

CONCRÉTISER LE DROIT DE CHAQUE ENFANT À LA NATIONALITÉ EN EUROPE



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

Document de discussion



SESSION 2 - Prévenir et réduire l'apatridie en Europe, y compris les conséquences possibles de l'apatridie des enfants

Résultats escomptés

Les participants sont invités à discuter et à élaborer des recommandations techniques concrètes sur la prévention et la réduction de l'apatridie en Europe, y compris les conséquences possibles de l'apatridie des enfants. À cet égard, les participants devront :

- Discuter des lacunes à combler, partager les défis et les 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 de suivi concrètes des États membres et, le cas échéant, fournir d'autres suggestions de suivi.

Modalités

Les participants sont encouragés à prendre part aux discussions le plus activement possible afin de maximiser le partage d'expériences et de bonnes pratiques, en vue d'inspirer des solutions possibles aux difficultés rencontrées.

Chaque session est dirigée par un modérateur qui agira en tant qu'animateur et dirigera les discussions. Le rapporteur général prendra note des points de vue exprimés par les participants et présentera les principales observations finales à la fin de la réunion technique 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 questions sont mises en évidence ci-dessous et classées 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 importantes. 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.

Mise en œuvre des principes régissant l'acquisition et la privation de la nationalité et des critères connexes - Le rôle des juges et des autorités nationales

- Quels sont les obstacles à la naturalisation auxquels sont confrontés les migrants/réfugiés apatrides et comment l'article 32 de la Convention de 1954 peut-il être mis en œuvre au mieux dans la pratique (par exemple, réduction des exigences en matière de résidence, exemptions des exigences en matière de documentation ou de test linguistique, exemption des exigences en matière de "bonne moralité"/de condamnation pénale, etc.) ?
- Dans le contexte des populations apatrides in situ à grande échelle, pourriez-vous fournir des exemples de stratégies efficaces pour réduire et résoudre l'apatridie. Sur la base de votre expérience pratique, que peut-on faire de plus ?

- Pour quels motifs un individu peut-il être privé de sa nationalité ? Quelles sont les garanties procédurales contre une décision arbitraire ? Les individus ont-ils accès à une aide juridique et à des droits de recours ?
- Comment le statut d'apatride potentiel est-il identifié dans le contexte de la privation de la nationalité ?
- Comment introduire et mettre en œuvre au mieux des garanties juridiques pour éliminer le risque d'apatridie découlant de la privation, de la perte ou de la renonciation à la nationalité ?

Prévenir l'apatridie des enfants et garantir des procédures adaptées aux enfants

- Quels sont les principaux obstacles à l'introduction et/ou à la mise en œuvre de garanties juridiques dans les lois sur la nationalité afin de prévenir l'apatridie des enfants ?
- Comment et quand l'identification, la détermination et l'enregistrement de la nationalité (ou de l'apatridie) d'un enfant ont-ils lieu (ou devraient-ils avoir lieu) à la naissance ou après celle-ci, afin de garantir que tous les enfants autrement apatrides acquièrent une nationalité le plus tôt possible après leur naissance ?
- Quels sont les obstacles spécifiques à l'enregistrement des naissances et comment les surmonter au mieux pour garantir que la naissance de chaque enfant soit enregistrée et qu'il obtienne un acte de naissance (par exemple, exigences en matière de documentation, manque d'information, procédures complexes, absence de reconnaissance des actes de naissance ou de la parentalité, pratiques ou comportements discriminatoires, etc.)
- Comment traiter les risques spécifiques d'apatridie auxquels sont confrontés les enfants réfugiés/enfants de réfugiés nés en transit, en mer, dans des camps, dans le pays et incapables de s'adresser aux ambassades pour la confirmation/l'acquisition de la nationalité ? Quelles garanties sont en place dans les pays et comment les mettre en œuvre au mieux ?
- Quels sont les critères à remplir par les apatrides dans le cadre d'une naturalisation ? Comment déterminer le contenu d'une résidence légale et habituelle ?
- Sur la base de votre expérience pratique, comment les procédures de détermination de l'apatridie peuvent-elles être plus adaptées aux enfants, en particulier aux enfants non accompagnés ?

Introduction

1. Le droit international établit des normes pour la prévention et la réduction de l'apatridie, y compris l'apatridie des enfants. Il est possible de mettre fin à l'apatridie, mais cela nécessite l'établissement de garanties juridiques dans le droit national et leur mise en œuvre dans les politiques et les pratiques, ainsi que l'implication d'une série d'acteurs. Les bonnes pratiques existent et peuvent être mises à profit pour soutenir les efforts de lutte contre l'apatridie. Des exemples seront mis en évidence tout au long de ce document¹, ainsi que des défis communs et des actions suggérées pour les relever.
2. Les États sont compétents pour fixer les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité (généralement fondées sur des liens familiaux ou territoriaux) dans les limites établies par le droit international.² Les principales limites pertinentes fixées par le droit international comprennent la prévention de l'apatridie, la non-discrimination, l'égalité entre hommes et femmes et le caractère non arbitraire.³ Toutefois, les conflits entre les lois sur la nationalité, l'absence de garanties dans la législation pour prévenir l'apatridie, la succession d'États, la discrimination et les obstacles administratifs ou juridiques à l'enregistrement des faits d'état civil peuvent conduire à l'apatridie ou à un risque d'apatridie pour les individus. Des instruments internationaux et régionaux ont été établis pour faire face à ces risques, notamment la Convention des Nations unies relative au statut des apatrides (Convention de 1954),⁴ la Convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961)⁵ et la Convention européenne sur la nationalité de 1997 (CNE de 1997).⁶

