



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/7/23
28 février 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Septième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités,
Gay McDougall***

* La soumission tardive de ce document s'explique par le souci d'y faire figurer les renseignements les plus récents.

Résumé

Conformément au mandat qui lui a été confié en vertu de la résolution 2005/79 de la Commission des droits de l'homme, l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités est chargée, entre autres, de promouvoir l'application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et d'inventorier les pratiques optimales des États et les moyens de coopération technique dont dispose le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. L'experte indépendante a soumis son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme en février 2007; dans ce rapport elle a présenté le résumé de ses activités et s'est penchée de manière approfondie sur les thèmes suivants: les minorités, la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement.

Le présent rapport récapitule les activités qui ont été entreprises par l'experte indépendante. Depuis la présentation de son précédent rapport annuel, l'experte indépendante s'est rendue en mission officielle en France, du 19 au 28 septembre 2007, et en République dominicaine, du 22 au 29 octobre 2007. En République dominicaine, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée participait aussi à la mission.

Au cours de l'année écoulée, l'experte indépendante s'est penchée sur des questions se rapportant au déni ou à la privation discriminatoires de citoyenneté en tant qu'outil d'exclusion de minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques, qui constitue le thème du présent rapport. Elle a notamment organisé un séminaire d'experts sur le sujet à Genève en décembre 2007. Les minorités sont souvent en butte à la discrimination et à l'exclusion et doivent lutter pour voir reconnus leurs droits fondamentaux même lorsqu'elles jouissent de manière incontestée de la pleine citoyenneté. Le déni ou le retrait de la citoyenneté peut être une méthode efficace pour accroître leur vulnérabilité et peut même déboucher sur des expulsions massives. Lorsque la citoyenneté leur a été refusée, ou qu'elles en ont été privées, les minorités se retrouvent inévitablement sans protection pour ce qui est de leurs libertés et droits fondamentaux, y compris les droits qui leur sont reconnus par la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

D'après le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, près de 15 millions de personnes dans plus de 49 pays sont apatrides et il semble que ce chiffre soit en augmentation. De nombreuses minorités se trouvent dans une situation juridique précaire car, même si la loi leur reconnaît le droit d'avoir la citoyenneté de l'État dans lequel elles vivent, ce droit leur est souvent refusé ou retiré et elles peuvent en réalité se trouver dans une situation d'apatridie. Si de nombreuses situations génèrent l'apatridie, y compris la prolongation du statut de réfugié ou la succession d'État, il est un fait que la plupart des apatrides aujourd'hui appartiennent à des groupes minoritaires.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 12	4
A. Visites dans des pays	2 – 3	4
B. Activités.....	4 – 12	4
II. MINORITÉS ET DÉNI OU PRIVATION DISCRIMINATOIRES DE LA CITOYENNETÉ	13 – 19	6
III. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE.....	20 – 27	8
IV. CONSIDÉRATIONS DÉCOULANT DU DROIT INTERNATIONAL	28 – 43	9
A. Droit d’avoir une nationalité.....	30 – 34	10
B. Caractère fondamental du principe de non-discrimination.....	35 – 37	12
C. Citoyenneté et exercice des droits de l’homme et des libertés fondamentales.....	38 – 40	14
D. Citoyenneté et exercice des droits des minorités.....	41 – 43	15
V. INCIDENCES DU DÉNI OU DE LA PRIVATION DISCRIMINATOIRES DE LA CITOYENNETÉ SUR LES MINORITÉS	44 – 48	16
VI. PRATIQUES RÉGIONALES.....	49 – 70	17
A. Afrique.....	50 – 55	17
B. Asie.....	56 – 64	19
C. Europe.....	65 – 68	21
D. Amérique latine et Caraïbes.....	69 – 70	22
VII. ACTIVITÉS D’ORGANISATIONS INTERNATIONALES, RÉGIONALES ET NATIONALES	71 – 76	23
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	77 – 90	25

I. INTRODUCTION

1. L'experte indépendante a le plaisir de soumettre au Conseil des droits de l'homme son troisième rapport annuel, conformément à la résolution 2005/79 du Conseil. Le présent rapport passe en revue les activités qu'elle a menées à bien depuis son précédent rapport, soumis en février 2007 (A/HRC/4/9), et contient une analyse thématique de questions se rapportant aux minorités et au déni ou à la privation de citoyenneté.

A. Visites dans des pays

2. Depuis la présentation de son précédent rapport, l'experte indépendante a effectué des missions officielles en France, du 19 au 28 septembre 2007 (A/HRC/7/23/Add.2), et en République dominicaine, du 22 au 29 octobre 2007 (A/HRC/7/23/Add.3). Le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a également participé à la mission en République dominicaine.

3. Ayant pour mandat de promouvoir l'application de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités et d'inventorier les pratiques optimales dans toutes les régions, l'experte indépendante se félicite de ce que le Guyana et la Grèce aient répondu favorablement à sa demande de visite dans ces deux pays en 2008. Elle se réjouit de poursuivre le dialogue avec le Bangladesh, la Colombie, le Kazakhstan, la Malaisie, le Népal, le Nicaragua, le Panama, le Suriname, Sri Lanka, la Thaïlande et la Turquie, à qui elle a adressé des demandes de visite.

B. Activités

4. Avec le soutien du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'experte indépendante a organisé une consultation d'experts, les 29 et 30 janvier 2007, en vue d'aider les institutions régionales et nationales à élaborer des normes et à mettre en place des mécanismes efficaces pour lutter contre la discrimination et protéger les droits des minorités. Les participants à la consultation, qui s'est déroulée en étroite coordination avec l'Organisation des États américains, ont examiné les perspectives régionales concernant les minorités, la discrimination et l'intolérance. Les résultats de la consultation ont été pris en compte dans une large mesure dans le projet révisé de Convention interaméricaine contre le racisme et toutes formes de discrimination et d'intolérance. La consultation d'experts a tiré profit de la participation de représentants de la société civile et d'autres experts internationaux et spécialistes de toutes les régions.

5. Dans le but de développer sa collaboration avec les organes conventionnels de l'Organisation des Nations Unies et en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, l'experte indépendante a eu un deuxième dialogue officiel avec le Comité en mars 2007, lors duquel elle a envisagé les possibilités de collaboration avec celui-ci en vue de contribuer à ses travaux sur les minorités, dans le domaine notamment des mesures d'alerte précoce et d'action urgente et des mécanismes de suivi. L'experte indépendante a également abordé avec le Comité des questions propres à des pays donnés et se félicite des possibilités d'une meilleure coordination de leurs mandats respectifs à cet égard.

6. L'experte indépendante a poursuivi ses efforts visant à intégrer davantage les questions relatives aux minorités dans les travaux de l'Organisation des Nations Unies. Elle a eu de nombreuses consultations avec des organes et organismes des Nations Unies, y compris le HCDH et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Sous les auspices du Groupe des peuples autochtones et des minorités du HCDH et de l'experte indépendante, le Groupe interinstitutions sur les minorités a été renforcé en 2007. Cette initiative importante donne la possibilité d'échanger régulièrement des informations et, pour l'experte indépendante, de rencontrer des représentants d'organismes à intervalles réguliers. Concrètement, ce groupe interinstitutions a tenu des consultations qui ont abouti à l'élaboration d'une brochure intitulée «Questions-réponses sur des questions relatives aux minorités» à l'intention des représentants des organisations sur le terrain.

7. Dans le cadre de ses travaux sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement concernant les minorités, l'experte indépendante a continué en 2007 à tenir des consultations avec les organismes œuvrant dans le domaine du développement, notamment le PNUD. À la suite de l'engagement pris par le PNUD, début 2007, de procéder à l'élaboration d'une note d'orientation sur les questions relatives aux minorités, elle a collaboré avec le Programme en tant que membre d'une équipe spéciale chargée d'élaborer un guide de ressources sur les questions relatives aux minorités. Les bureaux extérieurs du PNUD ont également mis au point un questionnaire en ligne pour faciliter ce processus. La prochaine étape consistera à tester et à faire homologuer le guide de ressources dans le cadre de consultations régionales. Il a été proposé d'en tenir une à Bratislava en 2008.

8. L'experte indépendante considère que la prévention de la violence et des crimes de haine dirigés contre les groupes minoritaires est une obligation essentielle incombant aux États en vertu de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités et d'autres normes universelles, d'où s'ensuit la nécessité d'être constamment conscient des signes avant-coureurs d'atrocités massives et de génocides. Pour que cet objectif puisse être atteint, elle s'est efforcée de renforcer la communication et la collaboration avec les organes de l'ONU et les titulaires de mandat concernés ainsi que les institutions intergouvernementales et les organisations non gouvernementales dont les travaux sont axés sur la prévention du génocide et le développement des responsabilités dans le domaine de la protection. En 2007, elle a eu des entretiens techniques avec le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide et des atrocités massives, Francis Deng, et son prédécesseur, pour étudier les complémentarités et les possibilités de synergie entre leurs mandats respectifs.

