



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
12 décembre 2022
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2754/2016*, **, ***

<i>Communication présentée par :</i>	J. S. K. N. (représenté par un conseil, Niels-Erik Hansen)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Danemark
<i>Date de la communication :</i>	10 mars 2016 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 92 du règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 23 mars 2016 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	25 octobre 2022
<i>Objet :</i>	Rejet d'une demande d'octroi de la nationalité par naturalisation
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes ; fondement des griefs
<i>Question(s) de fond :</i>	Discrimination fondée sur le handicap
<i>Article(s) du Pacte :</i>	2 (par. 1) et 26
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5 (par. 2 b))

1. L'auteur de la communication est J. S. K. N., Palestinien apatride, né en 1956. Il affirme que l'État partie a violé les droits qu'il tient de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 1). Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 23 mars 1976. L'auteur est représenté par un conseil.

* Adoptées par le Comité à sa 136^e session (10 octobre-4 novembre 2022).

** Les membres du Comité qui ont participé à l'examen de la communication sont les suivants : Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haïba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Duncan Laki Muhumuza, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobayyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu et Gentian Zyberi.

*** Le texte d'une opinion individuelle (concordante) de Gentian Zyberi et celui d'une opinion individuelle (dissidente) de Vasilka Sancin sont joints au présent document.



Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur est arrivé au Danemark en 1991 et s'est vu accorder un permis de séjour. En 2002, il a obtenu le statut de réfugié et un permis de séjour permanent. Il a vécu la majeure partie de sa vie au Danemark. Sa femme et ses enfants ont la nationalité danoise. L'auteur fait savoir qu'on lui a diagnostiqué des troubles post-traumatiques chroniques¹, qui sont le résultat d'actes de torture qu'il a subis avant son arrivée dans l'État partie.

2.2 Les problèmes de santé mentale que connaît l'auteur l'ont empêché d'acquérir davantage que des connaissances élémentaires en langue danoise. Il fait observer qu'une des conditions à remplir pour obtenir la nationalité de l'État partie est un certain niveau de connaissance du danois. Souhaitant tout de même acquérir la nationalité danoise, il a demandé à l'obtenir par naturalisation en 2005 et, sur la base de son dossier médical, à être dispensé de l'obligation concernant la connaissance de la langue. Compte tenu de la réglementation en vigueur à l'époque dans l'État partie, sa demande a été rejetée.

2.3 En 2013, à la suite d'élections générales, la circulaire n° 9253 du 6 juin 2013 relative à la naturalisation a introduit de nouvelles règles en vertu desquelles les personnes handicapées étaient dispensées de l'obligation concernant la connaissance du danois. À la suite de ce changement dans les règles, l'auteur a demandé à nouveau, le 26 novembre 2013, à obtenir la nationalité par naturalisation. Il a été informé par une lettre du Ministère de la justice du 23 juin 2015 que sa demande était toujours en cours d'examen. Dans cette même lettre, il était dit qu'en raison de la tenue d'élections générales le 18 juin 2015, les demandes d'obtention de la nationalité par naturalisation pourraient être soumises à une nouvelle réglementation. L'auteur fait observer que les nouvelles règles ont en fait été introduites le 5 octobre 2016 par la circulaire n° 10873 du 13 octobre 2015 relative à la naturalisation. Il affirme que, lors de son entrée en vigueur, le nouveau texte a été appliqué de manière rétroactive à toutes les demandes en cours, dont la sienne.

2.4 Le 27 octobre 2015, le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement a informé l'auteur que sa demande d'obtention de la nationalité danoise avait été rejetée au motif qu'il n'avait pas les connaissances linguistiques requises et n'avait pas établi qu'il avait passé l'examen de citoyenneté comme le prévoyait l'article 24 (par. 1 et 2) de la circulaire n° 9253. Il était expliqué dans la lettre que, compte tenu de l'état de santé de l'auteur, son dossier avait été transmis à la Commission des naturalisations du Parlement, qui avait été priée de déterminer s'il pouvait être dispensé de l'obligation de démontrer qu'il avait le niveau de connaissance requis en danois et qu'il avait réussi l'examen de citoyenneté. Au cours d'une réunion tenue le 20 août 2015, la Commission avait jugé que l'auteur ne pouvait être dispensé des obligations énoncées dans la circulaire de démontrer qu'il connaissait le danois et qu'il avait réussi l'examen de citoyenneté. Il était précisé dans la lettre que les décisions de la Commission n'étaient pas soumises aux dispositions de la loi sur l'administration publique relatives à la motivation des décisions, et qu'étant donné le caractère confidentiel des procédures engagées devant la Commission, le Ministère ne pouvait fournir aucun détail sur l'examen du dossier par celle-ci. Enfin, il était dit que les décisions de la Commission « n'étaient pas susceptibles d'appel devant une autre autorité ». L'auteur affirme donc qu'il ne disposait d'aucun recours utile pour contester le rejet de sa demande de naturalisation.

Teneur de la plainte

3. L'auteur affirme que du fait du refus des autorités de l'État partie de le dispenser de l'obligation de connaissance du danois et du rejet ultérieur de sa demande de naturalisation, les droits qu'il tient de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 1), ont été violés.

¹ L'auteur renvoie à un certificat médical du 13 mars 2015, dans lequel on lui a diagnostiqué des troubles post-traumatiques qualifiés d'« incapacité ou de handicap durable », caractérisés par des difficultés de concentration, des troubles de la mémoire et de la lucidité et des difficultés d'apprentissage dus à des troubles du sommeil, à des douleurs chroniques et à une fatigue mentale rapide. Il est indiqué que l'état de santé de l'auteur s'est aggravé en 2009 et que ses fonctions cognitives se sont détériorées, ce qui a altéré ses compétences linguistiques, tant en danois qu'en arabe. Ses problèmes de santé mentale ont été jugés chroniques, l'accompagnement psychologique n'ayant apporté aucune amélioration.

Il soutient que ce rejet constitue une discrimination fondée sur son handicap. Il fait observer qu'il a fourni des preuves inéquivoques du diagnostic posé par son médecin, lequel l'empêche d'acquérir le niveau de connaissances requis en langue danoise, et soutient que le rejet de sa demande de naturalisation est par conséquent arbitraire et discriminatoire. Il fait valoir que la réglementation nationale a des effets disproportionnés et ne vise pas un objectif légitime. Il renvoie à la communication *Q. c. Danemark*², dans laquelle le Comité a conclu à une violation de l'article 26 du Pacte dans une affaire qui, selon lui, portait sur des faits similaires à ceux exposés en l'espèce.

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

4.1 Le 23 mai 2016, l'État partie a présenté ses observations sur la recevabilité et sur le fond de la communication. Il soutient que la communication devrait être déclarée irrecevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif pour non-épuisement des recours internes et de l'article 2 dudit Protocole pour défaut manifeste de fondement. À titre subsidiaire, il soutient que la communication est dénuée de fondement.

