



Strasbourg, le 20 avril 2004

COMITÉ D'EXPERTS SUR LA NATIONALITÉ
(CJ-NA)

RAPPORT SUR L'ABUS DES LOIS SUR LA NATIONALITÉ¹

Extrait du rapport de la 16^{ème} réunion du CJ-NA (20-22 octobre 1999)

¹ Ce rapport a été adopté par le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA), lors de sa 16^{ème} réunion du 20-22 octobre 1999 à Strasbourg. Le projet initial de ce Rapport a été préparé par M. Andrew WALMSLEY, ex-Directeur du Directorate de Nationalité du Royaume Uni et ex-membre du CJ-NA

TABLE DES MATIERES

SECTION I – INTRODUCTION : LA NOTION D’ABUS ET DE FRAUDE.....18

SECTION II – VUE D’ENSEMBLE DES SITUATIONS CONCERNANT L’ABUS, OU LA FRAUDE EN MATIERE DE NATIONALITE19

PARTIE I – Les situations dans lesquelles les législations peuvent favoriser l’abus de lois sur la nationalité 19

A. Acquisition de la nationalité.....20

B. Renonciation à la nationalité.....20

C. Déchéance21

PARTIE II – ABUS PAR LES PARTICULIERS21

A. Mariage.....22

B. Adoption.....24

C. Reconnaissance25

D. Apatridie.....25

E. Acquisition dolosive de la nationalité.....25

F. Infractions pénales commises avant l’acquisition d’une nationalité.....28

G. Possibilité d’usage abusif des lois sur la nationalité dans le contexte d’une succession d’Etats28

H. Autres possibilités d’abus des lois sur la nationalité28

SECTION III – MESURES ADOPTEES PAR LES ETATS AFIN DE PREVENIR L’ABUS OU FRAUDE DE LOIS SUR LA NATIONALTE.....29

A. Situations dans lesquelles les législations peuvent favoriser l’abus des lois sur la nationalité 29

B. Mariages de complaisance30

C. Adoption31

D. Reconnaissance32

E. Apatridie33

F. Conduite frauduleuse, fausse acquisition et présentation de documents faux33

G. Infractions pénales33

H. Nouvelles techniques de procréation34

I. Acquisition d’une seconde nationalité34

SECTION IV – CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DE MESURES SUPPLEMENTAIRES35

A. Conclusions.....35

B. Propositions de mesures supplémentaires.....36

L'ABUS DES LOIS SUR LA NATIONALITE

SECTION I – INTRODUCTION : LA NOTION D'ABUS ET DE FRAUDE

1. Lors de sa 66e réunion, dans la semaine du 25 novembre 1996, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a adopté un nouveau mandat pour le Comité d'experts sur la nationalité (CJ-NA), lui donnant notamment pour instructions «d'examiner la nécessité de mesures supplémentaires pour traiter des problèmes de nationalité, en particulier pour... iii. prévenir l'abus des lois sur la nationalité» et «... iv. régler la question des documents et certificats concernant la nationalité». Le présent rapport a été rédigé pour aider le CJ-NA à examiner cette question. Il cherche à cerner les problèmes et à signaler "les mesures qui, eu égard aux dispositions de la Convention européenne sur la nationalité et aux autres instruments internationaux pertinents, y compris la Convention européenne des Droits de l'Homme, peuvent être prises par les États pour prévenir l'abus de leurs lois sur la nationalité (par exemple par l'acquisition abusive de la nationalité pour échapper aux lois sur l'immigration, notamment en contractant mariage, l'apatridie volontaire et d'autres problèmes)".
2. Qu'entendons-nous par «l'abus» (dans le texte anglais, le terme « misuse » est employé) ou par «la fraude» (dans le texte anglais, le terme « abuse » est employé), terme également appliqué aux mêmes faits? En réalité, bien que ces termes puissent sembler synonymes, il y a entre eux une différence importante mais subtile. Le mot «abus» désigne l'usage de la loi à des fins détournées, tandis que «la fraude», tout en recouvrant aussi ce même sens, indique en outre l'existence d'une violation de la loi. Dans le contexte du droit de la nationalité, le mot «abus» est utilisé dans le présent rapport pour désigner les circonstances où une personne remplit les conditions prévues par la loi pour obtenir légalement un statut de nationalité mais commet un abus pour échapper à d'autres lois, notamment aux lois sur l'immigration qui, sinon, s'appliqueraient à elle, ou pour se soustraire à leur effet. Le mot «fraude» est employé lorsque l'individu produit des preuves falsifiées ou utilise une fausse identité pour répondre en apparence aux conditions imposées par le droit de la nationalité.
3. Lorsqu'on examine la question de l'abus des lois sur la nationalité ou de la fraude dans ce domaine, il convient de se rappeler que la très grande majorité des candidats à la citoyenneté ou des personnes qui veut établir son statut de nationalité, le fait légalement. Toutefois, de nombreux droits, privilèges et prestations découlent d'un statut de nationalité donné, certaines personnes, une petite minorité qui ne remplit pas les conditions d'acquisition de la citoyenneté essaie de profiter des dispositions de ces lois afin d'avoir accès à ces droits et prestations. Dans la recherche d'une protection contre cette exploitation potentielle, il faut trouver un juste équilibre entre les intérêts de l'Etat et ceux de l'individu. C'est ainsi que les Etats ne devraient pas exiger des demandeurs qu'ils apportent des preuves incontestables au point de décourager le demandeur ordinaire et honnête de demander la citoyenneté ou ne devraient pas placer des obstacles administratifs inutiles sur leur chemin.
4. Il faut présumer, en général, que les pays démocratiques qui souscrivent à la Convention européenne des Droits de l'Homme n'abuseront pas de leurs lois sur la nationalité pour refuser à un individu la nationalité du pays pour des motifs illégitimes. Cependant, il peut arriver que les États adoptent une législation qui soit contraire aux principes énoncés dans les traités et instruments internationaux. L'article 3 de la Convention européenne sur la nationalité réaffirme le principe énoncé initialement à l'article premier de la Convention de La Haye de 1930 sur certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, en vertu duquel il appartient à chaque État de déterminer quels sont ses ressortissants. Toutefois, ces deux conventions limitent la portée du principe en prévoyant que la loi doit être acceptée par les autres États dans la mesure où elle est compatible avec les conventions internationales en vigueur, le droit

international coutumier et les principes du droit généralement admis en matière de nationalité. Ces dispositions reconnaissent donc qu'il peut arriver qu'un État adopte une législation sur la nationalité dont le contenu n'est pas généralement acceptable pour les autres États. L'un de ces exemples pourrait être lorsqu'un État prévoit qu'un individu qui a acquis la nationalité d'un État sans qu'il y ait de lien véritable et effectif entre l'un et l'autre, l'autre cas s'appliquerait quand un individu a perdu la nationalité de cet État alors qu'il ne possède pas ou n'a pas acquis la nationalité d'un autre, rendant ainsi apatride la personne concernée. Ces situations ainsi que d'autres exemples sont examinés en détail dans ce rapport.

SECTION II – VUE D'ENSEMBLE DES SITUATIONS CONCERNANT L'ABUS, OU LA FRAUDE EN MATIÈRE DE NATIONALITÉ

PARTIE I – Les situations dans lesquelles les législations peuvent favoriser l'abus de lois sur la nationalité

5. La «nationalité» est définie à l'article 2 de la Convention européenne sur la nationalité comme «le lien juridique entre une personne et un État». Dans la célèbre Affaire Nottebohm (Rapports de la CIJ, 1955, page 23), elle est définie comme «un lien juridique qui a pour base un fait social d'attachement, un lien authentique d'existence, d'intérêt et de sentiments, avec les droits et devoirs réciproques. On peut dire qu'elle constitue l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée... est en fait plus étroitement lié à la population de l'État qui confère la nationalité qu'à celle de tout autre État». Il appartient aux États de décider ce qui constitue «un lien véritable». La plupart fondent leurs lois sur l'acquisition de la nationalité à la naissance sur le principe du *jus sanguinis* (acquisition par descendance d'un parent qui, à la date de la naissance, possédait la nationalité du pays), ou du *jus soli* (acquisition par la naissance sur le territoire de l'État), ou sur un mélange des deux. L'acquisition volontaire de la nationalité d'un pays après la naissance se fonde généralement sur la présence physique dans le pays, ou sur l'établissement d'un lien approprié, tel que le mariage, dans les cas de naturalisation, ou sur l'existence de liens familiaux, comme ceux qui s'établissent par le mariage ou par l'adoption, dans les cas d'enregistrement (ou déclaration ou option ou « petite naturalisation »). Parfois aussi, l'acquisition de la nationalité d'un pays ne répond à aucun de ces principes.
6. La baisse du coût des voyages internationaux, devenus aussi plus faciles, et la montée des pressions, économiques et autres, subies par les individus, ont provoqué une augmentation de la migration intracontinentale et intercontinentale dans les trente dernières années. Les États y ont réagi en restreignant l'immigration sur leur territoire à l'égard des personnes qui n'ont pas de liens étroits avec lui ou qui ne possèdent pas des compétences spéciales justifiant leur entrée aux fins d'emploi. Simultanément, certains pays, principalement ceux qui appartiennent à l'Union européenne et à l'Espace économique européen, ont réduit les contrôles de l'immigration pour les citoyens des autres États membres, créant ainsi certains droits conventionnels à la liberté de circulation et d'emploi, notamment. La citoyenneté de ces États membres est ainsi devenue attrayante pour les personnes de l'extérieur désireuses de jouir des mêmes droits.

