



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
19 mai 2015
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Communication n° 2001/2010

Constatations adoptées par le Comité à sa 113^e session (16 mars-2 avril 2015)

<i>Communication présentée par :</i>	Q (représenté par le Centre de documentation et de conseil en matière de discrimination raciale)
<i>Au nom de :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Danemark
<i>Date de la communication :</i>	15 juillet 2010 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise par le Rapporteur spécial en application des articles 92 et 97 du règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 21 avril 2010 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	1 ^{er} avril 2015
<i>Objet :</i>	Refus d'accorder la nationalité par naturalisation
<i>Question(s) de procédure :</i>	Grief n'entrant pas dans le champ d'application du Pacte
<i>Question(s) de fond :</i>	Droit à l'égalité protection de la loi
<i>Article(s) du Pacte :</i>	26
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2



Annexe

Constataions du Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (113^e session)

concernant la

Communication n° 2001/2010*

Présentée par : Q (représenté par le Centre de documentation et de conseil en matière de discrimination raciale)

Au nom de : L'auteur

État partie : Danemark

Date de la communication : 15 juillet 2010 (date de la lettre initiale)

Le Comité des droits de l'homme, institué en vertu de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 1^{er} avril 2015,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 2001/2010 présentée par Q en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Ayant tenu compte de toutes les informations écrites qui lui ont été communiquées par l'auteur de la communication et l'État partie,

Adopte ce qui suit :

Constataions au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif

1. L'auteur de la communication est Q, de nationalité iraquienne, né le 2 mai 1971. Il se déclare victime d'une violation par le Danemark de l'article 26 du Pacte¹. L'auteur est représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur est arrivé au Danemark le 15 octobre 1997 et s'est vu accorder une protection humanitaire. Le 30 avril 1998, il a obtenu un titre de séjour et le 9 mai 2001, un permis de séjour de durée indéterminée lui a été accordé. L'auteur est marié et a trois enfants. Il ne sait pas lire ni écrire en danois ni en arabe, sa langue maternelle.

2.2 Le 12 mai 2005, l'auteur a déposé une demande de naturalisation auprès de la police de Copenhague. Dans ce cadre, il a été convoqué pour un entretien avec la police le 16 janvier 2006. La police a transmis sa demande au Ministère des réfugiés,

* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez-Rescia, Fabián Omar Salvioli, Dheerujlall Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili et Margo Waterval.

¹ Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour le Danemark le 23 mars 1976.

de l'immigration et de l'intégration le 17 janvier 2006. Le 27 janvier 2006, le Ministère a accusé réception de la demande de l'auteur et a informé celui-ci que la procédure d'examen commencerait dans un délai de douze à seize mois. Le 25 juin 2007, l'auteur a été prié de communiquer des informations au sujet, notamment, de sa maîtrise du danois et de ses éventuels antécédents judiciaires et dettes envers la collectivité. L'auteur a communiqué les renseignements demandés le 2 juillet 2007.

2.3 Le 4 juillet 2007, le Ministère a informé l'auteur que les documents qu'il avait fournis concernant sa participation à des cours de langue ne satisfaisaient pas aux conditions d'aptitude linguistique énoncées dans les Lignes directrices pour la naturalisation, dont l'article 24 prévoit que le requérant doit maîtriser la langue danoise et posséder des connaissances sur la société, la culture et l'histoire danoises. L'auteur a alors demandé à être dispensé de l'obligation linguistique pour raisons médicales, en vertu du paragraphe 3 de l'article 24 des Lignes directrices². Le 5 octobre 2007, le Ministère a informé l'auteur que sa demande de dispense avait été rejetée car elle ne contenait aucun élément pouvant justifier qu'elle soit portée à l'attention de la Commission de la naturalisation du Parlement puisque l'auteur n'avait pas démontré qu'il souffrait d'une maladie physique ou mentale grave.

2.4 L'auteur a alors présenté un avis médical de son psychiatre, le docteur S. B. J., et sollicité un nouvel examen de sa demande de dispense. À la suite de quoi, son cas a été soumis à la Commission de la naturalisation du Parlement. Le 3 juin 2008, le Ministère a informé l'auteur que la Commission n'avait trouvé aucun élément pouvant justifier une dispense. Aucune précision n'a été donnée sur les raisons de ce rejet.

² L'article 24 de la circulaire n° 61 du 22 septembre 2008 contenant les Lignes directrices pour la naturalisation se lit comme suit :

- 1) Tout candidat à la naturalisation doit prouver sa pratique du danois en produisant un document attestant qu'il a réussi le test d'aptitude en langue danoise de niveau 3 des centres de langue danoise ou l'un des tests énumérés dans la Liste 3.
- 2) Tout candidat à la naturalisation doit en outre prouver qu'il possède des connaissances sur la société, la culture et l'histoire danoises en produisant un document attestant qu'il a réussi le test spécial de citoyenneté.
- 3) Si des circonstances exceptionnelles le justifient, la question d'une éventuelle dispense des obligations indiquées aux paragraphes 1) et 2) ci-dessus sera soumise à l'examen de la Commission de la naturalisation du Parlement danois. Cette question sera soumise si le candidat à la naturalisation prouve qu'il souffre d'une maladie physique ou mentale très grave qui le rend incapable, ou sans chances raisonnables, de satisfaire aux conditions indiquées aux paragraphes 1) et 2) ci-dessus.
- 4) Les circonstances mentionnées au paragraphe 3) ci-dessus doivent être démontrées par un certificat délivré par un professionnel de santé. Ce certificat doit indiquer si les possibilités de traitement sont épuisées et si l'intéressé pourra ultérieurement acquérir le niveau de compétences en langue danoise exigé.

