



# Mettre fin à l'apatridie dans les 10 ans

Document  
de bonnes  
pratiques

## Action 6

# Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides

Le HCR publie une série de Documents de bonnes pratiques pour aider les États, avec l'appui d'autres parties prenantes, à atteindre les objectifs de sa Campagne visant à mettre fin à l'apatridie dans les 10 ans. Ces objectifs sont les suivants :

Résoudre les situations  
d'apatridie majeures  
existantes

Éviter l'apparition  
de nouveaux cas  
d'apatridie

Mieux identifier  
et protéger les  
apatrides

Chaque Document de bonnes pratiques correspond à l'une des dix Actions proposées par le HCR dans le *Plan d'action global visant à mettre fin à l'apatridie : 2014-2024* et donne des exemples de la manière dont les États, le HCR et les autres parties prenantes se sont attachés à résoudre le problème de l'apatridie dans un certain nombre de pays. Ces exemples n'ont pas pour but de servir de modèle pour des stratégies visant à lutter contre l'apatridie en tout lieu, car les solutions à ce problème doivent être adaptées aux circonstances particulières qui règnent dans chaque pays. Toutefois, les gouvernements, les ONG, les organisations internationales, ainsi que le personnel du HCR pourront, pour la mise en œuvre du Plan d'action global, adapter les idées qu'ils trouveront dans les pages qui suivent à leurs propres besoins.

## Contexte

L'Action 6 du Plan d'action global appelle les États à accorder le statut de protection aux migrants apatrides par le biais de l'établissement de procédures de détermination de l'apatridie, et à faciliter leur naturalisation. Une procédure de détermination de l'apatridie permet d'identifier les apatrides au sein des populations de migrants et de leur garantir la jouissance des droits dont ils bénéficient, jusqu'à l'acquisition d'une nationalité. En 2014, le HCR a publié un Manuel sur la protection des apatrides (Manuel). Cet instrument de référence a pour objet de guider les responsables gouvernementaux, les juges et les praticiens du droit, ainsi que le personnel du HCR et les autres

acteurs à interpréter et à appliquer la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) de façon à faciliter l'identification et le traitement adéquat de ses bénéficiaires.<sup>1</sup>

La deuxième partie du Manuel aborde les modalités de création des procédures de détermination de l'apatridie (PDA) qui permettront aux États d'identifier les apatrides et de leur accorder un statut de protection. Cette partie traite par ailleurs des questions relatives à la preuve qui surviennent lors de telles procédures.<sup>2</sup> Enfin, la troisième partie du Manuel évoque le statut des apatrides et la protection minimale qui doit leur être accordée au regard de la législation nationale.<sup>3</sup>

Le présent Document de bonnes pratiques complète le Manuel en offrant une présentation succincte des éléments fondamentaux des PDA, qu'il illustre d'exemples de bonnes pratiques adoptées par une sélection de pays parmi la minorité ayant établi de telles procédures à ce jour. Le tableau figurant en Annexe présente un aperçu des pratiques actuelles instaurées dans la plupart des pays qui disposent d'ores et déjà d'un mécanisme d'identification des apatrides. À ce jour, le Manuel constitue l'orientation officielle de référence du HCR en la matière, et doit être diffusé et cité en tant que tel.

## FONDEMENT JURIDIQUE INTERNATIONAL POUR LA CRÉATION DE PROCÉDURES DE DÉTERMINATION DE L'APATRIDIE

- Les États parties à la Convention de 1954 ont la responsabilité implicite d'identifier les apatrides relevant de leur juridiction afin de leur accorder un traitement approprié conformément à ladite Convention.
- La Convention de 1954 pose la définition du terme «apatride» au regard du droit international, mais ne prescrit pas de procédure particulière pour déterminer si une personne est apatride.
- L'instauration d'une procédure de détermination de l'apatridie constitue le moyen le plus efficace pour les États parties à la Convention de 1954 d'identifier les bénéficiaires de ladite Convention.

## Aperçu des procédures existantes en matière de détermination de l'apatridie

Seule une dizaine d'États ont aujourd'hui instauré une PDA. La France fait figure de pionnière et a adopté, dès les années 1950, un mécanisme qui reconnaît et protège les apatrides. L'Espagne, la Hongrie, l'Italie et la Lettonie en firent autant quelques décennies plus tard. Certains États ont établi une PDA par voie législative ou réglementaire, tandis que d'autres ne prévoient aucun fondement juridique pour la procédure.

L'établissement de PDA suscite auprès des États un intérêt croissant. En décembre 2011, dix États se sont ainsi engagés à instaurer une PDA lors de la réunion ministérielle du HCR organisée dans le cadre de la commémoration du soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Il s'agissait de l'Australie, de la Belgique, du Brésil, du Costa Rica, des États-Unis d'Amérique, de la Géorgie, du Pérou, des Philippines, de la République de Moldova, et de l'Uruguay. La Hongrie s'est quant à elle engagée à renforcer sa procédure existante.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 30 juin 2014, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/grGE57>

<sup>2</sup> Les éléments de la deuxième partie du Manuel ont été initialement publiés dans le document HCR, *Principes Directeurs Relatifs à l'Apatridie No 2 : Principes directeurs relatifs aux procédures permettant de déterminer si une personne est un apatride*, 5 avril 2012, HCR/GS/12/02, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5087a00d2.html>.

<sup>3</sup> Les éléments de la troisième partie du Manuel ont été initialement publiés dans le document HCR, *Principes Directeurs Relatifs à l'Apatridie No 3 : Statut des apatrides au niveau national*, 17 juillet 2012, HCR/GS/12/03, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5087a0af2.html>.

<sup>4</sup> Un résumé des engagements est présenté dans HCR, *Engagements 2011 : Évènement intergouvernemental au niveau ministériel sur les réfugiés et les apatrides (Genève, Palais des Nations, 7-8 décembre 2011)*, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=521711424>

La République de Moldova, premier État à avoir honoré ses engagements, a adopté sa PDA au terme de l'année 2011. Instaurée par voie législative, elle a valeur d'exemple pour les autres pays, car il s'agit d'une des PDA les plus circonstanciées à ce jour. La Géorgie et les Philippines ont mené à bien leur engagement et instauré une PDA en 2012, suivis par le Costa Rica en 2016. Trois pays ont établi une PDA, même s'ils ne s'y étaient pas engagés : le Royaume-Uni en 2013, le Kosovo (S/RES/1244 (1999)) en 2015, et la Turquie en 2016.

Si les législations respectives de la Grèce, de la Slovaquie et de la Suisse prévoient des dispositions pour la protection des apatrides, ces pays n'ont toutefois pas instauré de procédure de détermination de l'apatridie. En Belgique, une personne peut être reconnue comme apatride par l'un des 27 tribunaux de première instance du pays. Cependant, il n'existe aucune garantie spécifique relative à la détermination de l'apatridie, et la personne reconnue comme apatride ne peut se prévaloir d'aucun droit découlant de cette reconnaissance.<sup>5</sup>

Le HCR encourage ces États ainsi que tous les autres à adopter des mécanismes spécifiques de détermination de l'apatridie qui incluent les garanties procédurales décrites dans le Manuel, et qui prévoient également un statut juridique pour les apatrides.

## L'ÉTABLISSEMENT D'UNE PROCÉDURE DE DÉTERMINATION DE L'APATRIDIE : UN « FACTEUR D'ATTRACTION » ?

Il est peu probable que l'instauration d'une PDA constitue un « facteur d'attraction » (c'est-à-dire qu'elle incite les personnes à se rendre dans les pays dotés de PDA en vue de recevoir certains bénéfices). Les pays ayant adopté une PDA n'ont pas constaté d'augmentation du nombre des demandes de statut d'apatride.

La France, premier pays à avoir reconnu et protégé les apatrides, a reçu en moyenne 200 demandes de statut d'apatride par an depuis 2010.<sup>6</sup> La Hongrie n'a quant à elle enregistré que 242 demandes entre l'établissement de la procédure en 2007 et le 31 mars 2016. En République de Moldova, 617 personnes ont présenté une demande d'apatridie entre l'instauration de la procédure en 2012 et la fin de l'année 2015. Au Royaume-Uni, 1510 personnes ont demandé la reconnaissance du statut d'apatride entre la mise en place de la PDA en avril 2013 et la fin de l'année 2015.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> HCR, *Etat des lieux de l'apatridie en Belgique – rapport succinct*, octobre 2012, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5100f3412.html>.

<sup>6</sup> Pour plus d'informations, veuillez consulter : <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/quelques-chiffres>.

<sup>7</sup> Ces données concernent le nombre de demandes présentées par les personnes qui se trouvaient déjà dans le pays avant l'établissement des procédures, mais aussi celles des personnes arrivées après leur établissement.

