



Note de plaidoyer – décembre 2024

APATRIDIE

POUR UNE MEILLEURE PROTECTION EN FRANCE DES PERSONNES PRIVÉES DE NATIONALITÉ

Cette note est le fruit du partenariat de Forum réfugiés avec le [Réseau européen sur l'apatridie \(ENS\)](#), qui met notamment à disposition un [répertoire](#) évaluant les systèmes de protection des apatrides dans plusieurs pays européens.



L'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît à tout individu le « droit à une nationalité ». Pourtant, nombre de personnes en sont privées et sont donc apatrides. Un apatride est « *une personne qu'aucun État ne reconnaît comme son ressortissant par application de sa législation* », selon la [Convention de New York de 1954](#) relative au statut des apatrides signée par la France en 1955 et ratifiée en 1960.

Les facteurs de l'apatridie sont divers, il peut notamment s'agir :

- de discriminations sur le genre, la minorité ethnique ou religieuse, qui peuvent, par exemple, empêcher les femmes de transmettre leur nationalité ;
- d'un manque de garanties juridiques dans les lois relatives à la nationalité pour prévenir l'apatridie ;
- d'obstacles pratiques et administratifs à l'enregistrement civil, et en particulier à l'enregistrement des naissances, ou un refus d'enregistrement civil volontaire ;
- de conflits de lois sur la nationalité entre différents pays ;
- d'un vide juridique lié à une succession d'États ; et
- d'une déchéance arbitraire de nationalité.

Sans reconnaissance légale, les apatrides rencontrent des difficultés pour accéder à leurs droits, tels que l'éducation, les soins de santé, l'emploi, le logement, l'accès à la justice ou le vote. Il est donc nécessaire de doter ces personnes d'un statut juridique protecteur. Une personne apatride peut être amenée à fuir son pays par crainte d'être persécutée et donc relever également d'un besoin de protection au titre de la [Convention de Genève de 1951](#) relative au statut des réfugiés.

La France fait figure de pionnière en matière de protection des apatrides avec la création de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) dès 1952, instaurant notamment un mécanisme de détermination de l'apatridie. Malgré cette bonne pratique, des voies d'amélioration demeurent en matière de prévention et de protection.

L'apatridie en France en 2023

Demandes de statut d'apatride : 465 (dont 41 mineurs)
Décisions sur l'apatridie : 336
Admissions au statut d'apatride (hors réfugiés) : 100 soit 29,9%
Apatrides protégés au 31 décembre : 1 879

➤ Améliorer la prévention de l'apatridie

Trois points de faiblesse peuvent être identifiés en France concernant la prévention : une adhésion incomplète aux instruments internationaux pertinents, une conséquence pénale à l'enregistrement tardif des naissances, et un manque de collecte de données sur la population apatride dans le recensement.

➤ Adhérer à l'ensemble des instruments juridiques pertinents

La [Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961](#) énonce des règles d'attribution et de non-retrait de la nationalité dans le but de prévenir des situations d'apatridie. C'est la deuxième pierre angulaire du système international de lutte contre l'apatridie, avec la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. L'État français l'a signée en 1962, mais ne l'a jamais ratifiée et n'est donc pas lié par ses dispositions. D'après un [rapport d'information de l'Assemblée nationale en date du 29 juin 2011](#), deux articles du Code civil pourraient être incompatibles avec ladite convention et faire obstacle à sa ratification.

Il est à noter que vingt États membres de l'Union européenne (UE) ont signé et ratifié cette convention. La France est le seul pays de l'UE à l'avoir signée mais toujours pas ratifiée. Par ailleurs, la France a signé sans ratifier la [Convention sur la nationalité du Conseil de l'Europe de 1997](#) (ratifiée par quatorze pays de l'UE) et elle n'a ni ratifié, ni signé, la [Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention de l'apatridie en matière de succession d'États](#).

Forum réfugiés recommande aux autorités françaises de ratifier la Convention sur la réduction des cas d'apatrides et les autres conventions dans ce domaine adoptées par le Conseil de l'Europe, en adaptant si besoin son droit national pour répondre aux exigences de ces textes.

Au regard de son rôle moteur en matière de protection des droits humains à l'échelle internationale, la France adresserait ainsi un signe positif pour mettre fin à l'apatridie dans le monde.