Il est indiqué dans la note de bas de page relative au paragraphe 3) : « Le Ministère de l'intégration est censé soumettre à la Commission de la naturalisation la question d'une éventuelle dispense des obligations relatives à la pratique du danois, etc., lorsque le candidat, par exemple, souffre d'un handicap physique grave (comme la trisomie), de lésions cérébrales, de cécité ou de surdité, ou de troubles mentaux graves tels qu'une schizophrénie (paranoïde), une psychose ou une dépression sévère. Le Ministère de l'intégration est en outre censé rejeter la demande de candidats qui souffrent d'un syndrome post-traumatique, même s'il s'agit d'un état chronique attesté par un certificat délivré par un professionnel de santé. ».

Il est indiqué dans la note de bas de page relative au paragraphe 4) : « Comme dans le cas d'un permis de séjour délivré pour motifs humanitaires, un certificat peut être écarté si le professionnel de santé en question demande de sa propre initiative que la naturalisation soit accordée et s'il s'est personnellement impliqué dans le dossier de telle manière que l'on peut considérer comme peu probable que le certificat témoigne d'une évaluation impartiale de l'état de santé du requérant. Dans ces cas-là, le candidat à la naturalisation est prié de soumettre un certificat émanant d'un autre professionnel de santé. ».

2.5 Le 9 septembre 2009, le docteur S. B. J. a écrit au Ministère pour lui faire part de son diagnostic sur l'état de santé de l'auteur. Il indiquait que l'auteur, qu'il suivait depuis décembre 2007, souffrait de troubles mentaux chroniques graves se manifestant par une psychose paranoïde et une dépression, qu'il était traité par des médicaments et que son état n'était pas susceptible d'amélioration. Le Ministère a donc procédé à un nouvel examen du cas de l'auteur. Néanmoins, le 6 novembre 2009, l'auteur a été informé que la lettre du docteur S. B. J. ne contenait pas d'informations nouvelles et que le Ministère n'avait donc pas trouvé de raison de soumettre de nouveau son cas à la Commission de la naturalisation.

2.6 Le 12 novembre 2009, le docteur S. B. J. a écrit au Ministère en lui demandant les raisons précises de ce rejet, afin qu'il puisse tenir compte au mieux de ces informations dans le traitement de son patient. Il ajoutait que, d'un point de vue médical, ce rejet n'était pas fondé puisqu'il était bien établi que l'auteur souffrait des troubles indiqués et qu'il satisfaisait donc à première vue aux conditions requises pour bénéficier d'une dispense d'obligation linguistique. Il indiquait également que cette décision « rendait difficile la poursuite du traitement, alors que le traitement médical établi revêt une importance cruciale pour que le patient puisse simplement agir d'une manière normale dans sa famille et dans la société ». Le 8 décembre 2009, le Ministère a répondu que rien ne justifiait une nouvelle présentation du cas à la Commission de la naturalisation, que la disposition régissant les dispenses était susceptible d'interprétation, et que la soumission d'un cas à la Commission n'entraînait pas automatiquement l'octroi d'une dispense.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme qu'en refusant de lui accorder la dispense d'obligation linguistique qui lui permettrait d'être naturalisé, l'État partie a violé l'article 26, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Il a fourni de nombreux éléments médicaux prouvant les graves troubles mentaux dont il souffre et qui l'empêchent d'apprendre le danois au niveau requis. Le refus de lui accorder cette dispense est donc arbitraire. Le fait de n'avoir pas traité l'auteur comme une personne souffrant d'une maladie mentale et ayant des difficultés d'apprentissage et donc de n'avoir pas reconnu la nécessité de lui accorder la dispense prévue par la loi constitue une mesure discriminatoire et une violation du droit à l'égalité devant la loi qui lui est garanti. L'auteur ajoute que cette mesure est disproportionnée au regard de n'importe quel objectif légitime.

3.2 Il est indiqué dans la note relative au paragraphe 4 de l'article 24 de la circulaire n° 61 qu'un certificat médical peut être écarté si le professionnel de santé en question demande de sa propre initiative que la naturalisation soit accordée et s'il s'est personnellement impliqué dans le dossier de telle manière que l'on peut considérer comme peu probable que le certificat témoigne d'une évaluation impartiale de l'état de santé du requérant. L'auteur affirme que les autorités auraient dû l'informer que cette règle s'appliquait à son cas et lui donner la possibilité de produire l'avis d'un autre médecin. Cela n'ayant pas été fait, la décision d'écarter des informations médicales pertinentes et disponibles ne saurait être considérée comme légitime.

3.3 Les autorités n'ont pas précisé les motifs du rejet, le droit administratif danois ne s'appliquant pas à des décisions qui relèvent formellement de la compétence du pouvoir législatif. Ce fait a été utilisé pour dissimuler une décision illicite derrière le principe de la séparation des pouvoirs. Il est déjà arrivé dans des cas similaires, où une maladie physique ou mentale était présente, que la Commission de la naturalisation accorde des dispenses d'obligation linguistique.

3.4 L'auteur affirme en outre que la rédaction des critères énoncés à l'article 24 des Lignes directrices manque de clarté, ce qui ouvre la porte à la discrimination. Le droit danois ne prévoit aucune disposition garantissant que ces critères soient appliqués d'une manière objective, et l'objectivité de l'application de la dispense d'obligation linguistique ne fait l'objet d'aucun contrôle. Des facteurs étrangers à l'affaire, comme l'origine ethnique de l'auteur, peuvent avoir influencé la Commission de la naturalisation dans son évaluation.