A. Acquisition de la nationalité

7. Un phénomène récent, apparu ces trente dernières années, concernait les États qui accordaient leur nationalité sur la base simplement du principe du *jus soli* dont le développement de ce que l'on appelle le «tourisme de la naissance». Des femmes enceintes entrent sur le territoire d'un État afin d'y accoucher et de permettre ainsi à l'enfant d'acquérir la nationalité de cet État. Le fait que l'enfant soit né dans l'État pourrait constituer un lien suffisamment fort pour permettre à la mère de rester sur le territoire alors qu'autrement elle ne remplirait pas les conditions

requis pour ce faire, et peut-être d'acquérir ultérieurement la nationalité de cet Etat de même que d'autres membres de la famille.

8. Certains pays ont accordé leur nationalité sur la base d'un traité aux habitants de leurs anciennes colonies ou territoires d'outre-mer à titre non réciproque. Ceci veut dire qu'un habitant des anciennes colonies ou territoires d'outre-mer de l'État A a la nationalité de ce pays et le droit de résider sur le territoire principal de celui-ci, mais qu'un citoyen dont la nationalité procède d'un lien avec le territoire principal n'a pas le droit de résider dans l'ancienne colonie ou territoire d'outre-mer. Dans le cadre de l'Union européenne, par exemple, les nationaux du territoire et ceux de l'ancienne colonie ou territoire d'outre-mer ont, les uns et les autres, le droit de circuler librement à l'intérieur de l'Union mais les autres citoyens de l'UE n'ont pas le droit de circuler librement pour entrer dans l'ancienne colonie ou territoire d'outre-mer. Le motif de cette distinction et de cette restriction des droits découlant des traités est évident : la plupart des anciennes colonies ou territoires d'outre-mer sont petites et ont une identité et une culture uniques qui seraient mises en danger par l'entrée d'un grand nombre de personnes venues de l'étranger.
9. Un autre cas où l'on pourrait considérer qu'un tel lien n'existe pas est celui où un individu est autorisé à acheter la nationalité d'un pays en investissant une forte somme d'argent dans le pays. La plupart des pays exigent normalement un nombre minimum d'années de résidence sur leur territoire avant qu'une personne puisse demander à être naturalisée comme citoyen. Le temps de résidence établit le lien entre l'individu et l'Etat avant le lien juridique que crée l'octroi de la nationalité. L'octroi de la qualité de citoyen à un individu qui ne remplit que des conditions de résidence minimum et qui n'a pas d'autre lien effectif avec l'État permet à l'individu d'obtenir un statut auquel il n'aurait pas droit autrement, en avance sur d'autres qui peuvent avoir un lien plus fort sans pour autant remplir les conditions normales de naturalisation. L'acquisition de la nationalité dans de telles circonstances peut empêcher l'application d'autres lois à l'égard de l'intéressé. Elle peut lui permettre de renoncer à sa nationalité antérieure ou faire obstacle à son extradition vers son pays d'origine, puisque certains pays n'admettent pas l'extradition de leurs nationaux. L'octroi de la citoyenneté à quelques privilégiés dans de telles circonstances pourrait constituer un abus des lois sur la nationalité.

B. Renonciation à la nationalité

10. Des abus des lois sur la nationalité sont plus fréquents lorsque les Etats permettent à leurs ressortissants de renoncer à leur citoyenneté sans qu'ils aient d'abord reçu la nationalité d'un autre pays ou la garantie de son acquisition. La plupart des cas de ce type concernent des personnes qui vivent hors du territoire de l'État en question, parfois seulement de manière provisoire. La renonciation à leur citoyenneté en fait des apatrides s'ils ne possèdent pas une autre nationalité et peut créer des problèmes pour l'État dans lequel ils résident, surtout s'ils n'ont pas le statut de résident permanent ou une autorisation de séjour conformément aux lois de l'État sur l'immigration. Toute renonciation qui a eu lieu sans que l'individu possède soit une autre nationalité, soit la promesse d'en acquérir une ne serait pas en conformité avec les principes pertinents du droit international coutumier, ni avec les traités internationaux et les principes généraux du droit généralement reconnus en matière de nationalité (voir notamment la Convention du Conseil de l'Europe de 1997 sur la nationalité et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et la Recommandation No R(99)18 sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie). L'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité dispose que les règles sur la nationalité doivent se fonder notamment sur le principe que l'apatridie doit être évitée, tandis que son article 8 déclare que chaque État partie autorise la renonciation à sa nationalité sous réserve que les personnes concernées ne deviennent pas alors apatrides. L'Article 7 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie prévoit que si la loi d'un Etat contractant permet la renonciation de

la nationalité, cette renonciation ne doit pas entraîner la perte de la nationalité à moins que la personne concernée acquiert ou possède une autre nationalité.

C. Déchéance

11. Dans certaines occasions, à l'occasion de conflits politiques, religieux ou ethniques, des groupes d'individus ont été déchus de la citoyenneté à cause de leur race, de leur origine nationale ou ethnique ou de leurs convictions religieuses ou politiques. Que la privation arbitraire soit *de jure* ou *de facto*, elle est dans ces deux cas inacceptable et une mesure de ce type ne devrait pas être tolérée par les autres États. La discrimination est visée par l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme mais, pour ce qui concerne le droit de la nationalité, l'article 5 de la Convention européenne sur la nationalité prévoit expressément que les règles d'un État Partie sur la nationalité «ne doivent pas contenir de distinctions ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique». Référence devrait aussi être faite aux garanties de procédure dans le Chapitre 4 de la Convention européenne sur la nationalité. Occasionnellement, une personne pourrait être déchue de sa nationalité pour des raisons politiques, mais l'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité prévoit que «nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité». Agir ainsi constituerait un abus des lois sur la nationalité en violation de la Convention.

PARTIE II – Abus par les particuliers

12. L'abus des lois sur la nationalité et la fraude dans ce domaine pourrait être commis principalement pour échapper aux contrôles de l'immigration ou pour les contourner. La plupart des pays restreignent sévèrement l'admission sur leur territoire des non-nationaux de ce pays, sauf pour les personnes qui entrent à des fins véritablement temporaires, ou pour les ressortissants des pays avec lesquels ils ont conclu un accord relatif aux voyages d'un pays à l'autre (comme l'UE et l'EEE, l'espace commun de circulation britannico-irlandais et les arrangements qui existaient dans les pays du Benelux ou qui existent aujourd'hui dans les pays nordiques). Dans le contexte du présent rapport, la notion de contrôle de l'immigration englobe non seulement l'entrée dans un pays mais aussi les règles applicables à l'installation et à la protection contre l'expulsion, et la législation connexe, relative à l'extradition, par exemple. Cependant, l'abus des lois sur la nationalité ou la fraude dans ce domaine ne se borne pas à la soustraction au contrôle de l'immigration. Dans certains pays, le droit de vivre dans certaines régions, le droit de posséder des biens, d'occuper des fonctions publiques, la possibilité d'exercer des activités lucratives, ou de participer à la vente des biens d'État sont réservés aux seuls nationaux de l'État, ce qui renforce l'incitation, pour les personnes qui ne remplissent pas de plein droit les conditions d'acquisition de la citoyenneté, de chercher à l'acquérir par d'autres moyens. Les paragraphes qui suivent examinent certains des cas d'abus ou de fraude les plus fréquents.

