

RAPPORT EXPLICATIF

Adopté par l'Assemblée Générale extraordinaire de Strasbourg le 25 mars 1999

A. GÉNÉRALITÉS

La preuve de la nationalité est une question du plus grand intérêt à l'heure actuelle. Très souvent, en effet, les ressortissants d'un État se voient dans la nécessité de prouver qu'ils en ont la nationalité, en particulier quand ils prétendent accéder à certains droits dans un autre État. C'est ce qui se passe dans l'Union Européenne en ce qui concerne le droit de résidence et d'exercice de certaines professions ainsi que l'admission aux concours pour exercer certaines fonctions.

C'est pourquoi la Convention européenne sur la nationalité faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, qui consacre le droit à la nationalité comme un droit fondamental de la personne, prévoit notamment la délivrance d'une attestation de nationalité.

Dans ce contexte et en étroite complémentarité avec cette Convention du Conseil de l'Europe, la présente Convention a pour objet de permettre la délivrance d'un document uniforme, destiné à apporter la preuve de la nationalité des ressortissants d'un État auprès des autorités d'un autre État.

Ce document revêt une grande utilité car il facilite la preuve de la nationalité, dans la mesure où il n'exige ni légalisation ni traduction tout en offrant de plus grandes garanties aux organismes publics ou privés auxquels il est présenté.

B. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article définit le concept de nationalité de la même façon que l'article 2, alinéa a) de la Convention sur la nationalité élaborée par le Conseil de l'Europe.

Article 2

L'article 2 prévoit que chaque État contractant s'engage à délivrer un certificat de nationalité à ses ressortissants, destiné à servir de preuve auprès d'un autre État contractant. Ce certificat sera bien évidemment délivré en conformité avec les règles applicables dans le pays de délivrance pour déterminer la nationalité de l'intéressé.

Le certificat de nationalité étant un document destiné à être utilisé à l'étranger, chaque État contractant pourra continuer à délivrer des certificats nationaux selon son propre droit interne. Mais il va de soi que rien ne s'opposerait à ce que tel ou tel État décide d'utiliser aussi le certificat international pour un usage interne.

Article 3

L'alinéa 1 est relatif aux personnes ayant qualité pour demander le certificat de nationalité. Il a été considéré que, s'agissant d'un document de nature personnelle de la plus haute importance, il fallait en limiter l'accès aux tiers. Afin de rendre le texte plus précis, il avait été envisagé de procéder à l'énumération des personnes qui, en plus de l'intéressé lui-même, pourraient demander le certificat de nationalité. Toutefois, par crainte d'en omettre certaines, il a été décidé de conditionner l'accès des

tiers aux cas où serait prouvée l'existence d'un intérêt juridique légitime. Il s'agit donc de prouver non pas un intérêt quelconque, d'ordre moral ou affectif qui peut être parfaitement légitime, mais un intérêt juridique. Il en sera ainsi par exemple dans les cas où il faut faire la preuve de la nationalité d'un individu pour permettre de déterminer quelle est la loi appelée à régir une succession ou la liquidation d'un régime matrimonial.

L'alinéa 2 dispose que les autorités compétentes pour délivrer les certificats de nationalité sont désignées par le droit interne de l'État émetteur.

A l'alinéa 3, il est prévu qu'à la demande de l'intéressé le certificat puisse être envoyé directement par l'autorité qui le délivre à l'autorité devant laquelle la preuve de la nationalité doit être faite. Cette faculté est d'une grande utilité pour le demandeur qui n'aura pas besoin de s'occuper de faire suivre le document. Par ailleurs, elle permet d'attribuer davantage de crédibilité au certificat, puisqu'il n'est pas remis à l'intéressé mais transmis directement de l'autorité émettrice à l'autorité qui l'aura demandé.

Le caractère raisonnable du délai à observer dans l'émission du certificat de nationalité, prévu à l'alinéa 4, est une précision souhaitée par le Conseil de l'Europe et qui figure également dans la Convention sur la nationalité qu'il a élaborée.

Article 4

La règle énoncée à l'alinéa 1 est le complément naturel de l'article 2, dans la mesure où tous les États contractants s'engagent non seulement à délivrer le certificat de nationalité mais aussi à accepter les certificats délivrés par les autres États.

L'alinéa 2 soumet la détermination du délai de validité du certificat au droit interne de l'État où il sera présenté. Si le certificat de nationalité apporte la preuve de la nationalité de la personne à laquelle il se rapporte au moment où il est délivré, il doit être accepté par les autorités des États où il est présenté pendant un certain délai, à déterminer selon les lois ou les pratiques administratives de ces derniers. Cette formule très souple est inspirée de celle retenue dans la Convention relative au certificat de vie.

