

ANALYSE DES PRATIQUES ACTUELLES ET DES ENJEUX LIÉS À LA PRÉVENTION ET À LA RÉDUCTION DES CAS D'APATRIDIE EN EUROPE



©Shutterstock/VerverdisVasilis

www.coe.int/cdcj

Rapport préparé par
Prof. Dr. Gerard-René de Groot



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Analyse des pratiques actuelles et des enjeux liés à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie en Europe

Préparée par le Prof. Dr Gerard-René de Groot
Professeur émérite de droit comparé et de droit international privé,
Université de Maastricht (Pays-Bas),
Professeur de droit privé, Université d'Aruba (Antilles)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Normes internationales	5
<i>Cadre juridique du Conseil de l'Europe</i>	5
<i>Cadre juridique des Nations unies</i>	6
Activités d'autres institutions et d'ONG dans le domaine de l'apatridie	7
<i>Réseau européen sur l'apatridie (ENS)</i>	7
<i>Réseau européen des migrations (REM)</i>	8
<i>Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)</i>	8
<i>Parlement européen</i>	8
<i>Autres acteurs</i>	9
Définition d'un apatride	9
Protocoles et procédures de détermination de l'apatridie	10
<i>Informations sur les procédures et accès aux procédures</i>	12
<i>Garanties procédurales</i>	13
<i>Formes de preuves</i>	13
<i>Charge et niveau de preuve</i>	14
<i>Évaluation des preuves</i>	15
<i>Contacts avec les autorités étrangères</i>	15
<i>Formation spécifique</i>	16
<i>Protection durant la procédure de détermination</i>	16
<i>Statut</i>	16
<i>Accès à la nationalité</i>	16
Résolution des cas d'apatridie	17
<i>Enfants nés dans un pays où ils risquent d'être apatrides</i>	17
<i>Enfants de parents inconnus trouvés sur le territoire d'un pays</i>	17
<i>Enfants dont les parents ont perdu la nationalité d'un pays</i>	18
Suites à donner	19
<i>Sensibilisation et soutien à la mise en œuvre des normes du</i> <i>Conseil de l'Europe</i>	19
<i>Réunions techniques dans le domaine du droit de la nationalité,</i> <i>et plus spécialement sur les questions d'apatridie</i>	20

Introduction

1. Dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants (2017-2019), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe a décidé, lors de sa 93^e réunion plénière (Strasbourg, 14-16 novembre 2018), de mener un examen préliminaire des protocoles et procédures suivis par les États membres pour déterminer et résoudre les cas d'apatridie, notamment des enfants migrants.
2. Pour faire profiter au mieux de son expertise et contribuer aux efforts déployés dans ce domaine, le CDCJ a décidé d'organiser, dans le cadre de l'examen précité, une réunion ad hoc rassemblant des experts nationaux et les principales parties prenantes en Europe, afin d'échanger des points de vue et expériences sur les pratiques nationales, les récentes lacunes ou les nouveaux défis, ainsi que sur les difficultés pratiques rencontrées tant par les autorités nationales que par les apatrides.
3. La réunion ad hoc s'est déroulée à Strasbourg les 11 et 12 juin 2019, l'objectif général étant d'identifier les lacunes et difficultés actuelles rencontrées, en pratique, par les autorités et les apatrides et de réfléchir à une stratégie progressive sur les activités que pourrait entreprendre le CDCJ dans le domaine. Le résultat de la discussion a été pris en compte dans la présente analyse.
4. Lors de sa 94^e réunion plénière (13-15 novembre 2019), le CDCJ a examiné cette analyse et, à titre de suivi, le Comité a convenu de mener les activités suivantes :
 - une conférence internationale sur l'apatridie pour sensibiliser et promouvoir la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine et,
 - une série de réunions techniques sur des questions ciblées d'apatridie.
5. Dans la perspective de la conférence internationale sur "L'apatridie et le droit à une nationalité en Europe : Progrès, défis et opportunités" (24 septembre 2021), l'analyse a été mise à jour.

Normes internationales

Cadre juridique du Conseil de l'Europe

6. Le Conseil de l'Europe a été très actif dans le domaine du droit de la nationalité et de l'apatridie. La [Convention européenne sur la nationalité](#) de 1997 (STE n° 166, ci-après « la CEN ») et la [Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États](#) de 2006 (STCE n° 200) font partie de ses plus importantes réalisations. Par ailleurs, plusieurs recommandations du Comité des Ministres ont fourni des orientations aux États membres sur les principes à suivre en matière de droit de la nationalité. S'agissant de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie, deux de ces Recommandations méritent une attention particulière : [la Recommandation n° R \(99\) 18 du Comité des Ministres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie](#) et [la Recommandation CM/Rec\(2009\)13 du Comité des Ministres sur la nationalité des enfants](#).

7. L'Assemblée parlementaire a elle aussi adopté diverses résolutions et recommandations portant sur les questions de nationalité et d'apatridie, parmi lesquelles la [Recommandation 2042 \(2014\) sur « L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité »](#) et la [Résolution 2099 \(2016\) sur « Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité »](#).

8. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a rendu de son côté des arrêts très pertinents pour l'accès à la nationalité. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la CEDH ») ne mentionne pas expressément le droit à la nationalité, la Cour a jugé le 11 octobre 2011 dans l'affaire [Genovese c. Malte](#) (requête n° 53124/09) (*en anglais*) que le droit d'accès à une nationalité constitue une partie de l'identité sociale d'une personne, qui est protégée par l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale). Voir aussi [l'avis consultatif de la Cour](#) du 10 avril 2019. La jurisprudence de la Cour est également très pertinente dans les affaires de déchéance de nationalité (Cour, 7 février 2017 dans [K2 c. Royaume-Uni](#) et Cour, 25 juin 2020 dans [Ghoumid et autres c. France](#)). Sont également importants les arrêts de la Cour du 30 janvier 2020 dans [Ahmadov c. Azerbaïdjan](#) (sur la non-reconnaissance de l'acquisition de nationalité dans le contexte de la succession d'Etat et déchéance *de facto*) et du 22 décembre 2020 dans [Usmanov c. Russie](#) (sur l'annulation de la naturalisation en raison d'une fraude commise durant la procédure de naturalisation dix ans plus tôt ; violation de l'article 8 de la CEDH).

Cadre juridique des Nations Unies

9. Au niveau des Nations Unies, deux traités importants ont été adoptés dans le domaine de l'apatridie : la [Convention relative au statut des apatrides](#) de 1954 (Recueil des traités des Nations Unies, vol. 360, p. 117, ci-après « la Convention de 1954 ») et la [Convention sur la réduction des cas d'apatridie](#) de 1961 (Recueil des traités des Nations Unies, vol. 989, p. 175, ci-après « la CRCA »). La [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#) de 1979 (Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1249, p. 13) et la [Convention relative aux droits de l'enfant](#) de 1989 (Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1577, p. 3) revêtent également une grande importance pour l'accès des enfants à une nationalité. Les principes énoncés dans ces deux derniers traités ont une incidence considérable sur l'interprétation des obligations découlant notamment de la CRCA de 1961.