3.5 En ce qui concerne l'épuisement des recours internes, l'auteur affirme que les décisions de rejet de la Commission de la naturalisation ne sont pas susceptibles de recours. En conséquence, il n'a pas la possibilité de contester la décision devant les juridictions nationales.

Observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

4.1 En date du 17 mai 2011, l'État partie a présenté ses observations sur la recevabilité et sur le fond. Concernant la demande de naturalisation de l'auteur, il indique que le Ministère, par une lettre du 25 juin 2007, a informé l'auteur qu'un nouvel accord sur la nationalité avait été conclu le 8 décembre 2005 (circulaire n° 9 du 12 janvier 2006 relative aux nouvelles lignes directrices pour la naturalisation) et que cet accord s'appliquait aux demandes de naturalisation soumises à compter du 12 décembre 2005. La demande de l'auteur ayant été soumise le 12 mai 2005, elle était régie par la circulaire n° 55 du 12 juin 2002 concernant les nouvelles lignes directrices pour l'inscription dans un projet de loi de naturalisation. Toutefois, le paragraphe 3 de l'article 24 de la circulaire n° 9, qui porte sur la dispense de l'obligation d'aptitude linguistique, s'appliquait à toutes les demandes, quelle que soit la date de leur soumission. Le Ministère a donc prié l'auteur de produire la preuve, notamment, de son aptitude en langue danoise. L'auteur n'ayant pas fait parvenir les renseignements demandés, le Ministère a réitéré sa demande le 4 juillet 2007.

4.2 Le 10 août 2007, l'auteur a présenté un certificat médical daté du 9 août 2007 dans lequel le docteur A. R. et le docteur N. J. déclaraient que l'auteur souffrait d'un syndrome post-traumatique et qu'il présentait de graves troubles dus à l'emprisonnement, aux tortures et aux interrogatoires, que de ce fait il avait du mal à se concentrer, était déprimé, anxieux et agité et qu'il était donc incapable de prendre part à des activités d'apprentissage. Le 20 août 2007, l'auteur a sollicité une dispense de l'obligation d'aptitude linguistique en danois. Il a joint à sa lettre un certificat médical daté du 10 août 2007 établi par un psychiatre, S. K., déclarant qu'il souffrait d'un syndrome post-traumatique entraînant des modifications de la personnalité, des épisodes dépressifs sévères/un état de dépression chronique. L'auteur souffrait également de douleurs aux deux genoux, de difficultés respiratoires et d'une déviation de la colonne vertébrale.

4.3 Le 5 octobre 2007, le Ministère a informé l'auteur qu'il n'avait trouvé aucun élément pouvant justifier la soumission de sa demande à la Commission de la naturalisation pour qu'elle décide s'il pouvait être dispensé de l'obligation linguistique, puisqu'il n'avait fourni aucune preuve montrant qu'il souffrait d'une maladie physique ou mentale très grave, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 24 des Lignes directrices. Le Ministère fondait sa décision sur le fait que l'auteur souffrait d'un syndrome post-traumatique entraînant des modifications de la personnalité, d'épisodes dépressifs modérés et d'une faiblesse congénitale du côté droit et que, d'après les Lignes directrices, de telles pathologies ne pouvaient justifier la saisine de la Commission de la naturalisation.

4.4 Le 24 janvier 2008, le Ministère a reçu une lettre de l'auteur accompagnée d'un certificat médical daté du 10 janvier 2008 signée du docteur S. B. J., qui déclarait que le requérant souffrait de symptômes psychotiques se manifestant par une perte du sentiment de réalité avec hallucinations auditives et délire paranoïaque, ainsi que

d'une atteinte cérébrale organique peut-être congénitale. Le Ministère a considéré cette lettre comme une demande de réouverture de la procédure concernant la demande faite par l'auteur pour obtenir la nationalité danoise et a informé celui-ci que sa demande serait soumise à la Commission de la naturalisation pour qu'elle statue sur la dispense d'obligation linguistique. L'auteur ne serait inscrit dans un projet de loi de naturalisation que si la dispense était accordée.

4.5 Le Ministère a soumis la demande à la Commission de la naturalisation à sa séance du 22 mai 2008. La demande était accompagnée de divers certificats indiquant que, à l'époque, l'auteur souffrait d'une psychose sévère avec hallucinations auditives et délire paranoïaque, d'une atteinte cérébrale organique, d'épisodes dépressifs de degré modéré à sévère, d'un syndrome post-traumatique entraînant des modifications de la personnalité et de divers troubles physiques se manifestant par des douleurs aux deux genoux, des difficultés respiratoires, une déviation de la colonne vertébrale et une hémiparésie congénitale. La Commission a conclu qu'elle ne pouvait pas accorder de dispense au vu des documents dont elle était saisie. En conséquence, par une lettre datée du 3 juin 2008, le Ministère a informé l'auteur que sa demande de naturalisation avait été rejetée.

4.6 Le Ministère a rouvert la procédure après réception de la lettre du docteur S. B. J. datée du 9 septembre 2009 (voir par. 2.5 ci-dessus). Par une lettre datée du 6 novembre 2009, le Ministère a informé l'auteur que le certificat signé du docteur S. B. J. montrait qu'il souffrait de troubles mentaux chroniques se manifestant par une psychose paranoïaque, et que le Ministère avait donc considéré que ce certificat n'apportait aucun nouvel élément déterminant par rapport aux certificats sur lesquels la Commission de la naturalisation avait fondé sa décision de ne pas accorder la dispense.

