

---

EMMANUEL DECAUX

## L'APATRIDIE

« Nous sommes tellement en exil partout  
que nous ne sommes plus en exil nulle part. »

Moriz Scheyer, *Si je survois*<sup>1</sup>. 73

L'apatridie est un terme récent, apparu il y a moins d'un siècle, mais qui couvre une réalité complexe, beaucoup plus ancienne, correspondant à un vide juridique dans l'articulation des nationalités, et qui définit une réalité encore toujours actuelle, avec plus de 10 millions d'apatrides officiellement recensés en 2015<sup>2</sup>. Pendant longtemps, on a d'ailleurs parlé de « réfugiés apatrides » sans bien distinguer les deux catégories, l'absence d'État protecteur étant souvent liée à une politique discriminatoire de la part de l'État d'origine, à l'égard des émigrés ou des proscrits. En ce sens, certains auteurs parlent de « quasi-apatrides » ou d'apatrides *de facto* pour qualifier les « nationaux » privés de leurs droits civiques par un État, qui ne peuvent ou ne veulent pas se réclamer de sa protection diplomatique. C'est seulement dans les années 1950 qu'un véritable statut d'apatride – distinct du statut de réfugié garanti par la Convention de Genève de 1951 – a été défini par le droit international public. Cette consécration juridique, après les tentatives infructueuses des années 1920 et 1930, marque la prise de conscience des enjeux politiques de la question, longtemps réduite à une approche de droit international privé visant à déterminer le statut personnel des apatrides en cas de conflit de lois.

---

1. Trad. fr. Olivier Mannoni, Paris, Flammarion, 2016.

2. Il s'agit d'un chiffre donné par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), mais de nombreux « apatrides » ne sont pas recensés. Cf. *Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness*, UNHCR.org, novembre 2014.

## LA MULTIPLICATION DES SITUATIONS D'APATRIDIE

Écrivant au lendemain de la Première Guerre mondiale, un internationaliste comme Paul Fauchille déclarait encore : « Toute personne doit avoir une nationalité – le droit international ne saurait admettre qu'il pût y avoir des gens sans patrie, sans nationalité. Par cela même qu'il appartient à la société, l'homme doit avoir une patrie, comme il a une famille. Les États civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas de sans patrie, de ceux qu'on appelle des *Heimatlosen*. Le *Heimatlosat* est un danger pour la société. » Dans une note, Fauchille date très précisément l'apparition du mot apatridie : « Les mots *Heimatlose* et *Heimatlosat* sont d'origine germanique. Un avocat à la cour d'appel de Paris, M. Charles Claro, a, en janvier 1918, proposé de les remplacer par ces expressions tirées du grec : *apatride* et *apatridie* »<sup>3</sup>.

L'étymologie de Claro est quelque peu fantaisiste – avec un alpha privatif accolé à un mot latin –, mais le mot sonnait mieux à l'époque qu'un terme allemand. La formule plus simple de « sans patrie » était jugée péjorative, alors même qu'en exil Victor Hugo répondait aux femmes de Cuba : « Proscrites, vous vous tournez vers un proscrit ; celles qui n'ont plus de foyer appellent à leur aide celui qui n'a plus de patrie<sup>4</sup> »... La traduction anglaise « *statelessness* » paraît plus neutre et précise, sans la charge émotionnelle liée à la notion de « patrie », ce qui est en cause étant l'absence de nationalité, de statut juridique, et non l'absence d'allégeance ou le manque de loyauté politique.

Paul Fauchille faisait écho, presque mot pour mot, à ce qu'écrivait cinquante ans auparavant Johann Kaspar Bluntschli, un internationaliste suisse qui enseignait à Zurich et à Heidelberg : « Les gens sans patrie, les *Heimatlosen*, pour nous servir de l'expression admise par la Constitution fédérale suisse, sont les personnes dont on ne peut déterminer la nationalité. Les États civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait point d'*Heimatlosen*. Ces gens font exception à la règle que les hommes sont tous citoyens d'un État, et ils sont un danger pour la société. De là de nombreuses tentatives pour mettre fin à l'*Heimatlosat* [...]. Il est inhumain de se renvoyer continuellement d'un État à l'autre les gens sans patrie. Cette manière de procéder offre des dangers pour la morale

---

3. Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau, 1922, t. 1, première partie, p. 843.

