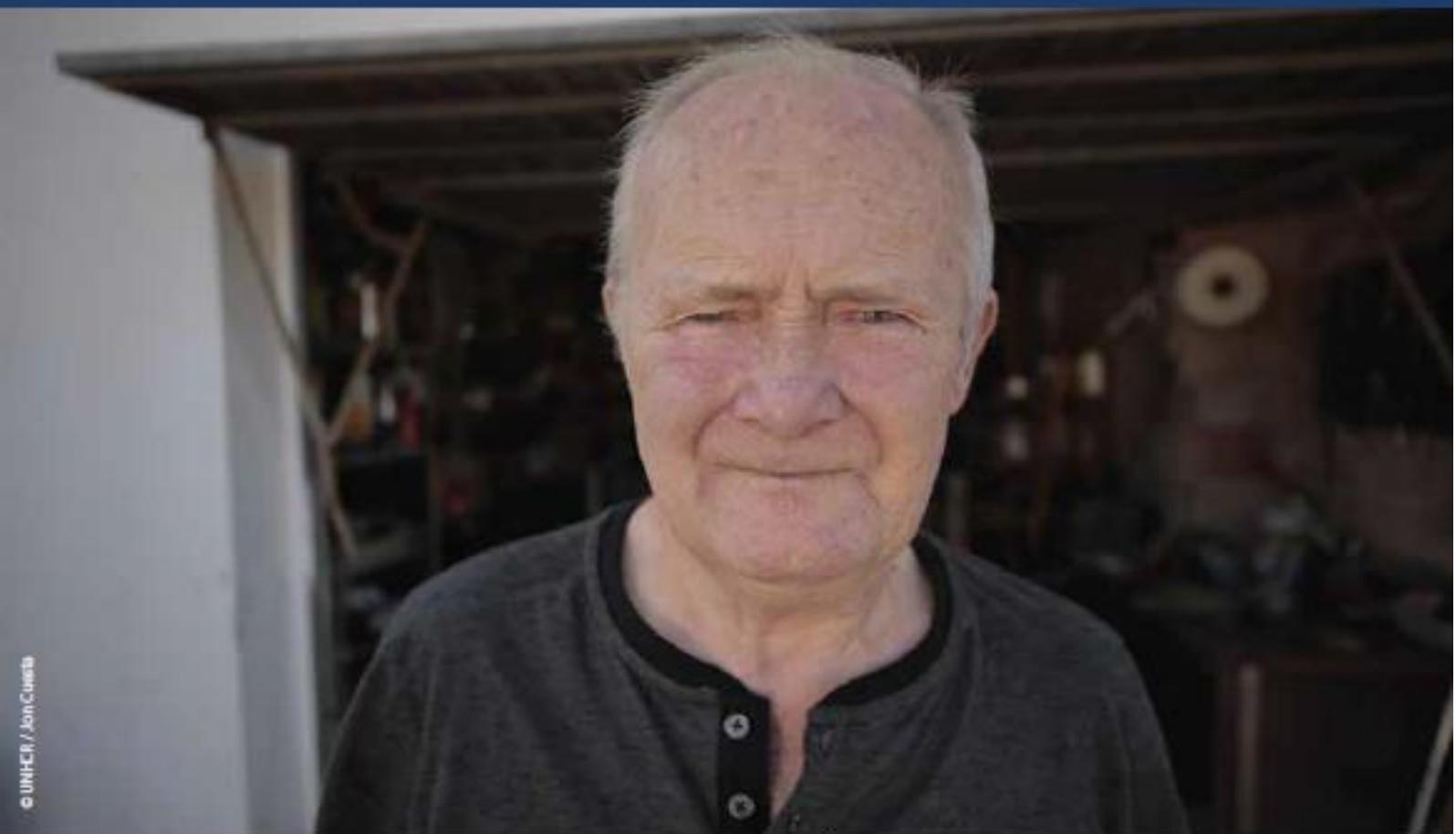


IDENTIFIER ET PROTÉGER LES PERSONNES APATRIDES EN EUROPE



RÉUNION TECHNIQUE D'EXPERTS
(Strasbourg, 23 Septembre 2021)

Document de discussion



Session 1 - Identifier et protéger les apatrides en Europe

Résultats attendus

Les participants sont invités à discuter et à élaborer des recommandations techniques concrètes sur les aspects couverts par la session. À cet égard, les participants devront :

- Discuter des lacunes, défis et difficultés pratiques et promouvoir les bonnes pratiques ;
- Identifier les domaines dans lesquels les États membres peuvent bénéficier d'un soutien technique ciblé pour élaborer et mettre en œuvre des réponses appropriées à l'apatridie ;
- Identifier les actions concrètes de suivi des États membres et, le cas échéant, fournir d'autres suggestions de mesures de suivi.

Modalités

Les participants sont invités à prendre activement part aux discussions afin de maximiser l'échange d'expériences, de politiques et de pratiques nationales, de difficultés rencontrées et d'apporter leur contribution aux questions à traiter, que ce soit au niveau national ou international.