4.2 L'État partie précise que l'auteur est entré au Danemark le 31 janvier 1992 après avoir obtenu un permis de séjour au titre du regroupement familial. Le 6 mai 1998, l'auteur a présenté une demande d'asile qui a été acceptée le 6 janvier 1999. Le 8 février 2002, il a obtenu le statut de résident permanent.

4.3 Le 14 décembre 2005, l'auteur a déposé auprès de la police de Hjørring une demande visant à obtenir la nationalité danoise par naturalisation. Il y a joint un document attestant de ses compétences en danois et une déclaration signée de sa main concernant des infractions pénales dont il avait été reconnu coupable. D'après un rapport d'entretien établi par la police de Hjørring, l'auteur parlait, comprenait et lisait le danois. Le 12 juillet 2007, le Ministère chargé des questions relatives aux réfugiés, à l'immigration et à l'intégration a rejeté la demande de l'auteur au motif qu'il avait été reconnu coupable d'une infraction pénale le 4 février 1998. L'auteur a été informé que, conformément à la réglementation relative à la naturalisation alors en vigueur, un délai d'attente de dix ans lui serait imposé à la suite de sa condamnation pénale, de sorte qu'il ne pourrait pas déposer de nouvelle demande de naturalisation avant juillet 2009.

4.4 Le 26 novembre 2013, l'auteur a demandé la réouverture de son dossier de naturalisation. Il a présenté un certificat médical établi le 4 novembre 2013 dans lequel il était indiqué qu'on lui avait diagnostiqué des troubles post-traumatiques, qu'il suivait un traitement au centre de réadaptation pour réfugiés et qu'il avait été déclaré inapte à exercer une profession, en particulier à accomplir des tâches liées à une activité intellectuelle nécessitant de la concentration. D'après le certificat, l'auteur n'avait eu auparavant aucune difficulté à communiquer en danois, mais semblait désormais hésitant et peu concentré et souffrait de troubles de la mémoire.

4.5 Le 16 février 2015, le Ministère de la justice a demandé à l'auteur de démontrer qu'il avait réussi l'examen de danois de niveau 2 et l'examen de citoyenneté, conformément aux dispositions de la circulaire n° 9253. Il l'a également informé que, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifiaient, une demande de dispense de cette obligation était transmise à la Commission des naturalisations, et il l'a prié de présenter un rapport médical supplémentaire ainsi qu'une déclaration solennelle indiquant s'il avait suivi le programme de danois de niveau 2 et cherché à se présenter à l'examen correspondant et à l'examen de citoyenneté. Le 9 mars 2015, le Ministère a reçu un certificat indiquant que l'auteur avait réussi l'examen général de niveau 1 en danois et une déclaration solennelle signée par l'intéressé, indiquant qu'il n'avait pas suivi le programme de niveau 2 ni cherché à se présenter à l'examen correspondant ou à l'examen de citoyenneté. Le 12 mars 2015, le Ministère a reçu des dossiers de suivi psychologique datés des 21 février et 17 avril 2012, un certificat établi par un psychiatre et daté du 19 octobre 2012, une description du traitement suivi datée du 15 mai 2014, des notes de consultation médicale datées du 13 juin 2014 et un certificat médical daté du 11 mars 2015. L'État partie fait observer qu'il ressort du certificat médical le plus récent qu'on a diagnostiqué chez l'auteur des troubles post-traumatiques

² CCPR/C/113/D/2001/2010.

et des douleurs chroniques, ainsi que des difficultés de concentration, des troubles de la mémoire, une capacité limitée de prendre du recul et des capacités d'apprentissage réduites. Selon le certificat établi par le médecin généraliste de l'auteur, il a été jugé irréaliste que celui-ci suive des cours et, moins encore, qu'il tire profit d'un quelconque enseignement, de sorte que l'on ne pourrait attendre de lui qu'il ait la capacité de prendre part à un quelconque examen.

4.6 Le 20 mars 2015, le Ministère de la justice a fait savoir à l'auteur qu'il n'avait pas démontré qu'il avait le niveau de connaissance requis en danois ou qu'il avait réussi l'examen de citoyenneté, comme le prescrivait la circulaire n° 9253. Il lui a en outre demandé de présenter un rapport médical supplémentaire attestant qu'il n'avait pas la capacité d'acquérir les connaissances linguistiques prescrites et des éléments prouvant que c'était en raison de son handicap à long terme qu'il n'avait pas cherché à s'inscrire aux examens requis. Le 15 avril 2015, le Ministère a reçu un avis du médecin généraliste de l'auteur, daté du 14 avril 2014, selon lequel les capacités de communication orale de l'auteur en danois avaient fortement diminué au cours des six à sept années précédentes. Il était indiqué que c'était en raison de son état de santé, de ses graves problèmes de concentration, de ses troubles de la mémoire, de ses difficultés d'apprentissage et de sa capacité de résistance limitée que l'auteur n'était pas en mesure de participer à un programme qui lui permettrait d'améliorer ses compétences ou de se présenter aux examens requis. Le 27 octobre 2015, le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement³ a informé l'auteur que sa demande de naturalisation avait été rejetée (voir le paragraphe 2.4).

4.7 L'État partie donne des renseignements sur sa législation en matière de naturalisation. Il indique qu'en vertu de l'article 24 (par. 1 et 2) de la circulaire n° 9253, les candidats à la naturalisation ont l'obligation de démontrer leur connaissance du danois en présentant un certificat de réussite de l'examen de danois niveau 2 et leur réussite à l'examen de citoyenneté qui porte sur des aspects de la vie quotidienne et sur la participation des citoyens à la société. En application de l'article 24 (par. 3) de la circulaire, la question d'une éventuelle dérogation à ces conditions est soumise à la Commission des naturalisations, lorsqu'un handicap physique, mental, sensoriel ou intellectuel à long terme a été diagnostiqué chez un candidat à la naturalisation et que l'intéressé n'est de ce fait pas en mesure de remplir les conditions énoncées à l'article 24 (par. 1 et 2) de la circulaire.

4.8 L'État partie indique en outre que, conformément à l'article 44 (par. 1) de la Constitution, la naturalisation d'une personne passe nécessairement par un texte de loi. Depuis 1849, la naturalisation est accordée par la voie d'une loi dans laquelle est inscrit le nom de chaque candidat. Les projets de loi de naturalisation sont établis par le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement, examinés par la Commission des naturalisations, puis débattus au sein du Parlement et adoptés par celui-ci. Le Gouvernement les soumet généralement au Parlement en avril et en octobre de chaque année. Pour que son nom apparaisse dans un projet de loi de naturalisation, le candidat doit soit satisfaire aux conditions générales énoncées dans les directives relatives à la naturalisation, soit obtenir une dispense de la part de la Commission des naturalisations. La Commission est composée de 17 personnes, toutes membres du Parlement. Au sein de la Commission, le nombre de sièges attribués à chaque parti politique reflète largement la répartition des sièges au Parlement. Les décisions sont prises à la majorité simple et l'établissement des projets de loi de naturalisation par le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement et leur examen par le Parlement s'inscrivent dans le cadre du processus législatif, comme le prévoit l'article 44 de la Constitution. Déterminer si une personne peut voir son nom inscrit dans un projet de loi de naturalisation et ainsi obtenir la nationalité relève donc de la compétence exclusive du pouvoir législatif et ces décisions ne sauraient être qualifiées de procédure administrative. De ce fait, on considère que la Commission des naturalisations et le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement n'accomplissent pas des tâches d'administration publique lorsqu'ils traitent des demandes de naturalisation, notamment lorsqu'ils rejettent celles qui sont présentées par des candidats ne répondant pas aux