I. Prévention de l'apatridie à la naissance

1. Les enfants touchés par l'apatridie en Europe

3. La nationalité est généralement acquise à la naissance, soit par les parents (*jus sanguinis*), soit par le lieu de naissance (*jus soli*). Les États d'Europe et du monde entier (à l'exception de la région des Amériques) privilégient aujourd'hui une approche fondée principalement sur *le jus sanguinis*. La plupart des enfants acquièrent donc automatiquement une nationalité de l'un ou de leurs deux parents par filiation. Cependant, certains enfants peuvent ne pas être en mesure d'hériter de la nationalité de leurs parents pour différentes raisons (notamment des lacunes ou des conflits dans les lois sur la nationalité, des obstacles pratiques ou la discrimination). S'ils sont nés dans un pays

¹ Les éléments de ce document de référence ont été préparés avec le soutien de Mme Nina Murray, responsable de la politique et de la recherche (Réseau européen sur l'apatridie). Le document vise à éclairer les discussions lors de la réunion d'experts (23 septembre 2021) en soulignant les normes et orientations internationales pertinentes, les développements juridiques récents, les exemples de bonnes pratiques 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 Article 1 de la Convention de La Haye, 1930.

³ Voir par exemple, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 24.3), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (articles 2.2 et article 3), Convention relative aux droits de l'enfant (articles 2, 3, 7 et 8), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 9), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5(d)(iii)), Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 18), et Déclaration universelle des droits de l'homme (article 15).

⁴ Convention des Nations unies relative au statut des apatrides, 28 septembre 1954.

⁵ Convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie, 30 août 1961.

⁶ Convention européenne sur la nationalité, 6 novembre 1997.

où la nationalité ne s'acquiert pas par le lieu de naissance, cela peut les rendre apatrides ou à risque d'apatridie. Voici quelques profils d'enfants particulièrement exposés au risque d'apatridie:

- les enfants en migration nés de parents sans papiers ou apatrides,⁷ ou nés en transit vers l'Europe ou en transit ;
- les enfants qui ne peuvent pas hériter d'une nationalité de leurs parents (par exemple en raison de lois discriminatoires en matière de genre dans le pays de nationalité de la mère) ;⁸
- les enfants de parents de même sexe et/ou les enfants nés d'une maternité de substitution.
- les enfants abandonnés (enfants trouvés) ;
- les enfants adoptés ;
- les enfants nés de parents appartenant à des groupes minoritaires qui sont confrontés à la discrimination et/ou à des obstacles pour acquérir ou prouver leur identité légale et/ou leur nationalité (par exemple, certains enfants roms, ou les enfants de non-citoyens ou de personnes à la nationalité indéterminée).

2. Résumé des normes et orientations internationales et régionales

4. La Convention de 1961 et la Convention européenne sur la nationalité prévoient des garanties détaillées que les Etats doivent introduire dans leurs lois sur la nationalité afin d'éviter l'apatridie à la naissance (c'est-à-dire l'apatridie des enfants), y compris pour les enfants nés sur le territoire, les enfants nés de ressortissants à l'étranger, les enfants trouvés et les enfants adoptés. Cela inclut l'obligation pour les Etats parties d'accorder la nationalité aux enfants nés sur leur territoire qui seraient autrement apatrides. Ces dispositions peuvent être automatiques de par la loi, ou sur demande, qui peut être soumise à des conditions spécifiques et limitées, mais ne doit pas être discrétionnaire.⁹ Le HCR fournit des lignes directrices détaillées aux Etats sur la manière de mettre en œuvre les dispositions de la Convention de 1961,¹⁰ et d'autres organismes régionaux et internationaux ont fourni des recommandations et des observations finales sur la manière dont les normes internationales et régionales pour la prévention et la réduction de l'apatridie devraient être mises en œuvre.¹¹ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un commentaire sur les droits de l'homme, invitant les gouvernements à agir plus vigoureusement pour briser ce cycle en ciblant les mesures visant à mettre fin à l'apatridie, en particulier chez les enfants¹². 35 États membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention de 1961, et 21 sont parties au REC. La Convention relative aux droits de l'enfant,

⁷ Pour plus d'informations sur les profils courants des migrants et des réfugiés touchés par l'apatridie, voir <https://statelessjourneys.org/resources>.

⁸ Pour plus d'informations sur les 25 pays du monde qui empêchent les femmes de transmettre leur nationalité à leurs enfants sur un pied d'égalité avec les hommes, voir : <https://equalnationalityrights.org/>.

⁹ Convention de 1961, articles 1-5 ; HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n°4 ; Garantir le droit de chaque enfant à acquérir une nationalité par le biais de l'article 1-4 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, 21 décembre 2021, HCR/GS/12/04 ; HCR, *Document de bonne pratique. Action 7* (1997).