Chaque session est dirigée par un modérateur qui agira en tant que facilitateur et dirigera les discussions. Le rapporteur général prendra note des points de vue exprimés par les participants et présentera des remarques finales à la fin de la réunion et lors de la conférence internationale du 24 septembre. Le résultat des discussions sera présenté dans le rapport final de la réunion technique.

Points de discussion

Pour faciliter l'échange de vues, quelques points sont mis en évidence ci-dessous et classés par ordre de priorité pour la discussion. Les questions ci-dessous ne sont que des indications, les participants sont invités à soulever d'autres questions qu'ils jugent pertinentes et si le temps le permet. Les sujets de discussion ont été regroupés sous des thèmes différents mais complémentaires. Les participants peuvent donc être appelés à partager leurs points de vue sur ces questions sous les différents angles des thèmes abordés.

Etablissement et mise en œuvre des procédures de détermination de l'apatridie (PDS) et des garanties procédurales, y compris l'accès à l'assistance judiciaire et l'évaluation des preuves

- Quels sont les principaux obstacles à la mise en place des PDS ? Comment peuvent-ils être surmontés ? Sur la base de votre expérience pratique, comment la (les) procédure(s) pourrait-elle(s) être plus efficace(s) et plus accessible(s) à la population concernée dans votre pays, en particulier la diffusion d'information sur cette (ces) procédure(s) ?
- Quelles garanties procédurales sont en place dans votre pays pour les apatrides, afin de garantir l'équité et l'efficacité ? Tous les individus ont-ils accès à la PDS, qu'ils aient ou non une résidence légale ou régulière ? Comment et quel type de services d'information et de conseil sont fournis ? Par qui ? Dans quelles langues ? L'accès à l'aide juridique est-il

possible dans le cadre d'une PDS ? Si oui, sous quelles conditions ? Existe-t-il un mécanisme d'assurance qualité pour les PDS ?

- Quels sont les droits accordés aux individus pendant les PDS ? Les individus pendant le PDS peuvent-ils avoir accès à un permis de séjour (temporaire) ? Peuvent-ils bénéficier d'autres droits socio-économiques (accès aux soins de santé, à l'éducation, au marché du travail, etc.)
- Comment est garanti le droit de ne pas être détenu ou expulsé pendant la procédure ?

L'accès à un titre de séjour et aux droits connexes pour les apatrides reconnus, notamment aux soins de santé et aux droits socio-économiques, tel que l'accès à l'emploi

- Les apatrides reconnus ont-ils accès au titre de séjour et si oui, sous quelles conditions ? Quelle est la durée de validité du titre de séjour ? Est-il renouvelable ? Ont-ils droit à un soutien quelconque pour les aider à demander un titre de séjour ? Sur la base de votre expérience pratique, quel autre soutien devrait être mis à disposition ?
- Quels documents (de voyage ou d'identité) sont fournis aux apatrides reconnus ?
- Les apatrides ont-ils accès aux soins de santé ? Quelles sont les aides sociales fournies ? Existe-t-il des facilités d'accès aux informations sur la santé, aux rendez-vous et à l'enregistrement auprès des services de santé ? Si oui, sont-elles inclusives et ciblées sur les apatrides en tenant compte de leur localisation, de leur langue et de leurs préférences en matière de communication ? Quel est le rôle des ONG et des organisations locales pour garantir l'accès à l'information ?
- Les apatrides reconnus ont-ils accès à la naturalisation facilitée ? A contrario, et compte tenu du fait que la Convention de 1954 exige des Etats qu'ils facilitent la naturalisation des apatrides dans la mesure du possible, quels sont les principaux obstacles qui empêchent l'Etat de prévoir une naturalisation facilitée ?
- Lorsque les États prévoient une naturalisation facilitée, quels sont les principaux obstacles à la naturalisation (par exemple, frais élevés, exigences de résidence prolongée, exigences rigides en matière de documentation et comment peut-on les surmonter ?

Introduction

1. La politique mondiale en matière d'apatridie comporte quatre objectifs principaux : l'identification et la protection des apatrides, ainsi que la prévention et la réduction de l'apatridie. Ce document de référence ¹ se concentre sur les deux premiers, l'identification et la protection des apatrides, qui constituent ensemble le régime international de protection des apatrides. ²
2. Le régime international de protection des apatrides trouve ses racines dans la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (la Convention de 1954), mais n'a acquis une large reconnaissance et une capacité opérationnelle qu'au cours des dernières décennies. Dans le cadre de son mandat spécifique à l'apatridie,³ le HCR a déployé des efforts considérables pour développer et renforcer l'impact de la Convention de 1954, en publiant des documents de politique générale pour faciliter l'interprétation et la mise en œuvre, en encourageant les adhésions et en promouvant l'introduction ou l'amélioration des procédures de détermination de l'apatridie.
3. Le régime de protection des apatrides incarne l'un des principes fondamentaux du régime international des droits de l'homme, à savoir que chaque individu doit voir ses droits fondamentaux respectés, indépendamment du statut de sa nationalité.

