directement à la succession d'Etats. Cette difficulté peut résulter d'un événement survenu avant ou après la succession d'Etats, par exemple lorsque, sous le régime de l'Etat prédécesseur, un registre a été détruit ou des documents essentiels n'ont pas été délivrés à un groupe de population en particulier.

35. Dans les cas susmentionnés, il doit être suffisant d'avoir une forte probabilité de preuve ou un témoignage indépendant pour que les conditions nécessaires à l'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur soient remplies.

Paragraphe 2

36. La disposition ne s'applique que dans le cas de succession d'Etats où l'Etat prédécesseur a disparu et où toutes les personnes possédant la nationalité de l'Etat prédécesseur ont perdu automatiquement cette nationalité du fait de la disparition de cet Etat. Si, en pareil cas, le nouvel Etat successeur adopte une politique de prévention et de réduction des cas de pluralité de nationalités, il pourrait exiger de la personne d'apporter la preuve qu'elle n'a pas acquise une autre nationalité ou qu'elle est apatride. Il est souvent impossible pour les personnes de satisfaire à l'exigence d'apporter la preuve qu'elles ne possèdent pas une autre nationalité ou qu'elles sont apatrides car la coopération d'autres Etats est alors nécessaire. Ce peut être le cas en particulier pour les réfugiés apatrides. Lorsqu'il existe un risque pour la personne concernée de devenir apatride suite à une succession d'Etats, l'Etat successeur n'exige pas la preuve de la non acquisition d'une autre nationalité ou de l'apatridie avant d'octroyer sa nationalité. Cette règle est fondée sur l'idée prédominante que la prévention de l'apatridie est d'intérêt primordial pour la communauté internationale alors que l'acceptation ou le refus de la pluralité de nationalités appartient aux Etats concernés.

37. L'article 8 n'empêche pas un Etat qui souhaite réduire le nombre de cas de pluralité de nationalités de coopérer avec d'autres Etats et d'échanger des informations concernant l'acquisition et la perte de la nationalité (cf. article 14). La disposition sur la non reconnaissance d'une autre nationalité, énoncée dans la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives au conflit des lois sur la nationalité, ainsi que l'éventuelle perte automatique de la nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité, telle qu'énoncée à l'article 7, paragraphe 1.a de la Convention européenne sur la nationalité, peuvent s'avérer utiles pour éviter les cas de pluralité de nationalités. Enfin, un Etat peut demander à la personne de déclarer par écrit qu'elle n'a pas acquis une autre nationalité, ce qui l'autorisera à annuler son octroi de nationalité si, ultérieurement, une fausse déclaration de la personne est mise à jour.

Article 9 – Acquisition de la nationalité facilitée pour les apatrides

38. L'article vise à combler toute lacune qui subsisterait après l'application des articles 5 et 6, soit parce que l'Etat prédécesseur n'est pas Partie à la Convention, soit parce que du fait de sa disparition, toutes les personnes qui possédaient sa nationalité sont automatiquement devenues apatrides. Si, par la suite, ces personnes ne parviennent pas à remplir les conditions d'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur, elles resteront apatrides. En pareils cas, il est important que l'Etat successeur prévoit des conditions d'acquisition de sa nationalité plus favorables pour les apatrides résidant légalement et habituellement sur son territoire. Toutefois, la disposition n'a pas d'incidence sur les pouvoirs d'appréciation des Etats quant à l'octroi de nationalité à de tels apatrides.

39. L'article prend également en considération le cas de la dissolution d'un Etat où la date de la succession d'Etats peut ne pas être la même pour tous les Etats successeurs, par exemple en raison de positions divergentes quant à la date de disparition de l'Etat prédécesseur. Les Etats successeurs peuvent également choisir de considérer un autre moment que celui de la succession d'Etats en tant que critère décisif pour l'acquisition de leur nationalité, par exemple la résidence sur leur territoire au moment d'un autre événement particulier (tel que le jour de l'adoption de la Constitution ou de l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité).

40. La succession d'Etats est souvent un processus d'une certaine durée. Durant cette période, des personnes peuvent changer de résidence, en quittant un Etat avant la date décisive de l'acquisition de la nationalité de cet Etat pour établir leur résidence dans un autre Etat après la date décisive de l'acquisition de la nationalité de ce dernier Etat, si bien qu'elles ne remplissent pas la condition, fixée à l'article 5.a, de la résidence habituelle dans n'importe lequel des Etats successeurs et risquent de rester apatrides.