³ L'État partie fait savoir que, le 28 juin 2015, la compétence relative aux demandes de naturalisation a été transférée du Ministère de la justice au Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement.

prescriptions réglementaires et qu'ils déterminent s'il y a lieu de soumettre une demande à la Commission des naturalisations ; il en va de même des décisions de cette commission. Au contraire, les évaluations en question relèvent de l'élaboration d'une loi. Lorsqu'un dossier est soumis à la Commission des naturalisations, ni le candidat ni le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement ne sont informés des motifs pour lesquels la Commission accorde ou refuse une dérogation aux conditions requises pour être inclus dans un projet de loi de naturalisation. Le Parlement a toutefois estimé que les décisions prises par le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement dans le cadre de l'examen des demandes de naturalisation devaient, dans la mesure du possible, tenir dûment compte des dispositions de la loi relative à l'administration publique et d'autres principes d'administration publique. Le Parlement a émis ce point de vue dans sa résolution n° 36 du 15 janvier 1998 par laquelle il a prié le Ministère de se conformer aux conventions internationales et de veiller à ce que les dispositions de la loi relative à l'administration publique et d'autres principes d'administration publique soient observés dans le cadre de l'élaboration des projets de loi de naturalisation.

4.9 L'État partie soutient que la communication devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes. Il rappelle l'argument de l'auteur qui dit avoir été informé par le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement, dans la lettre du 27 octobre 2015 annonçant le rejet de sa demande de naturalisation, qu'il n'avait pas le droit de faire appel de la décision négative. L'État partie fait observer que selon cette lettre du 27 octobre 2015, les décisions de la Commission des naturalisations ne peuvent pas être contestées en appel devant « une autre autorité ». Il signale toutefois que, selon un arrêt rendu le 13 septembre 2013 par la Cour suprême, un candidat a toujours le droit de demander un contrôle juridictionnel du traitement de sa demande de naturalisation en application de l'article 63 de la Constitution. Dans cet arrêt, la Cour suprême a dit que l'État partie avait accepté un certain nombre d'obligations au regard du droit international, et que ces obligations étaient supposées respectées lorsque le Parlement et la Commission des naturalisations décidaient, dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire, s'il convenait d'accorder la nationalité danoise à un candidat à la naturalisation. Elle a ajouté qu'un candidat à la naturalisation dont le nom n'avait pas été inscrit dans une loi de naturalisation pouvait demander aux tribunaux d'examiner si des obligations imposées par le droit international avaient été violées et s'il pouvait à ce titre obtenir des dommages-intérêts ou demander réparation. Ce contrôle juridictionnel ne porte pas atteinte à la compétence conférée au Gouvernement ou au Parlement par les articles 21 et 41 (par. 1) de la Constitution en matière de présentation de projets de loi ou par l'article 44 (par. 1). En revanche, selon la Cour, ces dispositions ne permettent pas de demander que, dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, un candidat soit inscrit dans un projet de loi de naturalisation ou obtienne la nationalité par voie de loi. L'État partie soutient que la présente communication porte précisément sur la question d'un manquement éventuel aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 1), du fait du refus de la Commission des naturalisations de dispenser l'auteur de l'obligation de démontrer sa connaissance du danois. Selon lui, l'auteur aurait donc pu saisir les tribunaux danois et faire valoir que le refus de le dispenser de l'obligation de démontrer sa connaissance du danois était arbitraire et contraire aux droits que lui reconnaît le Pacte.

4.10 L'État partie soutient qu'étant donné que l'auteur, avant de saisir le Comité, n'a pas porté devant les tribunaux nationaux la question d'un éventuel manquement aux obligations que lui impose le Pacte, du fait du refus de la Commission des naturalisations de le dispenser de l'obligation de démontrer sa connaissance du danois, il n'a pas épuisé les recours internes. Il soutient également que la présente communication diffère significativement de l'affaire *Q. c. Danemark* en ce que, à l'époque où l'auteur de la communication correspondante avait transmis sa communication au Comité, l'arrêt de la Cour suprême n'existait pas encore.

4.11 En ce qui concerne le fond de la communication, l'État partie soutient que le Pacte ne consacre pas le droit à une nationalité et encore moins à une nationalité particulière, et que le droit international ne met à la charge des États aucune obligation autonome d'accorder la nationalité aux personnes qui résident de façon permanente sur leur territoire. En revanche, le droit international autorise les États à déterminer à qui ils confèrent leur nationalité par naturalisation et, à cette fin, à définir les conditions à remplir pour l'obtenir.

4.12 L'État partie fait observer que les lignes directrices générales concernant les conditions qu'un candidat doit remplir pour que son nom apparaisse dans un projet de loi de naturalisation sont énoncées dans la circulaire applicable relative à la naturalisation, qui a été approuvée par la majorité du Parlement. Dans le cas de l'auteur, la version applicable est la circulaire n° 9253. Pour cette raison, il est inexact d'affirmer, comme le fait l'auteur dans sa communication, que sa demande de naturalisation a été examinée au regard des dispositions de la circulaire n° 10873, car la circulaire n° 9253 était toujours en vigueur au moment où la Commission des naturalisations a statué sur cette demande. L'État partie fait observer qu'il a choisi de ne pas se doter d'une loi générale sur la nationalité en vertu de laquelle l'autorité administrative accorderait la nationalité. Au contraire, l'octroi de la nationalité danoise par naturalisation est une compétence exclusive du pouvoir législatif.

4.13 L'État partie fait valoir que les États disposent d'une large marge d'appréciation lorsqu'ils fixent les conditions d'octroi de la nationalité qu'ils jugent nécessaires pour assurer un lien réel entre eux et les candidats à la naturalisation. En fixant de telles conditions, le Parlement a choisi de mettre un accent particulier sur la connaissance du danois. Il soutient qu'une connaissance de la langue, associée à des connaissances sur la société, la culture et l'histoire danoises, est jugée essentielle pour une bonne intégration dans la société danoise, et que ces conditions doivent donc être considérées comme légitimes. Pour la même raison, les dispenses ne sont accordées que dans des cas exceptionnels. L'État partie souligne également que, dans la plupart des domaines de la vie sociale, les titulaires d'un permis de séjour permanent en cours de validité ont les mêmes droits que les ressortissants danois. De ce fait, la plupart des droits et devoirs énoncés dans la législation danoise sont subordonnés au critère de résidence au Danemark et non au critère de nationalité.