➤ Lever l'obstacle pénal à l'enregistrement tardif des naissances

Selon le [commentaire général n° 7 de 2005 du Comité des droits de l'enfant des Nations unies](#), les États devraient « *prendre toutes les mesures nécessaires pour que tous les enfants soient enregistrés à la naissance [...] grâce à un système d'inscription universel, bien géré et accessible à tous et gratuit* ».

Le système français manque de souplesse à cet égard. En effet, si le délai d'enregistrement d'une naissance est passé, une déclaration juridique est nécessaire et le requérant risque une peine d'emprisonnement de six mois, ainsi qu'une amende de 3 750 euros ([article 433-18-1 du Code pénal](#)). Une peine de cette gravité a certes pour but d'inciter les enregistrements rapides, mais peut avoir pour effet secondaire d'empêcher les enregistrements hors-délai au regard des conséquences pénales.

Bonnes pratiques UE

Des pays européens font preuve de plus de souplesse avec de [bonnes pratiques](#) facilitant l'accès à l'enregistrement gratuit et rapide des naissances après la date limite. C'est notamment le cas de l'**Espagne**. Bien que des délais d'enregistrement existent, même lorsque ceux-ci sont dépassés, il est possible de déposer une demande tardive auprès du registre civil sans risque d'être sanctionné. Il suffit de faire une demande spéciale. À **Chypre**, il n'existe pas non plus de sanction, mais des frais en cas d'enregistrement tardif. Si un enfant est enregistré dans les quinze jours suivant sa naissance, cinq euros sont facturés pour la délivrance du certificat de naissance. Entre quinze jours et trois mois après la naissance, trente euros sont facturés, qui sont doublés pour atteindre soixante euros après trois mois. Ces frais peuvent avoir un effet d'incitation sans l'effet dissuasif des sanctions pénales, les sommes étant raisonnables et la crainte de l'enfermement inexistante.

Forum réfugiés recommande d'assouplir le cadre juridique d'enregistrement des naissances pour supprimer les dispositions pénales en cas d'enregistrement tardif, qui peuvent avoir un effet dissuasif.

➤ Collecter des données sur la population apatride dans le recensement

La collecte de données quantitatives et qualitatives fiables sur les populations apatrides est essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une législation et d'une politique efficaces, que ce soit en termes de prévention ou de protection.

Or, il n'existe en France pas de données sur l'apatridie dans le recensement de la population, qui considère que tous les individus ont une nationalité. Comme l'Institut national de la statistique (l'INSEE) ne peut pas coder cette dénomination, une personne apatride est considérée comme non répondante. Soit la personne se voit attribuer la nationalité de son pays de naissance, soit l'INSEE recherche un répondant présentant des caractéristiques similaires et lui attribue la nationalité de ce répondant.

Bonnes
pratiques
UE

L'**Autriche**, la **Pologne** ou encore le **Portugal** publient des données sur l'apatridie dans leur population. Il existe plusieurs sources de données ventilées sur la population apatride en Autriche, par exemple, notamment le recensement, le registre central des résidents et les données sur les naturalisations, les naissances, les décès et les permis de séjour.

Forum réfugiés recommande d'inclure une catégorie dans le processus de recensement permettant de comptabiliser le nombre de personnes s'estimant sans nationalité dans la population.

➤ Renforcer la protection des apatrides

Forum réfugiés, avec le soutien de l'ENS, a publié en 2022 un [guide](#), en français et en anglais, conçu pour améliorer le soutien apporté aux apatrides. En effet, en France, comme en Europe, ce sujet est encore largement méconnu. Les travailleurs sociaux et fonctionnaires peuvent être amenés à omettre cet enjeu, ce qui peut avoir de graves conséquences pour les apatrides, qui pourraient ne pas avoir accès à leurs droits. Davantage de formations devraient exister pour les professionnels, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, qui prévoit un [filtrage](#) à l'arrivée sur le territoire européen lors duquel les personnes apatrides devraient clairement être identifiées comme telles et orientées vers le mécanisme de détermination et de protection.

Ce mécanisme présente par ailleurs des différences notables avec le système d'asile, avec une situation moins avantageuse pour les apatrides. Ces derniers pâtissent également de leur condition dans le cadre de la rétention, mais aussi dans les politiques d'intégration.