10. Ces dernières années, le HCR, que l'Assemblée générale des Nations Unies a chargé de l'identification des apatrides, de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie ainsi que de la protection des apatrides (voir la [Résolution 61/137 de 2006 de l'AGNU](#)), a travaillé sur des orientations détaillées relatives à l'interprétation des conventions de 1954 et de 1961 en organisant des réunions d'experts et en élaborant des lignes directrices. Ce travail a abouti à la parution en 2014 du [Manuel du HCR sur la protection des apatrides](#) (ci-après « le Manuel du HCR »), des [Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 4 : Garantir le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité en vertu des articles 1 à 4 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie](#) (ci-après « les Principes directeurs n° 4 du HCR ») et des [Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 5 : perte et privation de nationalité](#) au titre des articles 5-9 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961 (ci-après « les Principes directeurs n° 5 du HCR (*en anglais*)).

11. Le HCR est également à l'origine du [Plan d'action global des Nations Unies visant à mettre fin à l'apatridie 2014-2024](#), dans le cadre duquel, entre autres, il encourage très activement et avec succès l'adhésion aux deux conventions de l'ONU relatives à l'apatridie. Il a par ailleurs lancé plusieurs études pour cartographier et évaluer la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides dans plusieurs pays et formuler des recommandations afin d'améliorer les législations, les politiques et les pratiques. Ces études ont jusqu'à présent été menées dans plusieurs pays européens (par exemple en Albanie, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Islande, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni).

Activités d'autres institutions et d'ONG dans le domaine de l'apatridie

12. Outre les activités du Conseil de l'Europe et du HCR, plusieurs autres institutions et ONG s'emploient à inciter les États à améliorer leurs règles et politiques en matière de prévention et de réduction des cas d'apatridie, ainsi que la protection des apatrides sur leur territoire. Pendant la réunion ad hoc susmentionnée, les représentants de plusieurs de ces institutions et ONG ont été invités à présenter brièvement leurs activités. Cette initiative a été particulièrement utile, tout d'abord pour éviter les doublons ou les chevauchements entre projets, et ensuite pour stimuler la coopération entre les institutions et les ONG.

Réseau européen sur l'apatridie (ENS)

13. Le Réseau européen sur l'apatridie (ENS) rassemble et analyse des informations comparatives sur les efforts et mesures prises par les pays européens pour remédier à l'apatridie. Ces informations sont désormais présentées en ligne dans [l'index sur l'apatridie \(en anglais\)](#), qui permet d'évaluer les législations, les politiques et les pratiques en Europe. Les informations utilisées pour établir les bilans nationaux au regard des normes internationales et des bonnes pratiques sont organisées en cinq thématiques : 1) instruments internationaux et régionaux ; 2) statistiques sur la population apatride ; 3) détermination de l'apatridie et du statut de d'apatride ; 4) rétention et 5) prévention et réduction de l'apatridie. Le site internet propose un outil de comparaison, qui permet aux usagers de sélectionner jusqu'à quatre pays et de créer une page regroupant les principales informations sur la situation juridique dans ces pays en matière d'apatridie, présentées dans un tableau comparatif. L'index permet également d'identifier rapidement où il existe de bonnes pratiques et dans quels domaines les pays doivent améliorer leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques pour respecter leurs obligations internationales. L'index est basé sur des études approfondies élaborées par l'ENS en collaboration avec des experts nationaux. La situation de chaque pays est évaluée par rapport aux normes internationales et aux bonnes pratiques. L'index couvre actuellement 27 États européens (Albanie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Macédoine du Nord, Malte, République de Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni). L'ENS vise à développer l'index pour y intégrer des données sur d'autres pays européens, ainsi que des outils et ressources supplémentaires. Il va sans dire que l'index est un excellent outil pour les avocats et les ONG qui travaillent dans le domaine du droit de la nationalité ou qui plaident pour des réformes, mais aussi pour les responsables gouvernementaux qui sont à la recherche de bonnes pratiques pour élaborer de nouvelles législations. L'index apporte en

outre des informations précieuses aux organisations internationales qui élaborent des normes, notamment le Conseil de l'Europe. En juillet 2021, ENS a également mis en place une [base de données jurisprudentielle relative à l'apatridie](#). La base de données contient des résumés de la jurisprudence nationale et régionale couvrant l'Europe, et de la jurisprudence internationale.

Réseau européen des migrations (REM)

14. Le Réseau européen des migrations (REM), qui est coordonné par la direction des Migrations et Affaires intérieures de la Commission européenne en coopération avec les référents nationaux des États membres de l'UE et de la Norvège, réunit des informations dans le domaine des politiques d'asile et de migration, qui englobe la prévention et la réduction des cas d'apatridie. À la suite des conclusions du Conseil des 3 et 4 décembre 2015 qui s'est tenu sous la présidence luxembourgeoise a été créée la plateforme du REM sur l'apatridie. Le principal objectif est de permettre des échanges de bonnes pratiques entre États membres et d'inviter les référents nationaux du REM à participer activement à la plateforme, en fournissant toutes les informations pertinentes afin qu'elle constitue un instrument utile pour atteindre les objectifs fixés, à savoir faire diminuer le nombre d'apatrides, renforcer la protection de ces dernières et réduire le risque de discrimination. La plateforme est coordonnée par le REM Luxembourg. Le REM a publié en 2020 une note de synthèse (*Inform*) actualisée : l'apatridie dans l'Union européenne (*en anglais*), voir [notes de synthèse sur l'apatridie](#) (*en anglais*), et en juillet 2020 un [rapport de synthèse de l'Union européenne](#) sur les voies d'accès à la nationalité pour les ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'UE (emn.ie) (*en anglais*).

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

15. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) s'est intéressée aux normes relatives à la protection des apatrides et aux droits d'accès à la nationalité des apatrides dans le cadre de ses travaux. On peut également citer à cet égard des publications telles que le [Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration](#) de 2014 et mise à jour en 2020 (chapitre 3.10) et le [Manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant](#) de 2015 (chapitres 4.1 et 4.5) (tous deux publiés conjointement avec le Conseil de l'Europe), de même qu'un rapport de 2017 intitulé [European legal and policy framework on immigration detention of children](#) (chapitre 4) (*en anglais*) et un [outil en ligne cartographiant les conditions d'âge minimum et l'enregistrement des naissances](#) (*en anglais*).

Parlement européen

16. Ces dernières années, le Parlement européen a lui aussi travaillé sur les questions de prévention et de réduction des cas d'apatridie et de protection des apatrides, notamment en commandant des rapports (comme l'étude de 2015 de la commission LIBE sur les [Pratiques et approches des États membres de l'UE pour prévenir et mettre fin à l'apatridie](#) - *en anglais*), en adoptant des résolutions et en organisant une audition sur l'apatridie en 2017 ainsi que des événements et des débats, notamment et particulièrement en relation avec la prévention de l'apatridie des enfants.