# Éléments fondamentaux des procédures de détermination de l'apatridie

La détermination de l'apatridie est une discipline spécialisée et exige des modalités procédurales spécifiques. Les éléments essentiels qu'il convient d'intégrer aux PDA sont exposés ci-après, ainsi que certaines bonnes pratiques inspirées par l'expérience des États ayant établi une procédure officielle de détermination de l'apatridie. Dans la mesure où la détermination du statut d'apatride présente des similitudes avec la détermination du statut de réfugié, certaines garanties procédurales intégrées aux systèmes d'asile sont également applicables aux PDA.<sup>8</sup>

## Le chemin vers l'établissement et l'amélioration des procédures de détermination de l'apatridie

Un certain nombre d'initiatives et de changements peuvent contribuer à mobiliser la volonté politique pour instaurer une PDA, ou à améliorer la situation des apatrides.

À titre de changement, on peut citer l'augmentation du nombre d'États parties à la Convention de 1954. Certains pays ont adhéré depuis des années à la Convention, mais n'ont instauré aucun mécanisme pour l'application de ses dispositions. D'autres, à l'instar de l'**Espagne, la Géorgie, la République de Moldova et la Turquie**, ont simultanément adhéré à la Convention et institué une PDA.

Les études menées dans certains pays sur l'ampleur du problème de l'apatridie et sur le profil des populations apatrides ont contribué à susciter une prise de conscience plus aiguë en la matière. Elles ont également sensibilisé l'opinion à la nécessité d'établir des PDA afin de remplir pleinement les obligations découlant de la Convention de 1954.<sup>9</sup> Ces initiatives ont amené les pouvoirs publics de certains pays à améliorer l'identification et la protection des apatrides. Le Royaume-Uni a ainsi instauré une procédure en avril 2013 à la suite de travaux de recherche et d'actions de plaidoyer menés par le HCR et des organisations de la société civile, notamment l'ONG Asylum Aid.

## LE RÔLE DE L'ACTION COMMUNE DANS L'INSTAURATION DE LA PROCÉDURE DE DÉTERMINATION DE L'APATRIDIE AU ROYAUME-UNI

En 2011, l'ONG Asylum Aid et le HCR ont publié le rapport *Mapping Statelessness in the United Kingdom*<sup>10</sup>, à la suite de travaux de recherche menés sur l'évaluation de la situation des apatrides au Royaume-Uni et sur le cadre juridique applicable. Il ressort de ce rapport que l'une des entraves majeures à l'application de la Convention de 1954, à laquelle le Royaume-Uni est partie, réside dans l'absence d'une procédure permettant d'identifier les apatrides.

Par la suite, le HCR et Asylum Aid ont mis en place des campagnes de sensibilisation et des actions discrètes de plaidoyer, et élaboré un projet de PDA venu appuyer les consultations avec le Ministère de l'intérieur. Ces initiatives ont mené à l'adoption, en avril 2013, de règles et d'orientations en matière d'immigration, lesquelles offrent aux apatrides une voie de reconnaissance et leur octroient un droit de séjour sur le territoire.

<sup>8</sup> Des orientations détaillées sur les modalités de la procédure de détermination du statut de réfugié sont réunies dans le document HCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés*, décembre 2011, HCR/1P/4FRE/REV.3, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/4fc5db782.html>.

<sup>9</sup> Voir par exemple HCR, *Mapping Statelessness in Malta*, août 2014, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/546dae5d4.html>; HCR, *Mapping Statelessness in the Netherlands*, novembre 2011, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/4eef65da2.html>; HCR, *Mapping Statelessness in Norway*, octobre 2015, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>; HCR, *Mapping Statelessness in The United Kingdom*, 22 novembre 2011, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/4ecb6a192.html>.

<sup>10</sup> HCR, *Mapping Statelessness in The United Kingdom*, 22 novembre 2011, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/4ecb6a192.html>

Les recherches menées par le HCR aux **Pays-Bas** en 2011 ont souligné les difficultés relatives à la mise en œuvre de la Convention de 1954. Elles ont également mis en lumière la situation à laquelle sont confrontées les quelque 80 000 personnes présentes sur le territoire, enregistrées comme étant de nationalité indéterminée. Face à ce constat, il devint évident que l'instauration d'une PDA permettrait un recensement plus précis des apatrides figurant parmi ces personnes. Le rapport publié par le HCR a encouragé les acteurs de la société civile et du monde universitaire – notamment au sein des universités de Tilburg, d'Amsterdam, de Leiden et de Maastricht, et l'Institut néerlandais pour les droits de l'homme (Netherlands Institute for Human Rights) – à prendre part aux actions en matière d'apatridie menées aux Pays-Bas. En 2013, le Comité consultatif sur les questions de migrations (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ) a présenté au gouvernement néerlandais un rapport ainsi qu'un ensemble de recommandations<sup>11</sup> relatif aux questions d'apatridie. En mai 2014, une décision du Conseil d'État a par ailleurs relevé l'absence de PDA dans le pays. Dans le droit fil de ces évolutions, le secrétaire d'État à la sécurité et à la justice a consenti en 2014 à examiner les modalités d'établissement d'une PDA aux Pays-Bas.

En 2013, le HCR a publié une évaluation détaillée de la situation de l'apatridie en **Belgique**, qui a souligné les lacunes dans les mécanismes existants. En réponse à cette publication, le Gouvernement de la Belgique a réaffirmé son engagement de principe d'améliorer la protection des apatrides et d'accorder une autorisation de séjour aux personnes reconnues comme apatrides par les tribunaux. En **Italie**, les recherches et les actions de plaidoyer menées par le HCR, l'Association pour les études juridiques sur l'immigration (Associazione studi giuridici sull'immigrazione, ASGI), la Communauté de Sant'Egidio, le Conseil italien pour les réfugiés (Consiglio Italiano per i Rifugiati, CIR) et d'autres ONG ont éveillé les consciences au sujet de l'apatridie – notamment à la situation des populations roms –, mais aussi au sujet des carences des PDA judiciaire et administrative en vigueur. Le Groupe de travail interministériel sur le statut juridique des Roms, formé en 2013, a été mandaté pour élaborer des propositions d'ordres législatif et administratif visant à combler les lacunes relatives au statut juridique des Roms. Par ailleurs, le Conseil italien pour les réfugiés, la Commission des droits de l'homme du Sénat italien et le HCR ont préparé en 2015 un avant-projet de loi prévoyant la refonte et l'amélioration des PDA en Italie. Le projet de loi, inspiré en substance du Manuel du HCR, a été soumis au Parlement en novembre 2015 et présenté à la Commission des affaires constitutionnelles du Sénat italien afin d'ouvrir la procédure législative.

## **Le rattachement institutionnel des procédures de détermination de l'apatridie**

Chaque État détermine à sa discrétion le rattachement institutionnel des PDA, qui peut ainsi différer d'un pays à un autre. Quelle que soit l'autorité responsable de la PDA au sein des cadres juridique et administratif d'un État, il est crucial que les examinateurs acquièrent les compétences solides requises pour mener à bien la procédure de détermination de l'apatridie, et que ces procédures soient accessibles aux personnes concernées. Cela nécessite d'instaurer un équilibre entre d'une part la centralisation des compétences exigées pour la détermination de l'apatridie, au sein d'une unité spécialisée du gouvernement, administrative ou judiciaire, et d'autre part la faculté, pour les personnes concernées, de présenter leur demande auprès des représentants des pouvoirs publics répartis à travers le pays. L'**Espagne** est parvenue à un juste milieu à cet égard. Dans le cadre de la PDA, les intéressés sont ainsi autorisés à présenter leur demande d'apatridie par la voie d'un certain nombre d'organismes gouvernementaux répartis à travers le pays, tandis que l'examen et l'analyse de ces demandes sont regroupés au sein d'une autorité centrale.

Il est impératif d'élaborer des mécanismes d'orientation efficaces. Il y a également lieu de dispenser aux agents amenés à côtoyer les demandeurs une formation les préparant à identifier les personnes susceptibles de prétendre au statut d'apatride, et à orienter ces dernières vers les voies appropriées. En **Hongrie**, les pratiques en vigueur constituent un exemple en la matière. Des sessions de formation destinées aux fonctionnaires sont organisées de façon périodique, de même que des réunions entre les organismes décentralisés, le HCR et les acteurs de la société civile. La finalité consiste à mettre en commun les informations et échanger autour des tendances et des enjeux communs.

<sup>11</sup> ACVZ, *Geen land te bekennen*, décembre 2013, (résumé en anglais à la page 108), disponible en néerlandais à l'adresse : <http://goo.gl/d5KX6W>.