I. Régime de protection des apatrides en vertu de la Convention de 1954

4. La Convention de 1954 relative au statut des apatrides est à la base du régime de protection internationale des apatrides en établissant la définition universelle d'un apatride et en définissant des droits spécifiques aux apatrides. En août 2021, 96 États étaient parties à la Convention, dont 40 États membres du Conseil de l'Europe, ce qui en fait une convention largement soutenue dans la région.
5. Qu'un État ait ou non adhéré à la Convention de 1954, la définition énoncée à l'art. 1(1) a été acceptée comme faisant partie du droit international coutumier tel que conclu par la Commission du droit international.⁴ En pratique, cela signifie que cette définition est contraignante pour tous les États, et pas seulement pour les États qui ont adhéré à la Convention de 1954.

¹ Les éléments de ce document de référence ont été préparés avec le soutien de Katja Swider, professeur assistant au Centre d'Amsterdam pour le droit des migrations et des réfugiés. Le document vise à éclairer les discussions qui auront lieu lors de la réunion d'experts (23 septembre 2021) en mettant en évidence les normes et orientations internationales pertinentes, les développements juridiques récents et les défis à relever. Les opinions exprimées sont la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe ou du HCR.

² Voir, par exemple, HCR, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides*, n° 106 (LVII), (6 octobre 2006) ; et Résolution de l'Assemblée générale n° A/RES/50/152 du 9 février 1996.

³ Le mandat a été progressivement établi et élargi dans une série de résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, notamment la résolution n° 3274 (XXIX) du 10 décembre 1974 ; la résolution n° 31/36 du 30 novembre 1976 ; la résolution n° 50/152 du 21 décembre 1995 ; la résolution n° A/RES/50/152 du 9 février 1996 ; la résolution n° 61/137 du 19 décembre 2006 ; la résolution n° 67/149 du 20 décembre 2012 ; et la résolution n° 68/141 du 18 décembre 2013. Voir plus loin M. Manly, 'UNHCR's Mandate and Activities to Address Statelessness' in *Nationality and Statelessness under International Law* by A. Edwards and L. van Waas (eds.), (CUP 2014), p. 111 ; et M. Seet, 'The Origins of UNHCR's Global Mandate on Statelessness', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, No. 1, (1 March 2016), pp. 7-24.

⁴ Page 49 de la Commission du droit international, *Articles sur la protection diplomatique avec commentaires*, 2006, accessible à l'adresse <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>.

6. Le préambule de la Convention de 1954 considère qu'il est important de : *réglementer et améliorer le statut des apatrides ; assurer aux apatrides l'exercice le plus large possible des [...] droits et libertés fondamentaux.*

1. Les droits énoncés dans la Convention de 1954

7. La Convention de 1954 contient une liste de droits qui doivent faire partie du niveau minimum de protection des apatrides. Ces droits sont garantis dans une mesure différente selon le statut juridique de l'apatride et son degré d'attachement à l'Etat contractant.⁵ Certains droits, selon la Convention, sont accessibles à tout apatride présent sur le territoire d'un Etat partie, comme le droit aux pièces d'identité (art. 27), le droit d'ester en justice (art. 16), et le droit à l'enseignement primaire (art. 22). La jouissance d'autres droits dépend du fait que la personne ait un droit de séjour légal ou que l'Etat partie soit son lieu de résidence habituel.⁶ Cela concerne notamment le droit au travail (art. 17), le droit aux prestations sociales (article 24) et le droit d'obtenir des documents de voyage (article 28). En outre, l'accès à certains droits peut être subordonné aux mêmes exigences que celles qui s'appliquent aux étrangers en général,⁷ par exemple le droit de circuler librement sur le territoire de l'Etat (art. 26), tandis que d'autres droits doivent être accordés sur la même base que pour les ressortissants nationaux, comme la liberté de religion (art. 4) et le droit à l'enseignement primaire (art. 22.(1)).
8. Lors de l'interprétation du contenu de la Convention, il est important de tenir compte des développements du droit international qui ont eu lieu depuis son adoption, tant en ce qui concerne l'apatridie en particulier que les droits de l'homme en général. Bon nombre des droits énumérés dans la Convention ont été inclus par la suite dans des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme d'application générale et formulés en termes absolus, de sorte que leur jouissance ne dépend pas de l'ensemble complexe de facteurs qui figurent dans la Convention de 1954. Ces traités ultérieurs peuvent offrir une formulation plus forte, de meilleures possibilités de mise en œuvre et une application géographique plus large. Par conséquent, les apatrides peuvent être davantage protégés par ces instruments juridiques en ce qui concerne la jouissance de certains droits. Le droit à l'enseignement primaire est, par exemple, garanti par la Convention relative aux droits de l'enfant comme un droit absolu pour tout enfant (article 28). La Convention relative aux droits de l'enfant dispose de mécanismes de suivi d'application plus solides que la Convention de 1954,⁸ et d'un taux d'adhésion nettement plus élevé.⁹ Étant donné que tous les États parties à la Convention de 1954 sont également parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, cela signifie concrètement que les enfants apatrides ont droit à l'enseignement primaire dans tous les États qui ont ratifié