➤ Favoriser l'accès à la procédure d'apatridie

Afin de démarrer la procédure de détermination de l'apatridie, une demande écrite, en français uniquement, doit être adressée à l'OFPRA par courrier recommandé avec accusé de réception (ce qui a un coût). Il n'y a pas de date limite pour envoyer cette lettre. Ensuite, l'OFPRA envoie un formulaire qui doit être rempli, en français. Le demandeur doit prouver qu'il n'a pas droit à une nationalité et qu'il a essayé d'obtenir des documents. Des informations supplémentaires peuvent être fournies oralement lors d'un entretien, qui n'est cependant pas obligatoire pour l'office.

L'OFPRA peut demander à la personne de se présenter à un entretien personnel. Un interprète peut alors être présent, si nécessaire, et éventuellement un avocat ou un membre d'une organisation non-gouvernementale accréditée.

En **Hongrie**, les demandes peuvent être faites par écrit ou oralement dans n'importe quelle langue, et il n'y a pas d'exigences formelles. Par ailleurs, l'entretien est obligatoire.
En **Espagne**, la jurisprudence a indiqué que le demandeur doit uniquement manifester sa carence de nationalité.

Contrairement au demandeur d'asile, en France, le demandeur du statut d'apatride n'a pas droit à l'aide juridique gratuite. La [loi](#) prévoit néanmoins que cette aide puisse être accordée exceptionnellement lorsque la situation semble justifier une attention particulière.

En **Hongrie**, l'aide juridique gratuite est disponible sans avoir à répondre à des exigences financières, et le représentant légal peut être présent lors de l'entretien. En outre, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a le droit d'être présent lors de l'entretien. Ce dernier obtient d'ailleurs automatiquement une copie de toutes les décisions concernant l'apatridie.

L'OFPPA n'a pas de délai pour rendre sa décision. En pratique, les contrôles effectués auprès des autorités consulaires entraînent parfois de très longs délais.

L'enregistrement d'une demande d'apatridie n'a aucune conséquence en matière de séjour et n'entraîne pas de droit au maintien sur le territoire, contrairement à la demande d'asile. Les préfectures peuvent accorder un séjour temporaire au demandeur, mais ne sont pas tenues de le faire.

Pendant sa demande de statut d'apatride, la personne concernée n'a par ailleurs droit à aucune condition d'accueil (hébergement, allocation, protection universelle maladie), contrairement à la procédure d'asile. Elle est juridiquement dans la même situation qu'un étranger en situation irrégulière, ne pouvant ainsi solliciter que les dispositifs ouverts pour ces personnes (aide médicale de l'État, hébergement d'urgence de droit commun...).

En **Hongrie**, la loi dispose que l'autorité d'immigration délivre au demandeur un certificat de résidence temporaire pour la durée de la procédure de détermination de l'apatridie, à moins qu'il ne dispose déjà d'un autre type de permis de séjour valide.

Il est préférable dans ce contexte, pour une personne qui cherche à obtenir un statut d'apatride et qui a également subi des persécutions dans son pays d'origine ou de résidence, de demander l'asile. En effet, la procédure d'asile sera prioritaire et donnera droit à un accompagnement sociojuridique, à un hébergement et à une allocation. L'OFPPA, dans le cadre de la procédure d'asile, pourra accorder un statut de réfugié-apatride, sans avoir à passer par la procédure de détermination de l'apatridie.

En **Espagne**, un demandeur de statut d'apatride a le droit d'entrer dans le système national d'accueil des demandeurs d'asile. Les personnes dans le dispositif national d'accueil sont assistées gratuitement par des avocats, des psychologues, des conseillers en emploi, des formateurs et des tuteurs ; elles sont hébergées dans des logements sous la supervision de travailleurs sociaux et de médiateurs. Pendant les six premiers mois de leur séjour dans le système, elles reçoivent un logement, de la nourriture, des vêtements et une aide en espèces pour couvrir leurs besoins les plus élémentaires. À partir du septième mois et jusqu'au dix-huitième, elles reçoivent des subventions économiques pour les besoins de base et pour payer un loyer.

À l'issue de la procédure française, la décision peut être contestée devant le tribunal administratif du lieu de résidence du demandeur, dans les deux mois suivant la notification du rejet. Contrairement à la procédure d'asile, il ne s'agit pas d'un recours devant une juridiction spécialisée (la Cour nationale du droit d'asile).

Le recours n'est pas suspensif, contrairement au recours dans le domaine de l'asile. La personne peut ainsi se voir notifier une obligation de quitter le territoire avant d'avoir vu son recours examiné par la juridiction administrative.