9. À cet égard, l'experte indépendante a participé, du 11 au 13 octobre 2007, à une conférence mondiale de haut niveau sur la prévention du génocide, organisée par le Centre de l'Université McGill sur les droits de la personne et le pluralisme juridique. Cette conférence rassemblait des personnes ayant survécu à un génocide, des militants de première ligne et des personnalités dirigeantes de la vie politique et de la société civile du monde entier, et avait pour objectif de contribuer à instaurer un débat public et des politiques de prévention du génocide. L'experte indépendante a insisté sur la nécessité d'une communication accrue, au sein des organismes des Nations Unies et entre eux, et d'une plus grande prise en considération des droits des minorités bien avant que ne commencent les massacres.

10. L'experte indépendante accueille avec satisfaction la résolution 6/15 adoptée par le Conseil des droits de l'homme à sa sixième session, par laquelle le Conseil a créé un forum sur les questions relatives aux minorités. Le forum favorisera le dialogue et la coopération sur des questions relatives aux personnes appartenant à des minorités et contribuera aux travaux de l'experte indépendante en apportant des éléments et des connaissances spécialisés sur des thèmes spécifiques. Conformément à la résolution 6/15, le forum recensera et analysera les meilleures pratiques, les enjeux, les possibilités et les initiatives allant dans le sens d'une mise en œuvre renforcée de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Il se réunira chaque année pendant deux jours à Genève et l'experte indépendante guidera et préparera ses travaux.

11. Dans son rapport initial, l'experte indépendante a identifié, comme thème à examiner à titre prioritaire dans le cadre de ses travaux, les moyens de garantir une meilleure compréhension des questions relatives aux minorités dans le contexte de la promotion de la participation et de la stabilité. Elle a, dans cette optique, organisé une consultation d'experts, les 6 et 7 décembre 2007, sur la question du déni ou de la privation discriminatoires de la citoyenneté en tant qu'outil d'exclusion des minorités. La consultation a été l'occasion de tirer profit des connaissances et de l'expérience des communautés touchées, des experts régionaux, des organes et organismes des Nations Unies ainsi que de représentants d'institutions intergouvernementales régionales et de la société civile. En outre, l'experte indépendante a adressé, le 15 octobre 2007, un questionnaire à tous les États Membres de l'Organisation, leur demandant des renseignements sur des questions relatives aux minorités et à la citoyenneté. Les réponses au questionnaire pourront être consultées sur la page Web de l'experte indépendante.

12. La section ci-après contient une analyse du problème du déni ou de la privation de la citoyenneté touchant des personnes appartenant à des minorités. Cette analyse est fondée essentiellement sur les conclusions de la consultation d'experts organisée par l'experte indépendante en décembre 2007.

II. MINORITÉS ET DÉNI OU PRIVATION DISCRIMINATOIRES DE LA CITOYENNETÉ

13. Les minorités sont souvent victimes de discrimination et d'exclusion et luttent pour que leurs droits fondamentaux soient respectés même lorsqu'elles jouissent pleinement et de manière incontestée de la citoyenneté. La privation de la citoyenneté peut être une méthode efficace pour accroître leur vulnérabilité et peut même conduire à des expulsions massives. Dans toutes les régions, l'expérience le prouve. Lorsque la citoyenneté leur a été refusée ou retirée, les minorités voient inévitablement leurs libertés et droits fondamentaux, y compris ceux qui leur sont reconnus dans la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, privés de protection.

14. Dans le présent rapport, la citoyenneté n'est pas considérée par l'experte indépendante comme une condition à l'exercice de tous les droits de l'homme, y compris les droits des minorités. Le droit international relatif aux droits de l'homme stipule clairement que seul l'exercice d'un nombre limité de droits peut être lié au fait d'avoir ou non la citoyenneté: le droit d'entrer sur le territoire d'un État et d'y résider en permanence; le droit d'une personne à être protégée par l'État lorsqu'elle se trouve en dehors de son territoire et un ensemble de droits

politiques (par exemple, le droit de voter et d'exercer des fonctions officielles)¹. Toutefois, la citoyenneté continue d'être définie par de nombreux États comme étant le lien juridique premier entre un individu et l'État qui confère les droits.

15. La discrimination est à la fois la cause et la conséquence d'actes de l'État visant à marginaliser les minorités. Les raisons pour lesquelles les États refusent à des personnes le droit à la citoyenneté ou les privent de ce droit, de manière discriminatoire, ont souvent leurs racines dans des idéologies racistes. Il apparaît avec évidence que le déni ou la privation discriminatoires de la citoyenneté² touche de manière disproportionnée des personnes appartenant à des minorités.

16. Pour évaluer les questions relatives aux minorités du point de vue du déni ou de la privation de la citoyenneté, l'experte indépendante s'est fondée sur la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités, de 1992, et d'autres normes internationales pertinentes, et a dégagé quatre grands domaines de préoccupation valables pour toutes les minorités, dont découle la nécessité de: a) protéger la survie et l'existence des minorités sur un territoire ou à l'intérieur d'un État, notamment en combattant la violence dont elles sont l'objet, les expulsions forcées et le génocide; b) protéger et promouvoir l'identité culturelle des groupes minoritaires et le droit des groupes nationaux, ethniques, religieux ou linguistiques d'affirmer leur identité collective et de refuser l'assimilation forcée; c) garantir le droit à la non-discrimination et à l'égalité, y compris en mettant fin à la discrimination structurelle ou systémique et en appuyant la discrimination positive si nécessaire; et d) garantir le droit des membres des minorités de participer effectivement à la vie publique, en particulier à la prise des décisions qui les concernent.

17. Le déni ou la privation de la citoyenneté en tant que politique ou instrument de discrimination à l'égard des minorités met en cause tous ces éléments clefs des droits des minorités et occupe donc une place essentielle dans les travaux de l'experte indépendante.

18. Dans la section ci-après, l'experte indépendante étudie le contexte historique et politique ainsi que l'évolution du problème et des préoccupations qui sont ceux des minorités et des États. Dans la section IV, l'experte indépendante examine l'application du droit international relatif aux droits de l'homme par rapport au déni ou à la privation discriminatoires de la citoyenneté. Dans la section V, elle étudie les incidences du déni ou de la privation de citoyenneté sur les droits fondamentaux des minorités. Dans la section VI, elle donne des exemples de minorités touchées de par le monde et fait référence à des actions spécifiques dont elles ont été victimes. Elle met aussi en lumière certaines initiatives positives qui ont été prises récemment. Dans la

¹ Dans certaines situations, les États considèrent que les droits économiques et sociaux sont tributaires de la citoyenneté.

² Le déni et la privation de citoyenneté sont des notions tout à fait similaires et les conséquences pratiques qui en résultent pour les personnes sont, dans une large mesure, les mêmes. Toutefois, on peut faire la distinction suivante: on parle de déni de citoyenneté dans le cas des personnes empêchées de devenir des citoyens, soit à la naissance soit plus tard, et de privation de citoyenneté dans le cas des personnes qui perdent la citoyenneté ou auxquelles elle est retirée après qu'elles l'ont eue.

section VII, l'experte indépendante évoque les activités entreprises par des acteurs internationaux, régionaux ou nationaux concernant cette question. Le rapport contient enfin une série de recommandations. Aux fins du présent rapport, les termes «nationalité» et «citoyenneté» sont pris comme étant synonymes au regard du droit international public.

19. Les exemples donnés dans le présent rapport concernant tel pays ou telle communauté ont été choisis pour illustrer des problèmes qui touchent un bien plus grand nombre de communautés minoritaires dans toutes les régions. Ils ne sont pas censés être représentatifs des situations les plus problématiques ni donner une vision exhaustive de la réalité.

III. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

20. D'après le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, près de 15 millions de personnes dans plus de 49 pays sont apatrides et il semble que ce nombre soit en augmentation³. Un grand nombre d'apatrides aujourd'hui appartiennent à des groupes minoritaires. On constate dans toutes les régions que davantage de populations minoritaires vivent dans des situations très précaires sur le plan juridique. Même lorsque la loi leur reconnaît le droit de demander la citoyenneté de l'État dans lequel elles vivent, ce droit leur est souvent refusé ou leur est retiré et elles peuvent se trouver en réalité dans une situation d'apatridie.

21. Les situations historiques ayant conduit au déni ou à la privation de la citoyenneté dans le cas de groupes minoritaires sont multiples et varient d'un État à l'autre. De nombreuses populations minoritaires sont des populations autochtones qui vivent dans l'État concerné depuis aussi longtemps au moins que les populations majoritaires. D'autres minorités se sont établies dans l'État du fait de processus internes de diversification culturelle ou religieuse. Ces minorités peuvent donc prétendre être chez elles et avoir droit à la citoyenneté tout autant que les populations majoritaires.