4. Lettre du 15 janvier 1870, in Victor Hugo, *Actes et paroles*, t. 2, *Pendant l'exil*, Paris, Lévy, 1875.

et la sécurité publiques, sans compter qu'elle amène une foule de difficultés entre États limitrophes<sup>5</sup>. »

Mais curieusement, alors que Bluntschli écrivait que le *Heimatlosat* a « été pendant des siècles la plaie de la Suisse », Fauchille n'hésite pas à paraphraser en ajoutant : « ... et de l'Allemagne ». De manière significative, les premières mesures générales destinées à prévenir ce que l'on n'appelait pas encore l'apatridie sont adoptées dans un climat de réforme politique introduisant des solutions généreuses : en Suisse avec l'article 56 de la Constitution de 1848 et la loi fédérale du 3 décembre 1850, incorporant chaque *Heimatlose* dans la commune d'un canton, comme en Allemagne, avec la convention du 15 juin 1851 entre les États de la confédération germanique accordant la nationalité aux résidents adultes de plus de cinq ans dont la nationalité ne peut être établie et à toute personne née dans le pays.

75

De son côté, la France ne sera pas en reste avec la loi du 7 février 1851, puis, au début de la III<sup>e</sup> République, avec les lois du 16 décembre 1874 et du 26 juin 1889, en vue d'adopter « des mesures préventives contre la multiplication des gens sans patrie », en précisant que l'étranger né en France d'un père étranger qui lui-même y est né est français. Autrement dit, la législation française empêche toute transmission de l'apatridie d'une génération à l'autre, solution pratique qui sera confirmée par la loi du 10 août 1927.

L'Institut de droit international – une société savante ayant pour but de développer la codification privée – allait, dès ses origines, se consacrer aux questions de nationalité, dans le même esprit, en dégageant lors de sa session de Cambridge en 1895, sous l'influence d'André Weiss, des principes qui ont le mérite de la simplicité : toute personne a droit à une nationalité, personne ne peut avoir deux nationalités, personne ne doit n'avoir aucune nationalité... Paul Fauchille reprend à son compte les principes généraux destinés à prévenir ou atténuer le phénomène d'apatridie : « 1° Nul ne doit perdre sa nationalité même à titre de peine ou de déchéance s'il n'est pas justifié qu'il en ait acquis une autre ; 2° la personne qui ne peut fournir la preuve d'une nationalité étrangère doit acquérir la qualité de régnicole de l'État sur le territoire duquel il réside<sup>6</sup>. »

5. Johann Kaspar Bluntschli, *Le Droit international codifié* (1869), 3<sup>e</sup> éd., trad. fr. Charles Lardy, Paris, Guillaumin, 1881, p. 225.

6. Paul Fauchille, *Traité de droit international public, op. cit.*, p. 845. L'auteur précise que ces règles ont déjà été « indiquées » par Eugène Audinet dans ses *Principes élémentaires du droit international privé*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Pedone, 1906, n° 170 et 173, ainsi que par George Cogordan dans *La Nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Larose-Forcel, 1890.

Mais, alors que ces analyses s'inspirent encore de l'approche rationnelle du droit international privé, la Première Guerre mondiale va donner toute son ampleur à la question, en bouleversant l'échelle du phénomène: il ne s'agit plus seulement de lacunes individuelles dans les règles techniques d'attribution de la nationalité, mais de décisions collectives liées à des crises internationales. Le changement de vocabulaire intervenu en 1918 est aussi un basculement historique. L'apatridie n'est plus un simple accident de l'histoire, une anomalie juridique dans la répartition des sujets entre les États – une sorte de conflit négatif visant les enfants nés de parents inconnus, comme il y a risque de conflit positif en cas de double nationalité –, ce n'est plus une lacune du droit, c'est une politique de l'État.