4.7 Suite à la demande de précisions du docteur S. B. J. (voir par. 2.6 ci-dessus), le Ministère a répondu, le 8 décembre 2009, que c'était au Parlement danois qu'il appartenait de décider des personnes à inscrire dans un projet de loi de naturalisation et que la majorité des députés avaient, conformément à l'article 44 de la Constitution, énoncé les règles d'application de la loi devant être suivies par le Ministère. Il ajoutait que les lignes directrices pour l'inscription dans un projet de loi de naturalisation avaient fait l'objet d'un accord conclu par les partis au Gouvernement, que cet accord avait été publié dans la circulaire n° 61 du 22 septembre 2008, et que les partis qui l'avaient conclu étaient convenus qu'il était raisonnable d'exiger des candidats à la nationalité danoise qu'ils soient capables d'évoluer aisément dans la société danoise, et notamment de parler, de lire et de comprendre le danois. L'obligation linguistique était donc l'une des conditions déterminantes à remplir pour obtenir la naturalisation. Seuls les cas exceptionnels de maladie physique ou mentale de très grande gravité étaient soumis à la Commission de la naturalisation, qui décidait d'accorder ou non une dispense. La disposition relative aux dispenses était susceptible d'interprétation, ce qui signifiait que la pratique était établie à tout moment par la majorité des membres de la Commission de la naturalisation. La soumission d'une demande à la Commission n'entraînait pas automatiquement l'octroi d'une dispense. De plus, les décisions de la Commission ne relevaient pas des règles de la loi relative à l'administration publique concernant la divulgation des motifs des décisions écrites, mais le Ministère respectait une bonne pratique administrative tout au long de la procédure d'examen des demandes. Lorsque cela était possible, le Ministère informait les candidats à la nationalité des motifs du rejet de leur demande. Cependant, étant donné le caractère confidentiel des délibérations de la Commission, il n'était pas en mesure de donner davantage de précisions sur les motifs des décisions de la Commission. Ces décisions étaient sans appel. Le 31 mai 2010, le Ministère a accédé à la demande du conseil de l'auteur qui souhaitait prendre connaissance du dossier concernant la demande de nationalité.

4.8 En vertu du paragraphe 1 de l'article 44 de la Constitution du Danemark, la naturalisation est une prérogative exclusive du pouvoir législatif. Le principe de l'octroi de la nationalité par la loi implique que les autorités administratives et judiciaires n'ont pas le pouvoir de décider si des étrangers peuvent obtenir la nationalité danoise par naturalisation, et le Parlement ne laisse aucun pouvoir à l'administration centrale à cette fin. En conséquence, on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'une procédure administrative. Les délibérations et les votes de la Commission concernant les dispenses sont confidentiels et seuls les membres de la Commission peuvent participer aux séances. Cela s'explique par le fait que, lorsqu'elle examine les demandes individuelles de nationalité, la Commission traite d'informations personnelles sensibles dont on estime, dans l'intérêt des intéressés, qu'il ne serait pas approprié de discuter publiquement au Parlement.

4.9 L'examen initial des demandes de naturalisation par la loi, effectué par le Ministère, y compris le rejet des demandes présentées par des candidats qui ne remplissent pas les conditions requises et la décision de soumettre ou non tel ou tel cas à la Commission de la naturalisation, de même que les décisions de la Commission, sont des actes qui, s'ils n'obéissent pas aux dispositions d'une loi, relèvent de la préparation d'une loi. Lorsqu'il prépare des projets de loi de naturalisation et considère les personnes à inscrire dans un projet de loi de naturalisation, le Ministère est tenu de se conformer aux Lignes directrices pour la naturalisation énoncées dans la circulaire n° 61, approuvées par la majorité des députés. Cela signifie, là aussi, que la procédure de naturalisation par la loi n'est pas régie par les principes généraux du droit administratif.

4.10 Ni les requérants ni le Ministère ne sont informés des motifs sur lesquels la Commission de la naturalisation se fonde pour accorder ou non une dispense au regard des conditions à remplir pour être inscrit dans un projet de loi de naturalisation. Néanmoins, le Parlement a déclaré que les décisions adoptées dans le cadre de la procédure de naturalisation par la loi devraient être prises, dans la mesure du possible, compte dûment tenu des dispositions de la loi relative à l'administration publique et d'autres principes d'administration publique lors de l'examen des demandes par le Ministère. Le Parlement a émis cet avis dans sa décision n° V 36 du 15 janvier 1998, par laquelle il invite le Ministère à se conformer aux conventions internationales et à veiller à ce que les dispositions de la loi relative à l'administration publique et d'autres principes d'administration publique soient observés lors de la préparation des projets de loi de naturalisation.

4.11 Les Lignes directrices pour la naturalisation énoncées dans la circulaire n° 61 fixent les conditions que les candidats doivent remplir pour pouvoir être inscrits dans un projet de loi de naturalisation sans soumettre au préalable leur demande à la Commission de la naturalisation. Ainsi, ceux qui sont inscrits dans un projet de loi de naturalisation, soit ont satisfait aux conditions énoncées dans les Lignes directrices, soit ont été dispensés de l'obligation de satisfaire à certaines de ces conditions après avoir soumis leur demande à la Commission. À partir de là, les partis au Gouvernement qui ont approuvé les Lignes directrices adopteront le projet de loi de naturalisation lorsque celui-ci sera présenté au Parlement par le Gouvernement. Si un candidat ne satisfait pas à l'une ou à plusieurs des conditions énoncées dans les Lignes directrices pour la naturalisation, le Ministère rejette sa demande conformément au pouvoir que lui confère le Parlement. S'il satisfait ultérieurement aux conditions, il peut demander au Ministère de réexaminer sa demande. S'il remplit alors toutes les conditions, il sera inscrit dans un projet de loi de naturalisation.