4.14 L'État partie conteste l'allégation de l'auteur qui affirme qu'il a été privé du droit à l'égalité devant la loi et soutient que celui-ci n'a présenté aucun élément permettant de démontrer que d'autres candidats se trouvant dans une situation similaire ont été traités d'une manière plus favorable que lui. Il soutient qu'une connaissance démontrée du danois est une condition légitime et proportionnée pour l'obtention de la nationalité danoise. En outre, les conditions énoncées dans la circulaire n° 9253 pour qu'un nom apparaisse dans un projet de loi de naturalisation, ainsi que les circonstances exceptionnelles dans lesquelles des dispenses peuvent être accordées, sont transparentes et décrites avec précision et s'appliquent à tous les candidats à la nationalité par naturalisation dans des conditions d'égalité, y compris à l'auteur. L'État partie fait observer que, comme le prévoit la circulaire n° 9253, la question d'une éventuelle dispense de l'obligation de démontrer sa connaissance du danois n'est soumise à l'examen de la Commission des naturalisations que lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient en cas de maladie grave. De telles circonstances exceptionnelles ne se présentent que dans un nombre limité de cas. En outre, une dispense n'est accordée que dans une minorité des cas soumis à la Commission des naturalisations.

4.15 L'État partie fait valoir que la demande de naturalisation de l'auteur a été traitée de la même façon que toutes les autres demandes de naturalisation soumises par des candidats se trouvant dans une situation similaire à la sienne. La demande de dispense de l'obligation de démontrer sa connaissance du danois a été minutieusement examinée tant par la Commission des naturalisations que par le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement. L'État partie fait observer que ce n'est pas parce que l'auteur n'est pas d'accord avec l'appréciation faite par la Commission des naturalisations, selon laquelle sa situation n'est pas exceptionnelle au point de justifier une dispense d'examen linguistique, que la décision de la Commission était discriminatoire. Il ajoute que l'auteur n'a pas indiqué les motifs de la discrimination alléguée ; il n'a pas non plus présenté d'élément montrant que d'autres candidats se trouvant dans une situation similaire avaient été traités de manière plus favorable que lui.

4.16 Enfin, l'État partie note que, dans le cadre de l'examen des demandes de naturalisation par voie de loi, il est dûment tenu compte de la situation particulière des personnes reconnues comme réfugiés, des personnes se trouvant dans une situation comparable et des apatrides. Par exemple, ces personnes peuvent être visées par un projet de loi de naturalisation après avoir résidé huit années consécutives au Danemark, alors que, selon la règle générale, il faut justifier de neuf années consécutives de résidence dans l'État partie. En ce qui concerne l'obligation de démontrer une connaissance du danois, l'État partie se dit conscient du fait

que les réfugiés traumatisés peuvent avoir besoin d'une assistance particulière pour suivre un cours de langue danoise. Dans ce cas, l'enseignement est spécialement adapté à ce groupe de candidats. L'État partie indique en outre qu'il est possible de demander un aménagement de la procédure générale d'examen pour bénéficier de davantage de temps à l'examen, de la présence d'une tierce personne qui l'aiderait, de l'emploi de technologies d'assistance ou d'autres mesures pratiques dans le cadre d'épreuves comme l'examen linguistique de danois de niveau 2 et l'examen de citoyenneté. Un aménagement ne permet toutefois pas d'abaisser le niveau d'exigence à l'examen ou d'influencer l'évaluation des performances du candidat concerné.

Commentaires de l'auteur relatifs aux observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

5.1 Le 2 septembre 2019, l'auteur a fait part de ses commentaires sur les observations de l'État partie. Il maintient que la communication est recevable.

5.2 L'auteur réaffirme qu'en tant que personne handicapée, il a subi une discrimination du fait que sa demande de nationalité a été rejetée sans qu'il ait eu la possibilité d'être dispensé de l'obligation de passer un examen d'aptitude linguistique. Il soutient que le rejet de sa demande de naturalisation était donc arbitraire et discriminatoire.

5.3 L'auteur réaffirme qu'il ne disposait d'aucun recours interne utile. Il soutient que l'arrêt de 2013 de la Cour suprême ne s'applique pas en l'espèce car l'affaire dont la Cour était saisie « n'avait pas été traitée par le Parlement danois mais "uniquement" par le Ministère » et concernait une décision prise par le seul Ministère chargé des questions relatives aux réfugiés, à l'immigration et à l'intégration. En outre, l'auteur fait observer que, les délibérations de la Commission des naturalisations étant confidentielles, il n'aurait de toute façon pas pu demander un contrôle juridictionnel de la décision de rejet de sa demande puisqu'il n'avait pas connaissance des motifs retenus par la Commission.

5.4 L'auteur accepte l'argument de l'État partie, qui affirme pouvoir définir les conditions à remplir en matière de naturalisation. Il souligne toutefois que ces conditions ne sauraient être discriminatoires. Il soutient que les lignes directrices énoncées dans la circulaire n° 9253 n'ont pas été suivies dans son cas puisque les membres de la Commission des naturalisations ayant pris part à la réunion du 20 août 2015 ont « inventé de nouvelles règles » à la suite d'un changement de pouvoir au lendemain des élections générales de juin 2015. Il affirme que la nouvelle majorité a décidé de « changer les règles », lesquelles sont ensuite apparues dans la circulaire n° 10873. Preuve en est, selon lui, que les nouvelles directives publiées en octobre 2015 ont fait l'objet d'un débat public très animé. L'auteur prend note de l'argument de l'État partie selon lequel il n'a présenté aucun élément montrant que d'autres candidats se trouvant dans une situation similaire avaient été traités de manière plus favorable que lui. À cet égard, il renvoie à deux affaires précédentes, classées après que les auteurs eurent obtenu la nationalité danoise et chez qui, comme chez l'auteur, des troubles post-traumatiques avaient été diagnostiqués. Il affirme que la seule différence entre ces deux affaires et la sienne est que la sienne a été tranchée après les élections générales de 2015.

Observations complémentaires de l'État partie

6.1 Le 3 mars 2017, l'État partie a soumis des observations complémentaires sur la communication. Il réaffirme qu'elle devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes. Il renvoie à ses observations du 23 mai 2016 et soutient qu'il découle de l'arrêt de la Cour suprême du 13 septembre 2013 qu'un candidat à la naturalisation dont le nom n'a pas été inscrit dans une loi de naturalisation peut demander aux tribunaux d'examiner si des obligations imposées par le droit international ont été violées lorsque le Parlement ou la Commission des naturalisations ont décidé, dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire, s'il convenait d'accorder la nationalité danoise à un candidat à la naturalisation.