Autres acteurs

17. Par ailleurs, il convient de mentionner également la [Conférence mondiale sur l'apatridie](#) (*en anglais*), qui s'est déroulée du 25 au 28 juin 2019 à La Haye et était organisée par l'*Institute on Statelessness and Inclusion (ISI)*. Cette conférence a porté, notamment, sur les stratégies à appliquer pour éradiquer l'apatridie dans le monde. ISI a également publié trois « Rapports sur l'apatridie internationale », dont le [dernier](#), traitant de la privation / déchéance de la nationalité, a été publié en 2020 (disponible en anglais). ISI publie également, depuis 2019, la [Revue sur l'apatridie et la nationalité](#) (*en anglais*).

18. Un autre acteur très utile pour les données comparatives sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie est le [Global Citizenship Observatory \(GLOBALCIT\)](#) (*en anglais*), qui analyse les législations et politiques relatives à la nationalité à travers le monde en se basant sur les faits. Il propose notamment une base de données sur les motifs d'acquisition et de perte de la nationalité dans 177 pays, et fournit des informations détaillées sur les règles en vigueur en matière d'apatridie par exemple.

Définition d'un apatride

19. Les obligations de prévenir et de réduire les cas d'apatridie qui découlent des traités internationaux pertinents, en particulier de la CEN de 1997 et de la CRCA de 1961, sont déclenchées lorsqu'une personne serait (autrement) apatride ou deviendrait apatride si elle perdait sa nationalité ou si sa nationalité lui était retirée. Il est par conséquent essentiel d'identifier et de déterminer l'apatridie et le risque d'apatridie.

20. Ni la CEN de 1997 ni la CRCA de 1961 ne donnent une définition d'un apatride. Néanmoins, la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides de 1954 dispose dans son article 1(1) : « *Aux fins de la présente Convention, le terme "apatride" désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* ». Cette définition d'un « apatride » est acceptée en droit international coutumier ; elle est également pertinente pour le champ d'application d'autres instruments (voir le Manuel du HCR, paragraphes 13-17 ; les Principes directeurs n° 5 du HCR, paragraphe 8). Dès lors qu'une personne remplit les conditions de cette définition, elle est apatride *de jure*. La conclusion d'apatridie revêt un caractère déclaratoire et non constitutif (Manuel du HCR, paragraphe 16).

21. Il est parfois fait référence à « l'apatridie *de facto* ». Or, ce terme – « apatridie *de facto* » – n'est défini dans aucun traité international et peut prêter à confusion. Dans ces conditions, il vaut mieux éviter d'utiliser cette qualification. Un terme plus utile, employé par le HCR et d'autres experts de l'apatridie, est par exemple « personne exposée au risque d'apatridie ». Face à une telle personne, il faut déterminer méticuleusement si elle est apatride (*de jure*) ou établir qu'elle possède une certaine nationalité et qu'elle est considérée comme une ressortissante par cet État. Il a par ailleurs été recommandé aux États de traiter les enfants qui sont apatrides de fait (*de facto*) dans la mesure du possible comme des apatrides de droit (*de jure*) s'agissant de l'acquisition de la nationalité. (Voir la Recommandation CM/Rec(2009)13, principe 7, et son exposé des motifs, paragraphes 19-21, et le Manuel du HCR, paragraphe 7. Voir aussi le [Manuel de l'OSCE sur l'apatridie](#) (*en anglais*), p. 14-15).

22. Dans plusieurs États membres, il est possible d'enregistrer une personne comme étant de nationalité « indéterminée », « en cours de vérification » ou « inconnue ». Cette classification n'est acceptable qu'à titre de mesure transitoire pendant un court laps de temps. Il faut établir dans un délai raisonnable si ces personnes sont apatrides ou si elles possèdent une certaine nationalité étrangère, afin de leur offrir la protection qui leur est due en vertu de la Convention de 1954 si elles sont apatrides en dehors de leur pays d'origine et/ou de leur donner accès à une nationalité s'il s'agit d'enfants ou de populations in situ. Cela est particulièrement important dans le cas d'enfants (autrement apatrides) nés sur le territoire d'un État partie à la CEN de 1997 ou à la CRCA de 1961. Un État ne peut se soustraire aux obligations énoncées dans ces trois traités en ayant recours à ces types de classification. Agir de la sorte à l'égard des enfants serait en outre contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et à l'article 7 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (voir la Recommandation CM/Rec(2009)13, principe 8, et son exposé des motifs, paragraphe 22 ainsi que les Principes directeurs n° 4 du HCR, paragraphes 22-23). Le 29 décembre 2020, dans [Denny Zhao c. Pays-Bas](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies tirait les mêmes conclusions.

23. Dans certains États membres, il existe une politique selon laquelle les enfants apatrides nés sur le territoire de l'État, qui pourraient acquérir par enregistrement la nationalité étrangère d'un parent, peuvent être exclus de la garantie ou des garanties accordées par le droit de la nationalité prévoyant l'acquisition de la nationalité par les enfants nés sur le territoire qui seraient autrement apatrides. Dans le cadre de cette approche, les enfants dont on ne peut raisonnablement attendre de leurs parents qu'ils utilisent cette possibilité pour leur compte, comme les enfants de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires d'une protection internationale, ne devraient pas être exclus de la garantie en vigueur dans l'État de naissance (voir la Recommandation CM/Rec(2009)13, principe 4, et son exposé des motifs, paragraphe 22 ainsi que les Principes directeurs n° 4 du HCR, paragraphes 24-26).

Protocoles et procédures de détermination de l'apatridie

24. Il découle des Conventions, Recommandations et Principes directeurs que les règles de prévention et de réduction des cas d'apatridie et de protection des apatrides impliquent une obligation de mettre en place des procédures de détermination de l'apatridie (voir le Manuel du HCR, paragraphe 8). Cela a également été reconnu par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dans sa Recommandation 2042 (2014), paragraphe 2.3, celle-ci a demandé au Comité des Ministres « *de stimuler et de superviser, en coordination avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, les États membres lors de la mise en place d'une procédure d'identification de l'apatridie au niveau national, conformément à l'obligation d'éviter l'apatridie qui leur incombe en vertu de la Convention européenne sur la nationalité* ». Également, dans sa Résolution 2099 (2016), paragraphe 12.2.3, l'Assemblée parlementaire a invité les États membres « *à introduire de nouvelles procédures de détermination de l'apatridie ou à améliorer celles qui existent, conformément aux principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), afin de s'assurer que tous les apatrides présents sur leur territoire sont recensés et protégés, et, in fine, qu'ils acquièrent la nationalité grâce à une procédure de naturalisation facilitée* ».

25. Dans 14 États européens, il existe une procédure spécifique de détermination de l'apatridie et un statut de protection des apatrides (Bulgarie, France, Géorgie, Hongrie, Italie,

Kosovo¹, Lettonie, Luxembourg, République de Moldova, Espagne, Suisse, Turquie, Ukraine et le Royaume-Uni). Le Monténégro a instauré une procédure de détermination de l'apatridie, mais le mécanisme permettant d'accorder le statut de protection des apatrides à la suite d'une procédure de détermination de l'apatridie n'a pas encore été mis en place. Dans d'autres pays, des discussions sont en cours au sein du parlement en vue d'introduire une telle procédure et/ou un statut de protection des apatrides (par exemple en Arménie, en Belgique, aux Pays-Bas).