22. La centralisation du pouvoir politique et la création de catégories définies d'appartenance ont été associées à la pratique consistant à refuser à des minorités le droit à la citoyenneté ou à les en priver. La manière dont les États se sont construits dans l'histoire aide aussi à comprendre comment des minorités peuvent être privées du droit à la citoyenneté, notamment par suite de la réorganisation d'un État. Partout, des minorités sont susceptibles d'être caractérisées en fonction de considérations géopolitiques plus larges et ont parfois été vues comme des extensions d'autres puissances, par exemple lorsqu'il existe un État proche et clairement identifiable ayant une composition ethnique analogue. Dans ce cas de figure, des questions peuvent se poser en termes d'allégeances et de loyautés politiques.

23. Les politiques qui distinguent rigoureusement les populations autochtones établies des nouveaux venus présents depuis longtemps peuvent susciter des sentiments de racisme et de la discrimination. Des problèmes de ressources ou des situations de crise économique peuvent susciter ou renforcer des politiques protectionnistes visant à exclure des minorités ou imposer des conditions prohibitives qui empêchent des groupes ethniques entiers d'acquérir des droits de citoyenneté auxquels ils pourraient prétendre autrement.

³ HCR, «The Excluded», *Refugees*, n° 147, point 3, 2007, p. 2.

24. L'influence des idéologies nationalistes exclusives a une longue histoire et s'est manifestée peu après la Première Guerre mondiale, lorsque des citoyens nés à l'étranger qui avaient été naturalisés ont été privés de leur citoyenneté par des pays comme la Belgique, la France, la Turquie et l'Union soviétique. Les tristement célèbres lois de Nuremberg en Allemagne et en Autriche ont privé les juifs nés dans ces pays de leur droit à la citoyenneté. Des exemples plus récents montrent que les minorités auxquelles la citoyenneté a été refusée ou qui en ont été privées continuent de subir les conséquences dramatiques de ces mesures et d'être, par exemple, expulsées massivement d'un État.

25. La succession d'État qui est souvent, mais pas obligatoirement, une conséquence de la guerre, explique également les traitements discriminatoires dont sont victimes des personnes qui ne sont pas des migrants mais peuvent se trouver sur un territoire relevant d'une juridiction différente. L'éclatement de l'Union soviétique, par exemple, a donné lieu à de nombreuses contestations sur la nationalité et a fait des millions d'apatrides qui ont constitué des minorités dans les nouveaux contextes politiques. De la même façon, la dissolution de la Fédération tchécoslovaque a plongé des milliers de Roms dans une situation précaire alors que leur statut du point de vue de la citoyenneté était mis en cause par les deux États successeurs.

26. Les guerres, entre des pays ou intérieures, et les processus d'intégration nationale et de construction d'un État à la suite d'un conflit ont souvent été des éléments majeurs à l'origine de pratiques discriminatoires à l'égard des minorités. Les conflits relatifs à la citoyenneté ont fréquemment pour toile de fond des conflits ethniques ou régionaux antérieurs, liés, souvent, à des données plus larges comme la pauvreté, la concurrence pour des ressources rares et l'instabilité politique.

27. Quels que soient les motifs officiels d'octroi de la citoyenneté, l'accès à celle-ci peut donner lieu à des manipulations: des personnes appartenant à des groupes minoritaires peuvent être tenues de «prouver» leurs origines ou leur qualité de résidents de longue date, qui parfois remontent bien au-delà des ascendants immédiats et sont des critères auxquels la personne ne peut matériellement satisfaire. Les communautés démunies, majoritaires ou minoritaires, souvent n'ont pas de papiers ni les ressources nécessaires pour satisfaire aux conditions fixées par la bureaucratie mais les obstacles auxquels se heurtent les personnes appartenant à des groupes minoritaires qui n'ont pas de papiers sont beaucoup plus importants. Les mécanismes de déni ou de privation de la citoyenneté sont souvent d'ordre administratif et se situent au stade des procédures d'enregistrement ou de la délivrance de papiers ou de pièces d'identité. Les fonctionnaires des administrations locales peuvent user de leur autorité ou de leur pouvoir discrétionnaire de manière discriminatoire à l'égard de personnes appartenant à des minorités ethniques ou religieuses. Leurs décisions peuvent ne pas pouvoir faire l'objet de recours ou d'un réexamen et bénéficient généralement du soutien manifeste du gouvernement concerné.

IV. CONSIDÉRATIONS DÉCOULANT DU DROIT INTERNATIONAL

28. À un petit nombre d'exceptions près, les États ont le devoir de protéger et de promouvoir l'ensemble des droits individuels de toutes les personnes présentes sur leur territoire, citoyens ou non-citoyens, ainsi qu'il est énoncé au paragraphe 10 de l'Observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme. Les droits de toutes les personnes appartenant à des minorités, qui font

partie intégrante des droits fondamentaux, sont également protégés⁴. Il est maintenant reconnu que l'obligation faite aux États de respecter les droits des minorités ne concerne pas uniquement leurs citoyens.

29. Les distinctions autorisées entre citoyens et non-citoyens en matière de droits ne peuvent donner lieu à des pratiques discriminatoires fondées sur le sexe, la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. Le droit international interdit de recourir au déni ou à la privation discriminatoires de la citoyenneté pour exclure des personnes appartenant à des minorités. On trouvera dans la section ci-après une brève analyse des normes internationales relatives aux droits de l'homme pertinentes à cet égard.

A. Droit d'avoir une nationalité

30. Le droit d'avoir une nationalité est un droit fondamental qui est garanti sans discrimination fondée sur la race, la couleur, l'appartenance ethnique, la langue, la religion, l'origine nationale ou ethnique ou le sexe⁵. Ce droit est proclamé, en des termes non équivoques, par l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et également par un certain nombre d'instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme⁶. Il est stipulé au paragraphe 3 de l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité. D'autre part, les États ont l'obligation, en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de garantir ce droit sans discrimination⁷. Au niveau régional, ce droit est énoncé dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) et dans la Convention européenne sur la nationalité⁸. Le droit à une nationalité a également été reconnu dans la jurisprudence

⁴ Voir l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; les Observations générales n^{os} 15 et 23 du Comité des droits de l'homme et les articles 2 et 3 de la Déclaration de 1992 sur les minorités.

⁵ Voir l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par. 1 et 2.

⁶ Il est dit explicitement aux articles 7 et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant que l'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit d'acquérir une nationalité, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride. En outre, «les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité».

⁷ Voir l'article 5 (al. d iii). Voir également l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes où il est stipulé qu'en la matière, les États parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants. Le droit à une nationalité est en outre reconnu par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui a été récemment adoptée.

⁸ Art. 20 (par. 1 et 3) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Les mêmes principes sont énoncés à l'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité. D'autre part, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États (2006) sera, une fois adoptée, un instrument important en matière de protection, en particulier en ce qui concerne le droit à une nationalité pour tous ceux qui en

internationale et régionale, y compris par des organes conventionnels de l'ONU, dans leurs observations finales, notamment le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'enfant. D'importantes décisions ont été également prises à cet égard par la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme⁹.

31. Les États doivent éviter de prendre des mesures ayant pour effet de rendre les personnes apatrides et protéger les droits fondamentaux de celles qui le sont. Ces obligations sont énoncées en détail dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie ainsi que dans la Convention relative au statut des apatrides. Toutefois, ces conventions n'ont été ratifiées que par un très petit nombre de pays¹⁰.

32. L'octroi de la citoyenneté se fonde sur deux notions fondamentales: le *jus solis* (qui octroie la citoyenneté aux personnes nées sur le territoire de l'État concerné) et le *jus sanguinis* (qui octroie la nationalité par filiation). De nombreux États combinent les deux systèmes et il existe des règles complexes s'appliquant à d'autres moyens d'obtenir la citoyenneté, comme la naturalisation, par exemple, ou l'enregistrement. C'est aux États qu'il appartient d'adopter des lois régissant l'acquisition, l'abandon ou la perte de la nationalité¹¹. Cette règle coutumière du droit international figure dans la Convention de 1930 de La Haye concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité qui stipulent ce qui suit à l'article premier: «Il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux.». Toutefois, la précision suivante est apportée par la Convention: «Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité.».

33. Toutefois, depuis l'adoption de la Convention de La Haye de 1930, le droit international a encore précisé la prérogative des États en matière d'élaboration de lois régissant l'acquisition,

avaient une au moment de la succession d'États si les conditions de résidence sont satisfaites et s'il existe un lien historique.

⁹ Bien que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) ne garantisse pas spécifiquement le droit à une nationalité, celui-ci a été protégé en diverses occasions par la Cour qui a décidé, par exemple, qu'une privation arbitraire de citoyenneté pouvait être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant et constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne ou même violer le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention (E/CN.4/Sub.2/2003/23, par. 10).

¹⁰ Il y a eu respectivement 34 et 62 ratifications.