⁵ Voir pour une discussion détaillée du système de protection des droits de la Convention de 1954, également à la lumière d'autres conventions pertinentes sur les droits de l'homme, dans L. van Waas, *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, (Intersentia 2008), pp. 215-410 ; Voir également K. Bianchini, *The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons : Procedures and Practice in Selected EU States*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de York, Royaume-Uni, en avril 2015, pp. 70-71. Le HCR interprète les échelles de droits dans le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paras. 129-139.

⁶ Voir également le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paragraphes 132-139.

⁷ Cette exigence ne devrait pas être impossible à respecter pour les apatrides en raison de leur apatridie, voir Convention de 1954 relative au statut des apatrides, art. 6.

⁸ Comme le Comité des droits de l'enfant avec son système de rapports périodiques, conformément aux art. 43-44 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant de 1989.

⁹ Adhésion de tous les États admissibles, à l'exception des États-Unis, soit 196 États.

la Convention de 1954. De même, la liberté de religion est garantie à toute personne sans discrimination en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 18), tandis que la Convention de 1954 exige simplement que les États traitent les apatrides aussi favorablement que les nationaux dans l'exercice de la liberté de religion (article 4). Un autre exemple est la liberté d'association, qui n'est garantie par l'article 15 de la Convention de 1954 que dans la mesure où elle est apolitique et sans but lucratif, et seulement si les apatrides résident de manière régulière sur le territoire de l'Etat ; elle ne doit être protégée que dans la mesure où le droit à la liberté d'association des autres étrangers est protégé. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit la liberté d'association à toute personne, sans restriction quant au type d'association, et sans la limiter explicitement aux personnes ayant une résidence légale.¹⁰ En 2014, le HCR a clarifié le régime de protection des apatrides à la lumière des développements ultérieurs du droit international dans son [Manuel sur la protection des apatrides](#).

9. En raison de ces évolutions ultérieures du droit international des droits de l'homme, la Convention de 1954 ne peut être appliquée aux situations contemporaines d'apatridie sans tenir compte des normes plus récentes en matière de droits de l'homme, qui ont pour effet de compléter la liste des droits dont bénéficient les apatrides et de simplifier certaines de la Convention de 1954.

2. Droits uniques de la Convention de 1954

10. Toutefois, la Convention de 1954 garantit certains droits uniques qui sont importants pour les apatrides et qui ne peuvent être dérivés d'autres traités relatifs aux droits de l'homme d'application plus générale.¹¹ Il s'agit, par exemple, du droit aux documents d'identité pour les apatrides, du¹² droit aux documents de voyage pour les apatrides qui ont un permis de séjour dans l'Etat hôte (art. 28), de la protection contre l'expulsion des apatrides résidant légalement (art. 31) et du droit à une assistance administrative équivalente à celle que les autres étrangers pourraient normalement obtenir de l'Etat dont ils ont la nationalité (art. 25). Un principe crucial inscrit dans la Convention de 1954 est que, dans l'accès aux droits de la Convention, aucune exigence ne peut être imposée aux apatrides qu'ils ne peuvent pas respecter du fait de leur apatridie (art.6). Ce principe semble presque trop évident pour être mentionné, car sa non-application invaliderait les droits consacrés par la Convention, mais dans la pratique, les apatrides sont souvent tenus de se conformer à des exigences (souvent bureaucratiques) qu'ils ne peuvent pas remplir parce qu'ils n'ont pas de nationalité.¹³ Ces

¹⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, art. 22. Cet article n'est pas absolu et peut être limité, notamment si les restrictions sont "prévues par la loi et [...] nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public [...], de la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou de la protection des droits et libertés d'autrui".

¹¹ Voir le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paragraphe 143. Voir également K. Bianchini, *The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons : Procedures and Practice in Selected EU States*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de York, Royaume-Uni, en avril 2015, p. 69, pp. 71-75 ; L. van Waas, *Nationality Matters. L'apatridie en droit international*, (Intersentia 2008), p. 359-387.

¹² Convention de 1954 relative au statut des apatrides, art. 27. Certains Etats qui ont adhéré à la Convention de 1954 ont émis une réserve concernant le droit aux documents d'identité, notamment l'Autriche, la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la Lettonie et la Moldavie.

