



Version provisoire

Mettre fin à l'apatriodie des enfants – une nécessité

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur : M. Manlio Di Stefano, Italie, NI

¹ Renvoi en commission : Doc. 13710, Renvoi 4123 du 20 avril 2015.

Table des matières	Page
A. Projet de résolution.....	3
B. Exposé des motifs par M. Di Stefano, Rapporteur	5
1. Introduction.....	5
2. Situation des apatrides dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.....	5
2.1. Contexte.....	5
2.2. Cadre juridique et réglementaire.....	6
3. Importance pour les enfants d'avoir le droit à la nationalité	7
3.1. Avantages à garantir aux enfants le droit à une nationalité.....	7
3.2. Mesures à prendre pour éradiquer l'apatriodie des enfants.....	8
3.2.1. Mesures d'ordre législatif et réglementaire.....	8
3.2.2. Mesures d'ordre procédural	10
4. Conclusions et recommandations	10

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à l'acquis conventionnel du Conseil de l'Europe relatif à l'apatriodie, notamment à la Convention de 2006 sur la prévention des cas d'apatriodie en relation avec la succession d'Etats (STCE n° 200) qui s'appuie sur la Convention européenne de 1997 sur la nationalité (STCE n° 166). Elle rappelle également que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale) a été interprété de manière à inclure dans son champ d'application et sa portée générale le refus d'accorder une nationalité ou l'incertitude quant à la possibilité de se voir reconnaître une nationalité.
2. L'Assemblée rappelle les instruments applicables des Nations Unies, à savoir la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie qui a été ratifiée par 29 Etats membres du Conseil de l'Europe.
3. Les changements dans les frontières nationales et le déplacement des populations suite à des crises et conflits internationaux sont parmi les causes principales de l'apatriodie. Dans l'histoire européenne récente, les plus forts pourcentages d'apatrides sont le résultat de la Seconde Guerre mondiale, puis de l'effondrement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie. La crise migratoire actuelle, marquée par le départ de leur pays natal de centaines de milliers de Syriens et d'autres réfugiés dans l'espoir de mener en Europe une vie moins exposée aux risques, pose un nouveau problème d'apatriodie qui, à défaut d'être traité dans sa globalité, ne fera qu'augmenter l'effectif de la population apatrie en Europe.
4. On dénombre aujourd'hui plus de dix millions d'apatrides dans le monde et, chaque année, pas moins de 70 000 enfants naissent sans nationalité. L'Europe compte à elle seule plus de 600 000 apatrides. Certains migrants et demandeurs d'asile en Europe sont déjà apatrides à leur arrivée ; il est d'autant plus urgent, dans leur cas, de régler la situation de leurs enfants nés en exil. Toutefois, la majorité des apatrides européens sont nés et vivent en Europe ; nombre d'entre eux ne seraient pas apatrides aujourd'hui si tous les Etats européens avaient mis en place des garanties généralisées contre l'apatriodie des enfants, comme l'exige le droit international.
5. L'incapacité à garantir à chaque enfant la jouissance du droit à une nationalité a de graves conséquences pour les enfants, leur famille et la société dans son ensemble. L'apatriodie engendre des problèmes de discrimination et d'accès au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi. Elle accroît les difficultés rencontrées par les personnes qui risquent déjà d'être en situation de vulnérabilité sociale. Le règlement de la question de l'apatriodie dès le plus jeune âge empêcherait la persistance de tels problèmes et situations de discrimination à l'âge adulte. En outre, les enfants qui ont le droit de devenir citoyen peuvent réellement trouver leur place dans la société et contribuer à celle-ci.
6. Le vaste cadre juridique et réglementaire international lié à l'apatriodie et au droit de chaque enfant à une nationalité fournit une garantie générale contre l'apatriodie des enfants. Toutefois, malgré ce solide cadre juridique international, la législation nationale de plusieurs Etats européens contient des dispositions qui suscitent de graves inquiétudes et peuvent provoquer ou prolonger des situations d'apatriodie.
7. La législation applicable à Chypre, en Norvège, en Roumanie et en Suisse contient des garanties insuffisantes contre l'apatriodie des enfants ou en est totalement dépourvue, en violation des obligations régionales et internationales.
8. L'Azerbaïdjan, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Pologne et la Slovénie ont instauré des garanties conditionnelles qui n'offrent pas aux enfants une pleine protection contre l'apatriodie car elles ne jouent que si les parents de l'enfant eux-mêmes sont apatrides ou de nationalité inconnue.
9. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les parents ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants et, dans d'autres, la garantie est subordonnée à une condition de résidence qui est contraire aux normes internationales.

² Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2016.

10. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée exhorte tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures pour mettre fin à l'apatriodie au moyen de réformes législatives et politiques et par la mise en œuvre effective des dispositions existantes.

11. A cette fin, l'Assemblée demande aux Etats membres d'adopter les mesures ci-après pour éradiquer l'apatriodie des enfants.

11.1 S'agissant de l'application des conventions internationales sur l'apatriodie, l'Assemblée :

11.1.1 appelle l'Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Géorgie, l'Irlande, le Liechtenstein, la Lituanie, Monaco, le Royaume-Uni, Saint-Marin, la Serbie, la Slovénie, la Suisse et la Turquie à signer et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité (STCE n° 166) et la Croatie, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Pologne et la Fédération de Russie à la ratifier ;

11.1.2 appelle les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatriodie en relation avec la succession d'Etats (STCE n° 200) ;

11.1.3 invite les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la Convention de 1954 des Nations Unies relative au statut des apatrides, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie.

11.2 S'agissant de la législation nationale, elle les exhorte :

11.2.1 à prendre, le cas échéant, des mesures pour mettre fin à l'apatriodie au moyen de réformes législatives et politiques assorties des dispositions d'application et des mécanismes de contrôle voulus ;

11.2.2 à revoir, en les modifiant si nécessaire, les cadres législatif et politique afin de mettre les lois nationales en conformité avec les normes et instruments internationaux précités, et en particulier de s'assurer que la législation nationale garantit l'octroi de la nationalité à chaque enfant qui naît sur leur territoire qui risque l'apatriodie ;

11.2.3 à introduire de nouvelles procédures de détermination de l'apatriodie 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, acquièrent la nationalité grâce à une procédure de naturalisation facilitée ;

11.2.4 à veiller à ce que la naissance de tous les enfants sur leur territoire soit enregistrée immédiatement. Les Etats sont notamment invités à garantir l'enregistrement à la naissance des enfants issus de communautés vulnérables.

11.3 S'agissant des politiques et pratiques nationales, elle les invite :

11.3.1 à prendre des mesures pour assurer aux enfants réfugiés, demandeurs d'asile et migrants ainsi qu'aux enfants de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants nés sur leur territoire une protection globale contre l'apatriodie, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la nécessité de prévenir l'exclusion et la discrimination à l'âge adulte ;

11.3.2 à participer au Plan d'action global des Nations Unies visant à mettre fin à l'apatriodie d'ici 2024 et à le soutenir, notamment en élaborant et en appliquant des plans d'action nationaux en collaboration avec le HCR et en apportant un appui financier au Plan d'action global ;

11.3.3 à travailler ensemble à la prévention et à la résolution de l'apatriodie en recourant, par exemple, au système d'Examen périodique universel des Nations Unies permettant aux Etats membres de formuler des recommandations à l'intention d'autres Etats membres pour traiter les situations d'apatriodie.

B. Exposé des motifs par M. Di Stefano, Rapporteur

1. Introduction

1. Aux fins de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, le terme « apatrie » désigne une personne « qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation »³. Cette définition est aussi reconnue par le droit international coutumier. Elle a été interprétée par le HCR comme nécessitant « *une analyse minutieuse de la manière dont un Etat applique, dans la pratique, sa législation sur la nationalité dans un cas particulier ainsi que l'analyse de toute décision de recours pouvant avoir eu une incidence sur le statut de la personne concernée. Il s'agit là d'une question faisant intervenir des éléments à la fois de droit et de fait* »⁴. Par conséquent, une personne peut être apatrie même si une interprétation de la loi sur la nationalité de son pays d'origine témoigne de son droit à cette nationalité.

2. On dénombre aujourd'hui plus de dix millions d'apatrides dans le monde, et chaque année, pas moins de 70 000 enfants naissent sans nationalité. L'Europe à elle seule compte plus de 600 000 apatrides. La majorité de ces personnes sont nées en Europe et y passent l'intégralité de leur vie. Beaucoup ne seraient pas dans cette situation aujourd'hui si tous les pays européens avaient mis en place des garanties généralisées contre l'apatriodie des enfants. On recense également quelques réfugiés ou migrants apatrides en Europe⁵ qui suscitent d'importantes préoccupations quant à la possibilité pour tous les enfants nés en exil de réfugiés ayant rejoint l'Europe – y compris ceux de plus en plus nombreux à fuir la Syrie – d'obtenir une nationalité.