4.12 Lorsqu'un candidat ne satisfait pas aux conditions énoncées aux paragraphes 1) et 2) de l'article 24 des Lignes directrices, la question de savoir si une dispense doit lui être accordée est soumise à la Commission de la naturalisation si des circonstances

exceptionnelles le justifient. Si la Commission estime qu'une dispense doit être accordée, le candidat est inscrit dans un projet de loi de naturalisation. Dans le cas contraire, la demande est rejetée. S'il remplit ultérieurement les conditions requises ou si de nouvelles informations sont fournies sur son état de santé, le candidat peut demander au Ministère de réexaminer sa demande. Le Ministère ne peut pas, à sa discrétion, inscrire un candidat qui ne remplit pas les conditions requises. Un tel candidat ne sera inscrit que si la Commission a accordé une dispense.

4.13 Les personnes titulaires d'un permis de séjour permanent ont les mêmes droits que les Danois dans la plupart des domaines de la vie sociale danoise, par exemple en ce qui concerne le droit à une pension en cas d'incapacité de travail à cause de problèmes de santé, et à d'autres prestations sociales appropriées. La décision d'accorder des prestations sociales aux non-ressortissants également répond à l'un des objectifs de la politique d'intégration danoise, qui est de faire en sorte que chacun, quelle que soit sa nationalité, puisse participer et contribuer à la société sur un pied d'égalité et possède les compétences nécessaires pour utiliser ses capacités et ses ressources. Cela suppose un accès à des cours de langue, au marché du travail et à l'éducation. De ce fait, la plupart des droits et devoirs énoncés dans la législation danoise sont subordonnés à la condition de résidence au Danemark et non à la nationalité de l'intéressé. Naturellement, l'exercice de certains droits et devoirs exige quand même la nationalité danoise. C'est ainsi que seuls les ressortissants danois peuvent détenir un passeport danois et voter aux élections législatives générales, de même qu'il faut avoir la nationalité danoise pour pouvoir être nommé à certaines fonctions publiques comme les fonctions de juge, de policier ou de juré. Les ressortissants danois bénéficient en outre de la protection diplomatique et ne peuvent pas être expulsés du Danemark.

4.14 L'État partie fournit des statistiques montrant le nombre de demandes qui ont été soumises à la Commission de la naturalisation entre 2005 et 2010 pour l'obtention d'une dispense de l'attestation de réussite au test d'aptitude en langue danoise et au test spécial de citoyenneté. Les chiffres pour les dispenses accordées par rapport au nombre de demandes soumises s'établissaient ainsi : 65 sur 540 en 2005, 103 sur 359 en 2006, 37 sur 108 en 2007, 32 sur 168 en 2008, 72 sur 187 en 2009 et 118 sur 234 en 2010.

4.15 En ce qui concerne la recevabilité de la présente communication, l'État partie affirme que le grief de l'auteur n'entre pas dans le champ d'application de l'article 26 du Pacte et que la communication devrait donc être déclarée irrecevable en vertu de l'article 2 du Protocole facultatif. Si le Pacte ne contient aucune disposition garantissant un droit à la nationalité, son article 26, qui garantit l'égalité devant la loi et interdit la discrimination, s'applique à la mise en œuvre des lois relatives à la nationalité. Les autorités administratives publiques et le système judiciaire sont donc tenus de veiller à ce que toutes les lois soient mises en œuvre et appliquées sans arbitraire ni discrimination. Cependant, comme il a été indiqué, l'octroi de la nationalité par naturalisation est un processus législatif, conformément au paragraphe 1 de l'article 44 de la Constitution, et non pas administratif. La circulaire énonçant les Lignes directrices pour la naturalisation régit les attributions exercées par le Ministère en sa qualité d'organe chargé de préparer les séances de la Commission de la naturalisation, mais ne confère aucun droit ni devoir aux citoyens. Les requérants ne peuvent donc aucunement prétendre, légalement, à la nationalité danoise ou à une dispense de l'obligation de prouver leur aptitude linguistique en danois. L'auteur n'a pas, par définition, été privé du droit à l'égalité devant la loi ou à l'égale protection de la loi. L'octroi de la nationalité danoise est une prérogative exclusive du pouvoir législatif et l'article 26 ne s'applique pas à un tel système constitutionnel. À cet égard, la présente communication se distingue de la communication n° 1136/2002, *Borzov c. Estonie*, que le Comité avait déclarée recevable. Contrairement au Danemark où la

procédure d'acquisition de la nationalité requiert une loi votée par le Parlement, la nationalité estonienne était octroyée sur la base d'une loi relative à la nationalité ayant la forme d'un texte législatif général prévoyant des critères spécifiques et sous réserve d'un examen juridique.

4.16 En ce qui concerne le fond de la communication, l'État partie affirme que, même si le Comité jugeait la communication recevable, il n'y a pas de violation de l'article 26. Le droit international n'entraîne pour les États aucune obligation autonome d'octroyer leur nationalité aux personnes résidant en permanence sur leur territoire. Au contraire, il autorise les États à déterminer quelles sont les personnes à qui ils conféreront leur nationalité par voie de naturalisation et, à cette fin, à définir les conditions à remplir pour obtenir la nationalité.

4.17 La procédure danoise d'octroi de la nationalité par une loi du Parlement est fermement établie dans la pratique constitutionnelle depuis l'adoption de la Constitution de 1849. En outre, dans sa décision n° V 36 du 15 janvier 1998, le Parlement a invité le Ministère à se conformer aux conventions internationales et à veiller à ce que les dispositions de la loi relative à l'administration publique et d'autres principes d'administration publique soient respectés lors de la préparation de projets de loi de naturalisation.