¹¹ En outre, le Comité des droits de l'homme précise que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne reconnaît pas le droit des étrangers à entrer sur le territoire d'un État ou à y résider et que c'est en principe à l'État qu'il appartient de décider qui il admet sur son territoire. Lorsqu'une personne a été autorisée à entrer, cependant, elle bénéficie des droits garantis par le Pacte.

l'abandon ou la perte de la nationalité en stipulant que les États doivent garantir la pleine protection des droits de l'homme en exerçant celle-ci. Ainsi, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, par exemple, a décidé que:

«La manière dont les États réglementent les questions relatives à la nationalité ne peut aujourd'hui être considérée comme relevant de leur seule compétence; les pouvoirs de l'État en la matière sont aussi limités par l'obligation qui leur incombe de garantir la pleine protection des droits de l'homme. La position de la doctrine classique, selon laquelle la nationalité est une caractéristique attribuée par l'État à ses sujets, a progressivement évolué et la nationalité est aujourd'hui considérée comme un droit fondamental.»¹².

34. La privation de la citoyenneté est autorisée en droit international dans un très petit nombre de cas, même si elle entraîne l'apatridie¹³. Cependant, toute privation de la citoyenneté exige qu'il soit tenu dûment compte des garanties quant à la procédure et quant au fond, y compris le droit de recours devant un tribunal indépendant.

B. Caractère fondamental du principe de non-discrimination

35. Les États sont par ailleurs tenus de respecter le principe international intangible de non-discrimination, qui s'applique tout particulièrement aux minorités. La non-discrimination pour des motifs de race est un principe de caractère coutumier. Le paragraphe 3 de l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, par exemple, dispose que la Convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des États parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation et précise que ces dispositions ne doivent pas être discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière. Ce principe est réaffirmé au paragraphe 14 de la recommandation générale n° 30 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant la discrimination contre les non-ressortissants qui stipule que la privation de citoyenneté en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique est une violation des obligations des États parties d'assurer la jouissance sans discrimination du droit à une nationalité¹⁴. Dans cette recommandation générale, le Comité

¹² Propositions d'amendement aux dispositions de la Constitution costa-ricienne sur la naturalisation. Avis consultatif OC-4/84 du 19 janvier 1984, série A, n° 4, par. 32 et 33.

¹³ Aux termes de l'article 8 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, un État peut priver un individu de sa nationalité, entre autres, s'il a «obtenu cette nationalité au moyen d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux» ou s'il «a eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État». Voir également l'article 7 de la Convention européenne sur la nationalité.

¹⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30. Discrimination contre les non-ressortissants, 1^{er} octobre 2004, par. 2. Voir en outre les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant le Turkménistan, CERD/C/TKM/CO/5, 1^{er} novembre 2005, par. 16; les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant la Fédération de Russie, CERD/C/62/CO/7, 2 juin 2003, par. 15; les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant la Croatie, CERD/C/60/CO/4, 21 mai 2002, par. 14;

invite en outre les États à veiller à ce que des groupes particuliers de non-ressortissants ne subissent pas des discriminations en matière d'accès à la citoyenneté ou de naturalisation, et à accorder l'attention requise aux éventuels obstacles à la naturalisation des résidents de longue date ou des résidents permanents. Les principes de non-discrimination et de lutte contre l'arbitraire s'appliquent également à la prérogative qu'ont les États de priver un individu de sa nationalité (E/CN.4/Sub.2/1988/35, par. 107). En outre, un certain nombre de motifs interdits de discrimination sont énumérés au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits de l'enfant étend cette protection à la discrimination à l'égard des enfants qui serait fondée sur l'identité des parents.

36. Dans sa décision de 2005 dans l'affaire *Dilcia Yean et Violeta Bosico c. République dominicaine*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a affirmé qu'il était interdit de priver arbitrairement un individu de sa nationalité et d'appliquer des mesures discriminatoires fondées sur la citoyenneté dans le cadre des procédures d'octroi de la citoyenneté et dans le domaine de l'exercice des droits et libertés¹⁵. En ce qui concerne l'Union européenne, l'interdiction expresse de discrimination fondée sur la nationalité est consacrée par le Traité instituant la Communauté européenne qui en fait l'un de ses principes fondamentaux et elle prend une forme concrète dans d'autres dispositions du Traité portant sur des situations particulières, y compris, par exemple, la libre circulation des travailleurs (art. 39), le droit d'établissement (art. 43) et la liberté de fournir des services (art. 50). Au Conseil de l'Europe, tant la Convention européenne sur la nationalité que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États interdisent la discrimination raciale et ethnique en relation avec l'accès à la nationalité et la privation de celle-ci.

37. Un traitement différentiel, quant à l'octroi de la nationalité, ne sera légal que s'il est conforme aux objectifs et buts légitimes du gouvernement dans les limites prescrites par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et s'il est appliqué dans un but légitime, nécessaire et proportionnel à la réalisation dudit objectif¹⁶. Par exemple, les règles de naturalisation au Costa Rica n'ont pas été jugées discriminatoires du fait qu'elles imposaient des critères moins rigoureux aux habitants des pays d'Amérique centrale, aux Ibéro-Américains et aux Espagnols car, objectivement, ceux-ci ont des liens historiques, culturels et spirituels beaucoup plus étroits avec le peuple costa-ricain. L'existence de ces liens permet de penser que ces personnes seront plus facilement assimilées au sein de la communauté nationale et

les observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant le Libéria, CRC/C/15/Add.236, 1^{er} juillet 2004, par. 33; et les observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant la République démocratique du Congo, CRC/C/15/Ad.153, 9 juillet 2001, par. 28 et 29.

¹⁵ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire des *Filles Yean et Bosico c. République dominicaine*, jugement rendu le 8 septembre 2005.

¹⁶ *Ibid.*, par. 4.

adopteront plus rapidement les croyances, valeurs et institutions traditionnelles que l'État a le droit et le devoir de préserver¹⁷.

C. Citoyenneté et exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales

38. Conformément à la Charte des Nations Unies, à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux conventions internationales clefs relatives au droit de l'homme, y compris, par exemple, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et aux instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés, sans distinction aucune, fondée notamment sur l'origine nationale, la naissance ou toute autre situation¹⁸.

39. Le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale n° 15 sur la situation des étrangers au regard du Pacte, dispose que les droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquent, en règle générale, à toute personne, sans considération de réciprocité, quelle que soit sa nationalité ou même si elle est apatride; chacun de ces droits doit être garanti, sans discrimination entre les citoyens et les étrangers car les étrangers bénéficient de l'obligation générale de non-discrimination. Des exceptions à cette règle générale concernent principalement les droits à la participation à la vie politique et à la liberté de circulation. L'article 25 du Pacte stipule spécifiquement que «tout citoyen» a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et d'accéder aux fonctions publiques¹⁹. Par ailleurs, le Pacte ne reconnaît pas aux étrangers le droit d'entrer sur le territoire d'un pays ou d'y résider en permanence. C'est à l'État qu'il appartient de décider qui il admet sur son territoire. Le Pacte ne garantit la liberté de mouvement qu'à ceux qui se trouvent légalement sur le territoire d'un État. Par contre, le droit de quitter le territoire est garanti à tous.

40. En ce qui concerne les droits économiques et sociaux, il est stipulé au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le Pacte à des non-ressortissants. Les termes «compte dûment tenu des droits de l'homme» doivent être interprétés comme visant à garantir que cette liberté de décision ne soit pas appliquée de manière discriminatoire et ne puisse affecter de manière disproportionnée certaines minorités de non-ressortissants.

¹⁷ Voir les propositions d'amendement à la disposition de la Constitution costa-ricienne portant sur la naturalisation, par. 60.

¹⁸ Voir l'article 2 de la Déclaration universelle, les articles 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article premier des Conventions européennes et américaines et l'article 2 de la Déclaration de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

¹⁹ Il est intéressant de noter que la Déclaration universelle des droits de l'homme ne parle pas de «citoyens» à l'article 21 sur la participation à la vie politique.

En outre, il convient de noter qu'il y a des pays développés qui ne sont pas parties au Pacte et qui ont émis des réserves ou fait des déclarations lors de la ratification de cet instrument, destinées à permettre des distinctions quant à leur façon d'aborder les droits économiques des ressortissants et des non-ressortissants.

D. Citoyenneté et exercice des droits des minorités

41. En interprétant l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a déclaré, dans son Observation générale n° 15 que, dans les cas où les étrangers constituent une minorité au sens de l'article 27, il ne peut leur être refusé le droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue. En outre, dans son Observation générale n° 23 sur les droits des minorités, le Comité a été plus loin en disant que, dans la mesure où les droits reconnus aux minorités s'appliquent aux minorités qui «existent» dans l'État partie, les personnes que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'État partie et qu'il n'est pas justifié de déterminer le degré de permanence que suppose le terme «exister». De même que ces individus ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, ils ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un État partie qui constituent pareilles minorités ont le droit de ne pas être privés de l'exercice de ces droits. Cette position est encore renforcée par le principe selon lequel l'existence dans un État donné d'une minorité nationale, ethnique, religieuse ou linguistique ne doit pas être tributaire d'une décision de celui-ci mais doit être établie à l'aide de critères objectifs²⁰. En effet, diverses suggestions tendant à inclure la citoyenneté comme élément nécessaire dans la définition d'une minorité ont été rejetées²¹.