3. Le présent rapport s'inscrit dans ce contexte et j'y appelle les Etats européens à prendre toutes les mesures requises pour mettre fin à l'apatriodie, en particulier des enfants. Ce document met également en exergue l'importance d'identifier les personnes apatrides présentes dans chaque Etat européen afin de garantir leur protection jusqu'à ce qu'elles obtiennent une nationalité. Tout manquement en ce sens est pénalisant tant pour les personnes concernées et la jouissance de leurs droits, que pour les Etats eux-mêmes et entrave par ailleurs la capacité de ces derniers à prévenir l'apatriodie des enfants sur leur territoire.

2. Situation des apatrides dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

2.1. Contexte

4. L'historique de l'apatriodie en Europe est bien documenté. Les Conventions de 1951 et de 1954 relatives respectivement au statut des réfugiés et des apatrides sont nées du déplacement forcé en masse et de la privation arbitraire de la nationalité intervenus avant et pendant la seconde guerre mondiale. En effet, tous les traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme qui protègent le droit à une nationalité sont des instruments mis en place après la guerre. L'autre événement historique marquant, après la seconde guerre mondiale, à avoir été source d'apatriodie à grande échelle en Europe fut la fin de la guerre froide et l'éclatement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie. Malgré la promulgation de la Convention sur la prévention des cas d'apatriodie en relation avec la succession d'Etats visant à prévenir l'apatriodie dans un tel contexte, les populations apatrides les plus nombreuses aujourd'hui en Europe sont l'héritage de cette période de l'histoire.

5. Dans l'Europe contemporaine, la crise des réfugiés marquée par l'arrivée de centaines de milliers de Syriens et autres cherchant la sécurité et une vie moins exposée aux risques, s'accompagne d'un nouveau problème d'apatriodie, qui, à défaut d'être traité dans sa globalité, ne fera qu'augmenter l'effectif de la population apatrie en Europe, dont celui des enfants de réfugiés nés en Europe. Il en va particulièrement ainsi parce que la Syrie et d'autres pays d'origine comptent des

³ Article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (adoptée le 28 septembre 1954) 360 UNTS

⁴ Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons* (2014), para. 23

⁵ Le nombre de réfugiés apatrides dans le monde est estimé à environ 1.5 millions (des apatrides Kurdes venant de la Syrie, des apatrides Rohingya du Myanmar, des Bidoon apatrides du Kuwait, etc.), voir Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless Report* (2014): <http://www.institutesi.org/worldsstateless.pdf>. Près de 10% des réfugiés arrivant au Pays-Bas, par exemple, sont des apatrides, (voir Immigration and Naturalisation Service (IND) septembre 2015 *Monthly report on Asylum Applications in the Netherlands and in Europe* :

<https://ind.nl/Documents/Asylum%20Trends%20september.pdf>.

populations apatrides et disposent de législations sur la nationalité discriminatoires qui refusent aux femmes le droit de transmettre leur nationalité à leurs enfants.⁶

6. En raison d'une méconnaissance et d'un manque de volonté politique, certains Etats européens ont été réticents à prendre des mesures concrètes pour mettre fin à l'apatriodie des enfants. L'incapacité à garantir le droit de tout enfant d'avoir une nationalité a des conséquences graves pour les enfants, leurs familles et la société dans son ensemble.

2.2. Cadre juridique et réglementaire

7. Les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent d'un vaste cadre juridique et réglementaire relatif à l'apatriodie et au droit de tout enfant à une nationalité. Les instruments régionaux et internationaux pertinents fournissent conjointement une garantie généralisée contre l'apatriodie dès l'enfance. Cependant, les législations et politiques nationales présentent des lacunes qui entravent la mise en œuvre de ces obligations.

8. Parmi les instruments du Conseil de l'Europe, l'article 6(2) de la Convention européenne sur la nationalité dispose que « Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui n'acquièrent pas à la naissance une autre nationalité ». La Convention sur la prévention des cas d'apatriodie en relation avec la succession d'Etats est également pertinente à cet égard. Alors que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ne reconnaît pas explicitement le droit à une nationalité, son article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) a été interprété de manière à inclure dans son champ d'application et sa portée générale le refus d'accorder une nationalité⁷ ou l'incertitude quant à la possibilité de se voir reconnaître une nationalité⁸. Les principes de l'intérêt supérieur de l'enfant⁹ et de non-discrimination¹⁰, tels qu'appliqués par la Cour, revêtent également une importance à cet égard¹¹.