26. Dans certains pays qui n'ont pas de procédure formelle de détermination de l'apatridie ni de statut de protection des apatrides, l'apatridie peut être identifiée et déterminée dans le cadre d'une autre procédure ; dans d'autres pays, la législation ne définit pas la personne apatride et/ou il n'existe aucun motif légal pour déterminer l'apatridie. Une raison parfois invoquée pour justifier l'absence de procédure formelle de détermination de l'apatridie et de statut de protection des apatrides est la volonté d'éviter d'éventuels « facteurs d'attraction ». Pourtant, rien n'indique que les procédures spécifiques de détermination de l'apatridie constituent un « facteur d'attraction » et les expériences des pays dotés de régimes de protection spécifique des apatrides démontrent que le nombre de demandes est stable (et relativement faible). Il n'y a que deux issues possibles à une procédure de détermination de l'apatridie : la première est l'identification et la confirmation de la nationalité étrangère de la personne, dont les documents seront établis en conséquence ; la seconde est la détermination du statut d'apatride de la personne, qui bénéficiera donc des droits prévus par la Convention de 1954.

27. Les États disposent d'une grande liberté dans l'élaboration et le mode de fonctionnement des procédures de détermination de l'apatridie. Le caractère approprié et efficace de la procédure nationale dépend de plusieurs facteurs (par exemple le nombre et la localisation des apatrides potentiels dans le pays, la complexité des questions juridiques et des questions de preuve, la structure générale de l'administration et de l'appareil judiciaire). Toutefois, des procédures centralisées sont préférables du fait de l'expertise nécessaire pour évaluer dûment le statut d'une personne au regard de l'apatridie/la nationalité (pour en savoir plus, voir le Manuel du HCR, paragraphes 62-67).

28. Une question importante à examiner est de savoir s'il serait judicieux de « rattacher » la compétence de détermination de l'apatridie à une autorité existante (par exemple celle qui est compétente pour déterminer le statut de réfugié). Dans certains pays, l'autorité compétente en matière de détermination de l'apatridie est la même que celle chargée de l'asile (par exemple France, Lettonie, République de Moldova et Espagne). Dans d'autres, il s'agit de deux autorités distinctes.

29. Si la détermination de l'apatridie se déroule dans le cadre d'une demande d'asile ou d'une procédure parallèle, il est indispensable que les exigences de confidentialité applicables aux réfugiés soient également respectées durant l'examen de la demande de détermination de l'apatridie (Manuel du HCR, paragraphes 78-82). La priorité doit être donnée à la demande d'asile, mais il est également important que la détermination de l'apatridie se poursuive après la décision finale concernant la demande d'asile, quel qu'en soit le résultat. En effet, le statut

¹ Cette désignation est sans préjudice des positions quant au statut du Kosovo et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'avis de la Cour International de Justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance relative au Kosovo.

d'une personne au regard de la nationalité continue d'entrer en ligne de compte, par exemple, pour les droits en matière de nationalité de tout enfant né dans le pays d'accueil, ainsi que dans le contexte d'une cessation du statut de réfugié, d'une tentative de retour ou d'une procédure d'expulsion et des procédures de regroupement familial et de naturalisation.

30. Il est important que toute décision rendue au terme d'une procédure de détermination de l'apatridie, selon laquelle une personne est apatride, s'impose à toutes les instances du pays (effet *erga omnes*). Il faut en effet éviter qu'une autre autorité puisse contester une décision positive d'apatridie et relancer l'examen.

Informations sur les procédures et accès aux procédures

31. Toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'un État doivent avoir accès à une procédure de détermination de l'apatridie, qu'elles séjournent ou résident légalement ou non dans le pays. Aucune disposition, dans la Convention de 1954 en particulier, n'exige que les candidats à la détermination de l'apatridie séjournent légalement dans l'État. L'accès à la procédure de détermination de l'apatridie doit ainsi être garanti, par exemple, à une personne qui est en situation irrégulière dans le pays mais qui conteste la légalité de l'expulsion ou de la rétention (voir le Manuel du HCR, paragraphe 69). Voir aussi les conclusions du 29 décembre 2020 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans [Denny Zhao c. Pays-Bas](#). À cet égard, il a toutefois été observé pendant la réunion ad hoc qu'il existait des restrictions dans certains pays (par exemple, le demandeur doit résider légalement sur le territoire ou ne pas faire l'objet d'une mesure d'expulsion).

32. L'accès à une procédure de détermination de l'apatridie ne devrait pas être limité dans le temps (voir le Manuel du HCR, paragraphe 70). Cependant, les autorités devraient se prononcer dans un délai raisonnable sur la détermination de l'apatridie et le statut de protection.

33. Pour améliorer l'accessibilité des procédures de détermination de l'apatridie, la diffusion d'informations sur de telles procédures auprès de la population concernée est essentielle. Les bonnes pratiques émanant des pays représentés à la réunion ad hoc incluent la mise en ligne d'informations sur un site internet spécifique (permettant de télécharger les formulaires de demande), des vidéos expliquant comment déposer une demande, les informations données par les ONG qui travaillent avec les réfugiés ou les minorités. Il est aussi important de ne pas fournir des informations uniquement dans la/les langue(s) nationale(s) de l'État, mais aussi dans la/les langue(s) des groupes de demandeurs potentiels à la détermination de l'apatridie. Le cas échéant, une assistance linguistique sous la forme d'un service gratuit de traduction et d'interprétation devrait être apportée pendant la préparation de la demande et pendant la procédure de détermination de l'apatridie.

34. La bonne coopération entre les autorités est un élément clé. Il faudrait également que les autorités puissent engager d'office une procédure de détermination de l'apatridie lorsqu'elles sont contactées par des apatrides potentiels. Cette possibilité est particulièrement importante dans le cas des enfants non accompagnés (voir le Manuel du HCR, paragraphe 68).

35. Les participants à la réunion ad hoc ont appelé à prêter une attention particulière aux frais éventuels exigés pour la détermination de l'apatridie et/ou l'acquisition de la nationalité (soit par naturalisation, soit dans le cadre d'une procédure visant à accorder la nationalité à un enfant né sur le territoire qui serait autrement apatride). Ces frais ne devraient jamais être un obstacle empêchant d'accéder à la procédure de détermination de l'apatridie ou à toute procédure d'acquisition de la nationalité par un apatride ou par un enfant (autrement) apatride.