42. De la même façon, la Cour européenne a accepté comme étant recevables des allégations de violation de la Convention européenne alors que les personnes appartenant aux minorités touchées n'étaient pas des ressortissants des États parties concernés²².

43. Dans les débats visant à définir l'accès à certains droits des minorités, la citoyenneté n'est plus le seul critère pris en considération; d'autres éléments sont pris en compte, tels que la durée de résidence dans un État. Dans son commentaire sur la Déclaration de 1992 sur les droits des

²⁰ Observation générale n° 23: Les droits des minorités (art. 27), 8 avril 1994, par. 5.2.

²¹ Par exemple, en 1979, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a refusé d'adopter une définition de la notion de minorité, proposée par le Rapporteur spécial, Francesco Capotorti, qui incluait la notion de citoyenneté. De plus, le risque existe, et la pratique des États en Europe le prouve, que l'inclusion de la citoyenneté comme critère dans les définitions que les États donnent des minorités, pourrait conduire à légitimer le déni des droits reconnus aux minorités à des minorités composées de non-ressortissants. Voir le rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, par. 10 et 20 à 31.

²² Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001, Venise, 15-16 décembre 2006, par. 18.

personnes appartenant à des minorités, le Groupe de travail sur les minorités, a déclaré, tout en réaffirmant le principe général selon lequel la nationalité en tant que telle ne devrait pas constituer un critère de distinction ayant pour effet d'exclure certaines personnes ou certains groupes de l'exercice des droits des minorités, que d'autres facteurs pouvaient en revanche être utilisés. Les minorités qui, par exemple, vivent regroupées dans une partie du territoire d'un État peuvent avoir des droits en ce qui concerne l'utilisation d'une langue, des noms de rue et des noms différents de ceux des minorités qui vivent dispersées et peuvent dans certaines circonstances avoir droit à une certaine forme d'autonomie²³.

V. INCIDENCES DU DÉNI OU DE LA PRIVATION DISCRIMINATOIRES DE LA CITOYENNETÉ SUR LES MINORITÉS

44. En dépit des dispositions juridiques susmentionnées, des États continuent de recourir à des pratiques qui ont pour effet le déni ou la privation discriminatoires de la citoyenneté. Le refus ou la privation de la citoyenneté ont des conséquences considérables sur les conditions de vie et le degré d'intégration dans la société des groupes minoritaires²⁴. La pratique des États montre que la citoyenneté est toujours un élément important quand il s'agit de l'accès à de nombreux droits fondamentaux, y compris les droits des minorités.

45. Certains États réservent explicitement l'exercice des droits des minorités aux citoyens ou aux minorités reconnues en droit par l'État. Ceux à qui la citoyenneté est refusée ou qui en sont privés rencontrent des problèmes supplémentaires lorsqu'il s'agit pour eux d'exercer le droit à la protection et à la promotion de leur identité culturelle collective, notamment en ce qui concerne la reconnaissance et l'utilisation des langues minoritaires ou la liberté de pratiquer une religion minoritaire. La privation de la citoyenneté a généralement pour conséquence l'impossibilité de participer à la vie politique, les voix des minorités étant réduites au silence et la représentation politique faussée.

46. En reliant citoyenneté et droits de propriété, emploi ou accès aux services, l'État permet l'accès aux richesses et aux ressources aux groupes qu'il favorise au détriment de ceux qu'il veut marginaliser. Souvent démunis et sans éducation, ces derniers sont exclus de la société, ne bénéficient plus de la protection de l'État et sont davantage exposés à d'autres comportements discriminatoires. Ils sont souvent l'objet d'agressions ou d'expulsions arbitraires. L'existence physique d'une minorité dans un État peut être menacée par des expulsions massives au motif que ses membres ne sont pas des ressortissants dudit État.

47. La marginalisation de groupes importants de minorités et le fait de les priver de droits sont des facteurs qui peuvent porter atteinte aux conditions de la sécurité humaine dans la société et générer le sous-développement et l'agitation. Si les minorités sont situées dans des régions

²³ Commentaire du Groupe de travail sur les minorités sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), par. 10.

²⁴ Voir le débat thématique sur les non-ressortissants et la discrimination raciale (CERD/C/SR.1624). Voir également les observations finales du Comité des droits de l'homme concernant l'Estonie (CCPR/CO/77/EST), par. 14.

frontalières et si ce sont des communautés transnationales définies comme telles, l'exclusion délibérée de populations données peut avoir des conséquences importantes sur la sécurité tant interne que régionale.

48. Dans ces conditions, non seulement les individus sont perdants mais, tout bien considéré, les États le sont aussi. Sans parler des effets graves de l'instabilité et des conflits, ils le sont en raison de résultats économiques moindres et d'une assise budgétaire réduite. Lorsqu'on leur refuse le plein accès à l'enseignement supérieur et à des emplois qualifiés, les personnes appartenant à des minorités ne peuvent donner toute leur mesure. Répression et dénationalisation risquent de créer des situations dans lesquelles la restriction des possibilités en matière d'éducation et d'emploi encourage la fuite des cerveaux et, dans des cas extrêmes, les répercussions peuvent être graves à la fois pour les membres de certains groupes minoritaires, pour la société tout entière, et, plus largement pour la stabilité de l'État.

VI. PRATIQUES RÉGIONALES

49. Nombreux sont les exemples de pratiques exclusives en termes de citoyenneté dans toutes les régions mais l'on n'étudiera dans la section ci-après que quelques exemples de pays et de communautés sur lesquels les experts se sont penchés lors de la consultation. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et les cas retenus ne sont pas les pires. Au contraire, on relèvera, dans les exemples ci-après, un certain nombre de faits récents prometteurs, qui ne sont toutefois que des premiers pas dans la bonne direction.

A. Afrique

50. La question de la citoyenneté est souvent particulièrement complexe en Afrique car les frontières ont été établies par les puissances coloniales qui n'ont guère tenu compte des peuples habitant le continent. La plupart des États africains sont pluriethniques et pluriculturels. Comme on le verra plus loin, dans certains pays, les populations minoritaires n'ont jamais été intégrées tandis que dans d'autres leurs membres ont été considérés au départ comme des citoyens puis intentionnellement exclus par la suite. Ces dernières années, le développement de la démocratie multipartite a fait que des politiciens ont été tentés de dénationaliser certains individus et des groupes minoritaires entiers à des fins de politique partisane. Parallèlement, en raison de l'accent mis toujours plus sur la sécurité nationale, les individus ont de plus en plus besoin de posséder la preuve de leur identité. Or les populations nomades et semi-nomades ont souvent des liens avec plusieurs États mais ne peuvent prouver qu'elles possèdent la nationalité de l'un quelconque d'entre eux car leurs membres n'ont jamais été enregistrés à la naissance et n'ont jamais eu de documents personnels d'identité.

51. En Côte d'Ivoire, la question de la citoyenneté contestée est au cœur de la guerre civile qui a commencé au milieu des années 90 lorsque des dirigeants politiques auraient entrepris de manipuler l'interprétation de dispositions ambiguës relatives à la citoyenneté aux fins de dénationaliser une partie importante de la population ivoirienne et d'exclure de cette manière des candidats politiques, et, simultanément, de modifier la loi électorale et la Constitution de façon à priver certains individus de leur droit à se porter candidat à certaines fonctions publiques, au nom de l'ivoirité. On a attribué l'origine du conflit en Côte d'Ivoire au problème du droit à la nationalité de quelque 3 millions de résidents immigrés, à l'exploitation de l'ethnicité à des fins politiques et à la concurrence entre communautés «indigènes» et «immigrées» pour les

ressources foncières²⁵. L'Accord de paix signé à Ouagadougou en 2007 autorise un certain optimisme. En application de cet accord, le Gouvernement d'unité nationale a procédé à des enregistrements tardifs de naissances et à la délivrance d'actes de naissance qui peuvent être utilisés pour établir la nationalité. Le retour à la paix et à la stabilité dépendra dans une large mesure du succès de ces mesures.

52. Parmi les nombreuses situations qui perdurent en Afrique, on peut citer celle du statut précaire, du point de vue de la nationalité, des Banyamulenge, un groupe minoritaire considéré comme étant d'origine tutsie résidant dans la partie orientale de la République démocratique du Congo. En 1972, la citoyenneté a été accordée, par décret présidentiel, à toutes les personnes d'origine rwandaise ou burundaise établies dans le pays avant 1950. En 1981, la loi a été remplacée par une autre reconnaissant la citoyenneté aux personnes descendant de la population qui résidait sur le territoire en 1885, ce qui rendait presque impossible pour les Banyamulenge de conserver leur citoyenneté. Le récent processus de paix a conduit à l'adoption d'une nouvelle loi sur la nationalité en 2004 qui, tout comme la Constitution de 2005, reconnaissait à nouveau les Banyamulenge comme étant des ressortissants congolais du fait qu'ils résident dans le pays depuis des temps lointains. Pour que l'adoption de ces textes soit pleinement suivie d'effets, notamment pour ce qui concerne la stabilité dans la région, leur application doit être une priorité. Des membres de la minorité banyamulenge continueraient d'être victimes de traitements discriminatoires, ce qui donnerait lieu à des tensions ethniques.