6.2 L'État partie renvoie en outre à une décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Nazari v. Denmark*⁴, qui concernait également une décision de la Commission des naturalisations. Dans cette affaire, le candidat avait été informé que, de l'avis de cette commission, il ne pouvait être inscrit sur la liste du prochain projet de loi de naturalisation et qu'il ne pouvait pas s'attendre à ce qu'une nouvelle demande soit examinée avant cinq ans. En outre, il était dit que les motifs de la décision ne pouvaient pas être communiqués et que la décision ne pouvait pas être contestée en appel devant une autre autorité. Dans sa décision, la Cour européenne des droits de l'homme a pris note de l'arrêt rendu par la Cour suprême en 2013 et conclu qu'un contrôle juridictionnel au titre de l'article 63 (1) de la Constitution constituait un recours suffisamment certain, non seulement en théorie mais aussi en pratique. Elle a constaté que ce recours était ouvert au candidat dans cette affaire et aurait entraîné un examen sur le fond, et qu'une décision favorable au candidat aurait lié les autorités, y compris le Ministère compétent, au cas où une nouvelle demande de naturalisation aurait été déposée. L'État partie soutient donc que la communication devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes car, au moment où l'auteur a saisi le Comité, il disposait devant les tribunaux danois de recours utiles lui permettant d'obtenir réparation pour la violation alléguée des droits qu'il tient du Pacte.

6.3 L'État partie réaffirme que, contrairement à ce qu'avance l'auteur, la demande de réouverture de son dossier a été examinée au regard de la circulaire n° 9253.

6.4 L'État partie soutient en outre que les élections générales de juin 2015 et la nouvelle composition politique du Parlement qui en a résulté ne sauraient être considérées comme un traitement arbitraire et discriminatoire contraire à l'article 26 du Pacte. Il soutient que l'allégation de l'auteur dénonçant une discrimination est fondée exclusivement sur le fait que la Commission des naturalisations n'a pas comme lui considéré qu'une dispense était justifiée dans son cas.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

7.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 97 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

7.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément à l'article 5 (par. 2 a)) du Protocole facultatif, que la même question n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

7.3 Le Comité note que, selon l'État partie, la communication devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes. Il prend note de l'argument non contesté de l'auteur selon lequel, dans la lettre de rejet de la demande de naturalisation datée du 27 octobre 2015, le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement l'a informé que les décisions de la Commission des naturalisations n'étaient pas susceptibles d'appel devant « une autre autorité ». Il prend note de l'argument de l'État partie selon lequel, d'après un arrêt rendu par la Cour suprême en 2013, un candidat dans une situation comparable à celle de l'auteur a encore la possibilité de demander un contrôle juridictionnel au titre de l'article 63 de la Constitution et de saisir les tribunaux nationaux pour qu'ils examinent si les obligations imposées par le droit international ont été violées dans le cadre du traitement d'une demande de naturalisation. Le Comité prend note également de l'argument de l'auteur selon lequel l'arrêt rendu par la Cour suprême en 2013 concernait une décision prise par le Ministère chargé des questions relatives aux réfugiés, à l'immigration et à l'intégration et non une décision rendue par le Parlement et qu'il n'est donc pas pertinent en l'espèce. Le Comité note toutefois qu'il découle de l'arrêt de la Cour suprême qu'un candidat à la naturalisation dont le nom n'a pas été inscrit dans une loi de naturalisation peut demander aux tribunaux d'examiner si des obligations imposées par le droit international ont été violées lorsque le Parlement ou la Commission des naturalisations ont décidé, dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire, s'il convenait d'accorder la nationalité danoise à un candidat à la naturalisation. Il s'ensuit que cet arrêt semble pertinent dans le cas de l'auteur.

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Nazari c. Danemark*, requête n° 64372/11, décision du 6 septembre 2016.

7.4 Le Comité note qu'en théorie, l'auteur aurait pu présenter une demande de contrôle juridictionnel. Il observe cependant que le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement a expressément informé l'auteur que la décision négative sur sa demande de naturalisation ne pouvait pas être contestée en appel devant « une autre autorité ». Il considère que lorsque de telles informations sur la disponibilité des recours internes sont fournies par les autorités de l'État partie chargées de traiter la demande en question, les auteurs doivent pouvoir s'y fier. Il prend note aussi des informations fournies par les deux parties selon lesquelles, lorsqu'un dossier est soumis à la Commission des naturalisations, ni le candidat ni le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement ne sont informés des motifs pour lesquels la Commission accorde ou refuse une dérogation aux conditions requises pour être inclus dans un projet de loi de naturalisation, et de l'argument de l'auteur selon lequel, puisqu'il n'avait pas connaissance des motifs retenus par la Commission, il n'aurait de toute façon pas pu demander un contrôle juridictionnel de la décision négative. Le Comité considère que l'absence de motivation de la décision parlementaire portant rejet de la demande de naturalisation n'a laissé à l'auteur aucune possibilité réelle et raisonnable de faire valoir une discrimination fondée sur son handicap.

7.5 Compte tenu des informations figurant dans la lettre du 27 octobre 2015 du Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement selon lesquelles l'auteur ne disposait d'aucun recours pour contester la décision négative de la Commission des naturalisations et du fait que cette décision n'était pas motivée, le Comité considère qu'une demande de contrôle juridictionnel de cette décision ne constituait pas un recours utile pour l'auteur *in concreto*. En conséquence, le Comité considère que les dispositions de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif ne l'empêchent pas d'examiner la présente communication.

7.6 Le Comité note que l'auteur soulève un grief au titre de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 1). Tout en rappelant que selon sa jurisprudence, l'article 2 peut être invoqué par des particuliers uniquement en relation avec d'autres articles de fond du Pacte, le Comité considère que l'examen de la question de savoir si l'État partie a violé les obligations en matière de non-discrimination que lui impose l'article 2 (par. 1), lu conjointement avec l'article 26, n'est pas différent de l'examen de la violation des droits que l'auteur tient de l'article 26⁵. Il considère donc qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les griefs que l'auteur soulève au titre de l'article 2 (par. 1) du Pacte.

7.7 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel la communication devrait être déclarée irrecevable au motif qu'elle est manifestement infondée. Il prend note toutefois de l'argument de l'auteur selon lequel du fait du refus des autorités de l'État partie de le dispenser en raison de son handicap de l'obligation de connaissance du danois et de l'examen de citoyenneté, et du rejet ultérieur de sa demande de naturalisation, les droits qu'il tient de l'article 26 du Pacte ont été violés. Le Comité considère que l'auteur a suffisamment étayé ces griefs aux fins de la recevabilité ; il déclare les griefs que l'auteur tire de l'article 26 recevables et passe à leur examen au fond.