## INSTAURER UNE COOPÉRATION EFFICACE AU MOYEN DE PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES STANDARD : L'EXEMPLE DE LA GÉORGIE

En 2014, afin d'établir des procédures opérationnelles standard (POS) pour la PDA en Géorgie, le HCR a noué une collaboration l'Agence de l'enregistrement civil et du développement des services publics (Public Service Development Agency, PSDA), l'organisme principal du gouvernement de Géorgie chargé de la procédure de détermination de l'apatridie, et l'ONG Innovations and Reform Center (IRC) qui fournit depuis de nombreuses années une assistance juridique aux apatrides du pays. Les POS réglementent la collaboration entre ces acteurs et les divers organismes des pouvoirs publics dont la mission est d'identifier les apatrides et de déterminer quelle protection il convient de leur accorder.

Les POS décrivent, pour chaque étape de la procédure de détermination, les responsabilités incombant à la PSDA, au HCR, à l'IRC, à l'Agence des services sociaux, au Ministère de l'intérieur, au département consulaire du Ministère des affaires étrangères, et au Ministère des déplacés internes originaires des territoires occupés, du logement et des réfugiés. Les POS ont été présentées et avalisées à l'unanimité lors d'une réunion du Groupe de travail sur l'apatridie, qui rassemble l'ensemble de ces acteurs et intervient sous l'égide de la Commission d'État sur les questions migratoires.

### Accès aux procédures

Afin de veiller à ce que les procédures soient équitables et efficaces, et que tous les apatrides bénéficient des dispositions de la Convention de 1954, il convient de garantir l'accès à la PDA, et d'exclure toute exigence en matière de délai. Il est essentiel que les informations relatives à la procédure et aux services de conseil juridique soient fournies aux demandeurs éventuels dans une langue qu'ils comprennent. En **Hongrie**, ainsi qu'en **République de Moldova**, le cadre des PDA autorise la présentation des demandes sous forme orale ou écrite. En **Lettonie**, les demandeurs reçoivent l'aide de l'autorité compétente lorsqu'ils ou elles remplissent le formulaire de demande.

Il est vivement recommandé d'autoriser les organes gouvernementaux à déclencher d'office ces procédures lorsqu'ils sont sollicités par des personnes susceptibles d'être apatrides – en particulier les enfants non accompagnés –, car nombre d'entre elles ignorent qu'elles pourraient être reconnues comme telles. En **Espagne** et en **République de Moldova**, la législation qui institue ces procédures prévoit l'engagement d'office de ces dernières par les autorités compétentes.

Les autorités en contact avec les personnes susceptibles d'être apatrides peuvent également les informer qu'il leur est possible de demander le statut d'apatride par le biais de la procédure en vigueur. Cette obligation d'information est formulée de manière explicite dans la législation **hongroise** instituant la PDA. En **Espagne**, toute personne susceptible de prétendre au statut d'apatride identifiée au cours d'une procédure d'asile doit être informée qu'il lui est possible d'engager une PDA.

L'accès à la procédure doit être offert à toute personne se déclarant apatride, que cette personne se trouve en résidence ou en séjour régulier sur le territoire, ou non. En **Géorgie**, le décret présidentiel instituant la PDA dispose expressément que cette procédure est ouverte à toute personne apatride, quelle que soit la légalité de son séjour dans le pays. En **Hongrie**, selon la loi établissant la PDA, la demande d'apatridie était soumise à une condition de séjour régulier dans le pays. En février 2015, la Cour constitutionnelle hongroise a supprimé cette exigence dans une décision historique, estimant que celle-ci constituait une violation du droit international.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Veuillez consulter la résolution 6/2015 (II.25.) de la Cour constitutionnelle statuant sur la conformité du terme «régulièrement», figurant dans la section 76(1) de la loi II de 2007 relative à l'entrée et au séjour de ressortissants de pays tiers, à la Loi fondamentale de la Hongrie, et proposant l'abrogation de celui-ci, Hongrie : Cour constitutionnelle, 25 février 2015, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5542301a4.html>.



En 2015, Nino a reçu le statut d'apatride en vertu de la PDA en vigueur en Géorgie. Elle est en voie d'acquiescer la nationalité géorgienne, qui lui permettra d'accomplir son rêve : devenir musicienne professionnelle. © HCR/I. Pirveli

## Evaluation des éléments de preuve

L'évaluation des éléments de preuve dans le cadre de la PDA est particulière. Compte tenu de la nature de l'apatridie, les requérants qui sollicitent le statut d'apatride sont rarement en mesure de fournir des pièces documentaires pour appuyer leur demande. Nombreuses sont les personnes qui sont dans l'impossibilité ou qui ignorent qu'il leur revient d'analyser la législation sur la nationalité des pays auxquels elles sont rattachées par la naissance, l'ascendance, le mariage ou la résidence habituelle.

Par ailleurs, les échanges avec les autorités des États avec lesquels une personne a des attaches antérieures se révèlent parfois cruciaux dans la détermination de l'apatridie. Ils permettent en effet d'obtenir des informations précises au sujet de dossiers personnels ou des informations générales relatives à la législation sur la nationalité – notamment sur la lettre de la loi et la manière dont elle est appliquée. Souvent, les États ne répondent à ce genre de requête que si elles sont formulées par les agents d'un autre État, et les ignorent si elles sont présentées par une personne individuelle.

Les PDA doivent donc prendre en compte les écueils inhérents à ce processus. Le HCR recommande que dans le cadre des PDA, la charge de la preuve soit partagée entre le demandeur et les services chargés d'examiner la demande. Il est également conseillé aux États d'adopter un niveau d'exigence de preuve approprié, à savoir qu'une reconnaissance de l'apatridie est justifiée s'il est établi, « dans une mesure raisonnable », qu'une personne répond à la définition du terme « apatride » énoncée dans la Convention de 1954.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Pour obtenir des orientations plus détaillées sur la charge de la preuve et le niveau de preuve exigé dans les procédures de détermination de l'apatridie, veuillez consulter HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 30 juin 2014, Deuxième partie : Procédures de détermination de l'apatridie, section D (3) et (4) (paragraphe 89 à 93).

Bien que de nombreuses procédures administratives ou judiciaires prévoient que la responsabilité première d'étayer une demande incombe au demandeur, la pratique parmi les États pourvus d'une PDA est de partager la charge de la preuve, à l'instar de l'**Espagne**, la **France**, la **Hongrie**, des **Philippines** et de la **République de Moldova**. En d'autres termes, tant le demandeur que le responsable du dossier doivent s'appliquer à établir si le demandeur est considéré comme un ressortissant par un Etat ou non. Dans le cadre de ces efforts, il est parfois nécessaire de prendre contact avec les autorités des pays avec lesquels le demandeur connaît des attaches. Au **Kosovo** (S/RES/1244 (1999)) et en **République de Moldova**, les dispositions normatives permettent à l'autorité compétente de s'adresser, si nécessaire, aux instances des pays avec lesquels le demandeur entretient des liens en vue de rassembler les pièces documentaires permettant d'étayer la demande.

En outre, dans la plupart des pays disposant d'une PDA, les examinateurs appliquent un niveau d'exigence de preuve (inférieur), ce qui répond aux visées humanitaires inhérentes au statut d'apatride, à savoir la garantie d'une protection au bénéfice des apatrides.

## Garanties procédurales

Dans un souci d'équité et de transparence, les PDA doivent être incorporées de manière formelle dans la législation. Il est par ailleurs essentiel que les PDA disposent de garanties procédurales. La deuxième partie du Manuel sur la protection des apatrides expose une liste exhaustive de garanties procédurales qu'il convient de respecter.<sup>14</sup> Les principales garanties relevées dans la pratique actuelle des États incluent, entre autres:

- le droit d'être entendu au cours d'un entretien ;
- l'assistance d'un interprète ;
- l'aide juridique ;
- la prise en compte des besoins de protection propres aux femmes, aux enfants et aux personnes atteintes de handicap ;
- l'instauration d'un délai pour la remise des conclusions de la détermination de l'apatridie à compter du dépôt de la demande ;
- le droit d'être informé par écrit de la décision et des motifs sur lesquels celle-ci se fonde ; et
- le droit de faire appel d'un rejet d'une demande en première instance sur une question de fait ou de droit.

En outre, l'existence d'un droit à la liberté et à la liberté de circulation transparait également dans les pratiques des États, en ce sens que celles-ci excluent la rétention des personnes qui demandent la reconnaissance du statut d'apatride. La législation de la **République de Moldova** octroie ainsi expressément au demandeur un droit de séjour durant l'instruction de la procédure.