41. Toutefois, la disposition n'est pas censée s'appliquer lorsque le changement de résidence d'une personne a pour cause des motifs purement spéculatifs qui pourraient typiquement se produire lorsque la date de la succession d'Etats est établie précisément. L'affaire Nottebohm⁽¹⁾ a montré qu'un tel changement spéculatif de résidence est considéré comme un abus des lois sur la nationalité car il ne se fonde pas sur l'existence d'un véritable lien avec l'Etat en question.

Article 10 – Prévention de l'apatridie à la naissance

42. A la lumière de l'article 7 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989, dont le paragraphe 1 dispose qu'un enfant est enregistré dès sa naissance et qu'il a notamment le droit d'acquérir une nationalité, et dont le paragraphe 2 énonce l'obligation pour les Etats de veiller à la mise en oeuvre de ces droits, en particulier dans les cas où, faute de cela, l'enfant se retrouve apatride, la Convention accorde une attention particulière à la prévention des risques d'apatridie chez les enfants à la suite d'une succession d'Etats. Un enfant doit acquérir, par conséquent, à la naissance la nationalité d'un Etat successeur sur la base du principe du droit du sol si, né d'un parent qui était précédemment un ressortissant de l'Etat prédécesseur au moment de la succession d'Etats, il risque de devenir apatride. Dans ce cas, l'acquisition de la nationalité d'un Etat successeur par l'enfant est indépendante de l'acquisition de la nationalité de cet Etat successeur également par le parent. La disposition vise à éviter aux enfants de devenir apatrides suite à l'apatridie de leurs parents.

43. Dans la pratique, un enfant ne pourrait pas toujours se voir octroyer la nationalité immédiatement dès sa naissance. Toutefois, la disposition pose pour principe que l'enfant a le droit d'acquérir de plein droit la nationalité à la naissance s'il remplit la condition énoncée dans l'article.

(1) Affaire Nottebohm, rapports de la CIJ, 1955, p. 23.

Article 11 – Information des personnes concernées

44. Un Etat concerné doit prendre toutes les mesures nécessaires pour que les personnes concernées soient informées à temps des règles et des procédures relatives à l'acquisition de sa nationalité. L'habituelle promulgation de la loi au journal officiel est, dans la plupart des cas, insuffisante. Les Etats sont normalement tenus de prendre des mesures supplémentaires pour veiller à ce que les informations parviennent à toutes les personnes concernées, notamment en ayant recours aux médias ou à l'Internet, ou avec l'aide d'organisations non gouvernementales si nécessaire. Toutefois, le choix des mesures les plus appropriées est laissé à l'appréciation des Etats concernés dans la mesure où la diffusion des informations est ouverte et transparente. Une personne concernée devrait entre autres recevoir des informations sur l'endroit où déposer une demande d'acquisition de la nationalité et sur l'autorité à laquelle elle peut s'adresser pour obtenir des informations complémentaires.

45. A la lumière de l'article précédent, il convient de souligner que les Etats devraient fournir suffisamment d'informations sur le droit de tous les enfants nés sur leur territoire d'être enregistrés à la naissance, dès lors que l'absence de certificat de naissance peut avoir de graves conséquences pour les enfants non enregistrés, y compris l'apatridie (cf. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant).

Article 12 – Garanties procédurales

46. Considérant que certains Etats parties à cette Convention peuvent ne pas être liés par la Convention européenne sur la nationalité, l'article 12 reproduit le contenu de son chapitre IV « Procédures concernant la nationalité ». En conséquence, les paragraphes pertinents (83-93) du rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité s'appliquent également à l'article 12 de la présente Convention.

Article 13 – Règlement au moyen d'un accord international

47. L'article est favorable au règlement des questions relatives à la nationalité au moyen d'un accord entre les Etats concernés, notamment afin de prévenir les cas d'apatridie qui se posent suite à une succession d'Etats.

48. La Convention ayant pour seul but d'éviter l'apatridie suite à une succession d'Etats, il ne se soucie pas de savoir quelle serait la nationalité la plus pertinente pour une personne d'acquérir en fonction de ses liens prédominants et effectifs avec un Etat. Par conséquent, les Etats concernés pourraient convenir d'une solution plus appropriée aux questions relatives à la nationalité au moyen d'accords bilatéraux.