A. Mariage

(i) Mariages de complaisance

13. Les États européens ont des attitudes différentes à l'égard des conséquences juridiques du mariage sur le statut de nationalité des personnes. Certains États accordent aux conjoints étrangers le droit d'acquérir leur nationalité de plein droit sans l'exercice de pouvoir discrétionnaire de la part de l'État à travers un droit automatique à l'enregistrement tandis que d'autres leur permettent de demander une naturalisation facilitée. Ces deux approches sont conformes à l'article 6.4.a de la Convention européenne sur la nationalité qui exige des États Parties qu'ils facilitent l'acquisition de la nationalité pour les conjoints étrangers de leurs ressortissants. Le mariage ne devrait pas être utilisé simplement comme base pour l'acquisition de la nationalité, par exemple si les couples

célèbrent une cérémonie de mariage à seule fin de procurer ce droit au conjoint non national. Certains agissent ainsi pour l'argent, d'autres pour des motifs divers et, dans ces cas, le couple vit rarement ensemble comme mari et femme, se sépare et divorce dès que le conjoint a obtenu la nationalité. On parle généralement alors de mariage «blanc» ou de mariage de complaisance.

14. On constate également de tels mariages lorsque la citoyenneté ou le droit de la demander n'est pas conféré immédiatement. Le plus souvent, le mariage a lieu principalement pour aider la personne à déjouer les contrôles de l'immigration parce qu'elle ne remplirait pas, sinon, les conditions nécessaires pour entrer ou demeurer dans le pays. Après un certain délai, la personne peut demander soit d'acquérir la citoyenneté de plein droit soit de bénéficier d'une naturalisation facilitée. Ainsi, en France, le conjoint doit attendre un an avant de signer la déclaration d'acquisition de la nationalité française, tandis qu'au Royaume-Uni, le conjoint doit attendre trois ans, au lieu du délai normal de cinq ans, avant de pouvoir demander la naturalisation. Dans les deux cas, le fait que le mariage n'a pas été dissout donne au conjoint la possibilité d'acquérir ou de demander la citoyenneté à des conditions plus favorables que celles qui s'appliquent aux autres personnes, même si aucun lien conjugal véritable n'a jamais existé entre les époux.
15. Le fait que le mariage avec un national permet à un étranger de contourner le contrôle de l'immigration d'un pays ou d'acquérir sa citoyenneté a encouragé certaines personnes à organiser un racket par lequel elles épousent un étranger ou organisent le mariage d'une autre personne à un étranger moyennant un paiement d'argent, sans aucune intention de mener une vie conjugale normale mais à seule fin d'aider l'étranger à acquérir la nationalité. Toutefois, l'imposition d'un délai pour que le conjoint obtienne la résidence permanente ou le droit de résidence, ou pour qu'il acquière la citoyenneté, délai durant lequel la dissolution du mariage peut aussi intervenir, est un moyen de restreindre la possibilité pour les racketteurs de contracter des mariages légitimes, et nombreux voire des mariages bigames ou polygames. Ces mariages, contractés par un national, seront souvent contraires au droit mais il est possible que les autorités nationales n'en prennent connaissance qu'un certain temps après que la citoyenneté ait été accordée au conjoint supposé et il faudrait alors se demander si la citoyenneté a été acquise par des manœuvres frauduleuses justifiant la perte de la nationalité, à l'initiative de l'État.

(ii) Mariages polygamiques et « mariage récongnitif »

16. Tous les mariages polygamiques ou potentiellement polygamiques ne sont pas illégaux. Le droit islamique et, par conséquent, la législation de certains États, autorisent les mariages polygamiques. Le point de savoir si un mariage polygamique contracté par un national de l'un de ces États dans un autre État est légal dépendra du domicile des parties contractantes et des lois du pays où le mariage a eu lieu. Si le mariage est authentique, il est peu probable que l'existence d'un précédent mariage toujours valide soit cachée à l'épouse ou aux autorités responsables de l'immigration ou de l'administration du droit de la nationalité du pays de l'épouse. Cependant, il arrive que les personnes qui demandent la citoyenneté cachent l'existence du mariage antérieur et de l'épouse antérieure jusqu'à ce qu'elles aient obtenu la citoyenneté, et tentent ensuite de transmettre leur nationalité nouvellement acquise à leur première conjointe, ou qu'elles divorcent de la première épouse conformément à la coutume locale ou nationale, contractent un second mariage, puis obtiennent la dissolution du second mariage (ou du mariage suivant), le nouveau citoyen épousant alors à nouveau la première épouse et prétendant la faire bénéficier de la citoyenneté.
17. Le «mariage récongnitif» est un exemple de ce type de problème et peut faciliter certains types de fraude. Ce mariage, qui est autorisé par la législation de certains pays islamiques, vise à reconnaître officiellement un mariage précédent à travers une déclaration aux autorités compétentes de la part, par exemple, de douze témoins. Le mariage récongnitif, qui peut être déclaré aux Autorités françaises peut avoir un effet rétroactif. Les étrangers peuvent être

naturalisés comme célibataires et par la suite déclarés aux Autorités françaises comme étant déjà mariés lorsque la décision concernant l'attribution de la nationalité a été prise. Le mariage réconfortif est donc une façon de dissimuler l'existence de conjoints lors de la procédure de naturalisation. En effet, si cette situation était connue, selon la pratique et la jurisprudence, l'étranger pourrait ne pas être naturalisé.

18. Le problème des mariages de complaisance et des mariages polygamiques ou potentiellement polygamiques vient de ce qu'ils sont souvent acceptés par les autorités chargées de l'immigration, même s'il y a des doutes considérables au sujet de l'authenticité du mariage. Il est alors difficile pour les services qui administrent les lois sur la nationalité, lorsqu'ils sont distincts de ceux qui s'occupent de l'immigration, de mettre en doute la validité ou l'authenticité, particulièrement dans les cas où la citoyenneté est conférée automatiquement par le mariage à un national. Ces problèmes se posent également lorsque la naturalisation d'un conjoint est facilitée en vertu des lois d'un pays mais au moins, dans ces cas, l'octroi de la citoyenneté est souvent discrétionnaire et non pas automatique, et les délais qui s'écoulent entre la célébration du mariage et la demande ménagent un certain temps pour mettre en doute l'authenticité du mariage.

(iii) Partenariat enregistré

19. Une situation nouvelle qui pourrait donner lieu à un abus des lois sur la nationalité est l'apparition des nouvelles formes de cohabitation telles que le «partenariat enregistré» qui sont reconnues dans certains Etats. D'aucuns pourraient faire valoir que le mariage et les autres formes de cohabitation devraient avoir les mêmes conséquences juridiques pour les individus, tandis que d'autres pourraient dire que cela ne ferait qu'ajouter aux problèmes. Certains pays européens entreprendraient actuellement de réformer leur législation au sujet de ces nouvelles formes de cohabitation. Les 15 et 16 mars 1999, le Conseil de l'Europe et le ministère de la Justice des Pays-Bas, en coopération avec la Conférence de La Haye de droit international privé et la Commission internationale de l'état civil, ont tenu la 5^e Conférence européenne sur le droit de la famille consacrée au sujet «aspects de droit civil des formes émergentes de partenariat enregistré (formes de cohabitation non maritale régies par la loi et partenariat enregistré)». Les conclusions de la conférence ont été examinées par le Comité d'experts sur le droit de la famille (CJ-FA) lors de sa réunion qui a suivi immédiatement la conférence. Le CJ-FA note que la Conférence a reconnu que la façon dont les Etats règlent la question de la cohabitation, y compris les questions de partenariat enregistré, dépend de leurs différentes coutumes et traditions. La Conférence note que dans les Etats il y a un besoin de réglementer la cohabitation et toute autre forme émergente de partenariat enregistré. La Conférence a aussi reconnu que, dans les Etats où il y a des lois concernant le partenariat enregistré, ces lois contiennent souvent non seulement des éléments communs mais aussi des différences importantes. De plus, la Conférence note que même les Etats qui ne souhaitent pas réglementer cette cohabitation ou introduire le partenariat enregistré, pourraient examiner la possibilité de traiter des problèmes qui surgissent de ces différentes formes de cohabitation, y compris lorsqu'il y a un élément étranger (par exemple, partenariat enregistré à l'étranger). Le CJ-FA note que, suite à la Conférence, il a été proposé, entre autres, que le CJ-NA tienne compte des questions discutées pendant la Conférence lorsqu'il traite de l'abus des lois sur la nationalité.