76 Déjà, l'article 16 du code civil de Roumanie de 1864 avait refusé la nationalité aux « aborigènes de religion non chrétienne », excluant ainsi les juifs de Moldavie et de Valachie. À la suite du Congrès de Berlin de 1878, qui consacrait le principe de l'égalité religieuse entre tous les citoyens, la formule fut légèrement modifiée par la Constitution roumaine de 1886, qui se borna à considérer comme étrangers les juifs, faisant ainsi d'eux des « apatrides » avant la lettre, l'article 7, § 3, ouvrant la possibilité de relever certaines personnes de cette « déchéance de nationalité »<sup>7</sup>. Ce régime discriminatoire survécut jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, avec les garanties apportées par le Traité des minorités du 9 décembre 1919. Présentée comme une exception ou un « régime spécial » inclassable, cette pratique allait au contraire constituer un précédent pour les situations d'apatridie de masse qui se sont développées pendant l'entre-deux-guerres.

Les nouveaux cas d'apatridie de masse résultent de deux types de situation. Le découpage territorial de l'Empire austro-hongrois est fondé, non sur le principe de la nationalité – comme pour le traité de Versailles –, mais sur la notion d'indigénat, introduite à l'article 70 du traité de Saint-Germain-en-Laye avec l'Autriche et à l'article 61 du traité de Trianon avec la Hongrie, créant des incertitudes sur l'appartenance de minorités aux États successeurs en multipliant les situations d'apatridie. Une convention signée à Rome en 1922 s'efforça sans succès, faute de ratifications suffisantes, de corriger la situation confuse née des traités de paix avec l'Autriche et la Hongrie.

---

7. Une trentaine de personnes seulement par an étaient concernées. Cf. Marc Vichniac, « Le statut international des apatrides », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 43, t. 1, 1933, p. 153.

Mais ce sont surtout les choix politiques des États, avec des déchéances collectives pour des raisons « de partis, de classes, de nationalités ou de religions », qui ont donné son ampleur internationale à la question dès les années 1920<sup>8</sup>. Dans un premier temps, les décrets soviétiques des 28 octobre 1921 et 29 octobre 1924 ont sanctionné les émigrés russes qui se trouvaient à l'étranger, faisant d'eux des proscrits « hors de leur patrie et sans nationalité ». Face à cette situation inédite, la Société des Nations (SDN) a créé un Haut-Commissariat pour l'œuvre des réfugiés russes, qui a délivré à partir de 1922 des « certificats » aux apatrides russes, après l'échec d'une politique de retour vite démentie par les faits, la seule option restant l'installation dans des pays d'accueil. Ces dispositions furent étendues en 1924 aux réfugiés arméniens et en 1926 aux autres minorités chrétiennes de l'ancien Empire ottoman.

À côté de ce volet humanitaire incarné par la figure de Fridtjof Nansen<sup>9</sup>, jusqu'à sa mort en 1930, la SDN tenta d'élaborer les premières mesures de protection vis-à-vis des « réfugiés privés de leur nationalité », avec l'arrangement du 12 mai 1926 concernant les réfugiés russes et l'arrangement du 30 juin 1928 concernant les Arméniens... Ces dispositifs d'urgence trouvèrent leur prolongement dans l'adoption de la Convention relative au statut international des réfugiés du 28 octobre 1933<sup>10</sup>. Parallèlement, la SDN s'efforça de mettre au point des règles de prévention dans le cadre de la Conférence pour la codification du droit international de La Haye de 1930, à travers une convention relative aux conflits de lois sur la nationalité – dont les articles 14 et 15 portent sur la filiation – assortie d'un « protocole relatif à un cas d'apatridie » entré en vigueur en 1937 – il s'agit de la situation des enfants de père inconnu avec l'attribution de la nationalité de la mère – et un « protocole spécial relatif à l'apatridie » – autour de la question du renvoi des apatrides indigents ou indésirables dans leur pays d'origine: « Si un individu, après être entré en pays étranger, a perdu sa nationalité sans en acquérir une autre, l'État dont il possédait en dernier lieu la nationalité est tenu de le recevoir à la demande du pays de séjour<sup>11</sup>. »

77

8. *Ibid.*, p. 152.