Garanties procédurales

36. Les garanties procédurales sont essentielles pour veiller à l'équité et à l'efficacité de la procédure de détermination de l'apatridie. Les participants à la réunion ad hoc ont pris note des précisions détaillées données par le HCR dans son Manuel, paragraphes 71-77. Une attention spéciale a été accordée à la question de savoir s'il faudrait toujours que les demandeurs aient le droit d'être entendus par un agent de l'État chargé de statuer sur leur demande. Dans plusieurs pays, ce droit n'existe pas ; en revanche, un entretien est possible dans quelques pays (France, Géorgie, Lettonie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni par exemple). En Hongrie, au Luxembourg, en République de Moldova et en Turquie, un entretien est garanti, avec traduction et interprétation si nécessaire. Les participants ont convenu qu'un entretien avec le demandeur est essentiel, sauf si l'octroi du statut de protection des apatrides est possible sur la base des informations disponibles. Pour faciliter l'entretien, une attention a également été accordée à la possibilité de le réaliser en ligne le cas échéant (par exemple avec Skype ou Zoom). Les entretiens devraient être menés à l'aide de questions ouvertes, dans une atmosphère non accusatoire (voir le Manuel du HCR, paragraphe 100).

37. Un aspect important de l'équité de la procédure est que le demandeur ne devrait pas être placé en rétention ou expulsé du territoire de l'État avant le résultat de la procédure de détermination de l'apatridie (voir le Manuel du HCR, paragraphe 72). Par exemple, dans certains pays, un demandeur ne peut être expulsé du territoire avant qu'une décision ait été rendue dans la procédure de détermination de l'apatridie. Dans la plupart des autres pays, un juge peut sur demande ordonner la suspension de la mesure d'expulsion. Dans un certain nombre de pays, cette suspension peut être refusée en cas de menace contre la sécurité nationale ou l'ordre public.

38. Le droit de faire appel auprès d'une autorité indépendante d'une décision négative de première instance est jugé essentiel sur le plan de l'équité de la procédure. L'instance d'appel indépendante doit pouvoir effectuer un nouvel examen en fait et en droit et octroyer le statut de protection des apatrides (voir le Manuel du HCR, paragraphes 76 et 77).

Formes de preuves

39. Pendant la réunion ad hoc, une grande attention a été accordée à l'importance de réunir toutes les formes de preuves pertinentes, car la détermination de l'apatridie exige souvent une évaluation complexe des points de fait et de droit. Il a été conclu que toutes les preuves, orales ou écrites, devaient être prises en considération sans aucune restriction (voir le Manuel du HCR, paragraphe 87).

40. Les preuves liées à l'histoire personnelle du demandeur aident à identifier les États dont ce dernier pourrait posséder la nationalité. Ces preuves sont très importantes pour

déterminer la nationalité d'une personne. Pour ce qui est des preuves concernant la situation personnelle du demandeur, il a été fait référence à la liste non exhaustive qui figure dans le Manuel du HCR au paragraphe 84. Il a été noté que cette liste mentionne un entretien avec le demandeur.

41. Pour déterminer si un demandeur, compte tenu de son histoire personnelle, est considéré comme un ressortissant d'un pays étranger, il faut disposer d'informations exactes sur les législations et les pratiques des pays étrangers concernés. Ces informations doivent être continuellement mises à jour (voir le Manuel du HCR, paragraphes 85-86). Les participants à la réunion ad hoc ont convenu qu'il est essentiel de partager les informations propres aux pays. Il faudrait d'urgence disposer d'une plateforme pour partager les informations spécifiques aux pays et débattre des conséquences des informations disponibles pour les procédures de détermination de l'apatridie. En outre, ces échanges pourraient aboutir à une stratégie coordonnée sur la façon d'avoir accès à des informations supplémentaires et plus récentes. Par le passé, les réunions organisées au sein du Conseil de l'Europe avec des experts nationaux des questions de nationalité étaient utiles à cet égard. Il est regrettable qu'elles n'aient plus lieu.

Charge et niveau de preuve

42. Dans une procédure de détermination de l'apatridie, la charge de la preuve devrait être partagée entre le demandeur et les autorités nationales. Le demandeur doit faire un compte rendu complet de sa situation et soumettre toutes les preuves qui sont raisonnablement à sa disposition. Les autorités compétentes doivent elles aussi soumettre toutes les preuves qu'elles peuvent obtenir tant sur les faits de l'espèce que sur les informations propres au pays qui concernent le droit de la nationalité et les autres législations pertinentes ainsi que leur mise en œuvre en pratique dans le(s) pays concerné(s). Le partage de la charge de la preuve est également une conséquence logique du fait que le demandeur doit être en mesure d'engager une procédure de détermination de l'apatridie, mais les autorités doivent également pouvoir le faire d'office (voir le Manuel du HCR, paragraphes 89-90 ; les Principes directeurs n° 4 du HCR, paragraphe 20 ; les Principes directeurs n° 5 du HCR, paragraphe 45). Les participants ont souligné l'importance de l'assistance juridique pour veiller à ce que les éléments de preuve les plus solides soient présentés à l'autorité compétente.

43. Le fait d'être raisonnablement certain qu'une personne n'est considérée comme ressortissante d'aucun État doit être suffisant pour conclure à son statut d'apatride. Le niveau de preuve exigé lors de l'évaluation des éléments de preuve, au cours d'une procédure, aux fins d'établir si un enfant est (ou serait autrement) apatride doit également tenir compte du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant énoncé aux articles 3 et 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant (voir le Manuel du HCR, paragraphe 91 ; les Principes directeurs n° 4 du HCR, paragraphe 21). Des mesures de protection devraient également être disponibles pour garantir l'égalité d'accès et l'équité de traitement dans toute procédure concernant des femmes, des personnes handicapées, des enfants séparés, des victimes de torture ou de violence fondée sur le genre et d'autres groupes exposés à la discrimination.

44. D'une manière générale, l'absence de nationalité ne doit pas être établie par rapport à chaque État du monde. Il suffit d'établir que le demandeur ne possède pas la nationalité d'un

pays avec lequel il a des liens pertinents (naissance sur le territoire, filiation, mariage, adoption ou résidence habituelle, etc.) (voir aussi le Manuel du HCR, paragraphe 92). La langue parlée par le demandeur peut également attester de liens avec un pays ou des pays.

45. Si un demandeur refuse de coopérer en vue d'établir les faits en s'abstenant de soumettre les preuves dont il peut raisonnablement disposer ou en fournissant de fausses preuves, il s'expose au rejet de sa demande de reconnaissance du statut d'apatride (voir le Manuel du HCR, paragraphe 93).

Évaluation des preuves

46. Dans le cadre de l'évaluation des preuves, la question peut se poser de savoir si la possession d'un passeport authentique et valide délivré par un État prouve pleinement que la personne concernée est un ressortissant de cet État. Il est possible de répondre par l'affirmative, mais cette présomption peut être réfutée (au motif par exemple que le document est un passeport de complaisance ou qu'il a été délivré par erreur ou par une autorité non compétente) (voir le Manuel du HCR, paragraphe 95). Les participants à la réunion ad hoc ont souligné que même les passeports expirés pouvaient avoir une valeur de preuve, en particulier dans le cadre de la succession d'États, d'une guerre (civile) ou s'il est de notoriété publique qu'un pays ne renouvelle pas souvent ses passeports (comme c'est le cas à l'heure actuelle pour le Venezuela).