B. Adoption

20. De nombreux pays restreignent au conjoint, aux enfants mineurs et aux parents âgés l'admission des personnes qui sont à la charge des étrangers installés comme résidents permanents sur leur territoire. De ce fait, les familles cherchent parfois à organiser l'immigration des enfants de leurs proches parents en faisant passer leurs nièces ou neveux pour leurs propres enfants. La plupart des services de l'immigration le savent, surtout lorsque les

documents d'identité dans le pays d'origine des enfants laissent généralement à désirer. Ils disposent de procédures pour lutter contre la fraude et les déclarations mensongères de ce type. La situation est plus délicate quand la famille adopte légalement l'enfant de parents proches pour faciliter l'admission de cet enfant dans le pays d'immigration sans qu'il y ait de véritable transfert de l'autorité parentale. Les cas où l'enfant prend la nationalité des parents adoptifs dès que la décision d'adoption est prononcée sont encore plus difficiles à combattre, surtout lorsque la décision d'adoption a été prononcée par un tribunal, car il faut présumer que le tribunal a examiné toutes ces questions et a acquis la conviction que l'adoption était authentique.

21. La distinction qui existe dans certains pays entre l'adoption simple et l'adoption plénière peut susciter des problèmes. En France, selon la nouvelle loi sur la nationalité de 1998, les enfants adoptés à l'étranger par des ressortissants français selon une procédure d'adoption simple peuvent acquérir la nationalité française par une simple déclaration (les enfants qui font l'objet d'une adoption plénière par un français se voit attribuer de plein droit la nationalité française). Cela pourrait se traduire par un usage abusif des lois sur la nationalité, encore que l'exequatur doive être donnée au jugement étranger. Toutefois, les procédures d'adoption plénière et de reconnaissance étrangère sont très détaillées dans la plupart des Etats et ces procédures sont généralement suffisantes pour éviter les abus.

C. Reconnaissance

22. Dans certains pays, il n'est pas nécessaire que le père putatif d'un enfant ait recours à la procédure judiciaire d'adoption pour conférer cette nationalité à l'enfant. La procédure administrative de reconnaissance de l'enfant comme son propre enfant suffit à établir sa paternité. De ce fait, certains hommes se sont mis à parcourir les pays étrangers en reconnaissant faussement des enfants comme les leurs afin de faciliter l'acquisition par ces enfants de la nationalité et du droit de migrer dans le pays du père. Les cas d'usage abusif des lois sur la nationalité peuvent être d'autant plus nombreux que les procédures de reconnaissance sont plus simples, notamment lorsqu'une personne peut facilement prétendre être le père biologique de l'enfant d'une autre personne. L'abus des lois sur la nationalité peut donc surgir de la législation de certains pays qui permettent à une personne, qui prétend être le père, de reconnaître un enfant par une simple déclaration, établissant ainsi le lien de parenté et transmettant la nationalité à cet enfant.
23. La situation opposée est celle où un individu prétend être le parent d'un national afin d'obtenir pour lui-même le droit d'immigrer ou le droit à la nationalité. Par exemple, la loi française contient des dispositions spécifiques concernant l'entrée et le séjour en France de parents étrangers d'enfants français. Il est fréquent que, suite à l'acquisition de la nationalité française par la mère, l'enfant acquiert la nationalité française par « effet collectif ». Si ces enfants « français » n'ont pas une relation clairement établie avec le père, tout étranger qui se trouve illégalement sur le territoire français pourrait reconnaître ces enfants, éliminant ainsi toute conséquence négative de leur présence illégale en France.

D. Apatrides

24. De nombreux États, se conformant aux obligations que leur imposent la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, facilitent la naturalisation des réfugiés et des apatrides résidents sur leur territoire. Cela pourrait encourager des individus à devenir apatrides pour qu'ils jouissent de ces dispositions et notamment le bénéfice de dispositions favorables en vue de leur naturalisation. Pourtant, il arrive que cette apatridie soit due au fait que la personne ou les parents ont fait une déclaration volontaire à cet effet et ont donc causé l'apatridie par leur action. Dans d'autres cas, l'individu concerné pourrait obtenir la confirmation de la nationalité d'un autre pays en remplissant une

simple demande d'enregistrement ou simplement en optant pour cette nationalité, mais cette solution n'est pas retenue afin qu'ils puissent bénéficier des procédures relatives à ce type de naturalisation. Le refus d'accomplir une démarche administrative simple, par lequel une personne se rend apatride à la seule fin de pouvoir demander la naturalisation dans des conditions plus avantageuses que ce ne serait le cas autrement, constitue un abus des lois sur la nationalité. Il ne faut pas confondre ces situations avec celle des personnes qui ne peuvent acquérir la nationalité d'aucun Etat en raison de l'absence de dispositions pertinentes dans la législation de l'Etat ou des Etats intéressés ou parce que les individus n'ont pas de liens effectifs avec l'Etat. Il arrive qu'il y ait des cas d'apatridie involontaire parce que les Etats, en élaborant leur législation, ne prévoient pas la façon dont elle s'applique dans tous les cas.

E. Acquisition dolosive de la nationalité

25. Les exemples ci-dessus d'abus des lois sur la nationalité se rapportent principalement à des personnes qui feignent de se conformer aux procédures nécessaires pour répondre aux conditions fixées par la loi afin d'obtenir la nationalité d'un autre État alors qu'elles ne possèdent pas le lien véritable et effectif qui serait exigé d'elles autrement. Un autre problème fréquent vient de l'utilisation de documents falsifiés pour établir l'existence d'un droit apparent à la nationalité. Ces documents peuvent être des documents authentiques acquis par tromperie ou sur lesquels les renseignements sur la personne ont été modifiés, ou encore de faux documents ou des documents contrefaits. En France, par exemple, les cas de fraude portent le plus souvent sur les actes d'état civil pour les mineurs qui peuvent bénéficier de l'effet de l'acquisition de la nationalité française par l'un des parents (application du principe de l'"effet collectif". Pour l'application de la loi avant 1993, il suffit d'établir un lien de parenté des mineurs avec leurs parents qui sont devenus français pour qu'ils deviennent automatiquement français. Des actes frauduleux de reconnaissance et d'établissement de lien de parenté, qui ont été facilement établis dans certains pays, détermineront de ce fait, les conditions d'acquisition de la nationalité française par ces mineurs. Depuis 1993, l'obligation de déclarer des mineurs qui doivent vivre avec le candidat afin de bénéficier du fameux "effet collectif" a considérablement limité le nombre de cas de fraude. Cette dernière existe encore sous la forme de faux documents concernant le divorce ou la mort à l'étranger de l'un des conjoints. Les candidats à la nationalité française devraient, de cette manière, pouvoir déclarer qu'ils ont perdu toute relation avec leur pays d'origine.
26. Les mécanismes de la nationalité sont tels que nombre des documents produits sont d'origine étrangère et souvent anciens, ce qui complique la vérification de leur authenticité. Les autorités compétentes peuvent évidemment mettre en doute l'authenticité des documents produits mais, de manière générale, la plupart adhèrent à la règle selon laquelle les documents produits par un pays étranger sont authentiques s'ils sont établis conformément aux conditions de forme habituelles du pays en question. Les pays peuvent demander, et demandent en effet, à leurs services diplomatiques ou consulaires de vérifier le contenu et la légalité de tous les actes d'état civil étrangers s'il existe un doute au sujet de leur authenticité, mais cette procédure peut être longue sans fournir finalement de preuve décisive dans un sens ou dans l'autre. La mise en doute d'un document pour la seule raison qu'il provient d'un pays étranger peut être une forme de discrimination. La corruption existe malheureusement dans certains États mais la mise en question systématique de l'authenticité des documents provenant de ces États peut engendrer des difficultés diplomatiques et il n'est donc pas rare que des décisions soient prises par les autorités nationales à partir de documents faux ou mensongers. Si le document est censé être déjà vieux, surtout s'il est supposé venir d'une zone de conflit ou d'une région frappée par une catastrophe nationale ou à l'égard de laquelle il s'est produit un changement de souveraineté, la vérification de son authenticité devient doublement difficile. De plus, dans certains pays, les documents étrangers ne sont pas reconnus, sans qu'ils soient légalisés. Dans ce contexte, référence devrait être faite de la Commission Internationale de l'Etat Civil et la Convention de La Haye de 1961 supprimant

l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, la Convention portant dispense de légalisation pour certain actes et documents de 1977, et la Convention relative à la délivrance gratuite et la dispense de légalisation des expéditions d'actes de l'état civil de 1957.