9. Outre le cadre du Conseil de l'Europe, le droit à une nationalité est protégé par divers instruments internationaux notamment par l'article 15(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) ; l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; l'article 1 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie (Convention de 1961) ; l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; l'article 24(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ; l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; l'article 18 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; et l'article 29 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

10. La protection la plus globale contre l'apatriodie des enfants est prévue par la Convention relative aux droits de l'enfant. En vertu de son article 7 (1), les Etats sont tenus d'enregistrer l'enfant aussitôt la naissance et de lui garantir « le droit d'acquérir une nationalité ». L'article 7(2) impose explicitement la mise en œuvre de mesures pour prévenir l'apatriodie. Par ailleurs, l'article 8 protège le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité. Ces dispositions doivent être lues à la lumière des articles 2 et 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant qui font respectivement de la non-discrimination et du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, les principes directeurs de la mise en œuvre de tous les droits de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant a précisé que les Etats sont tenus, au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant, d'accorder la nationalité à la naissance, ou dès que possible après la naissance, à *tous* les enfants sans restriction nés sur leur

⁶ Les lois de 27 pays dans le monde contiennent des dispositions discriminatoires relatives au sexe (voir Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015*, le 6 mars 2015, at: <http://www.refworld.org/docid/54f8369b4.html>

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Genovese c. Malte*, requête n° 53124/09, 11 octobre 2011.

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Mennesson c. France*, requête n° 65192/11, 26 juin 2014.

⁹ *Mennesson c. France*, para. 99.

¹⁰ Dans *Genovese c. Malte*, la Cour a conclu à une violation de l'article 14 de la CEDH (interdiction de discrimination) combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale). Voir en particulier le para. 34.

¹¹ Pour une analyse plus détaillée, voir le Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless (Aucun enfant ne devrait être apatriote)*(2015).

territoire et qui, autrement, seraient apatrides¹². L'article 1(1) de la Convention de 1961 oblige également tout Etat contractant à accorder « sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride » – une disposition qui englobe *tous* les enfants apatrides et ne peut être subordonnée à une condition de résidence légale imposée à l'enfant ou à ses parents.

11. La Convention relative aux droits de l'enfant et la CEDH ont été universellement ratifiées par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Vingt-neuf Etats sont parties à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie et vingt à la Convention européenne sur la nationalité (31 Etats européens au total sont ainsi parties à l'une ou l'autre convention voire aux deux)¹³. Par conséquent, tous les Etats européens ont de toute évidence l'obligation stricte de respecter le droit de tout enfant à une nationalité et de mettre fin à l'apatriodie des enfants.

12. Cependant, les législations relatives à la nationalité de plusieurs pays européens contiennent des dispositions qui engendrent des situations d'apatriodie ou les prolongent. Les lois de quatre pays (Chypre, Norvège, Roumanie et Suisse) ne prévoient aucune garantie contre l'apatriodie des enfants ou n'offrent à cet égard que des garanties minimales, et contreviennent ainsi aux obligations régionales et internationales. D'autres pays ont établi des garanties assorties de conditions qui ne protègent pas complètement contre l'apatriodie des enfants. A titre d'exemple, dans 11 pays, la garantie joue uniquement si les parents eux-mêmes de l'enfant sont apatrides ou de nationalité inconnue¹⁴. Cependant dans certaines circonstances, des parents ayant une nationalité ne sont pas en mesure de la transmettre à leurs enfants¹⁵. Dans 14 pays, la garantie est subordonnée à une condition de résidence qui n'est pas conforme aux normes internationales¹⁶.

13. Dans un tel contexte, il est essentiel que les Etats européens engagent de nouvelles initiatives afin de remédier à l'apatriodie des enfants. L'engagement accru de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, illustré notamment par sa proposition de résolution du 5 février 2015 intitulée « Mettre fin à l'apatriodie des enfants – une nécessité », marque une étape importante. Le recours par les Etats membres à l'Examen périodique universel pour formuler des recommandations à l'intention d'autres Etats membres en vue de lutter contre l'apatriodie est également prometteur. A titre d'exemple, les Pays-Bas, la Norvège et la Russie ont tous adressé des recommandations en ce sens à la Lettonie ; l'Autriche a quant à elle formulé des recommandations à l'intention de la Russie ; et la Bosnie-Herzégovine et la Russie en ont adressées à l'Estonie.