¹³ Le Comité néerlandais des affaires migratoires, par exemple, s'est appuyé sur cette disposition de la Convention pour faire valoir que les procédures administratives néerlandaises d'enregistrement de l'apatridie étaient en contradiction avec les obligations internationales des Pays-Bas au titre de la Convention de 1954, puisque les apatrides étaient tenus de fournir des documents qu'ils ne pouvaient obtenir du fait de leur apatridie. Voir Adviescommissie Vreemdelingenzaken (Comité consultatif néerlandais des affaires migratoires), *Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, (décembre 2013) [disponible uniquement en néerlandais], p. 72.

exigences n'ont pas nécessairement pour but de discriminer les apatrides, mais résultent simplement de l'hypothèse selon laquelle tout le monde a une nationalité qui peut fournir à ses ressortissants des documents de base.

3. Droit de résidence légale

11. La Convention de 1954 ne garantit pas explicitement aux apatrides un droit de résidence légale. Cependant, être autorisé à être présent dans le pays est souvent la première étape et une condition préalable importante pour accéder aux droits légaux et aux services essentiels, y compris ceux prévus par la Convention de 1954. Étant donné que la résidence légale des non-nationaux est souvent établie sur la base de documents de voyage étrangers et que l'on part du principe que tout le monde est ressortissant d'au moins un État, les apatrides peuvent être confrontés à d'importantes difficultés pour légaliser leur séjour n'importe où si aucun État ne veut et ne peut leur fournir les documents (de voyage) appropriés, ou en l'absence d'une identité légale spécifique pour les apatrides. Par conséquent, même en l'absence d'un droit explicite à la résidence légale dans la Convention de 1954, le HCR estime que la résidence légale d'un apatride est nécessaire pour "remplir l'objet et le but"¹⁴ de la Convention de 1954. Cela ressemble au discours juridique international sur les réfugiés - la Convention de 1951 ne contient pas explicitement un droit à un statut de résidence légale (simplement le principe de non-refoulement), mais il a été largement accepté que sans accorder aux réfugiés une forme de permis de résidence légale, il est impossible de remplir l'objet et le but de la Convention de 1951. La légalisation de la résidence des apatrides est considérée comme faisant partie de la compréhension contemporaine d'un régime de protection des apatrides, et la plupart des États qui ont des PDS attachent des droits de résidence automatiques à la reconnaissance d'un individu comme apatride.¹⁵ La Belgique est actuellement la seule exception connue où les droits de résidence ne sont pas une conséquence automatique de la reconnaissance du statut d'apatride, mais une personne reconnue comme apatride peut demander un permis de résidence après la détermination de son statut d'apatride. Les Pays-Bas ont également annoncé leur intention de ne pas lier les droits de résidence à la détermination du statut d'apatride, bien que la législation pertinente n'ait pas encore été adoptée.¹⁶

¹⁴ *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), p. 52, paragraphe 147.

¹⁵ La plupart des États dotés d'un PDS accordent un droit à la résidence légale aux personnes dont il a été déterminé qu'elles sont apatrides. Voir ENS Briefing Paper de septembre 2021 (p. 21), et ENS, *Good Practice Guide on Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons*, (décembre 2013), p. 36. Cela ne signifie pas que tous les apatrides doivent se voir accorder une résidence légale. Par exemple, les États parties à la Convention de 1954 ne sont pas obligés de légaliser la résidence des apatrides qui ont une "perspective réaliste, dans un avenir proche, d'obtenir une protection conforme aux normes de la Convention de 1954 dans un autre État" et de ceux qui "renoncent volontairement à une nationalité parce qu'ils ne souhaitent pas être ressortissants d'un État particulier ou dans la conviction que cela conduira à l'octroi d'un statut de protection dans un autre pays" (Voir HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, (Genève 2014), p. 54-56). La Convention de 1954 contient également, tout comme la Convention de 1951 sur les réfugiés, un certain nombre de motifs d'exclusion pour certaines catégories d'apatrides.

¹⁶ Voir la proposition législative du 18 décembre 2020, n° 35 687 (version 2), disponible ici : www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35687 , [consulté le 30 août 2021, en néerlandais]. Voir également K. Swider "Wat is de betekenis van nieuwe staatloosheidwetgeving voor de praktijk ?", *Verblijfblog* 3 mars 2021 [en néerlandais]. Voir également K. Bianchini, *The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons : Procedures and Practice in Selected EU States*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de York, Royaume-Uni, en avril 2015, p. 143-144.