Contacts avec les autorités étrangères

47. Les requêtes auprès d'autorités étrangères et les réponses de celles-ci revêtent souvent une extrême importance lors des procédures de détermination de l'apatridie (voir le Manuel du HCR, paragraphes 96-99 ; les Principes directeurs n° 4 du HCR, paragraphe 21).

48. Sur la question de savoir qui, du demandeur ou des autorités nationales du pays dans lequel se déroule la procédure de détermination de l'apatridie, doit contacter les autorités étrangères, une approche souple est nécessaire. Certaines autorités étrangères acceptent des requêtes émanant directement d'un autre État, tandis que d'autres répondent uniquement aux demandes soumises par les personnes concernées (voir le Manuel du HCR, paragraphe 97). Lorsque le contact est établi par la personne concernée, il est souhaitable qu'une assistance juridique soit fournie par l'État dans lequel se déroule la procédure de détermination de l'apatridie, en particulier si le demandeur ne dispose d'aucun moyen financier. Lorsque ce dernier doit déposer sa demande d'information ou de document en personne dans un consulat ou une ambassade, il devrait le faire, idéalement, en présence d'un tiers indépendant et il faudrait, si nécessaire, fournir une assistance juridique pour faciliter cette démarche.

49. Des difficultés peuvent survenir lorsque les autorités étrangères mettent beaucoup de temps à répondre. Dans ce cas, il est bon d'envoyer un ou deux rappels. L'attente d'une réponse ne doit pas retarder exagérément la procédure de détermination de l'apatridie. L'État peut décider de fixer des limites. Faute de réponse, il faut tout de même se prononcer sur la détermination de l'apatridie. La République de Moldova a donné un exemple de bonne pratique : si l'ambassade/le consulat n'a pas répondu dans les six mois suivant la demande, les autorités présument que la personne concernée n'est pas ressortissante de ce pays.

Pendant la réunion ad hoc, une attention a été accordée au fait que les consulats et les ambassades indiquent parfois qu'il ne leur appartient pas de fournir des informations sur la nationalité d'une personne.

50. Si la procédure de détermination de l'apatridie concerne une personne dont la demande d'asile est pendante ou un enfant de demandeur d'asile, les autorités nationales ne devraient jamais contacter les autorités étrangères ou exiger un contact avec les autorités étrangères (voir le Manuel du HCR, paragraphe 96).

Formation spécifique

51. La détermination de l'apatridie étant une question complexe, il est essentiel de former les autorités nationales et locales (y compris les juges) chargées de rendre une décision en la matière. Une formation devrait également être dispensée aux travailleurs sociaux et aux ONG qui s'occupent de groupes potentiellement apatrides. Le cadre de ces formations dépend notamment de la responsabilité institutionnelle en matière de détermination de l'apatridie. Il convient de signaler que le HCR propose une [formation en ligne gratuite](#) de six modules sur les questions d'apatridie.

Protection durant la procédure de détermination

52. Pendant la procédure de détermination de l'apatridie, la personne concernée doit au moins obtenir des papiers d'identité, avoir le droit d'exercer une activité indépendante, jouir de la liberté de circulation et bénéficier d'une protection contre l'expulsion. Elle doit par ailleurs être protégée contre toute rétention arbitraire et obtenir une assistance pour satisfaire ses besoins élémentaires. Il est recommandé que les demandeurs à la détermination de l'apatridie bénéficient des mêmes droits et services que les personnes qui demandent l'asile (voir le Manuel du HCR, paragraphes 144-146).

Statut

53. Lorsque l'apatridie d'une personne a été déterminée, tous les États dotés d'une procédure qui sont représentés à la réunion ad hoc accordent un permis de résidence, ce qui est conforme aux orientations données par le HCR, qui recommande la délivrance d'un permis de résidence d'au moins deux ans et de préférence d'une plus longue durée (par exemple cinq ans) (voir le Manuel du HCR, paragraphes 147-152). Par exemple, la Lettonie accorde un permis de résidence de cinq ans, la République de Moldova et l'Espagne un permis de résidence permanent, et la Croatie un permis de résidence d'un an renouvelable.

Accès à la nationalité

54. L'article 6 de la CEN et l'article 32 de la Convention de 1954 prévoient qu'il faut faciliter l'acquisition de la nationalité par la naturalisation ou par des procédures similaires pour un apatride. Or, ce n'est pas le cas dans plusieurs pays représentés à la réunion ad hoc. Cependant, dans certains pays, la durée de résidence exigée pour pouvoir prétendre à la naturalisation est réduite pour les apatrides. Par exemple, la Pologne autorise l'acquisition de la nationalité après deux ans, la Grèce après trois ans (au lieu de la condition classique de

sept ans) et la République de Moldova autorise la naturalisation après huit ans (au lieu de dix).

55. Une attention particulière devrait être accordée à la situation des enfants apatrides qui ne sont pas nés sur le territoire de l'État. La Recommandation CM/Rec(2009)13 appelle les États membres à prévoir que les enfants apatrides puissent acquérir leur nationalité dès lors qu'ils peuvent justifier d'une résidence légale et habituelle sur leur territoire, la période de résidence exigible avant le dépôt de la demande ne devant pas dépasser cinq ans (voir aussi l'exposé des motifs, paragraphe 17). Or, dans de nombreux États, les mineurs ne peuvent demander leur naturalisation, ce qui pose un grave problème. Une bonne pratique a été signalée par l'Espagne, où un parent ou un tuteur peut demander la naturalisation pour le compte d'un mineur apatride.

Résolution des cas d'apatridie

Exemples

Enfants nés dans un pays où ils risquent d'être apatrides

56. Une attention particulière a été accordée aux conditions dans lesquelles les enfants nés dans un pays devraient être autorisés à acquérir la nationalité de ce pays de naissance, faute de quoi ils seraient apatrides. L'article 6(2) de la CEN et l'article 1 de la Convention de 1961 disposent que l'État doit prévoir soit l'acquisition automatique (*ex lege*) de la nationalité du pays de naissance (*jure soli*), soit l'accès à la nationalité sur demande après une période de résidence exigible ne dépassant pas cinq ans immédiatement avant le dépôt de la demande. Cependant, la CEN permet d'exiger une résidence légale et habituelle, alors que la Convention de 1961 permet uniquement d'exiger une résidence habituelle (comparer également le principe 2 de la Recommandation CM/Rec(2009)13 et son exposé des motifs, paragraphes 10-12, avec le rapport explicatif de la CEN, paragraphes 49 et 50. Voir les obligations découlant de la Convention de 1961 à la lumière des normes plus récentes relatives aux droits de l'homme, les Principes directeurs n° 4 du HCR, paragraphes 29-48, et leur Annexe). La Recommandation CM/Rec(2009)13 recommande aux États membres de prévoir que les enfants nés sur leur territoire se voient attribuer leur nationalité, sans autre condition que celle d'une résidence légale et habituelle d'un des parents, afin d'éviter que ces enfants restent apatrides pendant une période pouvant atteindre cinq ans, ce qui ne correspond manifestement pas à l'intérêt supérieur de l'enfant (voir l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2009)13, paragraphes 10-12 et les conclusions du Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 29 décembre 2020 dans [Denny Zhao c. Pays-Bas](#)).