## AIDE JURIDIQUE : L'EXEMPLE DE LA LIVERPOOL LAW CLINIC

En octobre 2013, soit six mois après l'introduction de la nouvelle PDA adoptée par le Royaume-Uni, la Liverpool Law Clinic (clinique juridique rattachée au département de droit de l'université de Liverpool) a mis sur pied une initiative pour conseiller et représenter des apatrides dans le cadre de leur demande d'apatridie. Depuis, la Clinique offre un service de conseil gratuit aux demandeurs apatrides venus les solliciter depuis tout le Royaume-Uni. Elle est dirigée par des avocats spécialisés, épaulés par des étudiants en droit. Au Royaume-Uni, en l'absence de financement des prestations de conseil et de représentation délivrées dans le cadre de l'aide juridique, les personnes prises en charge sont orientées vers les organisations telles que la Croix-Rouge et le HCR, ou prennent connaissance des services de la Clinique par recommandation ou par le biais des recherches qu'elles ont menées sur Internet.

<sup>14</sup> Veuillez consulter HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 30 juin 2014, Deuxième partie : Procédures de détermination de l'apatridie, section B (3) (paragraphe 71 à 77).

## The Liverpool Law Clinic



Bien qu'elle assiste un nombre assez restreint de demandeurs, la Clinique a cependant su asseoir rapidement ses compétences. Le Ministère de l'intérieur a ainsi profondément revu son approche à la suite des recours stratégiques introduits par la Clinique. Ces recours visaient à garantir un respect aussi étroit que possible des meilleures pratiques en la matière par le Royaume-Uni. Les avocats de la Clinique apportent leur concours à d'autres représentants légaux responsables du dépôt des demandes d'apatridie de leurs mandants. En outre, ils s'attachent à forger des liens avec de nombreux partenaires de ce domaine, et participent aux réunions internationales en vue d'encourager l'adoption des pratiques les plus exemplaires et de partager leur expérience.

Par le biais de leur engagement actif auprès de la Clinique, quelque 150 étudiants de l'université de Liverpool ont pu acquérir des connaissances pratiques et approfondies sur la situation des apatrides. Cette expérience a encouragé les étudiants à opter pour une spécialisation dans ce domaine. Depuis le mois de juin 2016, la Clinique dispose de fonds suffisants pour mettre en place un projet visant à accroître ses activités stratégiques relatives à l'apatridie. Ce projet concerne en premier lieu les jeunes migrants apatrides âgés de 25 ans ou moins. En outre, quelque 10 000 futurs étudiants et leurs invités ont pu s'informer au sujet de l'apatridie et découvrir la campagne du HCR intitulée #IBELONG au cours de conférences organisées lors de portes ouvertes.

## Droits octroyés aux personnes reconnues comme apatrides

Les apatrides devraient pouvoir jouir des droits qui leur sont conférés en vertu de la Convention de 1954. Bien que la Convention n'exige pas expressément des États qu'ils accordent un droit de résidence aux personnes reconnues comme apatrides, l'octroi de ce droit serait conforme au but et à l'objet du traité. Actuellement, tous les États dotés d'une PDA accordent des droits de séjour divers aux personnes reconnues comme apatrides. Pourtant, certains de ces États refusent d'octroyer ce droit lorsqu'ils estiment que ces personnes représentent un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou si ces personnes sont admissibles dans un autre pays. En **France**, les personnes reconnues comme apatrides se voient accorder une carte de séjour temporaire d'une durée de validité d'un an renouvelable. En **Turquie**, les apatrides reçoivent un document d'identité pour apatride valable deux ans, renouvelable et ouvrant droit au séjour régulier. Au **Royaume-Uni**, un apatride peut bénéficier d'une autorisation de séjour pour une durée n'excédant pas 30 mois. Si certaines conditions sont remplies, une autorisation de séjour peut être octroyée ultérieurement, y compris pour une durée indéterminée.

Pour être conforme aux normes énoncées par la Convention de 1954, l'attribution d'une autorisation de séjour à un apatride doit être assortie d'un droit au travail, de l'accès aux soins de santé et à l'aide sociale, et de la délivrance de titres d'identité et d'un document de voyage. En **Espagne**, la législation garantit un droit au travail pour les personnes reconnues comme apatrides.

Conformément à l'article 32 de la Convention de 1954, il est également recommandé aux États parties de faciliter, dans la mesure du possible, la naturalisation des apatrides. Pour ce faire, il est possible entre autres d'assouplir ou de supprimer les exigences imposées aux demandeurs relatives au séjour, au revenu et à la langue, ou encore d'exonérer ces derniers des frais de demande ou de l'obligation de fournir des preuves documentaires.

# Sélection de pratiques nationales

## France

- La PDA est administrative et centralisée. Elle relève de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).
- La protection des apatrides figure dans la loi de 1952 relative au droit d'asile. L'article L812 du *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (amendements du 29 juillet 2015) énonce les modalités de la procédure.
- Aperçu des bonnes pratiques :
  - Droit d'accès à la procédure pour toute personne se trouvant en France, sans condition de séjour régulier ou de délai de recevabilité;
  - Partage de la charge de la preuve, dans la pratique;
  - Accès à un entretien, dans la pratique;
  - Assistance d'un interprète;
  - Droit d'appel contre une décision en première instance négative, sans toutefois d'octroi automatique d'un droit de séjour jusqu'au terme de la procédure; et
  - Possibilité de recours judiciaire.
- La procédure de détermination de l'apatridie et la procédure de détermination du statut de réfugié sont menées séparément par l'OFPRA. Toutefois, lorsqu'une personne dépose une demande aussi bien pour la reconnaissance du statut de réfugié que pour celle du statut d'apatride, ces demandes font l'objet d'un examen conjoint par les autorités compétentes en matière d'asile. Celles-ci peuvent alors accorder à cette personne la qualité de «réfugié-apatride». La protection offerte par le statut de réfugié est plus étendue que la protection prévue par le statut d'apatride dont jouissent les «réfugiés-apatrides».

Depuis 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a pour mission d'assurer la protection juridique et administrative des apatrides. La France est ainsi le pays qui possède la plus ancienne PDA. Les règles précises de cette procédure ont été définies à partir de la pratique administrative et la jurisprudence,<sup>15</sup> et non par des textes législatifs ou réglementaires.

Pour engager la procédure, une personne doit tout d'abord s'adresser à l'OFPRA pour obtenir un formulaire de demande. Celle-ci doit être rédigée en français et doit mentionner des informations personnelles telles que la date et le lieu de naissance, mais aussi les motifs de la demande d'apatridie. Le demandeur doit ensuite transmettre le formulaire dûment rempli ainsi que l'ensemble des justificatifs au bureau centralisé des apatrides de l'OFPRA, situé à Paris. L'OFPRA délivre un certificat d'enregistrement lors du dépôt de la demande. Ce certificat ne confère toutefois pas au demandeur un quelconque statut juridique pendant l'instruction de la procédure, tel que l'admission provisoire au séjour.

<sup>15</sup> Pour de plus amples informations sur les règles de procédure applicables à la procédure de détermination de l'apatridie en vigueur en France, consulter le site Internet de OFPRA : <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/procedure>

Il n'est pas expressément prévu que la PDA de la France ait un effet suspensif sur les mesures d'éloignement telles que les arrêtés d'expulsion pris pendant l'étape préliminaire. Cependant, les demandeurs peuvent présenter un recours administratif en urgence à cette fin. Lorsqu'une personne sollicite à la fois le statut de réfugié et le statut d'apatride, l'OFPPRA réunit les deux demandes. L'autorité chargée de statuer sur ces dernières est la division chargée de l'asile de l'OFPPRA, qui a compétence pour reconnaître le double statut de « réfugié-apatride ».

Si les cadres juridique et administratif français prévoient que la charge de la preuve revient au demandeur, dans la pratique cette dernière est partagée dans le cadre de la PDA en vigueur en France. Une demande d'apatridie est examinée sur la base de l'ensemble des preuves « suffisamment précises et sérieuses ».<sup>16</sup> Les personnes qui demandent le statut d'apatride sont conviées à un entretien au sein des bureaux de l'OFPPRA, au cours duquel l'examineur identifie les États avec lesquels la personne a des attaches antérieures. L'examineur détermine également si l'intéressé pourrait être reconnu comme ressortissant d'un de ces pays. Au besoin, l'OFPPRA peut proposer les services d'un interprète à titre gratuit.

La Division de l'information, de la documentation et des recherches (DIDR) de l'OFPPRA fournit aux examinateurs des informations sur les lois sur la nationalité en vigueur dans les pays concernés. L'OFPPRA est compétent pour traiter les demandes qui lui sont présentées. Il peut, s'il y a lieu, solliciter les conseils des bureaux consulaires français établis dans les pays concernés. Si un demandeur ne fait valoir aucune crainte de persécutions, l'OFPPRA peut s'adresser aux représentants officiels des autorités étrangères concernées afin d'obtenir des informations plus détaillées au sujet de l'intéressé. Pour ce faire, l'OFPPRA peut s'adresser aux ambassades ou aux bureaux consulaires de ces pays en France, ou aux consulats français à l'étranger.