¹⁰ HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n°4 ; Garantir le droit de chaque enfant à acquérir une nationalité par le biais de l'article 1-4 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, 21 décembre 2021, HCR/GS/12/04.

¹¹ Voir par exemple , HCR, *Documents sur les bonnes pratiques, actions 2 et 7* ; HCR, *Plan d'action global pour mettre fin à l'apatridie 2024*, novembre 2014, actions 4 et 7 ; Observation générale conjointe n° 4 (2017) du CMW et n°. 23 (2017) de la CDE sur les obligations des États concernant les droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour ; ONU CDE, Observations finales sur le quatrième rapport périodique des Pays-Bas, 8 juin 2015, CRC/C/NDL/CO/4 ; CEDAW, Recommandation générale no. 32 sur les dimensions sexospécifiques du statut de réfugié, de l'asile, de la nationalité et de l'apatridie des femmes (2014) ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Le droit à une nationalité : femmes et enfants, Résolution A/HRC/RES/20/4 (2012) ; Conseil de l'Europe : Comité des ministres, [Recommandation CM/Rec\(2009\)13 et mémorandum explicatif du Comité des ministres aux États membres sur la nationalité des enfants](#), 9 mai 2009, CM/Rec(2009)13.

¹² [Human Rights Commissioner, Human Rights Comment - Les gouvernements devraient agir dans l'intérêt supérieur des enfants apatrides \(2013\)](#).

universellement ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, oblige également les Etats à respecter le droit de chaque enfant à être enregistré dès sa naissance et à acquérir une nationalité.¹³

3. État des lieux dans les États membres du Conseil de l'Europe

5. Dans le prolongement de ces obligations internationales, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté au moins quelques dispositions légales dans leurs lois sur la nationalité pour prévenir l'apatridie à la naissance, notamment dans le cas des enfants trouvés et des enfants adoptés. Cependant, les garanties sont souvent partielles, ne couvrant que certaines situations qui donnent lieu à l'apatridie, ou certains enfants, ou il existe des obstacles à leur mise en œuvre dans la pratique. Par conséquent, l'apatridie des enfants persiste et se perpétue en Europe. La résolution de ces problèmes est compliquée par le manque de données précises sur le nombre d'enfants concernés par les lacunes de la législation, des politiques et des pratiques visant à prévenir et à réduire l'apatridie en Europe. Même lorsque des statistiques sur la population apatride dans un État particulier sont disponibles, leur exactitude dépend de la mise en place de mécanismes adéquats pour identifier et déterminer l'apatridie, et cela est rarement ventilé par âge (ou autres variables pertinentes telles que le genre/sexe et l'ethnicité). En mars 2021, le HCR a publié une série de six guides rapides sur la recherche de l'apatridie. Pour aider à remédier au manque de statistiques fiables sur les apatrides, le HCR travaille en étroite collaboration avec les États et d'autres partenaires sous l'égide du Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux déplacés internes (EGRIS) afin de finaliser et de soumettre des Recommandations internationales sur les statistiques de l'apatridie à la Commission statistique des Nations Unies pour adoption en 2023.
6. La manière la plus efficace de prévenir l'apatridie parmi les enfants nés sur le territoire est d'adopter une approche de l'acquisition de la nationalité fondée sur le jus soli (citoyenneté de naissance), selon laquelle tous les enfants nés sur le territoire d'un Etat acquièrent automatiquement sa nationalité.¹⁴ Cependant, la plupart des Etats européens appliquent une approche de jus sanguinis ou une approche combinée de jus sanguinis et de jus soli pour l'acquisition de la nationalité à la naissance. Il est donc vital que les Etats établissent et mettent en œuvre des garanties juridiques spécifiques pour s'assurer qu'un enfant né sur leur territoire qui serait autrement apatride acquiert une nationalité, et ces garanties devraient de préférence fonctionner automatiquement à la naissance.
7. Un exemple de bonne pratique en matière de prévention de l'apatridie à la naissance se trouve en **Espagne**, où le code civil espagnol prévoit que la nationalité espagnole soit accordée automatiquement à la naissance à tous ceux qui sont nés en Espagne de parents étrangers "si les deux parents n'ont pas de nationalité ou si la législation de leurs deux pays d'origine n'attribue pas de nationalité à l'enfant". Il n'est pas nécessaire de respecter une période de résidence de l'enfant ou des parents et il n'y a pas de limite d'âge pour l'acquisition de la nationalité. Il existe également une garantie supplémentaire pour les enfants de réfugiés, qui prévoit qu'un enfant né de parents réfugiés peut être naturalisé espagnol après un an de résidence dans le pays. Les enfants trouvés peuvent acquérir la nationalité espagnole par origine jusqu'à l'âge de 18 ans, et des garanties sont en place pour éviter l'apatridie dans les cas d'adoption. Toutes les naissances en Espagne sont enregistrées, et les certificats de naissance sont délivrés indépendamment du statut des parents ou du délai légal d'enregistrement. La nationalité n'est enregistrée à la naissance que si l'enfant est espagnol. Dans le cas d'un enfant né apatride, une procédure est en

¹³ Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, 2 septembre 1990, article 7.