9. Le grand explorateur norvégien (1861-1930) reçut le prix Nobel de la paix en 1922, l'année de la création du « passeport Nansen », pour son action en faveur des réfugiés comme haut-commissaire de la SDN. Cf. John Epstein, *Ten Years' Life of the League of Nations*, Londres, May Fair Press, 1929.

10. Cf. l'analyse détaillée de l'avant-projet que fait Marc Vichniac, *ibid.*, p. 235 et suiv.

11. Jean Pierre Adrien François, « Le problème des apatrides », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 53, t. 3, 1935, p. 283 et suiv. La portée de ces traités a été analysée en 1952 par la Commission du droit international dans ses premiers travaux sur « la nationalité, y compris l'apatridie, au début des années cinquante » (A/CN.4/67).

Non seulement ces compromis techniques ne satisfaisaient personne, mais ces timides efforts, déjà marqués par la crise économique, furent aussitôt dépassés par les événements politiques. La loi hitlérienne du 4 juin 1933 contre les ressortissants allemands réfugiés à l'étranger et la loi du 14 juillet suivant visant la « dénaturalisation » des étrangers ayant acquis la nationalité allemande depuis 1918 ont entraîné la création en marge de la SDN d'un nouveau « Haut-Commissariat pour les réfugiés (juifs et autres) en provenance de l'Allemagne », confié en octobre 1933 à l'Américain James McDonald, pour coordonner la réaction internationale. Dans son rapport de 1934, le Haut-Commissariat recommandait que « les réfugiés apatrides comprenant ceux qui étaient apatrides en Allemagne et ceux qui ont été privés de la nationalité allemande par de récents décrets obtinssent les mêmes facultés de séjour et d'emploi que les réfugiés de nationalité allemande [...]. Les apatrides ne sont les bienvenus nulle part, mais il semble que la seule méthode humaine de traiter les réfugiés apatrides qui ne peuvent être renvoyés en Allemagne est, pour le pays où ils ont cherché asile, et sous réserve de leur bonne conduite, ou bien de les autoriser à séjourner, ou bien, s'ils ont la possibilité de s'établir dans un pays d'outre-mer ou ailleurs, de leur accorder le titre de voyage nécessaire<sup>12</sup> ».

78

Le tableau d'ensemble dressé en 1935 par l'Office international Nansen pour les réfugiés est particulièrement noir : « Si après plusieurs condamnations le réfugié arrive à pénétrer en fraude dans un pays voisin, il y est bientôt découvert, arrêté, condamné, puis reconduit à la frontière. Il la franchit à nouveau, se terre, mène l'existence d'une bête traquée. Ni la purge de la peine, ni la règle *non bis in idem*, ni la prescription ne peuvent régulariser sa situation. Sa présence dans n'importe quel pays est en elle-même un délit. Le réfugié est acculé à des actes de désespoir, au suicide<sup>13</sup>. »

#### LES TENTATIVES DE L'APRÈS-GUERRE

Face à cette impuissance collective à protéger les « réfugiés apatrides » et à prévenir les crimes nazis, c'est sur de tout autres bases que l'ordre international de l'après-guerre a été fondé. La Déclaration universelle des droits de l'homme part du principe que « tout individu a droit à une nationalité » et que « nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité

---

12. *Ibid.*, p. 366.

13. *Ibid.*, p. 325.

ni du droit de changer de nationalité » (art. 15)<sup>14</sup>. Autrement dit, le changement d'optique est radical: le « droit à une nationalité » devient un droit de l'homme, un droit fondamental, inhérent à la personne, et non une question technique relevant du « droit de la nationalité ». Encore fallait-il traduire ce principe dans les réalités, alors même que le droit international reste un droit interétatique<sup>15</sup>. De manière significative, ce nouveau droit, par nature transnational, est l'un des rares, avec le droit d'asile (art. 14) à ne pas être consacré par les codifications universelles ou régionales, qu'il s'agisse de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. C'est dans des instruments spécialisés que les États se sont efforcés de fixer des règles pour réduire les causes d'apatridie et remédier à leurs conséquences, retrouvant les deux directions explorées par la SDN.