Aucun délai n'est imposé à l'OFPPRA pour statuer sur une demande d'apatridie. En règle générale, la procédure de détermination de l'apatridie dure plusieurs mois, voire davantage si l'OFPPRA demande des informations supplémentaires aux autorités étrangères. Si une personne qui demande le statut d'apatride peut obtenir la nationalité française (p. ex. si cette personne est née apatride sur le territoire français) ou celle d'un autre État, l'OFPPRA lui fait part de cette possibilité et l'oriente vers les autorités compétentes.

Les personnes qui se voient refuser le statut d'apatride disposent d'un délai de deux mois à compter de cette décision pour déposer un recours auprès du tribunal administratif de leur département ou de leur région de résidence. Les raisons motivant la décision ne sont pas fournies. La décision du tribunal administratif est également susceptible d'appel devant la Cour administrative d'appel, puis devant le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative de France. Les appels se fondent sur les éléments écrits du dossier issus du premier examen administratif mené par l'OFPPRA. Le recours contre les décisions de détermination n'a pas d'effet suspensif lorsqu'il est en instance de jugement ; la mesure d'éloignement peut être mise à exécution quand bien même ce recours est en attente.

Les personnes reconnues comme apatrides reçoivent une carte de séjour temporaire d'un an renouvelable pendant trois ans, puis une carte de résident valable dix ans. Elles peuvent également demander à recevoir un document de voyage. En France, un livret d'information (également disponible en ligne<sup>17</sup>) est remis aux personnes reconnues comme apatrides. Il énumère les droits et les obligations des apatrides, notamment les titres de séjour dont elles peuvent bénéficier, ainsi que les effets de l'attribution de ce statut pour les membres de leur famille. Les conjoints et les enfants de moins de 19 ans des personnes reconnues comme apatrides peuvent soumettre une demande de réunification familiale auprès du consulat français de leur pays de résidence.

Si une personne reconnue comme apatride en France ne dispose d'aucun document d'état civil de son pays d'origine (p. ex. un acte de naissance) ou n'est pas en mesure de se procurer ces documents, elle peut s'adresser à l'OFPPRA, qui dispose de la compétence pour les établir. Cette disposition permet aux apatrides de jouir d'autres droits, tels que le mariage, qui requiert, en France, un certificat de naissance.

En 2015, l'OFPPRA a reçu 281 demandes de statut d'apatride. Parmi ces demandes, 24 % concernaient d'anciens citoyens de l'ex-Union soviétique, et 8 % de personnes originaires d'ex-Yougoslavie. Enfin, 68 % de ces demandes ont été présentées par des personnes originaires de Syrie, du Sahara occidental, du Myanmar et d'autres pays. Le taux d'admission au statut s'élevait à 26 % en 2014 et à 16 % en 2015.

<sup>16</sup> « La qualité d'apatride ne se présume pas. Elle doit être établie dans tous les éléments qui la déterminent par des preuves suffisamment précises et sérieuses. » Veuillez consulter la présentation de la procédure en vigueur en France sur le site Internet de l'OFPPRA à l'adresse citée dans la note 15 ci-dessus.

<sup>17</sup> Veuillez consulter [https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/livret\\_dinformations\\_apatrides.pdf](https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/livret_dinformations_apatrides.pdf).

# Hongrie

- La PDA est administrative. Elle relève des directions régionales de la section de contrôle des étrangers, rattachée à l'Office de l'immigration et de la nationalité (OIN).
- La PDA a été instituée en vertu du chapitre VIII de la loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers du 1<sup>er</sup> juillet 2007, et du décret gouvernemental 114/2007 (V. 24.) sur la mise en œuvre de la loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers.
- Aperçu des bonnes pratiques :
  - Droit de présenter une demande auprès de l'une des sept directions régionales de l'OIN;
  - Octroi aux demandeurs, le cas échéant, d'un titre de séjour temporaire;
  - Accès à des entretiens obligatoires et approfondis;
  - Droit de présenter une demande à l'oral ou par écrit, dans n'importe quelle langue;
  - Droit à une aide juridique et à l'assistance d'un interprète;
  - Partage de la charge de la preuve, dans la pratique;
  - Participation du HCR aux procédures, assortie d'un accès aux dossiers;
  - Remise des conclusions dans un délai de 60 jours à compter du dépôt de la demande;
  - Possibilité de solliciter un recours judiciaire pour les décisions de première instance négatives;
  - Mécanisme de contrôle sous la forme d'un examen interne des comptes rendus d'entretiens, mené conjointement par le HCR et l'OIN;
  - Fondement des décisions sur des critères énumérés dans le manuel de contrôle de la qualité pour la PDA (octobre 2012).
- La procédure de détermination du statut de réfugié est menée par la direction de l'asile de l'OIN. Elle est distincte de la procédure de détermination de l'apatridie, qui est instruite par les directions régionales de la section de contrôle des étrangers, qui relève également de l'OIN.

La Hongrie a révisé sa loi sur les étrangers en 2007,<sup>18</sup> et ainsi porté création d'une PDA relevant des autorités compétentes en matière de contrôle des étrangers. Cette loi dispose que toute personne qui se trouve en séjour régulier en Hongrie est autorisée à lancer la procédure. Cette condition de séjour régulier, requise pour toute demande, portait préjudice à l'objet et au but de la Convention de 1954. Elle a été supprimée par une décision historique de la Cour constitutionnelle de Hongrie en février 2015, qui a estimé que cette exigence constituait une violation du droit international.<sup>19</sup>

Un demandeur peut engager la procédure, laquelle est gratuite, en présentant une demande orale ou écrite auprès de la direction régionale de l'Office de l'immigration et de la nationalité (OIN) dont dépend son lieu d'hébergement ou de résidence en Hongrie. Si les autorités hongroises compétentes en matière de contrôle des étrangers ne peuvent enclencher d'office une procédure de détermination de l'apatridie, la loi sur les étrangers leur permet néanmoins d'informer les personnes potentiellement apatrides qu'il leur est possible de demander ce statut.

<sup>18</sup> La PDA a été instituée en vertu du chapitre VIII de la loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers du 1<sup>er</sup> juillet 2007 et du décret gouvernemental 114/2007 (V. 24.) sur la mise en œuvre de la loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers [Hongrie], loi II de 2007, 1<sup>er</sup> juillet 2007, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4979cae12.html>.

<sup>19</sup> Veuillez consulter la résolution 6/2015 (II.25.) de la Cour constitutionnelle statuant sur la conformité du terme « régulièrement » [traduction], figurant dans la Section 76(1) de la loi II de 2007 relative à l'entrée et au séjour de ressortissants de pays tiers, à la Loi fondamentale de la Hongrie, et proposant l'abrogation de celui-ci, Hongrie : Cour constitutionnelle, 25 février 2015, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5542301a4.html>.

En principe, lorsqu'une personne dépose deux demandes distinctes, l'une pour l'asile ou la reconnaissance du statut de réfugié, l'autre pour la reconnaissance du statut d'apatride, ces dernières peuvent être instruites conjointement. Toutefois, jusqu'à présent, les personnes qui formulaient à la fois une demande d'asile et une demande d'apatridie voyaient l'examen de cette dernière suspendue, et leur demande d'asile examinée en premier.

Le demandeur est convoqué à un entretien préliminaire durant lequel on l'informe des droits et des obligations qui lui reviennent durant la procédure. À ce stade, les informations personnelles élémentaires du demandeur sont collectées, de même que des renseignements sur sa situation familiale, son lieu de résidence habituelle et son hébergement en Hongrie. Le demandeur est ensuite invité à un entretien approfondi. Dans de très rares cas, il arrive qu'il soumette, lors du premier entretien, des éléments de preuve pertinents considérés comme suffisants pour étayer sa demande d'apatridie. Dans ce cas, l'autorité peut mener concurremment l'entretien préliminaire et l'entretien approfondi. Le demandeur bénéficie de l'assistance d'un interprète et reçoit, le cas échéant, un certificat de séjour temporaire établi pour la durée de la procédure.

Le demandeur est tenu «d'établir le bien-fondé ou d'étayer» sa demande d'apatridie en établissant son lieu de naissance, son lieu de résidence permanente ou habituelle antérieur, ainsi que la nationalité de ses parents et des membres de sa famille. Le responsable du dossier prend en compte les documents personnels pertinents du demandeur sans en exiger de traduction officielle et certifiée, ainsi que le requièrent généralement les autres procédures administratives relevant de la loi sur les étrangers. Cette disposition permet ainsi un gain de temps et d'argent.