¹⁴ Voir, par exemple, les États-Unis d'Amérique.

place pour enregistrer la nationalité espagnole de l'enfant en tant que présomption réfutable. Voici d'autres bonnes pratiques en Europe : L'**Estonie** a adopté un amendement à sa loi sur la citoyenneté en janvier 2015, qui permet aux enfants nés de parents apatrides d'acquérir automatiquement la citoyenneté à la naissance. Bien que la législation présente quelques lacunes flagrantes - les adolescents âgés de 16 à 18 ans et les enfants nés hors d'Estonie de résidents apatrides d'Estonie ne peuvent toujours pas obtenir automatiquement la citoyenneté - il s'agit tout de même d'une avancée significative. L'Assemblée nationale **arménienne** a adopté des amendements à la loi sur la citoyenneté arménienne le 7 mai 2015, ce qui garantit l'acquisition de la nationalité arménienne à tous les enfants nés sur le territoire arménien qui seraient autrement apatrides. Le ministère **norvégien** de la Justice et de la Sécurité publique a publié une nouvelle instruction à l'intention des services d'immigration, le 28 octobre 2016, pour permettre à tous les enfants apatrides nés en Norvège de demander et d'acquérir la nationalité norvégienne. Auparavant, les enfants apatrides nés en Norvège sans résidence légale étaient inéligibles à la naturalisation. Désormais, les enfants nés apatrides en Norvège doivent seulement avoir résidé de manière continue en Norvège pendant trois ans avant de déposer leur demande de citoyenneté norvégienne. Le 17 octobre 2019, le Parlement **letton** a adopté une loi historique qui prévoit l'octroi automatique de la citoyenneté aux enfants nés de "non-citoyens" de Lettonie après le 1er janvier 2020. Cette nouvelle loi constitue une évolution importante pour garantir que les enfants ne naissent pas sans nationalité.

8. Cependant, dans de nombreux Etats, la législation et la politique nationales ne sont pas conformes aux obligations internationales, et/ou des obstacles existent à la mise en œuvre des garanties existantes, empêchant les enfants apatrides d'acquérir une nationalité dans la pratique. Les Etats ne protègent toujours pas tous les enfants nés sur leur territoire contre l'apatridie, par exemple en faisant dépendre le droit de l'enfant à acquérir une nationalité du statut ou de la résidence légale des parents, y compris en exigeant que les parents soient également apatrides. Cela laisse un vide important en ce qui concerne les enfants nés de parents qui ne peuvent pas conférer leur nationalité à leur enfant. Cela peut se produire lorsque la discrimination sexuelle dans les lois sur la nationalité du pays de nationalité de la mère empêche ses enfants d'acquérir sa nationalité et que le père est apatride, absent ou inconnu. Il est significatif qu'il n'existe pas de cadre global permettant de déterminer si un enfant né sur le territoire acquiert une nationalité le plus tôt possible après sa naissance et de mettre en œuvre des garanties juridiques lorsque celles-ci s'appliquent. Dans de nombreux cas, les garanties légales ne sont pas automatiques, nécessitent un enregistrement supplémentaire ou une preuve d'apatridie, et/ou il existe des obstacles pratiques à l'accès à ces garanties, notamment le manque d'informations sur la procédure, les frais, les barrières linguistiques ou le manque d'accès aux documents requis.
9. Certains obstacles à l'acquisition de la nationalité touchent des enfants spécifiques, ce qui accroît le risque d'apatridie et de discrimination dans la jouissance du droit à une nationalité. Dans le cas des enfants réfugiés, des obstacles supplémentaires peuvent survenir si l'acquisition de la nationalité du pays de naissance ou du pays de nationalité d'un parent est subordonnée à un contact avec les autorités consulaires d'un pays d'origine.¹⁵ Il manque souvent des garanties pour s'assurer que les réfugiés ne sont pas censés contacter les autorités du pays d'origine dont ils craignent la persécution pour que leurs enfants acquièrent ou confirment leur nationalité. Le risque d'apatridie peut également être accru pour certains enfants en migration si un enfant est né en transit et que l'accès à l'enregistrement et à la certification de la naissance est compliqué ou impossible dans le lieu de naissance (par exemple, en raison de l'incapacité du/des parent(s) à satisfaire aux exigences en matière de documentation, ou pour d'autres raisons logistiques, notamment la numérisation des systèmes d'état civil qui empêche certains enfants d'acquérir un

¹⁵ Gyulai, G. 2017, *The long-overlooked mystery of refugee children's nationality*, in *World's Stateless Children*, Institute on Statelessness & Inclusion.

certificat de naissance).¹⁶ Les enfants ayant des liens avec des individus soupçonnés d'être des combattants étrangers ou nés dans des zones sous le contrôle de groupes terroristes désignés de mères ou de pères étrangers risquent également d'être apatrides, lorsqu'ils sont exclus de l'enregistrement des naissances et de la documentation ou si leurs certificats de naissance ne sont pas reconnus par d'autres gouvernements en raison de leur naissance dans une zone de conflit.¹⁷ Les garanties visant à faciliter la confirmation de leur nationalité et la délivrance de documents font généralement défaut.