En **Italie** et en **Espagne**, une révision administrative (devant l'autorité spécialisée) est possible avant une procédure juridictionnelle, où l'aide juridique gratuite est disponible sous conditions de ressources.

Le HCR recommande que les demandeurs du statut d'apatride reçoivent le même traitement que les demandeurs d'asile dans son [manuel sur la protection des personnes apatrides](#).

Forum réfugiés recommande de rapprocher les situations de demandeurs d'asile et de demandeurs de statut d'apatride, en renforçant les garanties procédurales accordées aux demandeurs de statut d'apatride, et en attachant certains droits à ce statut permettant le maintien sur le territoire, un accompagnement sociojuridique gratuit et une aide matérielle minimale.

➤ Mettre fin aux retentions administratives infondées

En 2023, les [organisations présentes dans les centres de rétention administrative](#) ont comptabilisé 92 personnes de nationalité inconnue dans ces lieux. Parmi ces personnes se trouvaient certainement des apatrides, dont certains pouvant être en cours de procédure (celle-ci n'empêchant pas la délivrance d'une mesure d'éloignement comme évoqué précédemment).

Plus généralement, le placement en rétention administrative a pour objet de mettre en œuvre une mesure d'éloignement, ce qui suppose que la personne concernée soit admissible dans un pays de retour. Or, des milliers de personnes sont libérées chaque année (parfois au terme de la durée maximale de rétention de 90 jours) car ils ne disposent pas de document de voyage et ils ne se voient pas délivrer de laissez-passer consulaire par un pays sollicité par les autorités françaises en ce sens. Dans cette hypothèse où l'on constate qu'un étranger n'est reconnu par aucun pays comme étant l'un de ses ressortissants et n'est donc pas éloignable, ces personnes peuvent malgré tout être à nouveau placées en rétention (parfois à multiples reprises), car elles demeurent en situation irrégulière, et aucun lien n'est établi avec la procédure d'apatridie qui pourrait les concerner.

En **Hongrie**, les personnes libérées reçoivent un certificat de résidence temporaire pour une durée maximale de trois mois ou six mois si un lieu de séjour est ordonné. Une fois la rétention terminée, après une limite de 12 mois, un nouveau placement ne peut être ordonné que si les autorités émettent une nouvelle ordonnance d'expulsion fondée sur des faits nouveaux.

Forum réfugiés recommande de mieux prendre en compte les situations des personnes soumises à des mesures d'éloignement mais n'étant pas admissible dans un pays de retour, en limitant les placements successifs en centre de rétention et en renforçant le lien avec la procédure d'apatridie (voir [notre rapport sur l'apatridie et la rétention](#), publié en 2021).

➤ Inclure les apatrides dans les politiques d'intégration

Une fois qu'une personne est admise au statut d'apatride sans être par ailleurs protégée au titre de l'asile, elle se voit délivrer une carte de séjour pluriannuelle de 4 ans, qui peut être renouvelée ensuite en carte de résident de 10 ans.

La personne reconnue apatride devra à cette occasion signer le contrat d'intégration républicaine (CIR), qui comprend un entretien personnalisé sur les besoins, notamment en termes d'emploi, une formation civique et une formation linguistique.

Depuis 2022, un dispositif spécifique nommé AGIR (accompagnement global et individualisé des réfugiés) a été déployé en France métropolitaine pour les personnes

protégées au titre de l'asile, mais les documents de cadrage n'indiquent pas si les bénéficiaires du statut d'apatride peuvent y être éligibles.

Enfin, les bénéficiaires du droit au séjour en tant qu'apatride peuvent être naturalisés après cinq ans de résidence légale et stable en France comme les autres étrangers. Il n'y a pas de procédure accélérée pour les apatrides, contrairement aux réfugiés, qui peuvent être naturalisés sans justifier d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de la demande.

Pour Forum réfugiés, les apatrides non-réfuégiés devraient être pris en compte dans le programme AGIR et dans les autres dispositifs d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale. Ils devraient aussi pouvoir bénéficier des dérogations des personnes réfugiées pour la naturalisation, en supprimant la condition de durée du droit commun.

Cette note a été réalisée dans le cadre d'un projet européen. Elle ne représente pas le point de vue de l'Union européenne, les interprétations et les opinions qu'elle contient n'engagent que les auteurs.



**Cofinancé par
l'Union européenne**