II. Identification des apatrides et détermination du statut d'apatride

12. L'identification des apatrides n'est pas, et ne doit pas être, un objectif final en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre d'autres objectifs politiques. Afin de mettre en œuvre toute politique visant spécifiquement l'apatridie, il est important de savoir qui est apatride. La mise en œuvre d'un régime de protection spécifique à l'apatridie nécessite d'identifier les bénéficiaires des droits pertinents, mais certains mécanismes de prévention de l'apatridie exigent également de savoir si une personne est apatride ou risque de l'être. Par exemple, l'article 1 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie établit des règles pour l'acquisition de la nationalité sur la base de la naissance sur le territoire d'un État contractant si une personne serait autrement apatride. Si un tel enfant veut bénéficier de ce droit, le fait d'être "autrement apatride" doit être établi ; ou, si l'acquisition est retardée, l'apatridie réelle d'un enfant doit être établie. De même, pour faciliter la naturalisation des apatrides, il faut établir qui est apatride et a donc droit à une naturalisation facilitée.
13. Les apatrides peuvent avoir un intérêt à établir le fait juridique de leur apatridie en dehors du contexte de l'accès aux droits de la Convention de 1954 ou de la tentative d'acquisition d'une nationalité. L'apatridie peut également être pertinente dans les litiges de droit privé, tels que les mariages, les divorces et les lois régissant les noms patronimiques.¹⁷ Il est donc important que les mécanismes d'identification des apatrides ne soient pas strictement limités à la mise en œuvre des politiques de protection et de prévention ou de réduction de l'apatridie, mais soient largement accessibles à toute personne susceptible de vouloir établir le fait juridique de son apatridie pour quelque raison que ce soit.
14. La mise en place de procédures de détermination de l'apatridie qui fonctionnent bien est un élément crucial de l'objectif d'identification et reste un défi majeur.
15. La Convention de 1954 n'impose pas aux États parties l'obligation explicite d'établir des procédures de détermination de l'apatridie. L'obligation implicite de le faire a toutefois été déduite de la Convention de 1954 par le HCR,¹⁸ de la même manière que l'obligation de déterminer le statut de réfugié a été déduite de la Convention de 1951 par le HCR.¹⁹ En effet, il est impossible d'établir qui peut bénéficier des droits énumérés dans les Conventions de 1954 et de 1951 sans une procédure de détermination du statut. L'objectif de la Convention de 1954 de réglementer et d'améliorer le statut des apatrides ne peut être atteint si ce statut n'est pas formalisé et si l'accès à ce statut n'est pas réglementé de manière adéquate.²⁰ De nombreux États ont introduit des procédures de détermination du statut d'apatride, ou travaillent à leur introduction, ce qui étaye cette interprétation par la pratique des États. En outre, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans sa récente décision de

¹⁷ Par exemple, voir l'arrêt du Conseil d'État néerlandais (en néerlandais - *Raad van State*) n° 201310945/1/A3 (ECLI:NL:RVS:2014:2760) du 23 juillet 2014.

¹⁸ *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014). Voir également Réseau européen sur l'apatridie, *Guide de bonnes pratiques sur la détermination de l'apatridie et le statut de protection des apatrides*, (décembre 2013), p. 5-6.

¹⁹ Voir, par exemple, le HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, (1979, tel que réédité en janvier 1992), n° HCR/IP/4/FR/REV.1, en particulier par. 189.

²⁰ Il est théoriquement possible de protéger les apatrides sans les identifier si les apatrides peuvent être couverts de manière adéquate et efficace par des régimes de protection d'application générale. Katia Bianchini montre toutefois dans sa thèse que les États qui ne disposent pas de régimes de protection spécifiques à l'apatridie en Europe offrent aux apatrides un niveau de protection inférieur à celui des États qui disposent de tels régimes de protection spécifiques. Voir K. Bianchini, *The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons : Procedures and Practice in Selected EU States*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de York, Royaume-Uni, en avril 2015.

décembre 2020, *Zhao c. Pays-Bas*, a confirmé l'importance des procédures de détermination de l'apatridie dans la sauvegarde de l'accès au droit des enfants à acquérir une nationalité en vertu du PIDCP.²¹

16. En 2014, le HCR a publié le Manuel sur la protection des apatrides, contenant des lignes directrices détaillées sur l'établissement et la mise en œuvre de procédures nationales de détermination de l'apatridie. L'obligation d'établir des procédures de détermination de l'apatridie n'étant qu'implicite dans les traités, le HCR reconnaît que " [l]es États disposent d'un large pouvoir discrétionnaire dans [leur] conception et leur fonctionnement ". Une procédure est qualifiée de procédure de détermination de l'apatridie si "la détermination de l'apatridie [est] un objectif spécifique du mécanisme en question".²²
17. Certaines études ont montré que les Etats qui ne disposent pas de régimes de protection spécifiques pour les apatrides n'appliquent souvent pas pleinement les dispositions de la Convention de 1954, même s'il existe, au sein des systèmes nationaux, des mécanismes permettant aux apatrides d'améliorer leur situation humanitaire.²³ Il est donc important pour les Etats d'inclure la détermination de l'apatridie comme un objectif spécifique d'une procédure dédiée.
18. Les Etats qui disposent de mécanismes juridiques explicites pour identifier les bénéficiaires de la protection de la Convention de 1954 veillent également, dans une large mesure, à ce que ceux qui sont reconnus comme apatrides accèdent à un ensemble minimal de droits conformément aux dispositions de la Convention. Cela ne signifie toutefois pas que tous les apatrides de ces Etats bénéficient d'un niveau de protection conforme aux exigences de la Convention de 1954. Les lacunes dans les mécanismes d'identification de l'apatridie peuvent conduire à ce que des apatrides ne soient pas reconnus comme tels et, par conséquent, à ce qu'ils ne puissent pas bénéficier des régimes de protection nationaux.
19. Il est important de rappeler que la détermination de l'apatridie est un acte déclaratoire et non constitutif. La procédure de détermination de l'apatridie ne *crée* pas l'apatridie, mais *reconnaît* simplement le fait juridique de l'apatridie, qui existe indépendamment du fait qu'il soit reconnu par une procédure de détermination ou non. Les procédures de détermination ne font que déclarer le fait juridique de l'apatridie et l'incorporer dans les mécanismes juridiques et bureaucratiques pertinents. La détermination de l'apatridie est donc inévitablement un processus imparfait, et certaines personnes apatrides ne pourront pas être reconnues comme telles, par exemple parce que les preuves pertinentes peuvent manquer ou être mal interprétées, ou parce qu'il peut y avoir divers obstacles formels et informels à l'accès à la procédure, etc.²⁴