79

Déjà, la conférence des Nations unies sur le « statut des réfugiés et des apatrides » réunie à Genève en juillet 1951 avait adopté la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, en renvoyant à plus tard la question de l'apatridie, alors qu'un projet de protocole relatif au statut des apatrides avait été préparé par un comité spécial du Conseil économique et social des Nations unies en 1950. Ce dernier avait convoqué une nouvelle conférence diplomatique en 1954 pour examiner le projet de protocole, à la lumière des dispositions de la Convention de 1951. Mais, finalement, la conférence réunie à New York en septembre 1954 préféra élaborer un instrument distinct, qui sera adopté le 23 décembre 1954 par une vingtaine d'États. Ce divorce ne va pas sans ambiguïté. Ainsi, l'Acte final précise: « La Conférence, considérant que l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés exprime un principe généralement accepté selon lequel nul État ne devrait, en aucune façon, expulser ou refouler une personne vers les frontières de territoires où sa vie et sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social donné ou de ses opinions politiques, a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure dans la Convention relative au statut des apatrides un article équivalent à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés<sup>16</sup>. »

14. Cf. William A. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

15. Cf. Emmanuel Decaux, « Le droit à une nationalité en tant que droit de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 86, 2011, p. 237-260.

16. *Recueil des traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés et les personnes déplacées*, Genève, HCR, 1997, t. 1. Cf. aussi E/CONF.17/3.

La Convention qui est entrée en vigueur en 1960 est aujourd'hui ratifiée par quatre-vingt-neuf États parties, dont la France depuis l'origine<sup>17</sup>. Le préambule de la Convention contient une référence expresse à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui « ont affirmé le principe que les êtres humains, sans discrimination, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales », avant de constater « que seuls les apatrides qui sont aussi des réfugiés peuvent bénéficier de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qu'il existe de nombreux apatrides auxquels ladite Convention n'est pas applicable ». L'objet de la Convention de 1954 est de combler cette lacune, en partant d'une définition simple selon laquelle « le terme "apatride" désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (art. 1, § 1).

80

D'emblée, la Convention souligne les obligations générales des apatrides : « Tout apatride a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public » (art. 2). De même, il est précisé qu'« aucune des dispositions de la Convention n'a pour effet d'empêcher un État contractant, en temps de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles, de prendre provisoirement à l'égard d'une personne déterminée les mesures que cet État estime indispensables à la sécurité nationale, en attendant qu'il soit établi par ledit État contractant que cette personne est effectivement un apatride et que le maintien desdites mesures est nécessaire à son égard dans l'intérêt de la sécurité nationale » (art. 9). De leur côté, les États appliquent la Convention sans discrimination (art. 3), accordant « aux apatrides qui résident régulièrement sur leur territoire » (art. 15, 17 et suiv.) une série de droits énumérés par la Convention, visant soit le traitement national, soit le traitement le plus favorable accordé aux étrangers, sans condition de réciprocité. Il est prévu que « les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides », en accélérant les procédures administratives et en réduisant les frais (art. 32). Inversement, l'État garde la possibilité d'expulser un apatride se trouvant régulièrement sur son territoire « pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public » (art. 31, § 1).

---

17. État des ratifications au 26 septembre 2016. On peut noter que les États-Unis, qui n'avaient pas participé à la conférence de 1954, n'ont pas ratifié la Convention, pas plus que la Russie ou la Chine.



On le voit, tout en offrant un cadre général qui se veut généreux, la Convention comporte une série d'impasses sur le premier accès au territoire des différents États contractants et sur leur protection internationale. C'est seulement l'Acte final qui se borne à suggérer les principes d'imputation des obligations pesant sur les États: « La Conférence recommande que, lorsqu'ils reconnaissent comme valables les raisons pour lesquelles une personne a renoncé à la protection de l'État dont elle est le ressortissant, les États contractants envisagent favorablement d'accorder à cette personne le traitement que la Convention accorde aux apatrides; recommande aussi que, dans les cas où l'État sur le territoire duquel ladite personne réside a décidé de lui accorder le traitement sus-indiqué, les autres États contractants lui accordent aussi le traitement prévu par la Convention. » Mais aucune obligation directe ou indirecte, individuelle ou collective ne pèse sur un État pour accorder le statut d'apatride à un apatride ! La Convention de 1954 définit les paramètres d'un statut protecteur, sans préciser les conditions d'accès au statut.