Article 5

Cet article précise d'abord que les certificats de nationalité font foi jusqu'à la preuve contraire.

Toutefois, il peut arriver que la nationalité d'une personne change. En outre, compte tenu de l'importance des effets qui s'attachent à la nationalité, des risques de fraude sont à redouter.

Aussi l'article 5 prévoit-il, en son second alinéa qu'en cas de doute grave sur l'authenticité du certificat ou sur la nationalité de l'intéressé, l'autorité de l'État auquel le document sera présenté puisse demander à l'autorité qui l'aura délivré un nouveau certificat ou la vérification de la nationalité.

La délivrance d'un nouveau certificat concerne essentiellement les cas dans lesquels il y a suspicion de fraude. La transmission directe de ce nouveau certificat à l'autorité d'utilisation permettra en effet de déceler aisément les falsifications qui auraient pu être opérées ou l'absence d'authenticité du document initialement présenté.

La demande de vérification de la nationalité -vérification quant au fond- vise essentiellement l'hypothèse dans laquelle l'autorité à laquelle le certificat a été présenté possède des informations qui

ont pu ne pas être portées à la connaissance de l'autorité émettrice, l'intéressé pouvant avoir perdu la nationalité attestée, par exemple par l'effet de l'acquisition d'une autre nationalité.

Il est à noter que toutes les transmissions qu'implique l'application de cet article se feront directement -et non par la voie diplomatique- tant pour les demandes formulées par l'autorité utilisatrice que pour la délivrance d'un nouveau certificat ou les explications fournies par les autorités compétentes de l'État d'émission.

Il convient enfin d'ajouter que, lorsque l'article 5, alinéa 2, est utilisé à l'occasion de la présentation d'un certificat de nationalité par un citoyen turc, l'autorité qui requiert la délivrance d'un nouveau certificat ou une vérification de la nationalité devrait indiquer, dans sa demande, le lieu et le numéro du registre de famille de l'intéressé tel qu'il figure sur sa carte d'identité ou sur son passeport afin de faciliter les recherches par les autorités turques.

Article 6

Cet article précise que les États contractants devront désigner les autorités nationales compétentes pour délivrer le certificat de nationalité. Il avait été envisagé de conférer dans la Convention compétence aux consuls pour délivrer des certificats de nationalité, comme cela est prévu dans la Convention sur le certificat de vie (article 4, n° 3). Mais cette solution a été écartée, car certains pays n'habilitent pas et ne souhaitent pas habilitier leurs consuls à délivrer des certificats de nationalité. Par ailleurs, au regard des dispositions de l'article 3 de la Convention, c'est au droit interne de chaque État qu'il appartient de dire quelles sont les autorités compétentes pour délivrer le certificat. Dès lors rien ne s'opposerait à ce que les pays qui attribuent aux consuls cette compétence, les désignent à cet effet.

Articles 7 à 11

Ces articles abordent les questions concernant la forme du certificat dont le modèle figure à l'annexe 1 de la Convention. Leur rédaction s'inspire des modèles plurilingues adoptés par d'autres Conventions de la Commission Internationale de l'État Civil. Mais depuis l'adoption de la Convention n° 25 relative au codage des énonciations figurant dans les documents d'état civil, il a été décidé d'abandonner les formules plurilingues. Les certificats de nationalité seront, comme les certificats de vie, établis dans la langue de l'autorité qui les délivrera et dans la langue française, les mentions invariables étant en outre assorties d'un code calqué sur celui de la Convention n° 25 précitée.

Article 12

L'article 12 reprend, mot pour mot, le texte qui avait été mis au point à l'occasion de l'élaboration de la Convention sur le certificat de vie et appelle des commentaires analogues.

Le certificat ayant vocation à être utilisé dans un État autre que celui qui l'a émis et étant généralement produit devant une autorité ou un organisme qui n'a pas en sa possession le lexique permettant la compréhension des énonciations codées, il a semblé opportun de prévoir que l'autorité qui délivre le certificat joindra, si le requérant le lui demande, une fiche comportant la liste des codes figurant dans le certificat et leur traduction -ou si l'on préfère leur signification- dans la langue officielle ou l'une des langues officielles de l'État d'utilisation. Si l'accomplissement de cette formalité lui posait des problèmes, l'autorité ayant émis le certificat pourrait joindre au document délivré la liste des codes et

l'ensemble de leurs traductions, dans les différentes langues usitées dans les pays de la Commission Internationale de l'État Civil.