53. L'experte indépendante a également appris que des Bahaïs en Égypte ne seraient pas reconnus comme membres d'une minorité religieuse et auraient des difficultés à obtenir des cartes d'identité, nécessaires pour prouver leur citoyenneté. Sans carte d'identité valide, les Bahaïs rencontreraient des difficultés, que ce soit pour inscrire leurs enfants à l'école, ouvrir des comptes bancaires, créer des entreprises ou avoir accès à des services gouvernementaux, y compris dans le domaine de l'éducation et de l'emploi. Le fait de priver les Bahaïs de papiers officiels est une violation en soi de leur droit à la protection de leur identité en tant que minorité, problème qui se répète dans d'autres pays où ils sont une minorité religieuse, notamment en République islamique d'Iran. En janvier 2008, la cour de justice administrative du Caire aurait reconnu le bien-fondé des arguments présentés dans deux affaires concernant des Bahaïs qui sollicitaient le rétablissement de leurs pleins droits de citoyenneté en demandant l'autorisation de ne pas remplir la case religion sur des documents officiels. Le Gouvernement est invité instamment à entériner cette décision.

54. D'après des renseignements communiqués à la consultation d'experts, des membres de la minorité nubienne au Kenya se seraient vu refuser leur droit à la nationalité kényenne en raison de leur appartenance ethnique et de leur identification au pouvoir colonial, en dépit du fait que des Nubiens vivent au Kenya depuis plus de cent ans et que des individus remplissent les critères énoncés par la Constitution pour obtenir la citoyenneté kényenne. Ils ne peuvent ni voter ni être candidats à des fonctions publiques, ni prétendre à un emploi, ni posséder de terres. Ils ne sont pas reconnus en tant que groupe ethnique et rentrent uniquement dans la catégorie «autres Kényens». En conséquence, ils ont été l'objet de discrimination en matière d'enregistrement et de délivrance de papiers d'identité. Pour obtenir des papiers d'identité, ils seraient tenus de produire les actes de naissance de leurs parents et grands-parents, ce qui

²⁵ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2007*, Côte d'Ivoire, p. 103.

n'est pas demandé aux membres d'autres groupes. Ce traitement discriminatoire leur serait infligé au motif que la communauté n'est pas une communauté autochtone du Kenya; le Gouvernement affirme que les Nubiens vivant dans le pays sont des étrangers qui n'ont pas renoncé à leur citoyenneté soudanaise.

55. En 1989, en raison de tensions entre pasteurs et exploitants agricoles, le Gouvernement mauritanien a privé environ 70 000 Mauritaniens noirs minoritaires de leur nationalité mauritanienne et les a expulsés massivement vers le Sénégal et le Mali. Il en reste environ 20 000 au Sénégal, où ils vivent dans des camps avec le statut de réfugié. Des faits nouveaux positifs se sont produits depuis que le Gouvernement, avec le soutien et la collaboration du HCR, a engagé en 2007 un processus de rapatriement volontaire des personnes qui avaient été expulsées. Aux termes d'un accord tripartite signé par le Gouvernement mauritanien, le Gouvernement sénégalais et le HCR, la Mauritanie s'est engagée à garantir aux rapatriés les mêmes droits qu'aux autres ressortissants mauritaniens²⁶.

B. Asie

56. On relève toute une série de situations en Asie, dans lesquelles des groupes minoritaires ont été victimes d'un déni ou d'une privation arbitraires de nationalité, soit parce qu'ils sont considérés comme n'appartenant pas au courant dominant de la société en raison de leur statut de minorité, soit parce que leurs ancêtres sont arrivés sur le territoire à une date relativement récente. Comme dans d'autres régions, ces situations ont souvent donné lieu à des lois conçues pour exclure des populations données en imposant, par exemple, la nécessité d'apporter des preuves, pour acquérir ou confirmer la citoyenneté, impossibles à produire. Ces situations sont parfois aggravées par une discrimination exercée à l'égard des femmes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité et le transfert de celle-ci à leurs enfants. Reconnaisant les incidences négatives de l'apatridie, un certain nombre d'États ont récemment pris des mesures pour accorder la nationalité aux populations minoritaires ou la confirmer quand elles l'ont déjà.

57. Bien que les Biharis, une minorité au Bangladesh parlant l'urdu, aient droit à la citoyenneté en vertu de la Constitution et de la législation sur la nationalité, 300 000 d'entre eux, selon les estimations, se seraient vu, jusqu'à récemment, refuser celle-ci essentiellement sur la base d'accusations de trahison et de soutien politique au Pakistan. Depuis plus de trente ans, cette communauté minoritaire serait non seulement privée de citoyenneté mais aussi victime de ségrégation par rapport au reste de la population et d'une discrimination aiguë quant à la possibilité d'obtenir un niveau de vie décent, à l'accès à l'éducation et à l'emploi. On notera cependant un fait nouveau positif, à savoir que le Gouvernement a recommandé, en septembre 2007, que la citoyenneté soit accordée à la plupart des membres de la communauté bihari résidant habituellement au Bangladesh.

58. Des participants à la consultation d'experts ont décrit comment, en 1985, la loi bhoutanaise sur la citoyenneté a, d'après les estimations, déchu 100 000 individus d'origine népalaise de leurs droits à la citoyenneté, ce qui a entraîné leur expulsion forcée hors du pays. D'après les participants, les Bhoutanais d'origine népalaise sont empêchés de retourner dans leur pays,

²⁶ UNCHR briefing notes sur le site www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html.

exclus du droit à une nationalité dans leur pays de résidence et apatrides de fait. Ceux qui restent au Bhoutan n'ont pas droit à la citoyenneté; ils vivent par conséquent dans une situation de vide juridique précaire et craignent aussi d'être expulsés du pays.

59. D'après les renseignements fournis à la consultation d'experts, les Rohingyas au Myanmar sont, à cause de leur identité de groupe, privés de leur droit à la citoyenneté en vertu de la loi de 1982 sur la citoyenneté. Leur liberté de circuler et leur droit à une vie de famille font l'objet de restrictions, il leur est difficile d'accéder à des fonctions publiques, leur droit à la santé et à l'éducation est violé, leurs terres sont confisquées et ils sont assujettis au travail forcé et à des taxes arbitraires. Pour toutes ces raisons, de nombreux Rohingyas fuient et deviennent des réfugiés dans des pays voisins ou d'autres pays.

60. Au Népal, les Madhesis, les Dalits et les Janjatis principalement sont en butte à des sentiments discriminatoires profondément enracinés qui se traduisent par un déni ou une privation de citoyenneté et un statut de sans-papiers. Toutefois, le Gouvernement a récemment accordé la citoyenneté à environ 2,4 millions de personnes apatrides, y compris environ 1,2 million de Madhesis de la région de Terai, ce en vertu de l'introduction d'une nouvelle loi sur la citoyenneté en 2006, suivie d'une initiative gouvernementale, début 2007, en vertu de laquelle ont été constituées des équipes itinérantes qui se sont rendues dans les 75 districts du pays, y compris les régions les plus reculées, pour délivrer des certificats de citoyenneté. Des efforts restent à faire pour que les personnes qui n'ont pas bénéficié de cette opération puissent accéder aux procédures d'enregistrement tardif.

61. Au Sri Lanka, bien qu'ils vivent dans le pays depuis des générations, les Tamils des domaines ou des plantations ont de tout temps été privés du droit à la nationalité sri-lankaise en raison de leur statut de travailleurs des plantations et de la sévérité des lois nationales relatives à la citoyenneté. À la suite d'efforts communautaires, en 2003, des modifications apportées à la législation ont permis l'octroi immédiat de la citoyenneté à ce groupe minoritaire. Les dispensaires itinérants et des campagnes d'information, avec l'aide du HCR et la participation directe de la minorité concernée, ont été des éléments clefs de ce succès. Un suivi s'impose toutefois car il semblerait que le processus d'obtention des papiers nécessaires ait ralenti ces dernières années, problème qui est peut-être associé au conflit actuel dans le pays.

62. D'après des informations présentées par des participants à la consultation d'experts, dans la région du Moyen-Orient, le déni ou la privation de citoyenneté sont fréquents et complexes et toucheraient des groupes minoritaires y compris, notamment, des Palestiniens, des communautés kurdes et la minorité bahaïe. En Israël, par exemple, la loi sur la citoyenneté et l'entrée en Israël (dispositions provisoires) du 31 mai 2003 suspend la possibilité pour les Palestiniens du territoire palestinien occupé d'obtenir la citoyenneté israélienne et des permis de résidence en Israël, y compris par le biais du regroupement familial. D'après des participants au séminaire, cette loi discriminatoire fait que des milliers de familles palestiniennes doivent se séparer, émigrer ou vivre illégalement en Israël avec le risque permanent d'être arrêtées et expulsées²⁷.

²⁷ Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale dans les *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, supplément n° 18 (A/62/18)*, par. 213.