²¹ *Zhao c. Pays-Bas* (2020) CCPR/C/130/D/2918/2016 (Comité des droits de l'homme des Nations unies, 28 décembre 2020), para. 10.

²² Voir le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), et les Principes directeurs qui ont précédé la publication du Manuel, en particulier HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n° 1 : La définition de l'expression "apatride" à l'article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, (20 février 2012) ; HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n° 2 : Procédures permettant de déterminer si une personne est un apatride*, (5 avril 2012) ; et HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n° 3 : Le statut des apatrides au niveau national*, (17 juillet 2012).

²³ K. Bianchini, *La mise en œuvre de la Convention relative au statut des apatrides : Procedures and Practice in Selected EU States*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de York, Royaume-Uni, en avril 2015.

²⁴ K. Bianchini, *The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons : Procedures and Practice in Selected EU States*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de York, Royaume-Uni, en avril 2015 ; Voir également K. Swider, " Statelessness Determination in the Netherlands ", *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, n° 2014-04, (mai 2014). Voir également le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paragraphe 69.

20. Le HCR a élaboré des lignes directrices sur la manière de réduire ces obstacles et les imperfections des procédures de détermination de l'apatridie et de réduire autant que possible la sous-inclusion. Un obstacle commun qu'il est important d'éviter est d'exiger que les apatrides aient déjà un permis de séjour avant de demander le statut d'apatride. De nombreux apatrides ne sont pas en mesure de légaliser leur résidence précisément en raison de leur apatridie, et le fait d'exiger qu'ils aient un permis de séjour crée une situation sans issue, rendant la procédure de détermination de l'apatridie inefficace pour ceux qui en ont le plus besoin. Le HCR insiste sur le fait que les procédures de détermination de l'apatridie ne devraient pas être conditionnées par l'obtention préalable d'une autorisation de séjour, et ce principe a également été confirmé par la pratique des Etats. Aucun des Etats qui appliquent des procédures efficaces de détermination de l'apatridie n'exige que les individus détiennent un statut de résidence avant d'accéder à la procédure.²⁵
21. Un autre obstacle important à l'accès au statut d'apatride concerne le caractère volontaire du statut d'apatride. Il n'est pas pertinent, pour la définition d'un apatride, de savoir si la personne a provoqué son apatridie de quelque manière que ce soit, et ce facteur devrait donc également être sans incidence sur l'issue d'une procédure de détermination de l'apatridie.²⁶
22. Une sous-inclusion peut également se produire si une procédure de détermination exclut les apatrides qui ont eu une nationalité dans le passé ou qui peuvent en acquérir une à l'avenir. La définition internationale d'un apatride ne définit pas une personne apatride comme quelqu'un qui n'a jamais eu de nationalité ou qui ne peut en obtenir une à l'avenir. Par conséquent, les procédures de détermination de l'apatridie doivent se concentrer sur le statut d'un individu au moment de la détermination²⁷ afin d'éviter la sous-inclusion. Enfin, il arrive que les personnes qui tombent sous le coup des clauses d'exclusion des Conventions de 1954 ne puissent être reconnues comme apatrides en vertu des règles des procédures nationales de détermination, ce qui entraîne également une sous-inclusion.²⁸ Une telle pratique contredit l'interprétation par le HCR des clauses d'exclusion, selon laquelle ces clauses empêchent simplement certaines catégories de personnes de bénéficier d'une protection, mais ne sont pas censées empêcher l'établissement du fait juridique de l'apatridie d'une personne qui n'a pas de nationalité.
23. Alors que la sous-inclusion a pour conséquence d'exclure les apatrides de la protection dont ils ont besoin, et constitue la principale préoccupation du HCR, certains Etats membres du Conseil de l'Europe appliquent des définitions de l'apatride qui peuvent entraîner une sur-inclusion, par rapport à la définition internationale de l'apatride. Certains Etats définissent un "apatride" non pas par son absence de nationalité, mais par l'absence de *preuve* de sa nationalité. Le HCR plaide contre les définitions trop inclusives de l'apatride²⁹, afin de disposer d'un régime mondial de protection contre l'apatridie cohérent et constant.
24. Le Manuel du HCR sur la protection des apatrides aborde un certain nombre d'autres aspects pratiques auxquels les autorités peuvent être confrontées lors de l'introduction d'une

²⁵ Briefing Paper de l'ENS de septembre 2021.