14. Des développements positifs sont également visibles au plan national. L'Estonie par exemple – pays dans lequel plusieurs centaines d'enfants continuent chaque année de naître apatrides – a adopté d'importants amendements législatifs qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Les enfants qui verront le jour en Estonie après cette date, acquerront la nationalité estonienne automatiquement par naturalisation et dès la naissance, si leurs parents sont apatrides et résident légalement en Estonie depuis cinq ans au moins au moment de la naissance de l'enfant. Par ailleurs, l'Arménie a modifié sa législation en mai 2015 en vue d'introduire une garantie généralisée accordant la nationalité à tous les enfants nés sur son territoire et qui, autrement, seraient apatrides.

3. Importance pour les enfants d'avoir le droit à la nationalité

3.1. Avantages à garantir aux enfants le droit à une nationalité

15. Tous les enfants, y compris apatrides, peuvent bénéficier de la protection du droit régional et international relatif aux droits de l'homme. Cependant, le droit à une nationalité est un droit qui ouvre la voie à d'autres droits, et sans nationalité, l'accès à tous types d'autres droits devient plus complexe. Les enfants apatrides rencontrent des difficultés dans tous les domaines de la vie, y compris pour être scolarisés ou mener à bien leur scolarité ; accéder aux services de soins de santé ; obtenir un certificat de naissance ; recourir à la sécurité sociale ; obtenir un passeport ou se faire délivrer un papier d'identité quel qu'il soit ; voyager à l'international et exercer le droit de libre circulation¹⁷. Ils

¹² Une telle garantie ne peut par exemple pas être subordonnée à la détention par l'enfant ou ses parents d'un statut de résidence particulier et doit également s'appliquer aux enfants de parents réfugiés ou appartenant à des groupes minoritaires. Voir par ailleurs, l'analyse des travaux du Comité des droits de l'enfant, publiée par l'Institute on Statelessness and Inclusion à l'adresse : www.InstituteSI.org/children.

¹³ Pour obtenir une liste des Etats, voir le Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless* (2015).

¹⁴ Azerbaïdjan, Croatie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne et Slovénie.

¹⁵ A titre d'exemple, dans 27 pays du monde, les femmes ne jouissent pas du même droit que les hommes, de transmettre leur nationalité à leurs enfants.

¹⁶ Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless* (2015), page 16.

¹⁷ Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless Report* (2014), pages 29 - 30, disponible sur :

peuvent être particulièrement exposés à la détention arbitraire ou de durée excessive et, dans des cas extrêmes, être victimes de la traite voire même la cible de persécution¹⁸.

16. C'est ce qui a amené Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à déclarer qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'avoir une nationalité¹⁹. Dans son récent rapport sur la nécessité de mettre fin à l'apatriodie des enfants, le HCR a dépeint les difficultés ou problèmes rencontrés par les enfants et les jeunes apatrides pour accéder à l'éducation ou aux soins de santé et trouver un emploi²⁰. Les enfants apatrides doivent souvent faire face à l'incertitude, la pauvreté, la marginalisation et la discrimination ; ils se font voler leur enfance²¹. Parce qu'ils n'ont pas de nationalité, les enfants apatrides sont défavorisés, vulnérables et dans l'incapacité de s'épanouir pleinement²², et subissent de graves conséquences socioéconomiques²³.

17. Pour prévenir de telles conséquences négatives, la première mesure fondamentale est de garantir le droit de l'enfant à une nationalité. Les enfants qui possèdent une nationalité sont plus à même de grandir dans la dignité et de développer leur plein potentiel, et leur propre identité. De surcroit, les enfants qui ont le droit de devenir citoyen peuvent réellement trouver leur place dans la société et contribuer à celle-ci.

18. Les avantages tirés de l'éradication de l'apatriodie des enfants s'étendent également aux Etats. Il est indispensable de mettre fin à l'apatriodie et à l'exclusion pour créer des communautés plus cohésives, stables et productives. Donner à chaque enfant l'opportunité de s'épanouir pleinement c'est garantir que chaque Etat a atteint son plein potentiel.

19. Pris conjointement, les normes juridiques régionales et internationales, les conséquences graves de l'apatriodie sur la vie des enfants et les avantages, à la fois pour les enfants, les familles, les communautés et les Etats, qu'il y a à garantir une nationalité à tous les enfants, sont autant de raisons susceptibles de convaincre les Etats à prendre des mesures globales pour mettre fin à l'apatriodie des enfants.