Examen au fond

8.1 Conformément à l'article 5 (par. 1) du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

8.2 Le Comité prend note de l'argument de l'auteur selon lequel du fait du refus des autorités de l'État partie de le dispenser en raison de son handicap de l'obligation de connaissance du danois et de l'examen de citoyenneté, et du rejet ultérieur de sa demande de naturalisation, les droits qu'il tient de l'article 26 du Pacte ont été violés. Il prend note de l'argument selon lequel l'auteur a fourni des preuves inéquivoques du diagnostic posé par son médecin, lequel l'empêche d'acquérir le niveau de connaissances requis en langue danoise, et le rejet de sa demande de naturalisation était par conséquent arbitraire et discriminatoire. Il prend note également de l'argument de l'État partie selon lequel les États sont libres lorsqu'ils fixent les conditions d'octroi de la nationalité qu'ils jugent nécessaires

⁵ *G. c. Australie* (CCPR/C/119/D/2172/2012), par. 6.7 et *Poliakov c. Bélarus*. (CCPR/C/111/D/2030/2011), par. 7.4.

pour assurer un lien réel entre eux et les candidats à la naturalisation. Il note également l'argument de l'État partie selon lequel la demande de l'auteur d'être dispensé des examens de langue et de citoyenneté a été minutieusement examinée par la Commission des naturalisations et le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement.

8.3 Le Comité doit déterminer si, en refusant de dispenser l'auteur de l'obligation de connaissance linguistique et de l'examen de citoyenneté en vue de sa naturalisation, l'État partie a violé les droits que l'auteur tient de l'article 26 du Pacte. Le Comité note que l'auteur ne conteste pas les conditions linguistiques imposées pour l'obtention de la naturalisation en général mais seulement le fait que cette condition lui a été appliquée de manière arbitraire et discriminatoire. Le Comité note que cette question concerne l'application de la législation nationale et l'appréciation des faits et éléments de preuve, qui incombent en principe aux organes nationaux, sauf s'il peut être établi que la procédure nationale a été arbitraire ou a constitué un déni de justice⁶. Dans le cas présent, cependant, l'absence de motivation de la décision parlementaire portant rejet de la demande de naturalisation de l'auteur oblige le Comité à évaluer directement et indépendamment les éléments factuels de l'affaire par rapport à la législation nationale afin de déterminer la décision rendue était discriminatoire en raison du handicap avéré de l'auteur.

8.4 Le Comité rappelle son observation générale n° 18 (1989) sur la non-discrimination, dans laquelle la discrimination est définie comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁷. Il rappelle en outre que l'article 26 prévoit un droit autonome et interdit 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 Pacte⁸. Lorsqu'un État partie adopte un texte législatif, il doit, conformément à l'article 26, faire en sorte que son contenu ne soit pas discriminatoire⁹. Le Comité rappelle également que l'interdiction de la discrimination s'applique tant dans la sphère publique que dans la sphère privée et qu'une règle ou mesure apparemment neutre ou prise sans aucune intention discriminatoire peut entraîner une violation de l'article 26 dès lors qu'elle a un effet discriminatoire¹⁰. Cela étant, toute distinction, exclusion ou restriction pour l'un des motifs énumérés dans le Pacte ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte¹¹.

8.5 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 critères¹². Toutefois, lorsqu'ils adoptent et appliquent des textes législatifs, les autorités des États parties doivent respecter les obligations que leur impose l'article 26 du Pacte.

8.6 Le Comité prend note de l'argument de l'auteur selon lequel le refus des autorités de l'État partie de le dispenser de l'obligation de connaissance du danois et de l'examen de citoyenneté en raison de son handicap était discriminatoire et arbitraire. Il note que l'auteur a demandé à être dispensé des obligations énoncées dans la circulaire n° 9253 du 6 juin 2013. Il note également que, dans la présente affaire, il est incontesté que l'on a diagnostiqué chez l'auteur des troubles de stress post-traumatique chronique qui, dans de nombreux certificats

⁶ *Simms c. Jamaïque* (CCPR/C/53/D/541/1993), par. 6.2 ; *Arenz et consorts c. Allemagne* (CCPR/C/80/D/1138/2002), par. 8.6 ; *Arutyunyan c. Ouzbékistan* (CCPR/C/80/D/917/2000), par. 5.7 et *Fernández Murcia c. Espagne* (CCPR/C/92/D/1528/2006), par. 4.3.

⁷ Observation générale n° 18 (1989), par. 7.

⁸ *Ibid.*, par. 12.

⁹ *Broeks c. Pays-Bas*, communication n° 172/1984, par. 12.4 et *Q. c. Danemark*, par. 7.2.

¹⁰ *Althammer et consorts c. Autriche* (CCPR/C/78/D/998/2001), par. 10.2.

¹¹ *O'Neill et Quinn c. Irlande* (CCPR/C/87/D/1314/2004), par. 8.3 ; *Yaker c. France* (CCPR/C/123/D/2747/2016), par. 8.14 ; *Hebbadj c. France* (CCPR/C/123/D/2807/2016), par. 7.14 et *Genero c. Italie* (CCPR/C/128/D/2979/2017), par. 7.3.

¹² *Borzov c. Estonie* (CCPR/C/81/D/1136/2002), par. 7.4 et *Q. c. Danemark*, par. 7.3.

médicaux joints à sa demande de naturalisation, ont été qualifiés de handicap durable ayant détérioré ses fonctions cognitives et altéré ses compétences linguistiques, tant en danois qu'en arabe¹³. Selon les certificats médicaux, on a également constaté chez lui des difficultés de concentration, des troubles de la mémoire, une capacité limitée de prendre du recul et des capacités d'apprentissage réduites, et son médecin a jugé irréaliste que l'auteur suive des cours de langue ou qu'il prenne part à un examen d'aptitude linguistique. Le Comité note que, sur la base de son diagnostic médical, l'auteur a demandé à être dispensé de l'examen linguistique et de l'examen de citoyenneté. Le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement a informé l'auteur le 27 octobre 2015 que sa demande de naturalisation avait été rejetée et qu'il avait été jugé qu'il n'avait pas les connaissances linguistiques requises et n'avait pas établi qu'il avait passé l'examen de citoyenneté comme le prévoyait l'article 24 (par. 1 et 2) de la circulaire n° 9253. À cet égard, le Comité prend note de l'argument de l'auteur selon lequel la circulaire n° 10873 a été appliquée rétroactivement à sa demande et que celle-ci n'a pas été examinée au regard de la circulaire n° 9253 qui était applicable au moment où il l'avait présentée. Le Comité note cependant que selon la lettre du Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement informant l'auteur de la décision négative sur sa demande, celle-ci a été examinée au regard de la circulaire n° 9253.