L'autorité qui délivre le certificat aura aussi la faculté, si les équipements dont elle dispose le lui permettent, de procéder au « *décodage* » du certificat, ce qui consiste à joindre au document établi dans la langue du pays émetteur sa traduction intégrale dans la langue du pays d'utilisation.

Il est encore prévu, au deuxième alinéa de l'article 12, que tout intéressé -ce qui vise tout à la fois le requérant et l'organisme pour lequel le certificat est délivré- aura la possibilité de demander, à l'autorité compétente de l'État d'utilisation, d'indiquer quelle est la signification des codes figurant sur le certificat ou de procéder au « *décodage* » du document. Il va de soi que cette possibilité ne doit être utilisée que si la traduction des codes ou le décodage n'a pas préalablement été fait par l'autorité ayant établi le certificat. Il serait également raisonnable que les organismes utilisateurs s'abstiennent de demander la signification des codes ou le décodage lorsqu'ils comprennent les énonciations figurant en langue étrangère sur le certificat qui a été délivré.

Article 13

Cet article s'inspire aussi étroitement des dispositions correspondantes (article 11) de la Convention sur le certificat de vie.

L'alinéa 1 indique les garanties formelles d'authenticité du certificat de nationalité. Si la signature est apposée par délégation de compétence, selon le droit interne, l'indication de cette délégation n'est pas obligatoire.

La dispense de légalisation prévue à l'alinéa 2 obéit au régime général établi à la Convention n° 17 de la Commission Internationale de l'État Civil, signée à Athènes le 15 septembre 1977.

La mention expresse de la dispense de légalisation est justifiée non seulement parce que le certificat de nationalité -tout comme le certificat de vie- ne figure pas, stricto sensu, sur la liste des actes et documents prévus par la Convention n° 17, mais aussi parce qu'il peut y avoir des États qui ratifient la présente Convention sans avoir pour autant signé la Convention générale sur la dispense de légalisation.

Article 14

Cet article admet, pour preuve de la nationalité, l'utilisation de documents autres que le certificat international de nationalité. En effet, la Convention n'a pas pour but d'imposer la production du modèle qu'elle établit mais de permettre aux personnes de fournir à l'étranger d'une manière simple la preuve de leur nationalité, notamment lorsque leur législation nationale édicte des modalités plus complexes ou ne prévoit pas la délivrance de certificats ou attestations spécifiques de nationalité. D'ailleurs, la réglementation communautaire oblige les États membres à fournir à leurs ressortissants une preuve de leur nationalité par la délivrance ou le renouvellement d'une carte d'identité ou d'un passeport avec la mention expresse de la nationalité du titulaire (cf. article 2, §2, de la Directive du Conseil n° 68/360).

Article 16

La question du champ d'application géographique de la Convention a été longuement discutée, certains États se montrant favorables à une Convention ouverte à laquelle pourraient adhérer tous les États.

Cependant d'autres États ayant émis des réserves à cet égard, il a été décidé d'adopter une formule inspirée de celle en usage à la Conférence de La Haye de Droit International Privé qui permettrait aux États contractants d'élever une objection à l'adhésion d'un État qui ne serait membre ni de la Commission Internationale de l'État Civil, ni de l'Union Européenne, ni du Conseil de l'Europe.

Cette faculté d'objection est ouverte à tout État contractant dans le délai de six mois suivant la notification de l'adhésion. La faculté d'objection à l'égard des États déjà contractants et qui ne sont pas membres de la Commission Internationale de l'État Civil, de l'Union Européenne ou du Conseil de l'Europe, est aussi donnée à tout État, y compris au nouvel État adhérent, au moment où il ratifie, accepte ou approuve la Convention.

Articles 15 et 17 à 21

Ces articles contiennent les clauses finales habituelles des Conventions de la Commission Internationale de l'État Civil.

Selon l'article 17, l'entrée en vigueur de la Convention est subordonnée à sa ratification, acceptation, approbation ou adhésion par deux pays membres de la Commission Internationale de l'État Civil.

* Le **modèle du certificat** figurant à l'annexe 1 appelle peu de commentaires. On notera simplement que le terme « *Timbre* » a été ajouté au mot « *Sceau* » dans l'ultime case du certificat, les deux vocables ayant une signification différente dans certaines langues alors que dans d'autres ils sont, du moins dans le langage courant, considérés comme synonymes et employés indifféremment l'un pour l'autre.