10. Les enfants appartenant à des groupes minoritaires sont souvent touchés de manière disproportionnée par les obstacles à l'enregistrement des naissances et le risque d'apatridie qui en découle, car leurs parents sont plus susceptibles de ne pas disposer des documents d'identité nécessaires pour effectuer l'enregistrement des naissances ou recevoir un certificat de naissance, par exemple les enfants roms dans les Balkans occidentaux et en Ukraine.¹⁸ Dans certains pays, il n'est pas possible d'enregistrer la naissance d'un enfant immédiatement si les parents (souvent la mère) sont sans papiers. Les procédures ultérieures d'enregistrement des naissances sont souvent longues, complexes et bureaucratiques, avec de nombreux obstacles administratifs que les communautés marginalisées et minoritaires peuvent avoir du mal à surmonter, tels que des frais élevés, le manque d'accès à l'aide juridique et des exigences strictes en matière de preuves.
11. Les familles LGBTIQ+ en Europe sont parfois aussi confrontées à des problèmes d'enregistrement des naissances et de reconnaissance de la filiation légale, ce qui expose les enfants de ces familles au risque d'apatridie. Par exemple, si les autorités d'un pays ne reconnaissent pas les certificats de naissance délivrés dans un autre avec les noms des deux parents de même sexe, ou s'il n'est pas possible d'enregistrer la naissance d'un enfant de parents de même sexe (ou d'inclure les deux parents sur le certificat de naissance).¹⁹
12. Certains de ces défis peuvent être relevés par des amendements aux lois, tandis que d'autres nécessitent l'adoption de procédures et d'orientations, ainsi qu'une formation et un renforcement des capacités pour soutenir le travail des services d'état civil et des autorités compétentes en matière de détermination de la nationalité, d'immigration et d'asile, de protection sociale et de droits des minorités. Dans tous les cas, il existe de bonnes pratiques qui peuvent être utilisées avec l'expertise locale de la société civile, des représentants des communautés affectées, des Nations Unies et d'autres agences intergouvernementales, lorsque l'on cherche à aborder ces questions.²⁰ Par exemple, en **République tchèque** et en **Autriche**, si les documents requis pour compléter l'enregistrement de la naissance ne peuvent être présentés par les parents, des mesures sont envisagées pour faciliter l'enregistrement de l'enfant, telles

¹⁶ Réseau européen sur l'apatridie (mai 2020) [Enregistrement des naissances et prévention de l'apatridie en Europe : identification des bonnes pratiques et des obstacles restants](#), Index de l'apatridie.

¹⁷ UNCCT, Les [enfants touchés par le phénomène des combattants étrangers : Assurer une approche basée sur les enfants](#) (2020)

¹⁸ ERRC, ENS, et ISI (26 octobre 2017) [Roma Belong. Apatridie, discrimination et marginalisation des Roms dans les Balkans occidentaux et en Ukraine.](#)

¹⁹ HCR et UNICEF : [Background Note on Sex Discrimination in Birth Registration](#), 6 juillet 2021 Patricia Cabral (3 février 2021) [Protéger le droit à une nationalité pour les enfants de couples de même sexe dans l'UE - Une question clé devant la CJUE dans l'affaire V.M.A. vStolichnaObsthina\(C-490/20\).](#)

²⁰ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Document de bonnes pratiques - Action 2 : [Veiller à ce qu'aucun enfant ne naisse apatride](#), 20 mars 2017 ; Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Document de bonnes pratiques - Action 7 : [Assurer l'enregistrement des naissances pour la prévention de l'apatridie](#), novembre 2017 ; Open Society Foundations (OSF), [A Community-Based Practitioner's Guide : Documenter la citoyenneté et les autres formes d'identité légale](#), juin 2018.

qu'une déclaration solennelle, une audience orale ou une enquête d'office par les officiers de l'état civil.²¹

II. Prévention de l'apatridie plus tard dans la vie

1. Résumé des normes et orientations internationales et régionales

13. Le droit international et régional établit également des garanties qui doivent être mises en œuvre dans le droit national afin de prévenir l'apatridie résultant de la renonciation, de la perte ou de la privation de la nationalité. Un principe clé du droit international est que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité.²² Une privation est arbitraire si elle est illégale, discriminatoire, si elle ne sert pas un but légitime ou n'est pas proportionnée, ou si elle est effectuée sans tenir compte d'une procédure régulière. Les normes établies empêchent que la privation ou la perte de la nationalité n'affecte les enfants ou les conjoints de la personne concernée (perte dérivée) et prévoient des garanties pour empêcher l'apatridie dans différentes situations dans lesquelles le droit interne peut prévoir la renonciation, la perte ou la privation de la nationalité.²³ Le HCR a publié des lignes directrices sur la perte et la privation de la nationalité en vertu de la Convention de 1961.²⁴ L'Institut sur l'apatridie et l'inclusion a publié en 2020 des principes sur la privation de la nationalité pour motif de sécurité nationale.²⁵