Enfants de parents inconnus trouvés sur le territoire d'un Etat

57. Une attention particulière a également été accordée à l'accès à la nationalité pour les enfants trouvés. L'article 6(1)(b) de la CEN et l'article 2 de la Convention de 1961 disposent qu'un nouveau-né trouvé sur le territoire d'un État doit acquérir la nationalité de cet État (voir aussi le rapport explicatif de la CEN, paragraphe 48). Néanmoins, la question se pose de savoir si seuls les nouveau-nés trouvés dans un pays et de parents inconnus doivent se voir accorder la nationalité du pays dans lequel ils ont été trouvés, ou si cela vaut également pour les enfants trouvés sans filiation connue. A cet égard, le principe 9 de la Recommandation

CM/Rec(2009)13 préconise de réserver le même traitement à ces enfants – dans la mesure du possible – qu’aux nouveau-nés trouvés (voir aussi l’exposé des motifs, paragraphes 23-25). Les Principes directeurs n° 4 du HCR, au paragraphe 58, soulignent que les États doivent appliquer la disposition concernant les enfants trouvés à tous les jeunes enfants qui ne sont pas encore en mesure de communiquer précisément des informations sur l’identité de leurs parents ou leur lieu de naissance. Certains États représentés à la réunion ad hoc garantissent une large application de cette disposition, par exemple l’Estonie (limite d’âge de 15 ans), la Géorgie (limite d’âge de 18 ans) et la République de Moldova (pas de limite d’âge). Sur la question de la nationalité des enfants trouvés, voir : Mai Kaneko-Iwase, [Nationality of ‘foundlings’. Are your parents really ‘unknown’? Assessment of ‘foundlinghood’ under international law to avoid statelessness](#), PhD Maastricht 2020 (en anglais).

58. Une autre question est de savoir si la disposition concernant les enfants trouvés doit aussi s’appliquer à un enfant né sur le territoire d’un État sans parent légalement reconnu, par exemple parce que l’enfant est issu d’une union hors mariage et que la femme qui lui a donné naissance n’est pas légalement reconnue comme étant la mère (en raison d’un recours à la gestation pour autrui ou parce que l’enfant est né sous X). Les Principes directeurs n° 4 du HCR, au paragraphe 61, soulignent à cet égard que ces enfants doivent eux aussi être traités comme des enfants trouvés. Certains participants à la réunion ad hoc ont insisté sur le caractère sensible des dispositifs de gestation pour autrui et d’accouchement sous X. Cela étant, si un État décide de prévoir ou de reconnaître ces dispositifs dans la législation, la législation relative à la nationalité devrait être modifiée en conséquence afin de prévenir le risque qu’une situation d’apatridie en découle (voir au sujet de la gestation pour autrui et du droit de la nationalité, la Recommandation CM/Rec(2009)13, principe 12, et son exposé des motifs, paragraphes 31-33).

59. Que se passe-t-il si l’on découvre ultérieurement que l’enfant trouvé, qui a été traité comme tel et a acquis la nationalité du pays où il a été trouvé, possède la nationalité d’un autre pays ? Dans ce type de cas, l’article 7(1)(f) de la CEN et l’article 2 de la CRCA de 1961 prévoient que la nationalité acquise en tant qu’enfant trouvé est perdue. Les Principes directeurs n° 4 du HCR, au paragraphe 60, soulignent que, conformément à l’article 7(2) de la CEN, la nationalité acquise en tant qu’enfant trouvé ne peut être perdue, après la découverte de l’existence d’un droit à une nationalité étrangère, que si cela n’entraîne pas l’apatridie. En outre, l’article 7(1)(f) de la CEN limite cette perte aux cas dans lesquels la découverte de la possession d’une autre nationalité intervient pendant que l’intéressé est mineur. Cela signifie tout de même qu’un enfant trouvé serait exposé au risque de perdre sa nationalité pendant 18 ans si sa filiation était découverte. L’exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2009)13, au paragraphe 47, indique que de sérieux doutes sont apparus dans plusieurs États quant à cette limite d’âge ; il préconise une limitation beaucoup plus courte qui devrait être spécifiée dans le droit national.

Enfants dont les parents ont perdu la nationalité d’un pays

60. La situation d’un mineur dont les parents ont perdu la nationalité d’un pays a également été examinée pendant la réunion ad hoc. L’article 6 de la Convention de 1961 interdit d’étendre la perte de la nationalité aux enfants si cela entraîne l’apatridie (voir aussi les Principes directeurs n° 5 du HCR, paragraphes 28-30). L’article 7(3) de la CEN interdit lui aussi d’étendre la perte de la nationalité, sauf si cette perte intervient parce que la nationalité

avait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent (voir aussi le rapport explicatif de la CEN, paragraphe 77. Comparer également avec les lignes directrices de l'ILEC de 2015 sur la perte involontaire de la citoyenneté européenne, principes IV.6). Il découle en outre de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 12 mars 2019, rendu dans l'affaire [M.G. Tjebbes e.a.](#), C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (voir en particulier le paragraphe 47), que pour étendre la perte de la nationalité d'un parent aux enfants mineurs, il faut effectuer un examen de proportionnalité distinct qui tient particulièrement compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris dans les cas où cette extension de la perte n'entraîne pas l'apatridie.

Suites à donner

61. Au vu des discussions tenues pendant la réunion ad hoc et des présentations faites par les principales organisations internationales ou européennes sur leurs travaux respectifs et sur les récentes initiatives visant à déterminer et résoudre les cas d'apatridie, en particulier des enfants migrants, les actions ci-dessous seraient les plus judicieuses et réalistes pour le CDCJ.

(i) *Sensibilisation et soutien à la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe*

62. Le CDCJ devrait organiser une conférence internationale **pour promouvoir l'adhésion de tous les États membres à la Convention européenne sur la nationalité de 1997² et à la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États de 2006³**. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe devrait **encourager tous les États membres à adhérer à la Convention relative au statut des apatrides de 1954 et à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, et à accorder une attention aux orientations formulées par le HCR dans son Manuel sur la protection des apatrides et dans ses Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 4 et n° 5.**

63. Lors de la conférence internationale, il faudrait également rappeler aux États membres **d'appliquer dans leur droit national les principes énoncés dans la Recommandation n° R (99) 18 du Comité des Ministres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie et dans la Recommandation CM/Rec(2009)13 du Comité des Ministres sur la nationalité des enfants.**

64. Lors de la conférence internationale, une **attention spécifique devrait être accordée à la nécessité de mettre en place des procédures de détermination de l'apatridie ou d'améliorer celles qui existent**, car il s'agit d'une obligation implicite découlant des conventions mentionnées ci-dessus au paragraphe 62. Les lignes directrices énoncées dans le Manuel du HCR sur la protection des apatrides au sujet de la façon de structurer une procédure de détermination de l'apatridie devraient être présentées comme une source d'inspiration.

² Nombre total de ratifications : 21 États membres.

³ Nombre total de ratifications : 7 États membres.