Dans le cadre de la détermination de l'apatridie, la charge de la preuve est partagée dans la mesure où les autorités hongroises peuvent fournir, sur sollicitation du demandeur, un appui administratif en vue d'établir les faits pertinents. À cet effet, les autorités peuvent par exemple se rapprocher des autorités étrangères pour compléter les éléments fournis par le demandeur. Dans la pratique, le niveau de preuve exigé lors de la PDA est plus souple que celui requis dans le cadre de la procédure pénale; il répond ainsi à la visée humanitaire inhérente à l'octroi du statut d'apatride. Le HCR peut, le cas échéant, et sur sollicitation du demandeur, participer à toute étape de la procédure. Les examinateurs sont tenus de statuer sur les demandes d'apatridie dans un délai de deux mois à compter du dépôt de la demande.

Les personnes reconnues comme apatrides reçoivent un titre de séjour humanitaire établi pour une période ne dépassant pas trois ans, au terme de laquelle celui-ci sera renouvelable chaque année. Ce titre de séjour atteste du statut juridique de l'apatride et lui ouvre droit à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé. Après un délai de cinq ans, une personne apatride peut demander l'octroi d'un titre de séjour permanent. Lorsqu'une personne apatride justifie de trois années de résidence permanente, il lui est possible de demander sa naturalisation. Les apatrides bénéficient à cet égard d'un régime de faveur par rapport aux ressortissants étrangers, qui doivent justifier de cinq années de résidence permanente.

Les personnes auxquelles on a refusé le statut d'apatride ont la possibilité d'introduire une demande de contrôle judiciaire de cette décision auprès du Tribunal métropolitain dans un délai de 15 jours à compter de la notification des conclusions. Les décisions défavorables sont dûment motivées; il est par ailleurs possible d'interjeter à nouveau appel auprès de la Cour d'appel régionale de Budapest.

Il importe de souligner qu'en 2011, la Hongrie s'est engagée à améliorer sa PDA par le biais de la création d'un mécanisme de contrôle de la qualité semblable à celui instauré pour la détermination du statut de réfugié. À cette fin, l'OIN a conclu en 2012 un accord avec le HCR afin d'analyser l'efficacité de la mise en œuvre de la PDA à cette date, en vue de la remanier et de la consolider. Cette collaboration a permis la création d'un mécanisme de contrôle de la qualité intégré à l'OIN, qui comprend un manuel pour l'évaluation de la qualité dans la procédure de détermination de l'apatridie (*Quality Assurance Manual for the Statelessness Determination Procedure*) ainsi que des protocoles standard pour les entretiens et les décisions, à l'intention des responsables de dossiers. Les sessions d'échange et les formations auxquelles prennent régulièrement part les équipes de l'OIN, du HCR, et du Comité Helsinki hongrois contribuent à harmoniser le processus décisionnel, mais aussi à identifier et à résoudre les difficultés communes.

Entre l'instauration de la procédure en 2007 et le 31 mars 2016, 241 demandes de statut d'apatride ont été présentées. Le taux d'admission moyen pour la période s'élève à 59 %. Au 31 mars 2016, la Hongrie avait accordé le statut d'apatride à 142 personnes.

# Mexique

- La PDA a été instaurée formellement en vertu de la loi sur les migrations (2011) et de ses règlements d'application (2012).
- 
- Aperçu des bonnes pratiques :
    - Définition du terme «apatride» conforme à la définition de la Convention de 1954;
    - Égalité devant la loi pour les personnes dont la nationalité est réputée sans effet;
    - Obligation d'information quant au 1) droit à demander l'asile et la reconnaissance du statut d'apatride et au 2) droit à faire appel d'une décision négative;
    - Dispense de 1) l'obligation de visa pour l'entrée sur le territoire et suppression 2) des délais de recevabilité des demandes de carte de résident;
    - Obligation formelle d'examiner les questions relevant de la PDA conformément aux traités internationaux concernés auxquels le Mexique est partie, notamment la Convention de 1954 et la Convention américaine relative aux droits de l'homme; et
    - Octroi d'un droit de séjour permanent à compter de la reconnaissance du statut d'apatride.

En 2011, le Mexique a adopté sa loi sur les migrations<sup>20</sup> qui a instauré une PDA officielle entrée en application en 2012.<sup>21</sup>

La PDA est principalement régie par l'article 150 des règlements d'application de la loi sur les migrations (Règlements). En vertu de ces Règlements, les demandes de statut d'apatride sont enregistrées par l'Institut national des migrations (Instituto Nacional de Migración, INM). Le jour ouvré suivant la réception de la demande, l'INM est tenu de solliciter un avis juridique auprès de la Commission mexicaine d'aide aux réfugiés (COMAR), un organisme disposant de solides acquis décisionnels en matière de détermination du statut de réfugié. La COMAR dispose dès lors de 45 jours ouvrables pour réunir les informations nécessaires afin de remettre son avis à l'INM.

La COMAR est tenue de réaliser au moins un entretien avec le demandeur et de faire appel aux services d'un interprète si le demandeur ne maîtrise pas l'espagnol. Dès que la COMAR émet son avis, l'INM formule par écrit la décision officielle de la détermination du statut d'apatride. Si cette conclusion confirme la qualité d'apatride de l'intéressé, l'INM délivre sans délai un certificat attestant du statut juridique d'apatride. Les



Une collaboratrice de la COMAR reçoit en entretien une femme demandant le statut d'apatride. La procédure mexicaine de détermination de l'apatridie est la première du genre dans les Amériques. © HCR/M. Echandi

<sup>20</sup> Disponible en espagnol à l'adresse : [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_301014.pdf).

<sup>21</sup> Disponible en espagnol à l'adresse : [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5270615&fecha=28/09/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5270615&fecha=28/09/2012).

personnes reconnues comme apatrides reçoivent une carte de résident permanent dans un délai de cinq jours à un mois à compter de la délivrance du certificat d'apatridie. Elles peuvent ensuite demander à recevoir d'autres titres d'identité et documents de voyage.

Si le demandeur n'est pas reconnu comme apatride, il lui est possible de faire appel de cette décision ou de demander un statut juridique différent aux termes de la loi, à l'instar du statut conféré par la carte de séjour temporaire de visiteur pour motifs humanitaires. Ces motifs se rapportent, entre autres, aux enfants non accompagnés, aux personnes dont un parent proche résidant au Mexique est gravement malade, aux victimes ou aux témoins de crimes survenus au Mexique, ou aux personnes concernées par la réunification familiale. Après la PDA, et indépendamment des conclusions de celle-ci, le demandeur peut également demander la reconnaissance du statut de réfugié.

# La République de Moldova

- La République de Moldova a instauré sa PDA le 28 décembre 2011 par la voie d'un amendement portant création du chapitre X(1) de la loi relative au régime des étrangers.
- La PDA est administrative et centralisée, et relève de l'Unité de l'apatridie et de l'information de la Direction des réfugiés. Cette unité est rattachée au Bureau des migrations et de l'asile sous tutelle du Ministère des affaires intérieures (l'autorité compétente sur les questions relatives aux ressortissants étrangers).
- Aperçu des bonnes pratiques :
  - Procédure initiée d'office par les autorités;
  - Droit de présenter une demande à l'oral ou par écrit, dans n'importe quelle langue;
  - Entretiens obligatoires, réalisés dans un délai de 15 jours à compter du dépôt de la demande;
  - Droit à une représentation juridique;
  - Droit à l'assistance d'un interprète;
  - Prise en compte des besoins de protection propres aux enfants non accompagnés et aux personnes atteintes de handicaps mentaux, qui doivent disposer d'un représentant légal;
  - Droit de maintien sur le territoire tant que l'instruction de la demande n'est pas achevée;
  - Partage de la charge de la preuve;
  - Notification des décisions par écrit, dans un délai de six mois prolongeable par périodes d'un mois, sans que cette prolongation ne puisse dépasser une durée totale de six mois;
  - Droit de solliciter un contrôle judiciaire des décisions de première instance négatives; et
  - Octroi au HCR d'un accès aux demandes et aux décisions.

En 2011, la République de Moldova a adopté une loi établissant une PDA par l'ajout du chapitre X<sup>(1)</sup> à la loi relative au régime des étrangers (Loi de Moldova).<sup>22</sup> Cette législation inclut des dispositions relatives au déroulement de la PDA parmi les plus détaillées à ce jour. La procédure d'apatridie peut être initiée soit directement par une personne, soit d'office par le Bureau des migrations et de l'asile du Ministère des affaires intérieures (Bureau des migrations et de l'asile). Une unité administrative spécialisée est par ailleurs chargée de l'apatridie et de l'information au sein de la Direction des réfugiés, rattachée au Bureau des migrations et de l'asile.