4.18 L'État dispose d'une latitude importante pour définir les conditions d'obtention de la nationalité qu'il juge nécessaires pour assurer un véritable lien entre l'État et les individus demandant la nationalité. Les compétences en langue danoise ainsi que la connaissance de la société, de la culture et de l'histoire danoises sont jugées essentielles pour une bonne intégration dans la société danoise et doivent donc être considérées comme des conditions légitimes. Pour la même raison, une dispense n'est accordée que dans des cas exceptionnels. Les conditions imposées doivent en outre, d'une manière générale, être jugées proportionnées.

4.19 L'État partie dément que l'auteur ait été privé de l'égalité devant la loi ou ait fait l'objet de discrimination au regard de l'égalité de protection de la loi. L'auteur n'a présenté aucun élément prouvant que d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire auraient été traitées d'une manière plus favorable que lui. Sa demande de nationalité a été traitée de la même façon que toute autre demande soumise par quiconque se trouverait dans une situation similaire à la sienne. Lors de l'examen de sa demande, toutes les informations disponibles ont été soigneusement évaluées. Lorsqu'il a communiqué tous les renseignements utiles sur son état de santé, l'auteur avait pleinement connaissance du dossier le concernant et des éléments sur lesquels se fondait l'évaluation de sa demande.

4.20 L'auteur n'a pas montré en quoi l'évaluation de la Commission de la naturalisation était arbitraire. Il n'a pas non plus indiqué les motifs de la discrimination supposée. Il fonde son grief de discrimination sur le seul fait que la Commission n'avait pas le même avis que lui quant à la possibilité de lui accorder une dispense.

4.21 L'État partie est conscient du fait que des réfugiés souffrant de traumatismes peuvent avoir besoin d'une assistance spéciale pour mener à bien leur apprentissage de la langue danoise. En pareil cas, les méthodes d'enseignement sont adaptées à ce groupe de requérants. Le Ministère a pris plusieurs initiatives en vue d'accroître la participation des réfugiés souffrant de traumatismes aux cours de langue danoise.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie

5.1 En date du 11 juillet 2011, l'auteur a présenté des commentaires sur les observations de l'État partie. Il fait observer qu'aucun État ne peut se soustraire à ses obligations de droit international en invoquant son droit interne ou en arguant que les actes en cause émanent du pouvoir législatif ou exécutif. En ratifiant le Pacte et

d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, l'État partie a assumé l'obligation de garantir aux personnes relevant de sa juridiction l'égalité devant la loi conformément, entre autres dispositions, à l'article 26. L'État partie n'ayant pas formulé de réserve particulière à ce sujet, il ne peut invoquer aucune disposition interne pour s'exonérer d'une telle obligation. Aussi ne peut-il pas se prévaloir de l'argument selon lequel les Lignes directrices énoncées dans la circulaire n° 61 ne sont pas des directives administratives au sens traditionnel du terme mais constituent un ensemble de principes approuvés par la majorité du Parlement pour guider son action législative. L'article 26 est une norme internationale qui s'applique aussi au système constitutionnel.

5.2 En 2011, la question de la naturalisation a suscité une grande attention dans les médias danois en raison de pratiques administratives illicites du Ministère dans des cas de naturalisation d'apatrides. À cette occasion, des juristes ont relevé avec une profonde préoccupation d'autres aspects de la procédure de naturalisation en général. Ils ont exprimé des doutes, par exemple, sur la compatibilité avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées de la clause de la circulaire n° 61 excluant les personnes souffrant de troubles post-traumatiques du bénéfice de la dispense d'obligation linguistique. Les médias ont également évoqué les déclarations de certains membres de la Commission de la naturalisation qui affirmaient que des principes fondamentaux de la légalité étaient parfois ignorés dans les décisions portant sur la dispense d'obligation linguistique.

5.3 L'auteur rejette l'argument de l'État partie qui affirme que son grief n'entre pas dans le champ d'application de l'article 26 du Pacte. Il rappelle la jurisprudence du Comité selon laquelle le principe de non-discrimination énoncé à l'article 26 ne se limite pas aux droits garantis dans le Pacte et concerne tant l'adoption que l'application de la législation. En outre, la prise des décisions en matière de naturalisation entre dans le champ réglementé et protégé par les pouvoirs publics, même si c'est une seule et même autorité qui édicte les règles et qui les applique. Il serait étrange qu'un État puisse se soustraire à ses obligations conventionnelles de respect de la légalité à l'égard de principes aussi fondamentaux que l'égalité de la loi et la non-discrimination, en renvoyant des décisions illicites à un domaine où ces garanties juridiques ne s'appliquent pas selon le droit interne. Accepter l'argument de l'État partie en l'occurrence reviendrait à donner carte blanche aux États pour contourner toute norme internationale en conférant la compétence en question, dans le cadre du système constitutionnel interne, à une autorité qui n'est pas traditionnellement concernée par la prise de décisions. L'auteur conclut donc que la procédure de naturalisation danoise entre dans le champ d'application de l'article 26.

5.4 En ce qui concerne le fond de l'affaire, l'auteur déclare qu'il ne prétend pas qu'il existe un droit autonome à l'acquisition de la nationalité par voie de naturalisation. Il reconnaît la prérogative souveraine de l'État de décider des conditions à remplir pour obtenir la nationalité et ne conteste pas la teneur des conditions énoncées dans la circulaire n° 61. Il ne conteste pas non plus que la décision de mettre un accent particulier sur la langue danoise, notamment, relève du pouvoir d'appréciation de l'État, ni ne prétend qu'il est exagéré de n'accorder une dispense que dans des cas exceptionnels. Son grief porte uniquement sur le caractère arbitraire ou discriminatoire de l'application de cette condition.