2. État des lieux dans les États membres du Conseil de l'Europe

14. Les exemples de bonnes pratiques dans ce domaine comprennent les pays qui n'ont pas de mesures dans leur droit national pour priver les individus de leur nationalité, où la nationalité ne peut être perdue que par une renonciation volontaire, comme la **République tchèque**, la **Macédoine du Nord** et la **Pologne**. Au **Portugal**, en **Serbie** et en **Slovénie**, bien que la privation de la nationalité puisse être déclenchée en cas de fraude présumée dans le processus de naturalisation, il existe des garanties dans la loi pour s'assurer qu'elle ne peut jamais rendre l'individu apatride. De nombreux pays ont établi des garanties dans la loi pour éviter que la renonciation volontaire à la nationalité ne débouche sur l'apatridie. Par exemple, au **Portugal** et **aux Pays-Bas**, la renonciation n'a lieu qu'après que la personne ait acquis une autre nationalité, et en **Macédoine du Nord**, au **Royaume-Uni** et en **Norvège**, il existe des sauvegardes pour garantir la ré-acquisition de la nationalité si la personne n'acquiert pas une autre nationalité dans un délai spécifique.²⁶

15. L'un des principaux défis dans ce domaine est que la déchéance de nationalité semble être en hausse à l'échelle mondiale et spécifiquement en Europe, de plus en plus utilisée par les États

²¹ ENS (2020) [Briefing thématique, Enregistrement des naissances et prévention de l'apatridie en Europe : identification des bonnes pratiques et des obstacles restants](#).

²² Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948, article 15(2) ; Convention européenne sur la nationalité, article 4 ; HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n° 5 : perte et privation de la nationalité en vertu des articles 5-9 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, mai 2020, HCR/GS/20/05 ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité : rapport du Secrétaire général*, 14 décembre 2009, A/HRC/13/34.

²³ Convention de 1961, articles 7, 8 et 9 ; Convention européenne sur la nationalité, articles 5, 7, 8 et 11.

²⁴ HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n° 5 : Perte et privation de la nationalité en vertu des articles 5-9 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, mai 2020, HCR/GS/20/05.

²⁵ [Principes sur la privation de la nationalité en tant que mesure de sécurité nationale](#) (2020)

²⁶ Réseau européen sur l'apatridie (22 juillet 2021) [Briefing thématique. La privation de nationalité et la prévention de l'apatridie en Europe](#)

comme une mesure antiterroriste.²⁷ Un récent briefing thématique publié par l'ENS sur la déchéance de nationalité et la prévention de l'apatridie en Europe, basé sur les données de son Index de l'apatridie, montre que sur 27 États analysés, neuf ont modifié leur législation depuis 2010 afin d'étendre les pouvoirs de privation de nationalité pour des raisons de sécurité nationale. On constate également une augmentation du recours à la déchéance de nationalité comme sanction de l'acquisition frauduleuse de la nationalité. Cette expansion des pouvoirs ne s'est pas accompagnée de garanties automatiques contre l'apatridie. Seuls 8 des 27 pays analysés interdisent explicitement l'apatridie résultant de la privation de la nationalité.²⁸ Un certain nombre d'États maintiennent des réserves à la Convention de 1961 leur permettant de rendre des individus apatrides dans des circonstances limitées. Les experts font état d'un manque de transparence quant à la manière dont les pouvoirs de déchéance sont exercés, nombre d'entre eux rencontrant des difficultés pour accéder à ces informations. Dans de nombreux pays, cette décision est prise par une autorité politique ou un organe gouvernemental, plutôt que d'offrir la garantie supplémentaire de demander à un tribunal de rendre la décision.²⁹

16. Outre l'augmentation des pouvoirs juridiques et les lacunes dans les garanties juridiques, la manière dont les pouvoirs de perte/renonciation/déchéance sont mis en œuvre dans la pratique pose également problème, ce qui entraîne un risque accru d'apatridie. Dans certains pays, les autorités ne déterminent pas de manière adéquate si la personne deviendrait apatride avant de la priver de sa nationalité. La manière dont les États déterminent l'apatridie aux fins de la privation de la nationalité pour des raisons de sécurité nationale, par exemple, n'est souvent pas claire. Ils procèdent parfois à leur propre interprétation des lois sur la nationalité d'un autre État, ce qui est contraire au principe juridique international selon lequel l'apatridie doit être évaluée sur la base de la loi de l'État ou des États avec lesquels la personne a un lien pertinent et de la manière dont les autorités compétentes de cet État ou de ces États appliquent la loi en pratique dans le cas spécifique.³⁰ Le statut de nationalité doit être confirmé par écrit par l'autorité compétente de l'État en question, et ne pas être fondé sur l'interprétation par un autre État de ses lois sur la nationalité.³¹
17. D'autres défis incluent le risque d'apatridie découlant de la discrimination dans les dispositions relatives à la privation de la nationalité. Par exemple, de nombreux pays font une distinction entre les détenteurs d'une seule et de plusieurs nationalités dans le but de prévenir l'apatridie dans leur législation sur la perte ou la privation de la nationalité. Le droit international met en garde contre la discrimination entre les détenteurs d'une seule et de plusieurs nationalités. Bien qu'une telle discrimination puisse avoir pour but d'éviter l'apatridie, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a rappelé aux États que "la protection des mono-nationaux contre l'apatridie ne peut constituer une justification ou une défense juridique pour exposer les binationaux à la déchéance de nationalité". Ce type de distinction se retrouve souvent dans les dispositions relatives à la privation pour des raisons de sécurité nationale et risque d'avoir un impact disproportionné sur les communautés minoritaires, de renforcer les inégalités raciales

²⁷ Voir Institute on Statelessness and Inclusion, 'The World's Stateless 2020 : Deprivation of Nationality', (2020) ; Jules Lepoutre, 'Citizenship Loss and Deprivation in the European Union (27+1)', EUI Working Paper RSCAS 2020/29, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-392, GLOBALCIT (2020) ; Emilien Fargues, Iseult Honohan, 'Revocation of Citizenship : The New Policies of Conditional Membership', EUI Working Paper RSC 2021/23, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-438, GLOBALCIT (2021).