Article 14 – Coopération internationale

49. La Convention reconnaît que la coopération entre Etats est un moyen important d'éviter les cas d'apatridie suite à une succession d'Etats. L'objectif principal d'une telle coopération est de coordonner les politiques nationales (et dans la mesure du possible, les législations) dans ce domaine, sur la base des principes qui ont été admis. En effet, cette coopération est d'une importance capitale étant donné que l'apatridie résulte souvent des différences dans les lois nationales relatives à la nationalité et de l'effet combiné de ces lois.

Paragraphe 1

50. La coopération entre les Etats concernés inclut l'échange d'informations sur le fonctionnement de leur « droit interne » ce qui, comme le précise l'article 2.d de la Convention européenne sur la nationalité, englobe tous les types de dispositions du système juridique national. L'échange d'informations est particulièrement important dans la détermination du statut d'apatride d'une personne.

51. La disposition est particulièrement importante dans les cas où un Etat successeur poursuit une politique de nationalité unique et souhaite s'assurer, avant d'octroyer sa nationalité, que la personne concernée n'a pas la nationalité d'un autre Etat successeur, et où la preuve ne peut en être apportée que par la coopération entre deux ou plusieurs Etats. A cet égard, il convient de se référer également au Protocole additionnel à la Convention de 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (STE n° 96) et à la Convention de 1964 sur l'échange d'informations en matière d'acquisition de nationalité (Convention n° 8 de la Commission Internationale de l'Etat Civil).

Paragraphe 2

52. La disposition indique que la coopération doit au minimum intervenir avec le Conseil de l'Europe et avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). Ces deux organisations coopèrent déjà dans le cadre d'un Mémorandum d'entente qu'elles ont conclu pour des actions conjointes dans des domaines d'intérêt commun.

53. Au sein du Conseil de l'Europe, la coopération pour les questions relatives à la nationalité, y compris les affaires d'apatridie, intervient au niveau du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) qui agit en tant qu'organe intergouvernemental pour la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 23 de la Convention européenne sur la nationalité. C'était au comité subordonné du CDCJ – le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA), qui a réuni des représentants de la quasi-totalité des Etats européens, qu'ils soient membres ou observateurs, qu'a été confiée la préparation de la Convention en tant que suivi à son élaboration de la Convention européenne sur la nationalité et de la Recommandation sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1999. Le CJ-NA a bénéficié, dans la préparation de ces instruments, du concours de représentants d'autres organisations internationales concernées par la nationalité et la prévention de l'apatridie, et en particulier du HCR.

54. Dans certains cas, il pourrait être insuffisant de limiter la coopération aux seules Parties contractantes et aux Etats membres du Conseil de l'Europe. En pareils cas, la coopération devrait être étendue à d'autres Etats européens, voire même à des Etats non européens.

55. La coopération peut également être étendue à d'autres organisations internationales, et peut par exemple inclure le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance lorsqu'il s'agit de prévenir l'apatridie des enfants, le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme qui s'intéresse à cette question dans certains pays, ainsi qu'à d'autres organisations internationales qui ont un mandat spécifique en la matière dans certaines régions. La question de savoir quelles organisations internationales inclure dépendra de la situation particulière. Les Etats concernés sont libres d'étendre cette coopération également aux organisations non gouvernementales.

Article 15 – Application de la présente Convention

Paragraphe 1

56. Conformément à la règle générale du droit international, la Convention s'applique uniquement aux cas de succession d'Etats intervenant après son entrée en vigueur.

Paragraphe 2

57. Un Etat Partie peut néanmoins souhaiter appliquer les dispositions de la Convention à des cas de succession d'Etats qui sont intervenus avant son entrée en vigueur. Si cet Etat fait une déclaration en ce sens conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, il s'engage par là même unilatéralement à appliquer rétroactivement les dispositions de la Convention. L'Etat devra, toutefois, préciser à quels cas de succession d'Etats il appliquera

rétroactivement la Convention. La possibilité d'appliquer rétroactivement la Convention concerne en particulier les Etats qui n'étaient pas Parties à la Convention au moment de la succession d'Etats. Tel sera le cas par exemple lorsqu'il y a unification d'Etats où plusieurs Etats fusionnent en un seul, ou bien lorsqu'un Etat a absorbé un ou plusieurs Etats.