3.2. Mesures à prendre pour éradiquer l'apatriodie des enfants

3.2.1 Mesures d'ordre législatif et réglementaire

20. La récente affaire *Mennesson*²⁴ a mis en lumière l'un des contextes particulièrement difficiles en termes de nationalité et d'apatriodie : la gestation pour autrui²⁵. Dans cette affaire, les requérants sont un couple de ressortissants français (les parents commanditaires) et leurs deux enfants nés au terme d'une convention conclue avec une mère porteuse aux Etats-Unis. Les requérants ont saisi la Cour, alléguant d'une violation de l'article 8 de la CEDH en raison du refus des autorités de reconnaître leurs liens familiaux, au détriment de l'intérêt supérieur des enfants. Le droit français interdisant la gestation pour autrui en tant que technique de procréation assistée, le gouvernement a mis en avant le fait que permettre l'inscription au registre d'état civil aurait mis en cause la cohérence du dispositif d'interdiction²⁶. Tout en reconnaissant qu'il est concevable que la France puisse souhaiter décourager ses ressortissants de recourir à des formes prohibées de reproduction assistée, la Cour a estimé que les effets de la non reconnaissance en droit français du lien de filiation entre les enfants ne se limitent pas à la situation des parents (d'intention) mais portent aussi sur celle des enfants eux-mêmes, « *dont le droit au respect de la vie privée, qui implique que chacun puisse établir la substance de son identité, y compris sa filiation, se trouve significativement affecté. Se pose donc une question grave de compatibilité de cette situation avec l'intérêt supérieur des enfants, dont le*

<http://www.institutesi.org/worldsstateless.pdf>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Discours liminaire de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, prononcé à l'occasion du premier Forum mondial sur l'apatriodie, La Haye, 15-17 septembre 2014 (CommDH/Speech(2014)8).

²⁰ HCR, *Je suis là, j'existe. L'urgente nécessité de mettre fin à l'apatriodie* (2015). Rapport disponible sur : <http://www.unhcr.fr/563785686.html>.

²¹ Ibid. Voir aussi HCR, *Rapport spécial : Mettre fin à l'apatriodie d'ici dix ans* (2014). Rapport disponible sur <http://www.unhcr.org/ibelong/fr>.

²² Voir aussi Institute on Statelessness and Inclusion, *Realising the Right of Every Child to Acquire a Nationality. An Analysis of the Work of the Committee on the Rights of the Child*, Projet de document d'orientation (2015).

²³ Voir également Jacqueline Bhabha, 'From Citizen to Migrant: The Scope of Child Statelessness in the Twenty-First Century' dans Jacqueline Bhabha (eds), *Children Without a State* (MIT Press 2011) 2.

²⁴ *Mennesson c. France*.

²⁵ Voir également le Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless* (2015), page 24.

²⁶ *Mennesson c. France*, para. 72.

respect doit guider toute décision les concernant »²⁷. La Cour a par conséquent conclu à une violation du droit des deux enfants au respect de leur vie privée consacré par l'article 8 de la Convention.

21. Alors même que la question de la gestation pour autrui ne concerne qu'une minorité de personnes, l'affaire *Mennesson* a une portée bien plus large. Elle souligne la primauté du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, face à des questions qui relèvent du droit et de la politique internes. L'apatriodie n'étant jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant²⁸, les implications de l'affaire *Mennesson* montrent que tous les Etats feraient bien de modifier leurs cadres législatif et réglementaire afin d'assurer une protection globale contre l'apatriodie des enfants. Comme énoncé ci-dessus, ces mesures sont également conformes aux obligations au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la Convention européenne sur la nationalité et de la Convention de 1961.

22. L'éradication de l'apatriodie des enfants suppose de garantir a) qu'aucun enfant ne naît apatriote et b) que tous les enfants apatrides obtiennent une nationalité. En vue d'assurer une solution durable et globale, il convient également de prendre des mesures pour identifier les adultes apatrides et leur accorder une nationalité.

23. S'agissant de la première exigence, la nationalité devrait être accordée à tous les enfants nés sur le territoire d'un Etat et qui, autrement, seraient apatrides. Le Comité des droits de l'enfant a formulé pas moins de 27 recommandations à cet égard à l'intention des Etats²⁹. Pour satisfaire à cette obligation, la nationalité devrait être attribuée indépendamment du statut juridique des parents, (y compris du statut de résident) ; indépendamment du sexe, de la race, de la religion, de l'appartenance ethnique, de l'origine ou situation sociale des parents ou tuteurs légaux ; indépendamment des opinions ou activités (passées) des parents ; et indépendamment de l'appartenance de l'enfant à un groupe (ethnique) minoritaire, y compris les enfants nés de (d'anciens) réfugiés³⁰. Cette garantie devrait être mise en œuvre de manière effective par tous les Etats européens afin de mettre fin à l'apatriodie à la naissance en Europe. Elle suppose en retour pour les Etats de déterminer si l'enfant a acquis une autre nationalité à la naissance ou si, autrement, il serait apatriote³¹.