27. Le problème de l'utilisation de documents falsifiés dans les demandes de citoyenneté a été examiné de façon approfondie par une commission parlementaire suédoise, la commission de 1997 sur la citoyenneté, lors de l'examen de la loi sur la citoyenneté suédoise (1950: 382). En Suède, le demandeur est tenu d'apporter la confirmation de son identité pour que la citoyenneté suédoise lui soit accordée. Cette obligation peut occasionner des difficultés pour les ressortissants de certains pays et les apatrides. Dans son rapport intermédiaire publié en novembre 1997, la commission a communiqué ses conclusions sur la nécessité d'exiger confirmation de l'identité. Elle avait examiné le problème de la production de documents dans des pays donnés – Afghanistan, Ethiopie, Irak, Iran, Somalie, Syrie, Vietnam – et pour les apatrides et les personnes de nationalité inconnue. Elle avait également étudié la pratique dans d'autres pays nordiques et dans le reste de l'Europe. La commission a conclu qu'il n'était pas raisonnable d'exiger la confirmation absolue de l'identité d'un individu, même si, en droit suédois, il n'est pas possible de révoquer la citoyenneté qui a été accordée sur la base de fausses informations sur l'identité. Elle a proposé que, dans les cas où un demandeur est dispensé de l'obligation de confirmer son identité, la période de résidence aux fins de naturalisation soit portée de 5 à 8 ans. La commission a également donné des indications utiles pour l'évaluation de la crédibilité des informations fournies par le demandeur au sujet de son identité et pour l'évaluation du risque d'augmentation des cas de fraude. La proposition de la Commission est maintenant partie intégrante de la loi sur la nationalité de la Suède.
28. Les cas où le demandeur soumet des documents pour tenter de créer une fausse image de sa situation ou présente délibérément des informations mensongères, s'apparentent à la production de faux documents. Un exemple courant est celui du national d'un État vivant dans un autre État qui s'adresse à ses autorités nationales pour obtenir un nouveau passeport en prétendant que son passeport d'origine a été perdu ou volé. Le second passeport est ensuite utilisé pour voyager hors du pays de résidence et pour y rentrer. Si ce pays a des conditions strictes de résidence pour les personnes qui demandent la naturalisation, imposant par exemple une limite au nombre de jours d'absence autorisés durant la période de qualification, c'est alors le premier passeport qui est présenté à l'appui de la demande de naturalisation. D'autres exemples pourraient inclure la présentation de faux documents pour demander le statut de réfugié ou lorsque l'individu essaie de falsifier sa capacité d'obtenir pour de transmettre la nationalité d'un autre pays
29. Une autre variante est celle où le demandeur a pris une fausse identité. La situation remonte parfois à l'époque de l'immigration, où l'individu a pris une fausse identité pour se faire passer pour le proche parent d'une personne qui avait établi sa résidence dans le pays considéré. Il peut aussi arriver qu'une personne ait pris l'identité d'une autre pour obtenir les droits et avantages appartenant à cette dernière personne du fait de sa longue période de résidence légale à l'étranger.
30. Une catégorie particulière d'affaires en matière de nationalité où la fraude est fréquente ou dans laquelle les services qui administrent la nationalité sont victimes de tromperie, commise parfois en toute légalité apparente, concerne l'acquisition de la citoyenneté des pays qui ne reconnaissent pas la pluralité de nationalités pour leurs citoyens. Essentiellement, un individu obtient la nationalité d'un tel État en faisant des déclarations frauduleuses au sujet de sa nationalité d'origine. Il prétendra, par exemple, qu'il y a des obstacles insurmontables à la perte de sa nationalité actuelle ou il soumettra un certificat d'abandon de la nationalité qui sera faux ou inexact, ou encore il renoncera à sa nationalité actuelle mais la recouvrera immédiatement après ou peu après avoir obtenu la naturalisation. La législation de certains pays permet à leurs

nationaux ou anciens nationaux qui ont renoncé à leur nationalité de la reprendre s'ils ont dû y renoncer pour acquérir ou conserver une autre nationalité. Cependant, lorsqu'ils recouvrent leur nationalité d'origine, ils n'en avisent pas les autorités du pays dont l'acquisition de la nationalité a provoqué initialement la renonciation. De cette manière, les nationaux des pays qui acceptent la double nationalité ou la pluralité de nationalités peuvent acquérir la citoyenneté d'un pays qui accepte seulement le principe de la nationalité unique. Bien que le droit de la nationalité de ce dernier prévoit probablement la perte, de plein droit, de cette nationalité dès que la personne reprend ou acquiert une autre nationalité, les autorités sont rarement informées de la reprise ou de l'acquisition et il se produit donc un abus de leur droit de la nationalité de la part des personnes qui conservent ou reprennent leur ancienne nationalité. Et lorsque les pays exigent que les personnes renoncent à la nationalité qu'elles possèdent pour acquérir la leur, les demandeurs pourraient invoquer souvent des «obstacles insurmontables» à la renonciation, qui sont inexistantes, en prétendant qu'ils n'ont pas obtenu d'être libérés de leur nationalité existante.

F. Infractions pénales commises avant l'acquisition d'une nationalité

31. Dans certains cas, des personnes ne déclarent pas qu'elles ont commis une infraction pénale afin que cette infraction ne soit pas retenue contre elles lorsqu'elles essaient d'acquérir la nationalité d'un Etat, en particulier lorsque l'acquisition de cette nationalité est assujettie à la possession d'un casier judiciaire vierge.

G. Possibilités d'usage abusif des lois sur la nationalité dans le contexte d'une succession d'Etats

32. La situation créée par la succession d'Etats offre une possibilité d'abus des lois sur la nationalité. Les ressortissants de l'un des Etats successeurs résidant dans l'autre Etat peuvent essayer de persuader les autorités de l'Etat dans lequel ils résident qu'ils n'ont pas conservé ou acquis la nationalité de l'autre Etat afin d'obtenir plus d'avantages en acquérant la nationalité de l'Etat dans lequel ils résident ou afin d'éviter d'être refoulés dans le pays dont ils sont régulièrement ressortissants. Ou si l'Etat lui-même refuse de donner sa nationalité à une personne sur son territoire parce qu'elle argue du fait que cet individu est ressortissant d'un autre Etat. En examinant ces problèmes, un équilibre devrait être trouvé entre les intérêts de l'Etat et ceux des individus dans le contexte d'une succession d'Etats et les Etats concernés devraient coordonner leur législation et leurs pratiques en matière de nationalité, notamment afin d'éviter l'apatridie (par exemple, en concluant des accords bilatéraux et/ou multilatéraux). Une attention toute particulière devrait être portée, dans le cadre de situations de succession d'Etats, à l'interdiction de toute décision arbitraire concernant les questions de nationalité. Cette interdiction ne devrait pas être limitée seulement à la privation de la nationalité, mais devrait également être élargie à la privation arbitraire du droit d'acquérir la nationalité d'un Etat successeur ou la privation arbitraire de tout droit d'option pour les individus concernés. Un tel règlement a été adopté en 1999 par la Commission de Droit International des Nations Unies dans ses projets d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats dans le but d'empêcher les fraudes pouvant survenir dans l'application de toute loi ou traité.

H. Autres possibilités d'abus des lois sur la nationalité

33. Les nouvelles techniques de procréation pourraient être une source potentielle d'abus des lois sur la nationalité. En particulier, dans les Etats qui appliquent le principe du *jus sanguinis*, la nationalité pourrait être transmise par le biais de matériels génétiques, créant ainsi potentiellement de nouveaux citoyens du pays du donneur bien que l'enfant n'ait aucun lien véritable et effectif avec le pays de nationalité du donneur.

34. Enfin, les autres exemples d'abus des lois sur la nationalité qui ont été cités comprennent les cas où la nationalité a été obtenue par voie de naturalisation par des personnes qui sont membres d'organisations extrémistes et qui ont été naturalisés afin de protéger les témoins qui auraient dû comparaître devant les tribunaux pour témoigner au sujet de motifs faisant obstacle à l'acquisition de la nationalité par les personnes en question, ou le fait que les services secrets avaient des informations sur les activités terroristes de ces individus.

SECTION III – MESURES ADOPTEES PAR LES ETATS AFIN DE PREVENIR L'ABUS OU FRAUDE DE LOIS SUR LA NATIONALITE

35. Les paragraphes qui précèdent cherchent à décrire certains des exemples les plus courants d'abus des lois sur la nationalité ou de fraude dans ce domaine. Le plus compliqué est de trouver comment remédier à ces problèmes par des moyens qui rendent difficile une telle utilisation de la loi, tout en préservant les droits des demandeurs de bonne foi. Beaucoup dépendra de la manière dont les États sont arrivés à la position qu'ils prennent aujourd'hui dans leur droit de la nationalité, de l'importance donnée au problème et des parades que leur accorde le droit national. Ainsi, de nombreux États ont introduit l'acquisition automatique de la citoyenneté au profit des épouses de leurs nationaux, puis de tous les conjoints, présentant ces mesures comme une évolution positive et généreuse. Dans ces conditions, toute restriction à l'octroi de la citoyenneté aux conjoints des nationaux pourrait être mal interprétée et marquerait un recul pour les demandeurs de bonne foi. Les paragraphes qui suivent énumèrent un certain nombre de ces parades que les États ont adoptés ou pourraient envisager d'adopter pour réduire l'abus de leurs lois ou les cas de fraude.