8.7 Le Comité prend note en outre de l'argument non contesté de l'auteur selon lequel il était précisé dans la lettre du Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement, que les décisions de la Commission des naturalisations n'étaient pas soumises aux dispositions de la loi sur l'administration publique relatives à la motivation des décisions, et qu'étant donné le caractère confidentiel des procédures engagées devant la Commission, le Ministère ne pouvait fournir aucun détail sur l'examen du dossier par la Commission. Le Comité rappelle à cet égard qu'en ce qui concerne l'article 26, une justification raisonnable et objective et un but légitime sont exigés pour ce qui est des distinctions touchant aux caractéristiques individuelles énumérées à l'article 26, ou à « toute autre situation », comme le handicap¹⁴. Le Comité considère qu'en ne fournissant à l'auteur ni les motifs du rejet de sa demande de naturalisation ni ceux justifiant le rejet de sa demande de dérogation aux conditions concernant les connaissances linguistiques et l'examen de citoyenneté, fondée sur son état de santé, l'État partie n'a pas démontré que le rejet de la demande de dispense était fondé sur des motifs raisonnables et objectifs¹⁵. De surcroît, l'absence d'information sur la motivation de la décision et le manque de transparence de la procédure qui en découle font qu'il est très difficile, sinon impossible, pour l'auteur de présenter d'autres documents ou de resoumettre une demande de naturalisation. Le Comité considère que le fait que la Commission des naturalisations relève du pouvoir législatif n'exonère pas l'État partie de prendre les mesures nécessaires pour que l'auteur soit informé, ne serait-ce que succinctement, des motifs de fond justifiant la décision de la Commission¹⁶. Il considère que, faute d'une telle justification, l'État partie n'a pas démontré que sa décision de ne pas accorder de dispense à l'auteur était fondée sur des motifs raisonnables et objectifs. En conséquence, il conclut que les faits dont il est saisi font apparaître une violation des droits que l'auteur tient de l'article 26 du Pacte.

9. Le Comité, agissant en vertu de l'article 5 (par. 4) 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 par l'État partie de l'article 26 du Pacte.

10. Conformément à l'article 2 (par. 3 a)) du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur un recours utile. Il a l'obligation d'accorder une réparation intégrale aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. Par conséquent, l'État partie est notamment tenu de prendre les mesures voulues pour accorder à l'auteur une indemnisation adéquate et un réexamen de sa demande en tenant compte des conclusions du Comité. L'État partie a aussi l'obligation d'empêcher que des violations analogues ne se reproduisent.

11. 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 et à assurer un

¹³ Voir par. 2.1 et 4.4 à 4.6 ci-dessus.

¹⁴ Observation générale n° 18 (1989), par. 13, *Borzov c. Estonie*, par. 7.3 et *Q. c. Danemark*, par. 7.3.

¹⁵ Voir *Q. c. Danemark*, par. 7.5.

¹⁶ *Ibid.*

recours utile et exécutoire lorsque la réalité d'une violation a été établie, 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 à ses constatations. L'État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement dans sa langue officielle.

Annexe I

Opinion individuelle (concordante) de Gentian Zyberi, membre du Comité

1. Je partage l'avis du Comité, qui constate une violation des droits que l'auteur tire de l'article 26 du Pacte. La présente opinion individuelle concerne la question de l'indemnisation adéquate et place cette forme de réparation dans le contexte plus général de la pratique du Comité.

Réparation

2. Le Comité a indiqué que l'État partie devrait accorder à l'auteur une réparation intégrale, notamment sous la forme d'une indemnisation adéquate, et un réexamen de sa demande, compte tenu de ses conclusions¹. Le réexamen de la demande de l'auteur porte directement sur la violation constatée, mais en l'espèce, on ne comprend pas exactement ce qui constituerait une indemnisation adéquate. Pareille réparation ajoute en outre un élément qui n'est pas explicitement demandé par l'auteur.

3. Comme il l'indique dans ses directives concernant les mesures de réparation demandées en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lorsqu'il estime qu'une communication individuelle révèle des violations des droits énoncés dans le Pacte, le Comité énonce des mesures visant à accorder une réparation intégrale aux victimes (restitution, indemnisation, réadaptation et mesures de satisfaction), ainsi que des mesures visant à empêcher que des violations analogues ne se reproduisent (garanties de non-répétition)². Lorsqu'il examine les communications, le Comité conseille aux auteurs d'indiquer dans leurs observations les formes de réparation qu'ils souhaitent obtenir. Il invite ensuite les États parties à commenter cet aspect particulier des observations³. Au moment de décider des mesures de réparation appropriées, le Comité devrait tenir compte des circonstances propres à chaque communication⁴. Alors que dans chaque affaire, le Comité doit examiner quels types de mesures permettraient d'assurer une réparation intégrale, en l'espèce, cela semble signifier principalement, voire uniquement, un réexamen de la demande de l'auteur. Une autre mesure appropriée aurait pu consister en l'obligation de couvrir les frais et honoraires de justice supportés par l'auteur.

Indemnisation adéquate

4. L'indemnisation adéquate est une expression générique que le Comité utilise assez régulièrement dans ses constatations. Sous la rubrique « Indemnisation » de ses directives sur les mesures de réparation, le Comité note qu'en règle générale, il ne précise pas le montant des réparations pécuniaires⁵. Il devrait indiquer expressément, le cas échéant, que l'indemnisation doit couvrir tant le préjudice matériel que le préjudice moral (ou immatériel)⁶. Même s'il fournit certaines orientations au Comité et aux parties à la procédure de plainte individuelle, le montant dû à titre d'indemnisation adéquate pour les différentes formes de violations commises reste à déterminer.

5. Aux termes des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, une indemnisation devrait être accordée pour tout dommage résultant de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, qui se prête à une évaluation économique, selon qu'il convient et de manière proportionnée à la gravité de

¹ Voir par. 10 des présentes constatations.

² [CCPR/C/158](#), par. 2.

³ *Ibid.*, par. 4.

⁴ *Ibid.*, par. 5.

⁵ *Ibid.*, par. 9.

⁶ *Ibid.*, par. 10.

la violation et aux circonstances de chaque cas, tel que : a) le préjudice physique ou psychologique ; b) les occasions perdues, y compris en ce qui concerne l'emploi, l'éducation et les prestations sociales ; c) les dommages matériels et la perte de revenus, y compris la perte du potentiel de gains ; d) le dommage moral ; et e) les frais encourus pour l'assistance en justice ou les expertises, pour les médicaments et les services médicaux et pour les services psychologiques et sociaux⁷. Parallèlement aux directives sur les mesures de réparation, les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation devraient guider les parties à la procédure, pour ce qui est d'indiquer l'indemnisation demandée, et le Comité, s'agissant d'évaluer le montant qui constituerait une indemnisation adéquate.

6. Lorsque le Comité indique dans ses constatations qu'une indemnisation adéquate s'impose, il appartient aux États parties et aux auteurs de déterminer ce qui constituerait une indemnisation adéquate dans chaque cas concret, par la négociation, par une décision d'un tribunal national ou de toute autre manière appropriée. Cette formule offre certes une certaine souplesse, très importante compte tenu de la diversité des pratiques suivies dans les États parties au Protocole facultatif, mais il pourrait être souhaitable que le Comité demande aux parties en présence d'indiquer dans leurs observations ce qui, à leurs yeux, constituerait une indemnisation adéquate, s'il devait constater la réalité d'une violation. Même si, en fin de compte, le Comité ne devait pas indiquer un montant précis d'indemnisation adéquate dans ses constatations, les parties en présence disposeraient d'une base de référence à partir de laquelle elles pourraient commencer à donner suite aux constatations.