5.5 L'auteur a établi à première vue, par un certain nombre de déductions solides, claires et concordantes et de présomptions non réfutées, que le rejet de sa demande était arbitraire et discriminatoire, c'est-à-dire que la non-prise en considération des preuves médicales qu'il avait présentées était directement contraire au texte de la circulaire n° 61, et que les membres de la Commission de la naturalisation ne sont pas qualifiés pour se prononcer mais le font quand même, d'une manière arbitraire et en l'occurrence discriminatoire.

5.6 On ne peut pas attendre du requérant qu'il cite le cas d'un autre demandeur souffrant de la même maladie que lui, qui aurait obtenu une dispense. Aux fins de l'établissement à première vue d'un cas de discrimination, il devrait suffire que les autorités concernées aient agi à l'encontre de la loi dans le processus d'application. Si l'État partie souhaite arguer qu'aucun candidat à la nationalité par naturalisation n'a jamais été dispensé de l'obligation linguistique en raison d'un état de santé tel que celui de l'auteur ou de toute autre situation énumérée dans la circulaire n° 61 comme motif de dispense, c'est à lui qu'il incombe de prouver qu'il en est ainsi. Contrairement à l'État partie, l'auteur n'a pas accès à ces informations.

5.7 En ce qui concerne l'argument de l'État partie qui objecte que l'auteur n'a pas indiqué les motifs de la discrimination présumée, l'auteur soutient qu'une personne qui a été traitée de manière défavorable dans une procédure arbitraire a été privée de la protection égale de la loi, quel que soit le motif supposé. La procédure danoise de naturalisation est tellement inconstante que le requérant n'a pas besoin d'alléguer un quelconque motif particulier concernant le rejet, aléatoire, de sa demande. L'égalité de protection de la loi lui a été refusée pour des motifs tels que la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale ou sa condition de réfugié et de victime de torture. Ces motifs supposés étaient apparents dans l'évaluation de sa demande de dispense effectuée par la Commission de la naturalisation. En fait, hormis les examens médicaux, qui confirmaient qu'il souffrait d'une maladie recensée dans la circulaire n° 61 et qui justifiaient une dispense, la Commission s'est uniquement fondée, pour rejeter la demande de l'auteur, sur des informations concernant, entre autres, le pays d'origine de celui-ci. On peut donc à très bon droit supposer que le rejet injustifié était fondé sur des considérations raciales ou ethniques, ou du même ordre.

5.8 Enfin, l'auteur affirme que le paragraphe 1 de l'article 44 de la Constitution n'impose aucune limitation en ce qui concerne la préparation des projets de loi de naturalisation. Il établit uniquement une règle de compétence. Il n'empêche pas le respect des principes fondamentaux de la légalité dans l'établissement des projets de loi.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner toute plainte soumise dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

6.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément au paragraphe 2 a) et b) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'était pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et qu'il n'était pas contesté que les recours internes avaient été épuisés.

6.3 Le Comité note que l'État partie conteste la recevabilité de la communication au motif que le grief de l'auteur qui dénonce une discrimination dans la procédure de naturalisation n'entre pas dans le champ d'application de l'article 26 du Pacte puisque la naturalisation est accordée par une loi du Parlement, à laquelle l'article 26 ne s'applique pas. Le Comité rappelle toutefois que l'article 26 prévoit l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi sans aucune discrimination, que cet article est lié aux obligations qui sont imposées aux États parties en ce qui concerne leur législation et l'application de celle-ci³, et qu'il interdit la discrimination dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics⁴. Le Comité rappelle à ce sujet que tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que toute autorité publique ou

³ Voir l'observation générale n° 18 (1994) sur la non-discrimination, par. 1 et 12.

⁴ Ibid., par. 12.

gouvernementale à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local – sont à même d’engager la responsabilité de l’État partie⁵. En outre, le Comité note que le grief de l’auteur qui affirme que le refus des autorités de l’État de lui accorder une dispense d’obligation linguistique en raison des troubles mentaux sévères et chroniques dont il souffre était discriminatoire a été suffisamment étayé aux fins de la recevabilité. En conséquence, le Comité considère que la communication est recevable au regard des articles 2 et 3 du Protocole facultatif.

6.4 Étant donné qu’il a également été satisfait à tous les critères de recevabilité, le Comité déclare que la communication est recevable et procède à son examen au fond.

Examen au fond

7.1 Conformément au paragraphe 1 de l’article 5 du Protocole facultatif, le Comité des droits de l’homme a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations qui lui ont été communiquées par les parties.

7.2 Le Comité doit déterminer si, en refusant d’accorder à l’auteur une dispense d’obligation linguistique pour l’obtention de la naturalisation, l’État partie a violé l’article 26 du Pacte. Le Comité note que l’auteur conteste non pas les conditions imposées en matière de connaissance de la langue d’une façon générale pour l’obtention de la naturalisation, mais uniquement le fait que cette obligation lui a été appliquée d’une manière arbitraire ou discriminatoire. Le Comité rappelle que l’article 26 prévoit par lui-même un droit autonome en interdisant toute discrimination en droit ou en fait dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics, et que l’application du principe de non-discrimination énoncé à l’article 26 n’est pas limitée aux droits consacrés dans le Pacte⁶. Lorsqu’un État partie adopte un texte législatif il doit, conformément à l’article 26, faire en sorte que son contenu ne soit pas discriminatoire⁷. Dans le contexte de la présente communication, cela signifie que le Comité doit considérer si la demande de dispense a été examinée par les autorités danoises compétentes d’une manière garantissant le droit de l’auteur à l’égalité devant la loi et à l’égale protection de la loi sans aucune discrimination.