(ii) Réunions techniques dans le domaine du droit de la nationalité, et plus spécialement sur les questions d'apatridie

65. Compte tenu de toutes les informations déjà disponibles **sur le bilan des États membres en matière de prévention et de réduction des cas d'apatridie**, en particulier les données et évaluations fournies par l'index sur l'apatridie du Réseau européen sur l'apatridie, les bases de données du projet GLOBALCIT et les informations réunies par la plateforme du REM sur l'apatridie, le CDCJ devrait engager des actions qui ne sont pas encore prévues par ces projets et qui sont pertinentes pour les défis que doivent relever tous les États membres. En conséquence, il est souhaitable d'organiser également des réunions techniques spéciales **axées sur les questions liées à la nationalité et à l'apatridie des récents migrants (en particulier des demandeurs d'asile) et de leurs enfants en Europe qui ont des racines dans certains États ou régions extérieurs à l'Europe, comme les réfugiés venant de Syrie et leurs enfants.**

66. Lorsqu'elles évaluent le statut de ces demandeurs d'asile et de leurs enfants au regard de la nationalité et l'application éventuelle de règles visant à prévenir l'apatridie, les autorités des États membres sont confrontées au besoin d'obtenir d'urgence des informations sur le pays d'origine. Dans le cas des réfugiés ayant des racines en Syrie, il s'agira d'informations sur les législations, les politiques et les pratiques en Syrie. Ces renseignements sont souvent difficiles à trouver et à interpréter, ce qui peut avoir une incidence sur la bonne application des règles visant à prévenir l'apatridie qui sont en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe.

67. Il est par conséquent important que les États membres partagent leurs informations sur les pays d'origine et leurs expériences en matière d'application des **règles visant à prévenir l'apatridie dans de tels cas**. L'autre point très important est que ce partage d'informations sur les législations relatives à la nationalité et sur leur mise en œuvre dans la pratique porte également sur les informations concernant d'autres domaines juridiques pertinents. Pour évaluer le statut des personnes au regard de la nationalité (et déterminer s'il y a apatridie), il faut souvent disposer d'informations sur les éléments suivants :

- Le droit national de la famille, notamment le droit de la filiation et le droit du mariage ;
- Les lois religieuses (dans les cas où les règles applicables dépendent de la religion des personnes concernées, ce qui est le cas en Syrie par exemple) ;
- Les lois interreligieuses, c'est-à-dire les règles qui déterminent la loi religieuse applicable en cas de lien entre des personnes appartenant à différentes communautés religieuses ;
- Le droit international privé, c'est-à-dire quel droit s'applique dans les affaires transfrontalières ;
- Les problèmes liés aux (dysfonctionnements des) inscriptions à l'état civil (par exemple l'enregistrement des naissances et des mariages).

68. Une attention doit également être accordée :

- Aux problèmes de perte de documents, surtout ceux qui sont dus à un conflit ;
- Aux problèmes généraux de reconnaissance des documents délivrés dans un pays tiers. Ces règles diffèrent d'un État à l'autre. Un document reconnu dans un État membre du Conseil de l'Europe ne l'est pas nécessairement dans un autre État membre, ce qui est très problématique en cas de répartition des demandeurs d'asile et des réfugiés sur le territoire européen. Par ailleurs, dans l'Union européenne, il n'y a pas d'obligation de reconnaître des documents délivrés par un pays tiers, même si ces documents sont déjà reconnus dans un autre État membre de l'Union européenne.

69. Une question connexe et d'extrême importance est de **savoir si une détermination de l'apatridie effectuée dans un État membre du Conseil de l'Europe sera reconnue dans un autre État membre**. Un document de voyage délivré à une personne considérée comme apatride est reconnu comme tel dans les autres États. Il en va de même pour les cartes d'identité. En revanche, **il n'y a toujours pas d'obligation formelle de reconnaître le résultat d'une procédure de détermination de l'apatridie effectuée dans un autre État**, ce qui est très problématique lorsque des apatrides reconnus sont répartis sur le sol européen.

70. Il est souhaitable que le **CDCJ organise une série de réunions techniques d'experts de la nationalité pour échanger des informations et des bonnes pratiques concernant des groupes spécifiques (d'enfants) de migrants et de réfugiés**. D'autres parties prenantes de premier plan comme le HCR, le REM, l'ENS et la FRA devraient être invitées à ces réunions pour favoriser la bonne coopération, de même que des universitaires sélectionnés ayant une expertise spécifique des questions de nationalité et d'apatridie ou des connaissances pointues sur le pays d'origine. **Les résultats des discussions au cours de ces réunions pourraient faire l'objet d'une ou plusieurs publications à l'attention des décideurs et des praticiens sur le terrain.**

71. Ces réunions d'experts de la nationalité **combleraient un vide important afin de mieux identifier et déterminer l'apatridie** et, plus généralement, de garantir la bonne mise en œuvre de la CEN et d'autres engagements internationaux.

72. Le fondement juridique de ces réunions d'experts se trouve dans l'article 23(2) de la CEN : *« Les États Parties doivent coopérer entre eux et avec les autres États membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de l'organe intergouvernemental approprié du Conseil de l'Europe afin de régler tous les problèmes pertinents et de promouvoir le développement progressif des principes et de la pratique juridiques concernant la nationalité et les questions y afférentes. »*

73. L'invitation à participer à ces réunions devrait être envoyée à tous les États membres du Conseil de l'Europe, et ne pas se limiter aux États parties à la CEN. **Les réunions devraient également servir à promouvoir l'adhésion à la CEN de 1997 et à la Convention de 2006 et à sensibiliser aux principes énoncés dans les Recommandations n° R (99) 18 et CM/Rec(2009)13**. En outre, les États membres devraient être incités à mettre dûment en œuvre les obligations découlant de ces instruments. L'index sur l'apatridie de l'ENS devrait

être utilisé comme un outil pour soutenir le partage d'informations, le suivi et l'étalonnage des normes.

74. Les réunions devraient aussi servir à identifier les éléments et documents nécessaires pour former les responsables, notamment les juges.

75. La première des réunions techniques proposées devrait être consacrée **aux défis concrets qui se posent dans le domaine du droit de la nationalité et de la détermination de l'apatridie pour les réfugiés et les autres bénéficiaires d'une protection internationale ayant des racines en Syrie, ainsi que leurs enfants..** Du fait des questions complexes à examiner, il est conseillé de prévoir une réunion de quatre jours, ou bien deux réunions de deux jours.

76. Pendant cette première réunion technique proposée, il faudrait également discuter de la question de savoir si des réunions de suivi seraient souhaitables. Il faudrait en outre discuter de la question de savoir s'il y a lieu d'organiser d'autres réunions techniques, qu'elles aussi, seraient axées spécialement sur les migrants (et particulièrement les réfugiés) ainsi que leurs enfants ayant des racines dans d'autres pays ou régions. Il a été fait mention notamment de l'Érythrée, des Bidounes du Koweït, des Kurdes du Moyen-Orient, de la Libye, des Palestiniens et du Venezuela.