A. Situations dans lesquelles les législations peuvent favoriser l'abus des lois sur la nationalité

36. Les États qui abusent de leurs lois sur la nationalité s'exposent à des protestations consulaires et diplomatiques de la part du pays qui a subi les conséquences de leur action. Compte tenu de l'article premier de la Convention de La Haye de 1930 et de l'article 3 de la Convention européenne sur la nationalité, les États auraient la latitude de refuser ou d'accepter les effets de la décision d'un autre État. Ils pourraient ainsi ne pas accepter la perte *de jure* de la citoyenneté de l'un de leurs nationaux ayant acheté la citoyenneté d'un autre État avec lequel il n'avait pas un lien authentique et effectif. Les États ne sont pas non plus tenus d'accepter que le national d'un autre pays qui est entré sur leur territoire sur la foi d'un passeport d'un autre État ait perdu sa nationalité si la renonciation a eu lieu sans qu'une autre nationalité soit acquise ou si l'individu a été privé de la citoyenneté pour des motifs inacceptables ou discriminatoires. Les individus qui ont été privés arbitrairement de leur nationalité pourraient présenter une action devant la Cour européenne des droits de l'homme pour violation des Articles 3 et 4 du protocole n° 4. Une attention particulière devrait être portée à la possibilité de mettre en place une instance internationale pour résoudre les conflits entre les Etats concernant la nationalité des individus, même si les Etats devaient tout mettre en oeuvre pour éviter les problèmes qui surgissent de leur législation.

B. Mariages de complaisance

37. Avec les mariages de convenance, il est bien plus facile de faire un usage abusif des lois sur la nationalité des Etats qui accordent aux conjoints étrangers le droit d'acquérir de plein droit leur nationalité que des lois des Etats qui prévoient seulement une procédure de naturalisation facilitée pour les conjoints étrangers. Les Etats qui limitent la pluralité de nationalités ont également moins de problèmes que d'autres en ce qui concerne les mariages de convenance pour l'acquisition de leur nationalité. Toutefois, l'introduction de restrictions relatives à la

pluralité de nationalités n'est pas une solution appropriée pour combattre l'abus des lois sur la nationalité. Un moyen pour se protéger contre les mariages de complaisance pourrait consister à supprimer le droit automatique à la citoyenneté et à rendre l'octroi de la citoyenneté discrétionnaire. C'est ce qui s'est produit au Royaume-Uni quand la loi sur la nationalité britannique de 1981 est entrée en vigueur. Ce texte a supprimé le droit, pour les épouses des sujets britanniques, de s'enregistrer elles-mêmes comme telles et leur a fait obligation, de même qu'aux époux de citoyennes britanniques, de demander la naturalisation, fût-ce à des conditions plus favorables que celles qui s'appliquent normalement. En cas de changement aussi radical, il faut prévoir que les droits acquis en vertu de la législation existante survivront pendant une période de transition, fixée à cinq ans dans le cas de Royaume-Uni. Une autre parade pourrait être de demander que le mariage subsiste au moment de l'acquisition de la nationalité, un lien légal entre le couple et une « vie conjugale » existant de ce fait. En Autriche, si une personne A (étrangère et divorcée) se marie avec la personne B (ressortissant autrichien), la personne A pourrait acquérir, de façon facilitée, la nationalité autrichienne. Toutefois, si la personne A divorce à nouveau et se marie avec l'ancien époux, selon les amendements récents à la loi sur la nationalité de l'Autriche, la transmission de la nationalité de façon facilitée à la personne C est interdite.

38. Une autre technique consisterait à rendre les mariages fictifs plus difficiles. Au Royaume-Uni, les officiers d'état civil vont être habilités à exiger la preuve du nom, de l'âge, de la situation conjugale et de la nationalité des personnes qui demandent à se marier. Ils auront le pouvoir de faire obstacle à tout mariage s'ils ont des doutes au sujet de sa légalité et auront l'obligation légale de déclarer aux autorités chargées de l'immigration toute demande de mariage suspecte. A l'avenir, les personnes qui désirent se marier devront exprimer leur intention avec un préavis de quinze jours au lieu des vingt-quatre heures actuelles. En France, une législation récente permet aux officiers d'Etat civil qui ont de sérieux doutes quant au consentement véritable ou simulé de l'un des époux à un mariage, de saisir le Ministère Public qui peut s'opposer au mariage. Cette décision peut être sujette à un recours juridictionnel. Cette procédure doit avoir lieu dans un délai très court. En Belgique, un nouvel article introduit dans le Code Civil et entrant en vigueur le 1er janvier 2000, prévoit : « Il n'y a pas de mariage lorsque, bien que les consentements formels aient été donnés en vue de celui-ci, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'interdiction de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut des époux ». Une combinaison des circonstances suivantes constitue une indication sérieuse de risque de mariage de complaisance :

- les parties ne se comprennent pas ou font appel à un interprète,
- une des parties cohabite avec quelqu'un d'autre de manière durable,
- une grande différence d'âge,
- méconnaissance manifeste des parties,
- un des deux se livre à la prostitution.

Un recours contre la décision de l'officier d'état civil de refuser de célébrer le mariage est évidemment possible.

39. Toute restriction de ce genre doit être envisagée parallèlement au droit fondamental de l'homme énoncé à l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme selon lequel «à partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit.» S'assurer qu'un couple est libre de se marier est une chose, on s'assure ainsi que les conditions des lois nationales sont remplies. Mais essayer d'empêcher de se marier deux personnes qui sont libres de se marier uniquement parce que leurs motifs sont sujets à caution pourrait être assimilé à une privation de leur droit fondamental. Les

mariages de complaisance doivent être replacés dans leur juste contexte. La grande majorité des couples qui se marient le font pour de bonnes et vieilles raisons qui ont résisté à l'épreuve du temps. Certains mariages peuvent être de complaisance, mais cela ne signifie pas qu'ils soient fictifs. Toute disposition prise afin de limiter le droit de se marier doit être minutieusement examinée au regard de l'article 12 susmentionné. De plus, les vérifications de cette nature pourraient déboucher sur de nouvelles possibilités de discrimination raciale ou ethnique. Qu'est-ce qui fera soupçonner qu'un mariage peut ne pas être authentique sinon le fait qu'une des parties n'est pas un ressortissant? Quels critères appliquera-t-on pour déterminer si le mariage projeté est «fictif»? Quelles preuves seront exigées pour bien montrer que l'une des parties n'est pas déjà mariée? (Comment prouver une donnée négative?) Et qu'en est-il des différences culturelles? Toutes ces questions doivent être prises en compte si l'on ne veut pas que toute nouvelle disposition soit considérée comme discriminatoire.

40. S'agissant des partenariats enregistrés, comme il s'agit d'un phénomène nouveau qui, pour le moment, ne semble pas conférer la nationalité ou le droit de la demander en tant que partenaire étranger, rien ne permet de penser qu'ils soient utilisés pour contourner les contrôles d'immigration ou faire un usage abusif des lois sur la nationalité. Le débat sur ces partenariats s'est focalisé jusqu'à présent sur des questions telles que les conditions de leur conclusion, les droits et obligations réciproques et à l'égard d'autrui, la séparation et la dissolution, etc. On n'a guère examiné leurs aspects de nationalité. Mais, si un partenariat enregistré devient une forme de cohabitation régie par la loi qui est équivalente au mariage, alors les Etats qui se préparent à le reconnaître devront en étudier les conséquences en matière de nationalité. Le partenaire étranger doit-il avoir droit à la citoyenneté exactement dans les mêmes conditions qu'un conjoint étranger? Dans l'affirmative, cela débouchera sur des possibilités d'abus comme dans le cas du mariage et il faudra prévoir des garanties adéquates pour les prévenir.