²⁶ Le caractère volontaire pourrait toutefois, dans le cadre du régime actuel de l'apatridie, devenir pertinent lorsqu'il s'agit de décider de la forme et de l'étendue de la protection à laquelle une personne apatride a droit, voir le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paras. 51, 158-162. Voir plus en détail au chapitre 7, section 7.3.

²⁷ *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paragraphe 50.

²⁸ Par exemple, les règles d'immigration du Royaume-Uni, partie 14 : apatrides, section 402, qui stipulent qu'une "personne est exclue de la reconnaissance en tant qu'apatride" si elle appartient à la catégorie de personnes exclues de l'application de la Convention de 1954.

²⁹ Voir, par exemple, HCR Arménie, *Question sur la nationalité et l'apatridie en Arménie*, (mars 2013), p. 60.

nouvelle procédure de détermination du statut d'apatride, tels que les Etats qui doivent être considérés comme des Etats de nationalité potentielle ; les preuves qui devraient être admissibles et la manière dont elles devraient être évaluées et ce qu'il faut faire si un apatride demande également l'asile, etc.

25. L'un des principaux défis persistants de la détermination de l'apatridie concerne les exigences en matière de preuve. Par définition, il n'existe pas d'Etat "par défaut" dont on peut attendre, sur la base du lien de nationalité, qu'il fournisse à l'individu des documents d'identité ou de voyage ou toute autre preuve documentaire pertinente. Cela ne veut pas dire que dans tous les cas d'apatridie, il n'y aurait pas d'Etat désireux et capable de fournir des preuves documentaires de l'identité de l'individu, de ses liens familiaux ou de son historique de résidence. Certains cas d'apatridie sont en fait très bien documentés.³⁰ Il s'agit toutefois de cas assez exceptionnels, et il n'est donc pas possible d'imposer à chaque individu de fournir des types spécifiques de documents délivrés par l'Etat au cours d'une procédure de détermination de l'apatridie. Le manuel du HCR souligne donc l'importance de prendre en compte un large éventail de preuves juridiques et factuelles que le demandeur pourrait être en mesure de fournir, y compris le témoignage du demandeur, le certificat de mariage, le livret militaire, les certificats scolaires, les certificats médicaux, les documents d'identité et de voyage des parents, et le témoignage oral sous serment des voisins et des membres de la communauté. Le niveau de preuve doit tenir compte des difficultés inhérentes à la preuve de l'apatridie et, par conséquent, l'apatridie doit être établie à un "degré raisonnable", et la charge de la preuve doit être partagée entre l'Etat et l'individu, car l'Etat peut être mieux équipé pour mener les enquêtes nécessaires. (voir les paragraphes 83-93)
26. Pour être efficaces, les procédures de détermination de l'apatridie doivent également respecter des normes procédurales de caractère plus général, ancrées dans les principes de bonne gouvernance, d'Etat de droit et de protection des droits de l'homme. Il s'agit notamment de l'accessibilité linguistique et pratique de la procédure pour la population cible, ainsi que de son équité, de sa transparence et de sa clarté. En ce qui concerne l'accessibilité pratique de la procédure, le HCR fixe des normes pour la protection minimale des demandeurs en attente de la détermination de leur apatridie,³¹ et exhorte les États à éviter les détentions arbitraires et à sauvegarder l'intérêt supérieur de l'enfant au cours de ces procédures.³² Le HCR insiste également sur le fait que les décisions relatives à la détermination de l'apatridie doivent être motivées, ne doivent pas prendre trop de temps et qu'il doit être possible de faire appel contre une décision défavorable en première instance.

³⁰ Voir, par exemple, le jugement néerlandais Court of 's Gravenhage (en néerlandais *Rechtbank 's Gravenhage*) n° AWB 11/39533 et AWB 11/39534 du 8 décembre 2011. Voir également K. Swider, " Statelessness Determination in the Netherlands ", *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, n° 2014-04, (mai 2014), " Anya's story " aux pages 19-20.

³¹ Les personnes en attente de la détermination de leur statut d'apatride bénéficient d'un ensemble de droits sur la base des Conventions de 1954, parmi lesquels le droit à la propriété, l'accès aux tribunaux, le rationnement, l'éducation publique, l'assistance administrative, la liberté de religion, le droit aux papiers d'identité, le droit d'exercer une activité indépendante, la liberté de mouvement à l'intérieur d'un Etat et la protection contre l'expulsion. Il est également recommandé d'accorder à ces personnes le droit d'exercer un emploi salarié. Voir le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paras. 147-152.

³² *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (Genève 2014), paragraphes 68-70, 71, 112-115, 119.