7.3 Le Comité rappelle que ni le Pacte ni le droit international en général n’énoncent de critères particuliers pour l’octroi de la nationalité par naturalisation et que les États sont libres de décider de tels critères⁸. Cependant, lorsqu’elles adoptent et appliquent des textes législatifs, les autorités des États parties doivent respecter les droits des requérants consacrés à l’article 26. Le Comité rappelle à ce sujet que, conformément à l’article 26, toute distinction établie en fonction des particularités individuelles énumérées à l’article 26, y compris celle de « toute autre situation » comme un handicap, doit avoir une justification raisonnable et objective et viser un but légitime⁹.

7.4 Le Comité note le grief de l’auteur qui estime que le fait que l’on ne l’ait pas traité comme une personne souffrant d’une maladie mentale ayant des difficultés d’apprentissage et donc que l’on n’ait pas reconnu la nécessité de lui accorder la dispense prévue par la loi constitue une mesure discriminatoire. Le Comité note que l’auteur a demandé à être dispensé de l’obligation de présenter une attestation d’aptitude en langue danoise conformément au paragraphe 3 de l’article 24 des Lignes directrices pour la naturalisation. Sa demande était accompagnée de dossiers médicaux

⁵ Voir l’observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l’obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 4.

⁶ Voir l’observation générale n° 18, par. 12.

⁷ Voir la communication n° 172/1984, *Broeks c. Pays-Bas*, constatations adoptées le 9 avril 1987, par. 12.4.

⁸ Voir la communication n° 1136/2002, *Borzov c. Estonie*, constatations adoptées le 26 juillet 2004, par. 7.4.

⁹ Voir l’observation générale n° 18, par. 13, et *Borzov c. Estonie*, par. 7.3.

indiquant qu'il souffrait à l'époque d'une psychose sévère avec hallucinations auditives et délire paranoïaque, ainsi que d'une atteinte cérébrale organique, d'épisodes dépressifs de niveau modéré à sévère, d'un syndrome post-traumatique entraînant des modifications de la personnalité, et de divers troubles se manifestant par des douleurs aux deux genoux, des difficultés respiratoires, une déviation de la colonne vertébrale et une hémiparésie congénitale. Après son rejet initial le 5 octobre 2007, la demande, avec les pièces justificatives, a été soumise par le Ministère à la Commission de la naturalisation du Parlement danois, qui l'a rejetée le 22 mai 2008. Cependant, le Comité note que la lettre du Ministère informant l'auteur de la décision de la Commission de la naturalisation ne contient aucune indication des motifs de fond de ce rejet. Les lettres ultérieures du Ministère répondant aux demandes de réexamen faites par l'auteur ne contenaient pas non plus de justification du refus de la dispense envisagée dans les Lignes directrices.

7.5 Le Comité considère que l'État partie n'a pas démontré que le rejet de la demande de dispense était fondé sur des motifs raisonnables et objectifs. Le Ministère n'a pas pu donner de précisions sur les raisons pour lesquelles la Commission de la naturalisation avait décidé de rejeter la demande de l'auteur, du fait du caractère confidentiel des délibérations de la Commission. D'après l'État partie lui-même, la disposition relative à la dispense était susceptible d'interprétation et la pratique était établie à tout moment par la majorité des membres de la Commission de la naturalisation. De plus, le fait que la décision n'était pas motivée et l'absence de transparence de la procédure font qu'il est très difficile pour l'auteur d'apporter d'autres documents à l'appui de sa demande puisqu'il ne connaît pas les véritables raisons du rejet ni la tendance générale des décisions de la Commission de la naturalisation concernant l'application du paragraphe 3 de l'article 24 des Lignes directrices. Le Comité considère que le fait que la Commission de la naturalisation relève du pouvoir législatif n'exonère pas l'État partie de son obligation de faire en sorte que l'auteur soit informé, ne serait-ce que succinctement, des motifs de fond de la décision de la Commission. Faute d'une telle justification, l'État partie n'a pas montré que sa décision de ne pas admettre le handicap mental de l'auteur comme un motif de dispense linguistique prévue par la loi et d'exiger de lui une aptitude linguistique en dépit de ses difficultés d'apprentissage était fondée sur des motifs raisonnables et objectifs. Le Comité conclut donc que les faits dont il est saisi font apparaître une violation du droit à l'égalité devant la loi et à l'égale protection de la loi que l'auteur tient de l'article 26 du Pacte.

8. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constate que les informations dont il dispose font apparaître une violation de l'article 26 du Pacte.

9. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur un recours utile, y compris sous la forme d'une réparation et d'un réexamen de sa demande de dispense d'obligation linguistique dans le cadre d'une procédure tenant compte des constatations du Comité. L'État partie a aussi l'obligation d'empêcher que des violations analogues ne se reproduisent.

10. Étant donné qu'en adhérant au Protocole facultatif l'État partie a reconnu que le Comité avait compétence pour déterminer s'il y avait eu ou non violation du Pacte et que, conformément à l'article 2 du Pacte, il s'est engagé à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le Pacte, le Comité souhaite recevoir de l'État partie, dans un délai de cent quatre-vingts jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations. L'État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques, à les faire traduire dans la langue officielle du pays et à les diffuser largement.