C. Adoption

41. L'abus des procédures d'adoption a probablement été limité par la Convention de la Haye rédigée en 1993 par une commission spéciale de la Conférence de la Haye de droit international privé. La Convention cherche à faire en sorte que les adoptions d'un pays à un autre n'aient lieu qu'après que le meilleur intérêt de l'enfant a été dûment apprécié et que les autorités compétentes de l'«État de réception» (c'est-à-dire le pays où les adoptants ont leur résidence habituelle) ont indiqué que l'enfant sera autorisé à entrer et à demeurer dans le pays. Les adoptions réalisées conformément aux dispositions de la Convention seront appelées «adoptions suivant la Convention» et il y aura dans chaque État une «autorité centrale» qui supervisera la procédure de transfert. L'autorité centrale aura le pouvoir de s'opposer à la réalisation de l'adoption puisque la Convention ne permet pas au pays d'origine de prononcer une décision d'adoption sans avoir reçu confirmation que l'enfant sera autorisé à entrer et à demeurer dans son nouveau pays. Les autres garanties sont que les États qui ratifieront la Convention auront la responsabilité d'assurer que les normes et les procédures appliquées dans toutes les adoptions internationales entre États parties à la Convention respectent les principes de la Convention et que tout État contractant peut refuser de reconnaître les adoptions faites dans un autre État contractant s'il est connu ou soupçonné que cet autre État ne respecte pas pleinement ses obligations en vertu de la Convention. Un des moyens de combattre efficacement le recours aux formalités d'adoption pour abuser des lois sur la nationalité consisterait à signer et ratifier les instruments juridiques internationaux existant dans ce domaine, comme la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (STE 58), la Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants, la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant de 1989 et la coopération en matière d'adoption inter-pays. Là aussi, le problème doit être replacé dans son contexte. Les formalités d'adoption plénière sont très complexes dans la plupart des Etats et ne donne donc pas lieu à un abus notable des lois sur la nationalité. Le Groupe de travail n° 2 du

Comité d'experts sur la droit de la famille (CJ-FA-GT2) , lors de sa 3ème réunion du 11 au 15 mars 1998, a estimé que « suite à la reconnaissance d'une adoption d'un enfant étranger de la part de l'un de ces ressortissants, l'Etat concerné devrait garantir sa nationalité de plein droit à l'enfant adopté ». Toutefois, le Groupe de travail a reconnu que « la nationalité est un sujet politique très sensible qui a de très importantes implications pratiques » et que, par conséquent, le Comité d'experts sur le droit de la famille (CJ-FA) avait décidé de ne formuler aucune recommandation aux Etats sur cette question.

D. Reconnaissance

42. L'article 6, paragraphes 1 et 4, de la Convention européenne sur la nationalité fait une distinction entre les enfants nés dans le mariage et hors mariage, ainsi que les enfants nés à l'étranger en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité. Si la Convention fait cette distinction, c'est précisément afin d'éviter autant que possible les situations d'abus des procédures de reconnaissance afin de prévenir les difficultés des procédures d'adoption.
43. Les conséquences juridiques de la reconnaissance varient selon les Etats. Si les enfants reconnus ont dans certains Etats les mêmes droits à la nationalité que les enfants légitimes, il n'en va pas de même dans d'autres Etats. Dans les liens du mariage, la présomption est que le mari est le père de tout enfant né dans le mariage, sauf si, sur la base d'indications contraires fortes, cette présomption n'est plus applicable. Hors mariage, en revanche, il faut exiger des preuves plus rigoureuses pour faire cesser les abus dont des exemples sont décrits plus haut. L'article 6 de la Convention européenne sur la nationalité dispose que pour les enfants dont la filiation est établie par reconnaissance, par décision judiciaire ou par une procédure similaire, chaque Etat partie peut prévoir que l'enfant acquiert sa nationalité selon la procédure déterminée par son droit interne.

E. Apatrides

44. La question de l'abus des lois sur la nationalité par les apatrides est relative et doit être examinée au cas par cas. Il faut faire une distinction entre les cas réels et les cas injustifiés d'apatridie et les Etats doivent établir un équilibre entre les intérêts de l'Etat et les besoins et les intérêts des individus lorsqu'ils étudient les solutions possibles à ce problème.

F. Conduite frauduleuse, fausse acquisition et présentation de documents faux

45. L'article 7.i.b. de la Convention européenne sur la nationalité accepte que les Etats prévoient dans leur droit interne la perte de la nationalité *ex lege* lorsque'elle a été acquise par le biais d'une conduite frauduleuse, de fausses informations ou de la dissimulation d'un fait pertinent et dans la plupart des pays, les lois sur la nationalité prévoient des sanctions en cas de fraude. Mais la fraude est toujours difficile à établir. La solution consiste à prendre des mesures préventives et punitives pour empêcher qu'elle se produise. Ainsi, au Luxembourg, les autorités exigent une documentation très explicite provenant des autorités étrangères pour accorder la citoyenneté aux personnes nées dans le Grand-duché qui ne possèdent aucune autre nationalité étrangère. En ex-République yougoslave de Macédoine, étant donné les possibilités d'abus dans ce domaine, la législation prévoit que la loi sur la nationalité contient une disposition selon laquelle la décision officielle d'accorder la nationalité peut être annulée après qu'elle ait été rendue s'il y a eu confirmation que la personne avait fourni des renseignements faux ou mensongers ou qu'elle avait utilisé des documents d'identité falsifiés dans sa demande d'acquisition de la nationalité par naturalisation. La décision officielle doit être déclarée nulle et non avenue dans un délai correspondant à l'expiration d'un délai fixé par la loi pour la poursuite d'une infraction pénale résultant de la présentation de renseignements mensongers ou inexacts et de l'usage d'un document d'identité falsifié. Les décisions d'octroi de la nationalité aux enfants mineurs qui avaient acquis ce statut en même temps que leurs parents doivent être également déclarées

nulles et non avenues dans ces cas, suivant les dispositions prévues par la Loi sur la nationalité. Il paraît approprié que la législation des Etats prévoie que les documents obtenus par conduite frauduleuse, fausse acquisition ou présentation d'un document faux soit déclarés nuls et non avenues

G. Infractions pénales

46. Lorsque les Etats exigent des personnes qui demandent leur nationalité qu'elles aient un casier judiciaire vierge, ils pourraient souhaiter tenir compte de la procédure adoptée dans certains Etats qui exigent des demandeurs qu'ils signent une déclaration affirmant qu'ils n'ont commis aucune infraction pénale ou été reconnus coupables d'une telle infraction pendant une certaine période antérieure à la demande d'acquisition de la nationalité. Si les autorités concernées devaient découvrir par la suite que cette déclaration était mensongère, la nationalité pourrait être considérée comme ayant été acquise frauduleusement et pourrait être retirée. Cette procédure couvrirait les infractions pénales commises avant l'acquisition d'une nationalité mais n'ayant donné lieu que par la suite à des poursuites et les infractions commises à l'étranger.
47. L'exigence d'un casier judiciaire vierge est compatible avec les normes juridiques européennes en la matière. Des conditions de ce genre sont habituelles dans la législation des pays européens qui contient soit des exigences de «bonne moralité», généralement appréciées par un examen du casier judiciaire, ou des exigences spécifiques de casier judiciaire vierge. Toutefois, plutôt que de demander au candidat à la nationalité de produire son casier, les autorités devraient envisager de se procurer le casier elles-mêmes afin de diminuer la charge pour ledit candidat et rendre plus difficile la production de casiers falsifiés.
48. S'agissant de l'exigence d'un casier judiciaire vierge, de même que des autres conditions, les Etats devraient avoir présent à l'esprit la nécessité de proportionnalité, notamment dans les cas de succession d'Etats. Les changements de régime politique ont fait que certaines infractions pour lesquelles des personnes ont été condamnées ne constituent plus des infractions dans le code pénal du pays où elles vivent.

H. Nouvelles techniques de procréation

49. Ces techniques étant nouvelles, il n'est pas établi qu'elles puissent être utilisées pour contourner la législation sur l'immigration ou sur la nationalité. Mais la possibilité existe et, comme dans le cas des partenariats enregistrés, l'examen des conséquences éthiques et juridiques de telles pratiques doit comporter une analyse approfondie des répercussions sur les lois sur la nationalité d'un Etat.

I. Acquisition d'une seconde nationalité

50. Dans les cas où le ressortissant d'un Etat acquiert volontairement la nationalité d'un autre Etat ou reprend une nationalité précédente à laquelle il avait renoncé afin d'acquérir la nationalité de cet Etat, la solution des problèmes que cela crée pour les pays à nationalité unique consiste dans la notification par les autorités de l'Etat accordant la citoyenneté aux autorités de l'Etat d'origine de leur nouveau ressortissant de l'acquisition de leur citoyenneté. Dans ce contexte, référence devrait être faite à la Convention de 1964 n° 8 concernant l'échange d'informations en matière d'acquisition de la nationalité de la Commission Internationale de l'Etat Civil. Toutefois, une telle procédure n'est avantageuse que pour le pays dont les lois sur la nationalité sont fondées sur le principe de la nationalité unique. Les pays qui adhèrent au principe de la pluralité de nationalités doivent renoncer à leurs principes afin d'aider les pays à nationalité unique à conserver les leurs.