63. D'après des participants au séminaire, en 1962, un recensement exceptionnel qui avait pour objet de distinguer les Kurdes ayant le droit de vivre en République arabe syrienne de ceux qui étaient entrés illégalement dans le pays en provenance de Turquie ou d'Iraq après 1945, a été organisé. Des milliers d'entre eux ont par la suite été déchus de la citoyenneté syrienne. Il semblerait que le recensement ait peu été annoncé et que l'information quant aux conséquences de la non-participation ait été insuffisante. Des milliers de personnes n'ont pu fournir les documents demandés prouvant qu'elles résidaient dans le pays avant 1945. Sur plus de 1,5 million de Kurdes, 300 000, d'après les estimations actuelles, se sont vu refuser ou retirer la citoyenneté. Les Kurdes apatrides seraient privés du plein accès à leurs droits, y compris le droit de posséder des biens, d'avoir accès à des fonctions publiques et d'utiliser la langue kurde dans l'enseignement. Bien que le Gouvernement de la République arabe syrienne ait, depuis 2004, promis d'accorder la nationalité, l'experte indépendante a appris que des milliers de personnes étaient toujours enregistrées comme Ajanib ou étrangères dans le pays.

64. L'experte indépendante a reçu des informations complémentaires sur la situation des *Bidun* (mot qui signifie «sans» en arabe), un autre groupe minoritaire qui a été touché de manière disproportionnée par les amendements apportés aux lois sur la nationalité après les changements intervenus dans la région du Golfe: l'indépendance du Koweït, de Bahreïn et du Qatar et la formation des Émirats arabes unis. Au Koweït, par exemple, on estime à 130 000 les *Bidun* dont les droits ont été révoqués par la loi au milieu des années 80 et qui, depuis, n'ont pu se faire naturaliser. Ils vivraient dans des conditions effroyables et seraient privés du droit d'avoir un emploi, de se déplacer, du droit à l'éducation, à des soins médicaux gratuits, à faire enregistrer leur mariage ou, pour la plupart, à avoir un permis de conduire. Si la situation, d'après les informations disponibles, n'a pas progressé au Koweït, d'autres États ont commencé à prendre des mesures pour améliorer la situation des *Bidun* sur leur territoire. En 2001, Bahreïn a naturalisé 2 090 *Bidun* d'origine iranienne qui n'entretenaient plus de liens avec la République islamique d'Iran. En 2006, les Émirats arabes unis ont publié des directives autorisant la naturalisation des *Bidun*; quelque 1 294 *Bidun* ont été naturalisés au cours de la première phase³.

C. Europe

65. En Europe, un certain nombre de problèmes découlent en particulier des effets de la succession d'État ou de la restauration d'un État sur la citoyenneté et la nationalité, comme en témoigne la situation en ex-Union soviétique et en ex-Yougoslavie. Comme dans d'autres régions, les groupes minoritaires sont touchés de manière disproportionnée par le fait que tous les enfants n'ont pas été enregistrés à la naissance et que des papiers d'identité n'ont pas été délivrés à tous les citoyens. Il en résulte, dans certains États, que les membres de la minorité rom et d'autres populations ne peuvent exercer la totalité des droits conférés par la citoyenneté.

66. En Lettonie, en vertu de la loi sur la citoyenneté, seules les personnes qui avaient la citoyenneté avant le 17 juin 1940 et leurs descendants ont reçu automatiquement la citoyenneté après l'indépendance en 1991, étant exclues des minorités telles que les minorités ethniques russophones. Depuis 1995, le processus de naturalisation qui a été engagé a contribué à résoudre le problème; toutefois, il y aurait toujours 400 000 non-citoyens dans le pays (soit 18 % de la population). En Estonie, la loi de 1938 sur la citoyenneté a été réintroduite en 1992, privant, d'après les informations reçues, un tiers de la population, notamment les minorités ethniques russophones, de la citoyenneté du nouvel État indépendant. Depuis le milieu des années 90, environ 150 000 personnes auraient été naturalisées dans le cadre d'un processus qui est loin

d'être achevé (actuellement, environ 8 % de la population serait apatride). D'après les informations communiquées à la consultation d'experts, de nombreux ex-citoyens soviétiques qui résidaient auparavant légalement en Fédération de Russie auraient été privés de leurs droits après l'entrée en vigueur, en 2002, des lois fédérales sur la citoyenneté russe et sur le statut juridique des citoyens étrangers.

67. En Slovénie, des milliers de résidents appartenant à des minorités, y compris des Bosniaques, des Albanais de souche du Kosovo, des Macédoniens, des Roms et des Serbes se sont vu refuser la citoyenneté, d'après des informations communiquées à la consultation d'experts, sur la base de lois restrictives introduites en 1991 et par suite du délai très court accordé aux personnes d'origine non slovène appartenant à des minorités pour présenter une demande. Le cadre juridique général a été considérablement amélioré par la loi sur le règlement du statut des citoyens d'autres États successeurs de la République fédérale socialiste de Yougoslavie en République de Slovénie en 1999, bien que la situation de certaines minorités, et notamment les Roms, ne se soit guère améliorée. Les participants ont expliqué par ailleurs comment l'ex-République yougoslave de Macédoine avait appliqué une loi sur la citoyenneté extrêmement restrictive après l'indépendance, ce qui avait donné lieu à l'apparition d'un certain nombre de catégories de groupes exclus, en particulier les Albanais de souche et les Roms. Les amendements largement proclamés en 2004 n'ont pas résolu le problème de fond tenant à ce que les autorités macédoniennes ne reconnaissent pas les liens légitimes qui unissent un certain nombre de catégories de personnes au pays.

68. En dépit de problèmes persistants, des changements positifs importants se sont produits dans la région, notamment grâce au travail d'un certain nombre d'organes supranationaux en Europe, y compris l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui, depuis quelque temps, étudient ces questions.

D. Amérique latine et Caraïbes

69. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la plupart des États ont pour tradition d'attribuer généreusement la nationalité sur la base du *jus soli*; c'est la raison pour laquelle peu de personnes sont apatrides à la naissance. Cependant, le manque de ressources et des obstacles liés aux infrastructures font qu'un faible pourcentage des personnes ont des papiers prouvant leur état civil. Pour résoudre ce problème, l'Organisation des États américains place actuellement le droit à une identité au centre de l'action politique, en accordant une importance essentielle à l'enregistrement universel des naissances comme objectif pour résoudre les problèmes liés au déni de citoyenneté aux minorités. Les États membres de l'Organisation des États américains s'attachent actuellement à mettre en place un système d'enregistrement des naissances, universel, gratuit et immédiat, dans la région d'ici 2015. Le Chili, Cuba et le Guyana auraient presque atteint le but.

70. Un exemple notable de lieux où des problèmes persistent est celui de la République dominicaine. Les Haïtiens et les Dominicains d'origine haïtienne nés en République dominicaine sont victimes d'une discrimination raciale intense et sont très exposés au risque d'expulsion, ils rencontrent aussi des obstacles quant à l'accès aux services économiques et sociaux. La plupart d'entre eux vivent dans une situation de vide juridique du fait que la citoyenneté dominicaine leur est refusée. La loi 285-04 sur l'immigration est au centre de récentes controverses car elle

contient des dispositions qui contredisent la clause du *jus soli* de la Constitution dominicaine et pose des problèmes de rétroactivité et d'application discriminatoire en ce qui concerne les personnes d'origine haïtienne. La récente entrée en vigueur de la procédure d'enregistrement d'un certificat de naissance rose et d'un livret destinés aux étrangers empêche dans la pratique les enfants d'origine haïtienne nés en République dominicaine d'avoir la citoyenneté. Un espoir de changement est apparu avec la décision, en 2005, de la Cour interaméricaine, qui a déclaré que la République dominicaine portait atteinte au droit internationalement reconnu à une nationalité par sa pratique discriminatoire et arbitraire en la matière. Toutefois, le Gouvernement n'a pas encore pleinement donné suite à cette décision²⁸.

VII. ACTIVITÉS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES, RÉGIONALES ET NATIONALES

71. L'experte indépendante a jugé encourageants les efforts déployés dans ce domaine par les parties prenantes concernées partout dans le monde, notamment des organismes des Nations Unies, des organisations intergouvernementales régionales et de nombreuses organisations non gouvernementales. Elle se félicite de l'engagement pris par les États de se pencher sur les problèmes de citoyenneté, ainsi qu'en témoigne le nombre important de réponses à un questionnaire sur le traitement par les États des questions de citoyenneté qui ont été reçues.

72. Le HCR exécute systématiquement son mandat en matière d'apatridie partout dans le monde, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale, pour que progressent l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des personnes concernées²⁹. Il a déclaré qu'il était prêt à aider l'experte indépendante dans ses travaux visant à établir que, sur l'ensemble des personnes touchées par un déni ou une privation de citoyenneté, le nombre de celles qui appartiennent à une minorité est important. À titre d'exemple, le HCR a entrepris un travail, en collaboration avec le Gouvernement vietnamien, sur la naturalisation d'anciens réfugiés cambodgiens aujourd'hui apatrides. Par ailleurs, en novembre 2007, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ont exprimé conjointement leur ferme intention de s'attaquer résolument au problème de l'apatridie.

73. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) travaille avec des partenaires pour mettre en œuvre les dispositions clefs de la Convention relative aux droits de l'enfant en rapport avec les questions de citoyenneté. Le programme de l'UNICEF visant à protéger les enfants de la violence, de l'exploitation et des sévices met l'accent sur l'importance capitale de l'enregistrement des naissances comme moyen de garantir que tous les enfants aient accès, entre autres, à une identité juridique et, partant, à tous les autres droits. Parmi d'autres organismes des Nations Unies qui travaillent sur des questions relatives à la citoyenneté on citera le Fonds des

²⁸ Pour un examen exhaustif de la situation en République dominicaine, voir le rapport de l'experte indépendante et du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur la mission qu'ils ont effectuée conjointement en octobre 2007 (A/HRC/7/23/Add.3).

²⁹ Conclusion 106 du Comité exécutif sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides.

Nations Unies pour la population et ses activités en matière de recensement et d'inscription sur des registres d'état civil. Le PNUD travaille en collaboration avec le HCR sur des questions relatives à l'intégration économique et sociale des populations apatrides dans le cadre de programmes de réduction de la pauvreté, compte tenu de la primauté du droit, et directement avec l'experte indépendante pour développer l'attention portée aux questions intéressant les minorités dans les secteurs clefs de son action.

74. Lors de la consultation d'experts à Genève, le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE a souligné l'importance essentielle, pour son mandat dans le domaine de la prévention des conflits, des questions de citoyenneté en Europe, notamment celles qui touchent les groupes minoritaires. Tout en reconnaissant que beaucoup restait à faire, concernant notamment les politiques de discrimination et d'exclusion pratiquées à l'égard des Roms, entre autres, il a mis l'accent sur les efforts notables de son bureau ainsi que les succès considérables remportés par celui-ci dans les travaux entrepris avec les États pour améliorer la législation sur la citoyenneté en Europe et garantir une intégration plus équilibrée et plus efficace des groupes dans leurs sociétés respectives. Des travaux ont également été menés à bien directement avec les groupes minoritaires concernés, notamment les minorités russophones d'Estonie et de Lettonie et les Tatars de Crimée.

75. Jusqu'à récemment, peu d'organisations non gouvernementales s'étaient intéressées aux questions de citoyenneté dans leurs travaux sur les droits de l'homme. Toutefois, tandis que les problèmes dans ce domaine ayant pris de l'ampleur et bénéficiant d'une attention croissante, les initiatives de la société civile se sont multipliées et des activités de surveillance, d'information, de plaidoyer et de contestation ont été entreprises pour résoudre les problèmes liés au déni ou à la privation de citoyenneté, en Asie, en Afrique, en Europe, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Ces activités de la société civile devraient être encouragées et soutenues par la communauté internationale des donateurs.

76. Parmi les nombreuses initiatives qui ont été prises par la société civile on peut citer le lancement, en 2007, de l'Initiative sur les droits en matière de citoyenneté en Afrique, une initiative conjointe de Projet de justice Société ouverte, International Refugee Rights Initiative et Global Pan Africa Movement. Cette initiative se présente comme une campagne visant à mettre fin à l'apatridie et au déni arbitraire de citoyenneté en Afrique; dans ce cadre, des activités de surveillance, d'enquête, de documentation, de dénonciation et, le cas échéant, de contestation concernant des affaires d'apatridie et de déni des droits de citoyenneté en Afrique ont été organisées. On notera également le Colloque sur l'intégration régionale et la citoyenneté qui a été organisé le 31 août 2007 par le Centre rwandais pour les études stratégiques à Kigali. En Amérique latine, les travaux du Mouvement des femmes dominicaines et haïtiennes, en partenariat avec d'autres organisations non gouvernementales, nationales et internationales, sur les droits de la minorité dominicaine d'ascendance haïtienne en République dominicaine, en particulier le droit à la nationalité, sont à l'origine d'une jurisprudence internationale sur le droit à une nationalité et l'interdiction de pratiques discriminatoires arbitraires à cet égard¹³. Le programme pour l'égalité et la citoyenneté du Projet de justice Société ouverte se poursuit au niveau international, en collaboration directe avec les États et les communautés concernés, sur des questions se rapportant aux droits des non-ressortissants. Refugees International fait également un travail reconnu d'information sur les populations apatrides dans le monde.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

77. L'experte indépendante se félicite du travail important qui a été entrepris en vue de cerner et de combattre les causes et les conséquences du déni ou de la privation discriminatoires de citoyenneté dont les minorités sont l'objet et des progrès enregistrés à cet égard et elle encourage la communauté internationale à utiliser le présent rapport comme outil pour aller encore plus loin. Si des pratiques positives ont été identifiées, peu nombreuses sont celles qui ont permis d'approfondir et de résoudre les problèmes que rencontrent les membres des communautés minoritaires dans toutes les régions. Tous les acteurs concernés doivent intensifier leurs efforts et, avant tout, les États eux-mêmes qui ont au premier chef la responsabilité de protéger les droits et de garantir le bien-être de toutes les personnes résidant sur leur territoire, quel que soit leur statut en matière de citoyenneté. L'experte indépendante fait les recommandations suivantes.

78. Le droit à une nationalité est un droit de l'homme fondamental qui doit être considéré comme tel par tous les États.

79. Si c'est aux États qu'il appartient d'élaborer des lois régissant l'acquisition, la répudiation ou la perte de la nationalité, ils doivent le faire dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme. Les éventuels amendements apportés à la Constitution ou à la législation nationale concernant l'octroi de la citoyenneté ne devraient pas être annulés rétroactivement par les États.

80. Les États ne doivent pas arbitrairement refuser la citoyenneté aux minorités, ou les en priver, en se fondant sur la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la race ou la religion de ses membres. L'équité fondamentale, y compris le droit de recours, doit être garantie dans toutes les procédures d'immigration et les procédures relatives à la citoyenneté.

81. À quelques exceptions près, les États ne doivent pas considérer la citoyenneté comme une condition à l'exercice des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.

82. Les États sont invités instamment à ratifier toutes les conventions internationales pertinentes, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, ou à y adhérer, pour garantir que la législation relative à la nationalité soit compatible avec ces normes, et à respecter pleinement leurs obligations internationales.

83. Le HCR et le HCDH devraient entreprendre une étude pour faire connaître davantage tous les aspects des problèmes d'apatridie qui touchent les minorités du monde entier. Ils devraient notamment, dans ce cadre et dans la mesure du possible, recueillir et analyser des données statistiques ventilées par sexe et selon des critères ethniques, linguistiques et religieux.

84. Les États doivent enregistrer tous les enfants et délivrer des certificats de naissance immédiatement après celle-ci de manière non discriminatoire. Lorsque les certificats de naissance ne confèrent pas la nationalité, les États devraient prévoir des procédures de

détermination de la citoyenneté peu après la naissance et en confier l'exécution à un organe indépendant.

85. Les États doivent accorder la nationalité aux enfants nés sur leur territoire et qui, autrement, seraient apatrides. Dans ce cas, le statut d'immigrant des parents ne devrait pas être pris en compte.

86. Les États sont invités instamment à autoriser la double ou multiple nationalité.

87. Les États sont encouragés à faciliter l'acquisition de la citoyenneté par des procédures de naturalisation ou l'octroi du statut de résident permanent aux personnes qui résident légalement dans le pays depuis un laps de temps correspondant à celui qui leur a été nécessaire pour créer des liens sociaux, économiques et communautaires dans l'État. Il est recommandé que ce laps de temps ne soit pas supérieur à dix ans.

88. Les critères fixés par l'État en matière d'octroi de la citoyenneté devraient être raisonnables et ne pas être excessivement difficiles à satisfaire pour les intéressés.

89. Les États devraient faciliter le plein accès à des papiers d'identité de manière non discriminatoire. Dans toute action visant à établir le caractère frauduleux des documents présentés à l'appui d'une demande, c'est à l'État que devrait incomber le soin de prouver que les documents sont faux et la décision devrait pouvoir faire l'objet d'un réexamen judiciaire et d'un recours. L'enregistrement devrait tenir compte des circonstances particulières des personnes appartenant à des minorités, y compris le non-enregistrement à la naissance lorsque les ancêtres sont arrivés sur le territoire de l'État concerné. Les frais d'enregistrement devraient être minimes et les bureaux d'enregistrement matériellement accessibles à tous. Les formulaires d'enregistrement devraient être établis dans toutes les langues nationales ainsi que dans les langues parlées par les grands groupes minoritaires.

90. Les États devraient mener des campagnes d'information sur le droit à la citoyenneté et les procédures nécessaires pour obtenir la reconnaissance de ce droit, dans une langue et sous une forme accessibles à tous. La participation et la représentation directe des groupes minoritaires dans les structures administratives pertinentes devraient être garanties. Des campagnes itinérantes sont souvent un bon moyen de régler les problèmes de documentation et d'atteindre les régions rurales.