Les demandes peuvent être formulées à l'oral ou par écrit. Les demandeurs qui ne maîtrisent pas la langue de l'État bénéficient de l'assistance d'un interprète. Des dispositions législatives connexes confèrent aux demandeurs un droit à la représentation juridique. Les demandes d'apatridie doivent inclure une description des faits claire et détaillée, et être accompagnées des preuves nécessaires pour établir leur bien-fondé. Ces demandes doivent aussi mentionner le lieu de naissance, la filiation, ainsi que les pays de résidence habituelle des personnes en question.

La Loi de Moldova exige d'accorder aux demandeurs un entretien dans un délai de 15 jours ouvrés à compter du dépôt de leur demande. L'entretien doit être consigné par écrit et comprendre les renseignements suivants: identité du demandeur; nature des moyens de preuves fournis; données relatives aux documents présentés (telles que la durée de validité, le lieu d'émission ou l'autorité émettrice); état civil; expérience professionnelle; formation; et lieu de résidence en République de Moldova. Pendant l'entretien, il incombe au demandeur de décrire les raisons motivant sa demande d'apatridie et de présenter tout élément d'appui complémentaire dont il ou elle dispose.

<sup>22</sup> *Law on Amendment and Completion of Certain Legislative Document*, adoptée par le Parlement de la République de Moldova le 28 décembre 2011 [République de Moldova], 10 février 2012, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fbdf662.html>.

La Loi de Moldova tient particulièrement compte des besoins de protection propres aux enfants non accompagnés et aux personnes souffrant de troubles mentaux, en ce sens qu'elle exige que ces deux catégories de populations bénéficient d'une représentation légale. Au terme de l'entretien, le demandeur et l'examineur signent le compte rendu d'entretien, lequel précise, le cas échéant, si un interprète ou un représentant légal était présent lors du processus. Les demandeurs qui sollicitent le statut d'apatride bénéficient d'un droit de maintien en République de Moldova durant toute la durée de l'instruction de leur demande. Ces derniers ne peuvent être expulsés sauf pour raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

L'examineur fonde sa décision sur l'ensemble des preuves disponibles et remet ses conclusions dans un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement de la demande. Cette durée peut être prorogée pour des périodes consécutives d'un mois, sans que cette prorogation ne puisse dépasser une durée totale de six mois.

Dans la pratique, la charge de la détermination de l'apatridie est partagée. Il appartient aux demandeurs de coopérer pleinement avec les autorités, de fournir l'ensemble des éléments de preuves relatifs à leur statut, et de prendre part aux entretiens organisés par les autorités aussi souvent que cela s'avère nécessaire. L'examineur est tenu de collecter des informations complémentaires relatives au dossier d'un demandeur, notamment en s'adressant aux instances étrangères ou aux ambassades et bureaux consulaires de la République de Moldova situés à l'étranger. En l'absence de réponse desdites autorités aux demandes de renseignements formulées par les institutions moldaves, il est conclu que la personne concernée n'est pas considérée comme ressortissante de cet État. Si un État accède à la requête et confirme la nationalité d'une personne après que cette dernière a reçu le statut d'apatride, la Loi de Moldova autorise le retrait dudit statut.

Les décisions d'acceptation ou de rejet des demandes de statut d'apatride doivent être rendues et notifiées aux intéressés dans un délai de trois jours ouvrés à compter du dépôt de la demande. Le demandeur doit être informé des motifs ayant fondé une décision en sa défaveur. Il est possible de faire appel des décisions négatives devant un tribunal, selon les procédures judiciaires moldaves. Les personnes reconnues comme apatrides reçoivent des titres d'identité appropriés et peuvent exercer tous les droits, toutes les libertés et toutes obligations prescrites par la législation moldave. Ces personnes peuvent également prendre part aux actions d'intégration sociale à leur bénéfice, proposées par le Ministère de la culture, et suivre gratuitement les cours de langue proposés par le Ministère de l'éducation.

L'article 87(11) de la Loi de Moldova stipule que le HCR peut, le cas échéant, demander l'accès aux informations relatives aux demandes d'apatridie, aux entretiens des demandeurs et aux décisions s'y rapportant, sous réserve de l'accord des demandeurs. Le HCR procède également à l'identification des apatrides, leur prodigue des conseils éclairés et les oriente vers le Bureau des migrations et de l'asile ou vers les ONG partenaires qui aident les personnes concernées à préparer leur demande.

Entre l'établissement de la PDA en 2011 et le mois de décembre 2015, 617 personnes ont présenté une demande d'apatridie en République de Moldova, dont 256 ont bénéficié d'une décision favorable. Il est important de souligner que parmi les 261 personnes dont la demande a été rejetée, bon nombre pouvaient demander la nationalité moldave et ont donc été orientées vers les services administratifs concernés. La plupart ont vu leur demande aboutir par l'octroi de la nationalité moldave.

## LECTURES COMPLÉMENTAIRES :

- HCR, Manuel sur la protection des apatrides, 30 juin 2014, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/grGE57>.
- HCR, *Plan d'action global visant à mettre fin à l'apatridie : 2014-2024*, 4 novembre 2014, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/nRLCMD>.
- HCR, *Statelessness determination procedures – Identifying and protecting stateless persons*, août 2014, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5412a7be4.html>.
- European Network on Statelessness, *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless persons*, octobre 2013, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/53162a2f4.html>.

# ANNEXE • Présentation générale des procédures nationales de détermination de l'apatridie

Fondement juridique / Autorité responsable de la détermination	Conditions d'accès Demande écrite / orale Centralisée / Décentralisée	Recours suspensif contre la décision d'expulsion Droit de maintien sur le territoire pendant la procédure	Entretien	Aide juridique	Charge de la preuve	Droit de recours
<b>Espagne</b> Article 34.1 de la loi sur les étrangers ( <a href="#">Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social</a> ) et décret royal n° 865/2001 ( <a href="#">Real Decreto N° 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida</a> ).						
Office de l'asile et des réfugiés (OAR). Même autorité qu'en matière d'asile, mais les procédures sont indépendantes.	Une demande peut être refusée si le demandeur fait l'objet d'une décision d'expulsion, ou si la demande est présentée plus de 30 jours après l'entrée sur le territoire (dans la pratique, cette disposition n'est jamais appliquée dans le dernier cas de figure). Les demandes peuvent être soumises aux agences régionales, mais les décisions et les entretiens relèvent de l'autorité centrale.	Les autorités peuvent accorder, à leur discrétion, une carte de séjour temporaire qui permet de surseoir à l'exécution de la procédure d'expulsion. Si le demandeur ne reçoit pas de carte de séjour temporaire, il lui est possible de demander la suspension de la procédure d'expulsion, selon les termes de cette dernière.	Oui, mais facultatif.	Absence d'aide juridique financée par l'État.	Absence de disposition législative à cet égard. Partagée dans la pratique.	Oui.
<b>France</b> Article L812 du <a href="#">Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile</a> et article 23 du <a href="#">décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile</a> .						
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Même autorité que pour la détermination de l'asile en première instance.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande écrite via un formulaire type fourni par l'OFPRA. Procédure centralisée.	Recours suspensif possible via une procédure de référé administratif. Absence de droit de séjour autonome durant la procédure.	Oui, mais facultatif.	Aide juridique financée par l'État disponible en phase d'appel.	Absence de disposition législative à cet égard. Partagée dans la pratique.	Oui.
<b>Géorgie</b> <a href="#">Loi organique sur la citoyenneté géorgienne ; loi sur le statut juridique des étrangers et des apatrides ; ordonnance n° 523 du Gouvernement de Géorgie approuvant les procédures de détermination de l'apatridie pour la Géorgie</a> ; et décret présidentiel N 237 du 10 juin 2014 approuvant la réglementation pour l'examen et la résolution des questions relatives à la citoyenneté géorgienne.						
Agence de l'enregistrement civil et du développement des services publics (Public Service Development Agency, PSDA). Autorité distincte de l'autorité compétente en matière d'asile.	Procédure ouverte à toute personne, sous réserve de ne pas faire l'objet d'une décision d'expulsion de Géorgie. Demande écrite. Procédure centralisée. Il est néanmoins possible d'adresser les demandes écrites aux agences régionales.	Durant la procédure, suspension de l'exécution des décisions d'expulsion fondées sur des motifs d'entrée irrégulière, ou de défaut de droit au séjour. Octroi d'une carte d'identité temporaire au demandeur afin de faciliter son séjour.	Oui, mais facultatif.	Absence d'aide juridique financée par l'État.	Partagée.	Oui.