Paragraphe 3

58. Si deux ou plusieurs Etats touchés par la même succession d'Etats font des déclarations relatives à l'application rétroactive de la Convention, celles-ci produiront un effet de réciprocité entre eux. Une telle situation peut typiquement se produire en cas de scission d'un Etat en un ou plusieurs Etats successeurs, que l'Etat prédécesseur continue d'exister ou ait disparu. Pour qu'un effet de réciprocité s'exerce sur deux ou plusieurs Etats, les déclarations doivent se rapporter à un cas précis de succession d'Etats impliquant ces deux ou tous ces Etats. Le champ d'application rétroactive de la Convention sera ainsi étendu dès que d'autres Etats l'accepteront en faisant une déclaration en ce sens, et peut finalement s'appliquer à l'ensemble du territoire touché par un cas particulier de succession d'Etats.

Article 16 – Effets de la présente Convention

59. Le paragraphe 1 préserve les dispositions du droit interne et des instruments internationaux contraignants qui accordent aux individus une protection supplémentaire contre l'apatridie; cette Convention ne saurait être interprétée de manière à restreindre une telle protection. L'expression «des droits supplémentaires» vise la possibilité de placer un individu dans une situation plus favorable que celle prévue par la Convention, par exemple en vertu des règles d'un Etat Partie relatives à l'acquisition de sa nationalité.

60. Le paragraphe 2 indique que cette Convention ne remplace pas le Chapitre VI de la Convention européenne sur la nationalité relatif à la succession d'Etats et à la nationalité dans la relation entre les Etats Parties à ces instruments. Les Etats peuvent opter et sont en fait encouragés à devenir Parties à ces deux instruments.

Article 17 – Règlement de différends

61. En cas de différend portant sur l'interprétation ou l'application des dispositions énoncées dans cette Convention, les Etats Parties s'efforceront de résoudre le désaccord ou le problème, en premier lieu, au moyen de négociations. Ce rapport explicatif aidera à l'interprétation et à l'application de la Convention.

Article 18 – Signature et entrée en vigueur

62. La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle trois Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par elle.

63. La Convention est également ouverte à la signature d'Etats non membres du Conseil de l'Europe qui ont participé à son élaboration. Ces Etats sont le Bélarus, le Canada, le Saint-Siège, le Japon et le Kirghizistan.

Article 19 – Adhésion

64. Etant donné qu'il est important de permettre à un grand nombre d'Etats de devenir Parties, notamment lorsqu'il existe un besoin de coopération entre eux, la Convention est également ouverte à l'adhésion d'Etats non membres qui n'apparaissent pas sur la liste figurant au commentaire de l'article 17, après son entrée en vigueur selon la procédure énoncée dans cet article.

Article 20 – Réserves

65. A quelques exceptions près, les dispositions de la Convention ne peuvent pas faire l'objet de réserves. Elles ne sont possibles qu'à l'égard des dispositions suivantes: l'article 7, l'article 8, paragraphe 2, l'article 12 et l'article 14, paragraphe 2.b.

66. L'objet de la Convention est d'établir des principes et des règles que devront respecter les Etats concernés par une succession d'Etats en matière d'acquisition et de conservation de leur nationalité par les personnes qui avaient la nationalité de l'Etat prédécesseur au moment de la succession d'Etats et qui risquent de devenir apatrides suite à cette succession. Le but de la Convention est d'éliminer, ou tout au moins de réduire autant que possible, l'apatridie résultant d'une succession d'Etats. De plus amples indications sont contenues dans le préambule de la Convention.

67. Etant donné que, de manière générale, les réserves ne sont pas souhaitables, les Etats Parties qui désireraient en formuler devraient envisager de retirer, entièrement ou partiellement, les réserves dès que les circonstances le permettront. Ils sont également invités à notifier au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les dispositions correspondantes de leur droit interne ou toute autre information pertinente.

Article 21 – Dénonciation

68. Cet article permet à un Etat Partie à la Convention de dénoncer celle-ci.

Article 22 – Notifications

69. Conformément à cet article, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, dépositaire de la Convention, enverra aux autres Etats des informations concernant les mesures relatives à la Convention prises par des Etats.