C'est probablement pour cette raison que peu d'accords bilatéraux couvrant la notification de l'octroi de la nationalité ont été conclus. Et la chose se complique encore du fait des exigences de la législation relative au respect de la vie privée, à la protection des données et à la divulgation irrégulière d'informations. Dans certains cas, la personne acquérant la citoyenneté pourrait être un réfugié qui ne souhaite pas que ses autorités nationales connaissent ses coordonnées, même dans leurs grandes lignes.

51. Une approche de ce problème est illustrée par de nombreux pays asiatiques adhérant au principe de la nationalité unique. Lorsqu'un de leurs ressortissants a sa résidence permanente à l'étranger et sollicite le renouvellement de son passeport, les autorités consulaires lui demandent de produire une lettre des autorités du pays où il réside en permanence confirmant qu'il n'a pas acquis la citoyenneté de ce pays. La lettre peut être obtenue soit par l'intéressé soit par les autorités consulaires sur présentation du consentement écrit de ce dernier à la divulgation de ces informations. Dans la plupart des cas, les autorités consulaires d'un Etat reconnaîtront rapidement d'après le passeport si la personne réside de façon temporaire ou permanente dans le pays. Il est probable que peu de personnes qui ont obtenu la nationalité du pays dans lequel elles résident demandent le renouvellement de leurs passeports parce que la divulgation de cette information révélerait leur abus des lois sur la nationalité de leur pays d'origine. Ces formalités contribueraient à faire prendre conscience aux gens des conséquences de leurs actes.
52. Tous les Etats ne sont pas toujours disponibles ou en mesure de produire ces lettres, ils rendent ainsi cette procédure difficile à mettre en oeuvre. De plus, ces formalités ne seraient pas nécessairement d'une grande utilité dans le cas où une personne a renoncé à sa nationalité d'origine pour obtenir une autre nationalité et reprend ensuite cette première nationalité. Toutefois, dans nombre de ces cas, la personne vivrait dans le pays dont elle a volontairement acquis la citoyenneté et la règle de la nationalité principale s'appliquerait alors.

SECTION IV - CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DE MESURES SUPPLEMENTAIRES

A. Conclusions

53. La plupart sinon tous les Etats ont tiré profit au cours des siècles de l'afflux de migrants dans leurs pays. Ces migrants ont beaucoup enrichi leurs nouvelles sociétés non seulement en tant qu'entrepreneurs, savants, artistes et scientifiques, mais aussi plus généralement en ajoutant à la diversité culturelle et en élargissant les horizons de leurs nouvelles sociétés. Nombre d'entre eux cherchent à montrer leur attachement à leur nouveau pays en s'efforçant d'en acquérir la nationalité. La plupart le fait légalement et il ne faut pas déduire du fait que le présent rapport traitant exclusivement de l'abus des lois sur la nationalité que tous les candidats à la citoyenneté essaient de faire une utilisation abusive des lois sur la nationalité de leur Etat d'adoption. Les cas d'usage abusif des lois sur la nationalité ne semblent pas être exagérément nombreux, mais ils pourraient augmenter et avoir des répercussions négatives sur les procédures normales régissant la nationalité et ternir de façon disproportionnée l'image que l'on a des migrants. Il est donc important que les Etats aient conscience des problèmes liés à l'abus de leurs lois sur la nationalité et prennent toutes les mesures appropriées pour limiter les possibilités d'un tel abus.
54. Il est cependant difficile de trouver un arsenal commun de remèdes pour tous les Etats. Le présent rapport donne des exemples d'un petit nombre de mesures qui ont été adoptées dans certains Etats afin d'essayer de prévenir la fraude ou l'abus de leurs lois sur la nationalité mais ces mesures doivent être placées dans la situation juridique, historique et sociologique particulière de l'Etat concerné et elles peuvent ne pas être applicables dans d'autres Etats.

55. Les problèmes de fraude et de présentation de documents falsifiés ne sont pas particuliers aux questions de nationalité. Dans la plupart des pays, les autorités d'immigration s'y heurtent encore bien plus souvent. Les autorités d'immigration et de nationalité d'un même Etat doivent coopérer étroitement afin de minimiser les possibilités d'abus des lois sur la nationalité. A l'échelon international, il y a également place pour un renforcement de la coopération et pour l'échange d'informations et le présent rapport recommande aux Etats de conclure, le cas échéant, des accords bilatéraux et/ou multilatéraux afin de régler les questions d'intérêt commun et d'empêcher ainsi l'abus de leurs lois sur la nationalité. De tels accords sont courants dans le domaine de l'immigration. C'est ainsi qu'au sein de l'Union européenne, on procède actuellement à l'étude de propositions d'action commune en vue de doter de moyens de détection des faux documents ou des actes falsifiés les services de visas des représentants à l'étranger et les bureaux des autorités nationales chargées de délivrer ou de proroger les visas et en vue d'améliorer l'échange d'informations pour lutter contre les titres de voyage falsifiés. Le Comité d'experts sur la nationalité sert déjà de cadre pour l'échange informel d'informations, mais, malheureusement, de par sa nature même, cet échange porte sur la documentation et les procédures au sein des Etats européens, alors que des problèmes existent aussi dans les pays non membres du Conseil de l'Europe.
56. Nombre des documents frauduleusement présentés à l'appui des demandes de nationalité sont des documents d'état civil. Ace propos, le rapport de la Commission internationale de l'état civil (CIEC) sur «la fraude en matière d'état civil dans les Etats membres de la CIEC» de septembre 1996, est particulièrement utile et pertinent. Le rapport de la CIEC rend compte des réponses de ses Etats membres (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suisse et Turquie) à un questionnaire relatif à la fraude en matière d'état civil. Il traite des types de fraude et de leurs causes – fausses déclarations concernant la naissance, le mariage et la reconnaissance ainsi que présentation de faux actes étrangers; moyens de les combattre – vérification des documents, possibilités de refus d'enregistrer les faits d'état civil ou de célébrer le mariage; des sanctions prévues; des réformes législatives; et des limites des moyens de lutte. Il conclut que les Etats diffèrent dans la façon dont ils sont organisés pour combattre la fraude, en particulier en ce qui concerne la coordination des intérêts des divers services internes, et qu'il convient d'engager une réflexion commune sur les problèmes et d'intensifier l'échange d'informations et de documents entre les Etats afin de les aider à lutter contre ces problèmes. Une meilleure connaissance des actions entreprises par certains Etats afin de lutter contre la fraude et de l'efficacité des mesures prises pourrait guider d'autres Etats à adopter des dispositions analogues dans leur législation.

B. Propositions de mesures supplémentaires

57. Les problèmes rencontrés par les Etats en liaison avec l'abus de leurs lois sur la nationalité ou la fraude en la matière ne leur sont pas particuliers, que ce soit au plan intérieur où les autorités d'immigration et d'état civil connaissent des problèmes analogues, ou au plan extérieur, où d'autres Etats se heurtent aux mêmes types de problèmes. Aucun Etat n'a le monopole de la bonne solution de ces problèmes dont certains nécessitent une coopération interétatique. La véritable réponse réside dans l'échange d'informations et d'expériences entre Etats d'où pourraient émerger des solutions possibles à étudier par les Etats. A cet effet, le présent rapport recommande les mesures suivantes:

(a) le CJ-NA devrait tenir à chacune de ses réunions un échange de vues sur les nouvelles tendances ou les typologies en matière d'abus des lois sur la nationalité, sur la base des problèmes et les possibles solutions contenues dans ce rapport, y compris toute mesure préventive prise par les Etats;

(b) Le CJ-NA devrait examiner la possibilité de proposer quels sujets pourraient, lorsque cela est approprié, faire l'objet de réglementation par le biais d'accords, y compris la possibilité de conclure des modèles d'accords;

(c) le CJ-NA apprécie la coopération en cours avec la Commission Internationale de l'Etat Civil. Il considère que cette coopération pourrait, lorsque cela est nécessaire, être intensifiée par les moyens les plus appropriés dans le domaine de la lutte contre l'abus ou la fraude des lois sur la nationalité (par exemple, par le biais d'un échange intensifié de documents et d'informations sur cette question).