24. Concernant la deuxième exigence, il est important que les Etats appliquent de manière rétroactive toutes les lois qui octroient la nationalité aux enfants nés sur leur territoire et qui, autrement, seraient apatrides. La modification apportée à la loi estonienne mise en lumière précédemment, satisfait en partie à cette exigence dans la mesure où elle s'applique rétroactivement à tous les enfants âgés de moins de 15 ans. Cette loi ne profitera cependant pas aux enfants ou adultes apatrides de plus de 15 ans. Par ailleurs, les Etats devraient également mettre en œuvre des mesures visant à faciliter la naturalisation d'enfants apatrides qui ne sont pas nés sur leur territoire mais y résident. Ceci est particulièrement important pour garantir la pleine intégration des enfants migrants et réfugiés apatrides. Il est par conséquent essentiel que les Etats définissent et mettent en œuvre des procédures opérationnelles de détermination de l'apatriodie pour identifier et protéger les enfants migrants apatrides sur leur territoire et faciliter leur naturalisation, conformément aux normes juridiques pertinentes³². Ce faisant, les Etats faciliteraient aussi l'identification des adultes apatrides et leur naturalisation.

²⁷ Ibid., para. 99.

²⁸ Renate Winter, membre du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, telle que citée par le Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless* (2015), page 6.

²⁹ Des dispositions similaires figurent à l'article 1 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie, à l'article 6(2) de la Convention européenne sur la nationalité, ainsi que dans certains instruments du Conseil de l'Europe notamment la *Recommandation CM/Rec(2009)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la nationalité des enfants*, adoptée le 9 décembre 2009, paragraphe 2, et sont aussi évoquées dans la *Recommandation n° R (99) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention et la réduction des cas d'apatriodie* du 15 septembre 1999, II.A.b.

³⁰ Voir Institute on Statelessness and Inclusion, *Every Child has the Right to a Nationality. A Factsheet on the Content of Children's Right to a Nationality under the Convention on the Rights of the Child* (2015), http://www.institutesi.org/CRC_nationality_factsheet.pdf.

³¹ HCR, *Principes directeurs sur l'apatriodie 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'apatriodie* (2012).

³² Voir HCR, *Principes directeurs sur l'apatriodie 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'apatriodie* (2012) ; HCR, *Handbook on the Protection of Stateless Persons Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons* (2014) ; Réseau européen sur l'apatriodie, *Statelessness Determination and the Protection of Stateless Persons. A Summary Guide of Good Practices and Factors to Consider When Designing National Determination and Protection Mechanisms* (2013). Voir aussi la Convention de 1954 relative au statut des apatrides ; Conseil de l'Europe, la *Recommandation n° R (99) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention et la réduction des cas d'apatriodie*, 15 septembre 1999, voir sous l.d. concernant la naturalisation facilitée.

25. Une autre pratique en Europe suscite des préoccupations auxquelles des mesures législatives et réglementaires pourraient remédier. Il convient en effet de veiller à ce que les enfants ne soient pas enregistrés comme étant de « nationalité inconnue ». Certains des enfants enregistrés en tant que tels, mais pas tous, sont susceptibles d'être apatrides. Ce phénomène est assez répandu en Europe et a des conséquences aussi préjudiciables que l'apatriodie des enfants³³. Une première étape essentielle pour prévenir et réduire les cas d'apatriodie consiste à déterminer avec précision si l'enfant a une nationalité et, dans l'affirmative, laquelle, ou s'il est apatriote. La mise en œuvre de procédures de détermination efficaces de l'apatriodie permettra de réduire considérablement le nombre d'enfants enregistrés comme étant de « nationalité inconnue ».

26. Il est un autre domaine où des mesures législatives et réglementaires s'imposent, en l'occurrence la résolution des situations existantes d'apatriodie. Les enfants héritent souvent du statut d'apatriote de leurs parents, ce qui constitue en Europe la principale cause d'apatriodie des enfants³⁴. Les Etats, en particulier ceux qui comptent d'importantes populations apatrides, doivent prendre toutes les mesures requises pour remédier aux situations d'apatriodie existantes.