81

Les États vont également prendre le problème par l'autre bout, en cherchant à réduire les cas d'apatridie. Dès 1954, l'Assemblée générale des Nations unies avait préconisé la réunion d'une conférence internationale en vue de la conclusion d'une convention pour la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir ou pour l'élimination de l'apatridie dans l'avenir, sur la base des travaux de la Commission du droit international. La Conférence s'est tenue en deux temps, en 1959 à Genève, puis en 1961 à New York, pour aboutir à l'adoption de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 28 août 1961. La Convention est entrée en vigueur en 1975 et lie soixante-huit États parties, la France restant signataire, tout comme Israël<sup>18</sup>.

Une des principales difficultés auxquelles se heurtèrent les négociateurs concernait la question de la déchéance de nationalité, risquant d'entraîner de nouveaux cas d'apatridie. Le compromis technique retenu par l'article 8 de la Convention part du principe que « Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride », mais ouvre aussitôt la possibilité d'une déclaration de l'État lors de la ratification visant « un ou plusieurs motifs prévus à sa législation nationale à cette date », notamment « dans des

18. Sur les enjeux juridiques et politiques de la négociation, cf. Gustave Peiser, « La conférence de Genève sur l'apatridie », *Annuaire français de droit international*, vol. 5, 1959, p. 504-522; et surtout Santiago Torres-Bernardez, « Conférence des Nations unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, 1962, p. 528-556.

conditions impliquant un manque de loyalisme » de la part de l'individu. La Conférence se bornait donc à prendre acte de la diversité des situations nationales, raisonnant à droit constant, sans réussir à fixer des principes communs.

82 Dans le contexte des années 1990, le Conseil de l'Europe s'efforcera d'aller plus loin, avec la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000 et vient compléter une série de traités sur la double nationalité<sup>19</sup>. Vingt États parties sont liés par la nouvelle convention, la France l'ayant signé le 4 juillet 2000 sans donner suite à cette signature. L'article 4 fixe des principes généraux, notamment que « chaque individu a droit à une nationalité », que « l'apatridie doit être évitée » et que nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité. Sur cette base, l'article 7 tente de codifier ce qui restait implicite et flou dans la Convention de New York de 1961. Il est indiqué qu'« un État partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de nationalité de plein droit ou à son initiative » que dans des cas limités, comme l'acquisition volontaire d'une autre nationalité, l'engagement volontaire dans des forces militaires étrangères ou un « comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État »... Mais il est également bien précisé qu'un État ne peut prévoir dans son droit interne la perte de nationalité, en vertu de ces dispositions, « si la personne concernée devient ainsi apatride », sauf dans un seul cas, « l'acquisition de la nationalité de l'État partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant ». Autrement dit, seul le dol peut justifier une déchéance de nationalité entraînant l'apatridie, alors que la trahison est écartée, contrairement à la logique de la Convention de 1961.

Le débat a trouvé son prolongement politique aux Nations unies où tous les deux ans le Conseil des droits de l'homme adopte au consensus une résolution parrainée par la Russie sous l'intitulé « Droits de l'homme et privation arbitraire de nationalité ». La dernière résolution adoptée en 2016, qui insiste sur l'aspect discriminatoire de la privation de nationalité et sur le sort des enfants à la lumière de « l'apatridie intergénérationnelle », n'arrive pas à sortir du cercle vicieux entre droit interne et

---

19. Cf. aussi la convention n° 43 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités adoptée le 6 mai 1963 et les protocoles n° 95, 96 et 149. Une nouvelle convention n° 200 sur la prévention des cas d'apatridie en matière de succession d'États a été adoptée le 19 mai 2006, pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2009, mais elle n'a fait l'objet que de six ratifications et trois signatures.