²⁸ Bulgarie, Croatie, République tchèque, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, Serbie et Slovaquie.

²⁹ Seulement la Belgique et le Portugal sur les 27 pays de l'indice, pour plus d'informations voir : ENS, [Thematic Briefing, Deprivation of Nationality](#)'.

³⁰ D'autres implications de cette pratique sont soulignées dans ENS et The AIRE Centre, [Written submissions on behalf of the interveners in Pham v. United Kingdom](#), 19 avril 2021, disponible à l'adresse suivante :

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), [Manuel sur la protection des apatrides](#), 30 juin 2014.

³¹ Principes directeurs du HCR n° 5

déjà présentes et de constituer potentiellement une discrimination directe sur la base de "l'origine nationale ou sociale".

III. Réduction de l'apatridie

1. Résumé des normes et orientations internationales et régionales

18. Le seul moyen de réduire ou de résoudre l'apatridie est que les apatrides acquièrent une nationalité. Cependant, il est important de faire la distinction entre les mesures pratiques requises pour réduire l'apatridie *in situ* et l'apatridie dans un contexte migratoire.³² Dans le cas des apatrides *in situ*, qui ont des liens établis de longue date avec les pays où ils vivent, la solution n'est pas d'accorder un statut de protection ou de résidence qui prolonge leur apatridie. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné comment le refus de la nationalité pour les résidents de longue durée peut créer des désavantages incompatibles avec le droit international.³³ Les Etats devraient plutôt réduire et résoudre les cas d'apatridie *in situ* en confirmant ou en accordant la nationalité à ceux qui en sont dépourvus, notamment par le biais de campagnes ciblées ou d'efforts de vérification de la nationalité.³⁴ Les Etats doivent également s'efforcer d'identifier et d'éliminer les lois, politiques et pratiques discriminatoires qui perpétuent (le risque d') l'apatridie intergénérationnelle touchant les minorités et les populations marginalisées.³⁵
19. Dans le cas des migrants ou des réfugiés apatrides, les Etats doivent identifier les personnes apatrides sur leur territoire, déterminer formellement leur apatridie par le biais d'une procédure de détermination de l'apatridie (SDP) dédiée, puis leur accorder un statut de protection et des droits adéquats conformément à la Convention de 1954 et au droit international des droits de l'homme.³⁶ L'établissement d'une PDS aide les Etats à évaluer la taille de la population apatride sur leur territoire, à identifier et à protéger de manière adéquate les migrants et les réfugiés apatrides, et à remplir leurs obligations en vertu du droit international, notamment celle de réduire l'apatridie. La plupart des pays européens n'ont pas encore introduit de PDS spécifique, ce qui fait que de nombreux apatrides sont confrontés à des années d'incertitude, d'exclusion sociale, de risques de détention arbitraire par les services d'immigration et d'autres violations des droits de l'homme, y compris l'apatridie prolongée. Bien que presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe soient parties à la Convention de 1954, il y a toujours un écart entre l'adhésion et la mise en œuvre de ces obligations dans la législation et la pratique nationales.
20. La Convention de 1954 exige que les Etats parties facilitent, dans la mesure du possible, la naturalisation des apatrides sur leur territoire.³⁷ Les Etats doivent accélérer les procédures de naturalisation pour les apatrides, en leur accordant un traitement préférentiel par rapport aux règles générales applicables aux ressortissants étrangers. Il pourrait s'agir d'exempter les apatrides d'exigences telles que des tests de citoyenneté ou d'intégration, des tests linguistiques, des frais de demande ou des exigences de revenu minimum. Les condamnations pénales

³² HCR (2010), [Procédures de détermination de l'apatridie et statut des apatrides](#) ("Conclusions de Genève")

³³ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale 30. Discrimination contre les non-ressortissants*, 12 mars 2004, CERD/C/64/Misc.11/rev.3.

³⁴ Manuel du HCR sur la protection des apatrides, paragraphe 59.

³⁵ HCR, *Document de bonnes pratiques, Action 1*, page 1.

³⁶ Manuel du HCR sur la protection des apatrides, chapitre 2.