7. Il est d'autant plus nécessaire que le Comité adopte une approche plus proactive que ses constatations ne sont généralement pas directement applicables, n'entraînent pas forcément la réouverture automatique d'une affaire et sont adoptées de nombreuses années après la violation constatée. Comme il observe la suite donnée à ses constatations, si les États parties et les auteurs ne parviennent pas à se mettre d'accord dans un délai raisonnable sur ce qui constitue une indemnisation adéquate, le Comité pourrait décider d'intervenir et de régler la question.

Conclusions

8. Dans l'intérêt d'une suite plus efficace et plus rapide donnée à ses constatations, le Comité devrait peut-être dépasser sa pratique actuelle consistant à indiquer une indemnisation adéquate comme mesure de réparation. Il devrait demander aux parties d'indiquer ce qui constituerait une indemnisation adéquate avant d'adopter ses constatations et se réserver la possibilité de le déterminer dans le cadre de la procédure de suivi, au cas où les parties ne seraient pas en mesure de régler la question dans un délai raisonnable.

⁷ Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 20.

Annexe II

Opinion individuelle (dissidente) de Vasilka Sancin, membre du Comité

1. Je regrette de ne pas pouvoir souscrire à l'opinion de la majorité des membres du Comité, qui ont conclu que la présente communication était recevable.
2. Selon l'article 2 du Protocole facultatif, tout particulier qui présente une communication au Comité doit avoir épuisé tous les recours internes disponibles. S'agissant de cette condition de recevabilité d'une communication, l'article 5 (par. 2 b)) précise aussi que le Comité n'examinera aucune communication d'un particulier sans s'être assuré que le particulier a épuisé tous les recours internes disponibles. L'objet de cette règle fondamentale est de donner à l'État partie défendeur la première possibilité de corriger le préjudice allégué si la réalité d'une violation du Pacte a été établie. Cette condition ne devrait être écartée que si des preuves irréfutables montrent que les voies de recours n'offriraient pas de chances raisonnables d'obtenir réparation et, de facto, ne sont pas disponibles¹.
3. Dans sa réponse concernant une communication, s'il estime que les recours internes n'ont pas été épuisés, l'État partie devrait préciser quels sont les recours disponibles et utiles que l'auteur de la communication n'a pas épuisés².
4. En l'espèce, l'auteur n'a pas contesté que, dans la lettre de rejet de la demande de naturalisation datée du 27 octobre 2015, le Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement l'a informé que les décisions de la Commission des naturalisations n'étaient pas susceptibles d'appel devant « une autre autorité ». Néanmoins, à mon sens, l'État partie a fait valoir de manière convaincante que, dans un arrêt rendu en 2013, la Cour suprême avait jugé qu'un candidat se trouvant dans une situation comparable à celle de l'auteur avait encore la possibilité de demander un contrôle juridictionnel au titre de l'article 63 de la Constitution et de saisir les juridictions nationales pour qu'elles examinent si les obligations que le droit international impose à l'État partie avaient été violées dans le cadre du traitement d'une demande de naturalisation (par. 4.9 ci-dessus), démontrant ainsi non seulement qu'un contrôle juridictionnel interne était possible, mais aussi qu'il était de facto à la disposition d'autres personnes se trouvant dans des situations comparables.
5. Aux paragraphes 7.3 et 7.4 des présentes constatations, le Comité a noté que l'arrêt de la Cour suprême semblait s'appliquer à l'affaire de l'auteur, ce qui, en théorie, offrait à ce dernier la possibilité d'introduire une demande de contrôle juridictionnel.
6. Toutefois, la majorité des membres du Comité a ensuite conclu, à mon avis à tort, que l'absence apparente de droit de recours auprès d'« une autre autorité » concernant la décision négative du Ministère de l'immigration, de l'intégration et du logement empêchait l'auteur d'invoquer un traitement discriminatoire devant les autorités judiciaires internes. En effet, la décision de naturalisation, en tant qu'acte souverain d'un État, ne peut faire l'objet d'un recours lorsqu'elle est adoptée dans le respect des obligations juridiques internationales de l'État partie. Néanmoins, les particuliers ne sont nullement empêchés de porter devant les tribunaux nationaux des plaintes alléguant un traitement discriminatoire de la part des autorités nationales contraire aux obligations juridiques internationales de l'État partie.
7. Le fait que ni le candidat ni le Ministère ne sont informés des motifs pour lesquels la Commission accorde ou refuse une dérogation aux conditions requises pour être inclus dans un projet de loi de naturalisation ne devrait pas être déterminant quant à la disponibilité de facto des voies de recours internes pour l'auteur, en particulier lorsqu'il est représenté par un avocat, comme c'est le cas en l'espèce. La majorité des membres du Comité a estimé que l'absence d'informations sur la motivation de la Commission des naturalisations ne laissait à l'auteur aucune possibilité réelle et raisonnable de faire valoir une discrimination fondée sur

¹ Voir, par exemple, *D. G. et consorts c. Philippines* (CCPR/C/128/D/2568/2015), par. 6.3 et *Billy et consorts c. Australie* (CCPR/C/135/D/3624/2019), par. 7.3.

² Observation générale n° 33 (2008) du Comité, par. 5.

son handicap (par. 7.4 ci-dessus) et a conclu qu'un contrôle juridictionnel de la décision de la Commission ne constituait pas un recours utile pour l'auteur *in concreto* (par. 7.5 ci-dessus).

8. Il est important de noter que l'État partie a aussi fait valoir (par. 4.9 ci-dessus) que la présente communication concernait précisément la question d'un manquement potentiel aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 26, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, et que l'auteur aurait donc pu engager une procédure devant les tribunaux danois, en faisant valoir que le refus de l'exempter de l'obligation de fournir des preuves de ses connaissances du danois était arbitraire et contraire aux droits qui lui sont reconnus par le Pacte.

9. Je suis convaincue que l'auteur avait la possibilité et le devoir d'épuiser tous les recours internes disponibles avant de bénéficier de l'évaluation du Comité. Il aurait au moins pu présenter aux tribunaux danois les mêmes arguments que ceux qui ont été présentés au Comité et sur la base desquels le Comité a conclu à une violation des droits de l'auteur consacrés par l'article 26 du Pacte (par. 9 ci-dessus) et a demandé à l'État partie d'accorder à l'auteur une réparation intégrale, c'est-à-dire une indemnisation adéquate et un réexamen de sa demande, compte tenu des conclusions du Comité (par. 10). Cette conclusion n'est, à mon avis, pas compatible avec la position de la majorité des membres, selon laquelle le manque d'informations sur la motivation de la Commission des naturalisations a empêché l'auteur d'invoquer le caractère arbitraire et discriminatoire de la décision de la Commission devant les autorités nationales.

10. En conclusion, le Comité aurait dû déclarer la présente communication irrecevable et ne pas se substituer aux autorités judiciaires nationales, qui sont en principe bien mieux placées pour évaluer pleinement tous les éléments et informations dans les affaires individuelles. Il est important de rappeler que les États parties au Protocole facultatif n'ont accepté la compétence du Comité pour évaluer les communications individuelles que lorsqu'ils ont déjà eu eux-mêmes l'occasion de le faire.