Fondement juridique / Autorité responsable de la détermination	Conditions d'accès Demande écrite / orale Centralisée / Décentralisée	Recours suspensif contre la décision d'expulsion Droit de maintien sur le territoire pendant la procédure	Entretien	Aide juridique	Charge de la preuve	Droit de recours
<b>Hongrie</b> Loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers et décret gouvernemental 114./2007 (V.24.) sur la mise en œuvre de la loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers.						
Directions régionales de la section de contrôle des étrangers, relevant de l'Office de l'immigration et de la nationalité. Autorité distincte de l'autorité compétente en matière d'asile.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande orale ou écrite. Procédure décentralisée.	Effet suspensif du certificat de séjour temporaire valable pendant la durée de la procédure. Il est délivré si le demandeur ne dispose d'aucune autorisation de séjour dans le pays. L'exécution de la décision d'expulsion n'est pas automatiquement suspendue durant la procédure en appel. La suspension peut toutefois être sollicitée par le demandeur.	Oui, obligatoire.	Disposition législative prévoyant l'accès à une aide juridique financée par l'État. Sans effet dans la pratique.	Revient en principe au demandeur, mais partagée dans la pratique lorsque ce dernier le réclame.	Oui.
<b>Italie</b> (procédure administrative) Article 17 du décret présidentiel 572/1993 et Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n.91, recante nuove norme sulla cittadinanza.						
Ministère de l'intérieur. Autorité distincte de l'autorité responsable de l'asile.	Procédure uniquement accessible aux demandeurs résidant régulièrement sur le territoire et disposant d'un acte de naissance. Demande écrite. Procédure décentralisée.	Non.	Non.	Absence d'aide juridique financée par l'État lors de la phase administrative. L'aide est toutefois disponible en phase d'appel si le demandeur est sans ressources.	Absence de disposition législative à cet égard. Revient au demandeur dans la pratique.	Oui.
<b>Italie</b> (procédure judiciaire) Aucun fondement juridique spécifique. La procédure repose sur les dispositions du Code civil régissant les procédures relatives au statut juridique.						
Procédure contentieuse générale. Le demandeur doit se présenter devant le tribunal de Rome, face au Ministère de l'intérieur (défendeur). Autorité distincte de l'autorité compétente en matière d'asile.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande écrite. Procédure décentralisée.	Relève de la discrétion du magistrat.	Relève de la discrétion du magistrat.	Aide juridique financée par l'État si le demandeur est sans ressources.	Partagée, en vertu de la jurisprudence.	Oui.
<b>Kosovo</b> (Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité) Loi No 04/L-215 sur la citoyenneté du Kosovo et Instruction Administrative (MIA) No.05/2015.						
Division de la citoyenneté du département pour la citoyenneté, l'asile et la migration (DCAM) ; Ministère des affaires intérieures. Autorité distincte de l'autorité compétente en matière d'asile.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande écrite, présentée par le demandeur en personne, par le biais du formulaire de demande préliminaire. Procédure centralisée.	Conformément à la loi sur les étrangers, le demandeur doit recevoir un document établissant qu'il/elle a présenté une demande d'apatridie, et de séjour temporaire et régulier.	Oui, obligatoire.	Absence d'aide juridique financée par l'État.	Partagée.	Oui.

Fondement juridique / Autorité responsable de la détermination	Conditions d'accès Demande écrite /orale Centralisée / Décentralisée	Recours suspensif contre la décision d'expulsion Droit de maintien sur le territoire pendant la procédure	Entretien	Aide juridique	Charge de la preuve	Droit de recours
<b>Lettonie</b> <a href="#">Loi sur les apatrides.</a>						
Office de la citoyenneté et des migrations (OCMA). Même autorité qu'en matière d'asile, mais les procédures sont indépendantes.	Les personnes visées par la loi relative au statut des citoyens de l'ex-URSS qui ne sont ressortissants ni de la Lettonie ni d'un autre État («non-citoyens») ne peuvent demander la reconnaissance du statut d'apatride. Demande écrite. Procédure centralisée.	En règle générale, aucun recours suspensif, sauf si un tribunal administratif suspend l'arrêt d'expulsion. Aucun droit de maintien sur le territoire durant la procédure.	Non.	Absence d'aide juridique financée par l'État.	Revient au demandeur, mais partagée dans la pratique.	Oui.
<b>Mexique</b> <a href="#">Loi sur les migrations (2011) et règlement d'application de la loi sur les migrations (2012).</a>						
La détermination relève de l'Institut national mexicain des migrations, rattaché au <i>Secretaria de Gobernación</i> (Ministère de l'intérieur). L'avis rendu par Commission mexicaine d'aide aux réfugiés (COMAR) est pris en compte dans la procédure de détermination.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande écrite. Procédure centralisée.	Oui.	Oui.	Aide juridique gratuite essentiellement fournie par les partenaires du HCR. Services juridiques professionnels payants également disponibles.	Partagée.	Oui.
<b>République de Moldova</b> <a href="#">Chapitre X<sup>o</sup> de la loi relative au régime des étrangers en République de Moldova.</a>						
Unité de l'apatridie et de l'information de la Direction des réfugiés, qui relève de l'autorité du Bureau des migrations et de l'asile du Ministère des affaires intérieures. Même autorité qu'en matière d'asile.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande orale ou écrite. Procédure centralisée.	Le demandeur dispose d'une autorisation de séjour durant la procédure et reçoit un certificat établissant son statut de demandeur. Le demandeur ne peut être expulsé, sauf pour raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.	Oui, obligatoire.	La loi prévoit l'octroi d'une aide gratuite et financée par l'État pendant la phase administrative, mais cette aide n'est pas disponible en pratique. L'aide juridique financée par l'État est disponible en cas de recours si le demandeur est sans ressources.	Partagée.	Oui.

Fondement juridique / Autorité responsable de la détermination	Conditions d'accès Demande écrite /orale Centralisée / Décentralisée	Recours suspensif contre la décision d'expulsion Droit de maintien sur le territoire pendant la procédure	Entretien	Aide juridique	Charge de la preuve	Droit de recours
<b>Philippines</b> <a href="#">Circulaire départementale No. 058 instaurant la procédure de détermination du statut de réfugié et de l'apatridie.</a>						
Unité chargée de la protection des réfugiés et des apatrides (Refugees and Stateless Persons Protection Unit, RSPPU) sous la direction du procureur général et composée du personnel des services juridiques du Ministère de la justice.	Aucune condition d'accès à la procédure. Demande écrite. Procédure centralisée. Possibilité d'organiser des entretiens hors site par le personnel du procureur général si le demandeur n'est pas en mesure de se déplacer à Manille.	Oui.	Oui, obligatoire.	Oui.	Partagée.	Oui.
<b>Royaume-Uni</b> <a href="#">Règles sur l'immigration, Partie 14 Apatrides (2014)</a> et <a href="#">Instruction sur la politique d'asile. Apatridie et demande de permis de résidence.</a>						
Direction cas complexes (Complex Casework Directorate), Ministère de l'intérieur. Distincte de l'autorité responsable de l'asile.	Les demandes d'apatridie ne seront pas traitées si une demande d'asile, ou toute autre demande, est en cours d'instruction. Les personnes autorisées à séjourner en vertu de dispositions autres sont tenues de présenter leur demande au plus tôt 28 jours avant l'expiration de ladite autorisation. Demande écrite, présentée via le formulaire standard. Procédure centralisée.	Non.	Facultatif.	Absence d'aide juridique financée par l'État.	Revient au demandeur, mais les responsables du dossier peuvent intervenir pour toute requête auprès des autorités nationales.	Absence de droit de recours statutaire auprès d'un organe indépendant, mais le demandeur peut solliciter un contrôle administratif du Ministère de l'intérieur. Le demandeur peut aussi demander le réexamen judiciaire de sa décision en cas de refus de sa demande.
<b>Turquie</b> <a href="#">Loi N° 6458 de 2013 sur les étrangers et la protection internationale</a> , avril 2013 et <a href="#">règlement d'application de la loi sur les étrangers et la protection internationale</a> , mars 2016.						
Direction générale pour la gestion des migrations. Autorité distincte de l'autorité compétente en matière d'asile.	Les demandes émanant de titulaires d'un titre d'identité ou d'un passeport d'apatridie délivrés par un autre pays ne sont pas traitées. Demande écrite. Les demandes peuvent être présentées dans tout le pays, les entretiens sont organisés dans les provinces et les décisions rendues par l'autorité centrale.	Les apatrides ne peuvent être expulsés sauf s'ils représentent une menace sérieuse pour la sécurité ou l'ordre public. Les demandeurs ont droit au séjour jusqu'au rendu de la décision et de la délivrance d'un document d'identité d'apatridie.	Oui, obligatoire.	Aide juridique gratuite offerte par l'association du barreau aux demandeurs sans ressources.	Partagée.	Oui.