³⁷ Convention de 1954, article 32. HCR, 'Documents de bonnes pratiques - Action 6'.

antérieures ou les exigences de "bonne moralité" ne devraient pas non plus empêcher les apatrides d'acquérir la nationalité de manière déraisonnable.³⁸

2. État des lieux dans les États membres du Conseil de l'Europe

21. Il existe quelques exemples de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de mesures efficaces pour faciliter la naturalisation des migrants apatrides en Europe. Les conditions de résidence pour la naturalisation varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, jusqu'à dix ans de résidence légale ou permanente sont requis comme condition préalable à la demande de naturalisation, et cette condition n'est souvent pas réduite pour les apatrides, même lorsqu'elle l'est pour d'autres groupes, comme les réfugiés. Très peu d'États prévoient des exemptions aux exigences standard de naturalisation pour les apatrides. Cela signifie que les migrants apatrides sont confrontés à des obstacles importants pour résoudre leur apatridie dans presque tous les pays européens. Dans les pays où il n'existe pas de PDS, ils peuvent être confrontés à des obstacles importants pour obtenir un permis de séjour, qui, même lorsqu'il est obtenu, n'ouvre pas la voie à la résidence permanente et à la naturalisation avant plusieurs années (voire pas du tout). Dans d'autres pays, lorsqu'une voie vers la naturalisation est disponible, d'autres obstacles administratifs peuvent s'y opposer, tels que des frais très élevés, des clauses discrétionnaires de "bonne réputation" ou des exigences en matière de documents que les apatrides ne peuvent pas remplir.
22. Dans le contexte des populations apatrides *in situ* à grande échelle, on peut identifier quelques exemples de stratégies réussies pour réduire et résoudre l'apatridie.³⁹ Il s'agit notamment d'amendements aux lois sur la nationalité visant à reconnaître automatiquement les apatrides ayant un lien avéré avec un pays comme ressortissants de ce pays, ou à accorder automatiquement la nationalité aux enfants nés de certains groupes sur le territoire, ainsi que de campagnes de naturalisation ou d'enregistrement accélérées. Le HCR a identifié quatre éléments clés communs aux stratégies réussies de réduction des populations apatrides à grande échelle :
 1. Les États ont identifié et reconnu l'existence de situations d'apatridie à grande échelle et prolongées sur leur territoire.
 2. Le HCR et d'autres acteurs, y compris des représentants de la société civile, ont entrepris un plaidoyer ciblé et fourni des conseils techniques aux États.
 3. Les États ont fait preuve de la volonté politique de résoudre le problème de l'apatridie.
 4. La collaboration entre un large éventail de parties prenantes a permis aux gouvernements de mobiliser les institutions publiques pour réformer les lois et les politiques et de consacrer les ressources nécessaires à la mise en œuvre des changements.⁴⁰
23. Certains progrès visant à réduire l'apatridie peuvent être identifiés dans les États qui faisaient autrefois partie de la RSFY ou de l'URSS. Les mesures prises comprennent des campagnes d'enregistrement public, des activités de sensibilisation conjointes impliquant des représentants de la communauté, la société civile et le HCR, la fourniture d'une aide juridique pour résoudre les problèmes d'identité légale et de nationalité, des amendements aux lois sur l'enregistrement civil et la citoyenneté pour reconnaître des groupes spécifiques en tant que ressortissants, faciliter l'enregistrement tardif des naissances ou fournir une voie vers la résidence permanente et la naturalisation, etc. Cependant, il faut reconnaître que la majorité des personnes qui restent

³⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (99) 18 du Comité des ministres aux États membres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie (1999).

³⁹ HCR, [Document de bonnes pratiques](#), Action 1.

⁴⁰ HCR, [Document de bonnes pratiques](#), Action 1, page 3

apatrides ou risquent de le devenir (c'est-à-dire en raison de l'absence de preuve de leur nationalité) en Europe sont membres de groupes minoritaires, tels que les Roms, les Ashkaelis, les Egyptiens et les personnes d'origine ethnique Russe. ⁴¹Le lien entre la discrimination à l'encontre des minorités et le (risque d') apatridie ne peut donc être ignoré et doit être abordé de manière proactive par les Etats afin de prévenir la discrimination dans la jouissance du droit à une nationalité. ⁴²

24. Dans de nombreux pays, les progrès réalisés pour réduire et résoudre l'apatridie sont soit trop lents, soit minés par des solutions partielles qui n'abordent pas la cause profonde du problème ou n'y apportent pas de solution durable. Par exemple, pour être efficaces, les campagnes d'enregistrement limitées dans le temps doivent s'accompagner d'efforts concertés pour instaurer la confiance avec les communautés concernées et lutter ensemble contre l'antisiganisme et d'autres formes de discrimination, afin de garantir qu'elles soient accessibles aux groupes les plus marginalisés et les plus à risque. Dans de nombreux pays, les procédures bureaucratiques entravent les progrès en matière de réduction de l'apatridie. Des exigences complexes et discrétionnaires en matière de preuve, des frais élevés et de longues procédures administratives ou judiciaires, combinés à l'attitude discriminatoire des fonctionnaires et au manque de confiance entre les communautés concernées et les autorités, font souvent obstacle à la résolution des cas les plus complexes. Les campagnes de sensibilisation et d'enregistrement doivent donc s'accompagner d'une réforme juridique visant à assouplir les procédures d'enregistrement afin que chaque enfant puisse être enregistré dès sa naissance, quel que soit le statut ou les actions de ses parents, ainsi que de la mise en œuvre de garanties juridiques pour éviter l'apatridie à la naissance et faire en sorte que chaque enfant acquière une nationalité dès que possible après sa naissance.

⁴¹ Réf. minorités apatrides [UN SR on Minority Issues](#), rapport du HCR sur les minorités apatrides.

⁴² Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), "[C'est notre maison](#)" Les minorités apatrides et leur quête de citoyenneté, 3 novembre 2017.