27. Un enregistrement universel et en temps opportun des naissances peut également contribuer à réduire le phénomène d'apatriodie des enfants. Alors que l'acquisition de la nationalité et l'enregistrement des naissances constituent généralement deux processus distincts, ce dernier est d'une importance capitale pour garantir le droit de tout enfant à une nationalité³⁵. L'Europe affiche un taux très élevé d'enregistrement des naissances mais certains groupes d'enfants vulnérables demeurent systématiquement absents des registres d'état civil³⁶. Par conséquent, les Etats sont instamment priés de garantir l'enregistrement de la naissance de chaque enfant. Les obstacles entravant la procédure doivent être levés afin de garantir à tous les enfants l'accès dans des conditions d'égalité à l'enregistrement des naissances³⁷.

3.2.2 Mesures d'ordre procédural

28. Afin de mettre à exécution les mesures énoncées ci avant, les Etats seront peut-être amenés à réformer leurs législations, politiques et réglementations nationales. Par ailleurs, pour faire de l'accès à la nationalité une réalité pour tous les enfants, les Etats sont susceptibles de devoir prendre des mesures de nature plus procédurale, par exemple en mettant à la disposition des enfants et de leurs familles des informations et conseils (juridiques). De même, le droit de demander le réexamen des décisions administratives et judiciaires et de former un recours contre ces dernières, ainsi que le droit au besoin à l'interprétation et à la traduction doivent être accordés aux enfants et à leurs familles. S'agissant des procédures de détermination de l'apatriodie, les Etats devraient veiller à la conformité de leurs cadres avec les principes directeurs du HCR³⁸.

4. Conclusions et recommandations

29. Les Etats sont instamment invités à prendre en compte les vulnérabilités particulières des enfants apatrides et à adopter les mesures suivantes pour mettre fin à l'apatriodie des enfants en Europe :

- Tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait sont priés d'adhérer à la Convention européenne sur la nationalité, la Convention sur la prévention des cas d'apatriodie en relation avec la succession d'Etats, la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie.
- Tous les Etats sont invités à participer au Plan d'action global des Nations Unies visant à mettre fin à l'apatriodie d'ici 2024 et à le soutenir, notamment en élaborant et mettant en œuvre des plans d'action nationaux en collaboration avec le HCR et en apportant un appui financier au Plan d'action global.

³³ Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless* (2015), page 17 ; Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless Report* (2014).

³⁴ Voir par exemple, discours liminaire de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe prononcé à l'occasion de la Conférence organisée par le HCR et le Réseau européen sur l'apatriodie, Strasbourg, 8 avril 2014 (CommDH/Speech(2014)6)).

³⁵ Conseil de l'Europe, *Recommendation CM/Rec(2009)13 sur la nationalité des enfants*, 9 décembre 2009, para 23. Voir aussi HCR, *Je suis là, j'existe. L'urgence nécessite de mettre fin à l'apatriodie* (2015) et HCR, *Plan d'action 2014-24 global visant à mettre fin à l'apatriodie* (2014), Action 7.

³⁶ Réseau européen sur l'apatriodie, *No Child Should Be Stateless* (2015), page 28.

³⁷ Ibid.

³⁸ HCR, *Handbook on the Protection of Stateless Persons Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons* (2014).

- Tous les Etats qui n'ont pas mis en place des garanties adéquates pour prévenir l'apatriodie des enfants sont priés d'examiner et de modifier leurs cadres légal et politique de manière à mettre leur législation nationale en conformité avec la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie.
- Tous les Etats qui comptent des populations apatrides sont appelés à prendre des mesures pour résoudre les cas d'apatriodie, au moyen de réformes législatives et politiques et de dispositions d'application.
- Tous les Etats dont les procédures de détermination de l'apatriodie ne respectent pas les principes directeurs du HCR sont priés d'introduire de nouvelles procédures ou d'améliorer celles en place, pour garantir l'identification et la protection de tous les apatrides présents sur leur territoire et au final leur acquisition de la nationalité grâce à une procédure de naturalisation facilitée.
- Tous les Etats sont appelés à prendre des mesures spéciales pour protéger contre l'apatriodie tous les enfants migrants et réfugiés ainsi que les enfants de migrants et de réfugiés nés sur leur territoire.
- Tous les Etats sont instamment priés de garantir l'enregistrement aussitôt sa naissance de chaque enfant né sur leur territoire. En particulier, les Etats sont invités à assurer l'enregistrement à la naissance des enfants nés au sein de communautés vulnérables.