droit international. Ainsi, elle « prie instamment les États d'adopter et d'appliquer des lois relatives à la nationalité permettant de prévenir les cas d'apatridie, conformément aux principes du droit international, et notamment de prévenir la privation arbitraire de la nationalité et l'apatridie du fait de la succession d'États » (§ 5). De même, elle engage « les États à s'assurer que la perte ou la privation de la nationalité est proportionnée à l'intérêt à protéger, compte tenu notamment des graves conséquences que l'apatridie entraîne, et à envisager des mesures de substitution » (§ 16)<sup>20</sup>. La seule occasion où le débat a été renouvelé, c'est en 2012, à travers une initiative d'Hillary Clinton comme secrétaire d'État, qui s'est traduite par une résolution américaine parallèle, elle aussi adoptée au consensus, intitulée « Le droit à une nationalité : les femmes et les enfants ». Une grande partie du langage des résolutions est identique, mais la résolution 20/4 charge le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat pour les réfugiés de préparer « un rapport sur la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de la nationalité, prenant en compte les incidences du phénomène sur les enfants et recensant les dispositions du droit national et les principes du droit international » (§ 15), en vue d'éviter ou de réduire les cas d'apatridie.

83

Cette relance concrète se fonde sur les études de droit comparé du Haut-Commissariat aux droits de l'homme<sup>21</sup>, mais aussi sur les travaux du Haut-Commissariat pour les réfugiés, à partir du terrain. C'est dans ce contexte qu'en 2014 ce dernier a lancé une campagne mondiale visant à éliminer l'apatridie en l'espace d'une décennie<sup>22</sup>... Le rapport recense en particulier la législation discriminatoire à l'égard des femmes de vingt-sept pays qui contribue à la création automatique de nouveaux cas d'apatridie en l'absence de reconnaissance de paternité, notamment au Moyen-Orient, en Arabie, au Koweït, en Iran, en Irak, en Jordanie, au Liban, en Syrie, ainsi qu'en Afrique, dans des pays comme la Mauritanie, la Libye, le Soudan ou encore le Togo et Madagascar. Le fait que certains de ces pays soient en situation de troubles internes et de conflits armés ne peut que donner une nouvelle dimension à ces discriminations. Il en va de même de la multiplication des entités autoproclamées non

20. A/HRC/32/L.8. Les mêmes formules reviennent d'année en année, avec parfois de curieuses variantes ; ainsi la résolution 20/5 de 2012, comme la résolution 7/10 de 2008, parlait encore au § 5 des « principes fondamentaux du droit international », formule gommée à partir de la résolution 26/14 de 2014.

21. Cf. notamment A/HRC/23/23, A/HRC/25/28 et A/HRC/31/29.

22. Cf. *Special Report: Ending Statelessness within 10 Years*, UNHCR.org.

reconnues par la communauté internationale et des changements de frontières imposés par la force, sans parler des nouveaux cas de déchéance de nationalité. C'est dire si, au-delà des efforts juridiques d'identification, de prévention et de réduction, les impératifs humanitaires de protection s'imposeront encore longtemps comme une priorité.

Il faudrait surtout se demander si, par-delà des solutions techniques visant le droit de la nationalité et le droit de la famille, les États auront la volonté politique de sortir des ornières juridiques qui depuis les années 1950 empêchent de mettre en pratique les grands principes consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et répétés rituellement par les organismes des Nations unies. Faute d'avoir eu le courage de régler la question à froid, il peut sembler illusoire de vouloir résoudre le problème en pleine crise migratoire dans un contexte de terrorisme international et de repli national. Dans un monde de souverainetés contestées, l'apatridie est plus que jamais une anomalie.

84

---

#### R É S U M É

*L'apatridie qui prive une personne de son « droit à une nationalité » est tout à la fois une conséquence technique, découlant des entrelacs du droit international privé, et un phénomène politique, traduisant des politiques discriminatoires, qui touchent principalement aujourd'hui les femmes et les enfants. Malgré les efforts de la Société des Nations puis des Nations unies, les normes juridiques visant la prévention et la réduction des cas d'apatridie sont insuffisantes et les impératifs humanitaires de protection restent une priorité dans un monde en pleine crise migratoire.*