

NOTE SUR LE HCR ET LES APATRIDES

I. INTRODUCTION

1. En 1994, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a pris note des problèmes persistants des apatrides, et a invité le HCR à "renforcer ses efforts dans ce domaine, y compris par la promotion d'adhésions à la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie et à la Convention relative au statut des apatrides, la formation à l'intention du personnel du HCR et des fonctionnaires gouvernementaux ainsi que la collecte systématique d'informations sur la dimension du problème, et à tenir le Comité exécutif informé de ces activités." (A/AC.96/839, par. 19 ee)

2. Il ressort des tout premiers efforts dans ce domaine qu'il convient de procéder par étapes pour garantir une approche systématique du problème qui se manifeste diversement, dans différentes régions du monde. Dans une toute première étape, le HCR s'efforce de clarifier les fondements de sa compétence et de son action auprès des apatrides, et de ceux qui n'ont pas de nationalité réelle.

3. Alors que les droits fondamentaux de l'homme des apatrides doivent en principe être respectés dans leur pays de résidence actuel, l'apatridie constitue en soi une vulnérabilité. Les apatrides ne jouissent pas d'une égalité de statut dans leur société, ce qui, particulièrement lorsque s'ajoutent des changements politiques, peut entraîner des complications, y compris un déplacement et une fuite. Dans le cadre de son rôle humanitaire, le HCR s'efforce de prévenir et d'alléger autant que faire se peut le problème des séparations et des déplacements involontaires.

II. COMPETENCE ET ACTION DU HCR

4. Le fait qu'il ne jouisse pas de la protection nationale place les apatrides dans une position analogue à celle des réfugiés. En vérité, l'un des moyens de mettre un terme au statut de réfugié est l'acquisition d'une nationalité effective. Ces dernières années, le HCR a encouragé l'adhésion à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Des conseils techniques ont également été fournis aux gouvernements s'efforçant d'assister les réfugiés pouvant se trouver apatrides. En outre, dans la mesure où l'apatridie peut contribuer à l'apparition d'un problème de réfugiés, le HCR se préoccupe de l'apatridie dans le cadre de son mandat aux termes de la Convention de 1961 relative au statut des réfugiés.

5. Le HCR a des raisons historiques de s'intéresser à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Dans le passé, les réfugiés et les

apatrides étaient moins différenciés, les deux recevant une assistance des organisations internationales de réfugiés. La Convention de 1954 relative au statut des apatrides initialement élaborée en tant que protocole à la Convention de 1951, avait pour but de traduire ce lien. Les besoins pressants des réfugiés à la suite de la deuxième guerre mondiale et la dissolution imminente de l'Organisation internationale des réfugiés ont empêché un examen approfondi de la question de l'apatridie lors de la Conférence des plénipotentiaires de 1951 invitée à étudier cette question. La Convention des réfugiés a été adoptée alors que le Protocole sur l'apatridie, contenant des articles reflétant très exactement la Convention sur les réfugiés, a été différé à une date ultérieure.

6. En 1954, ce Protocole est devenu une Convention à part entière. Une définition étroite de l'apatride a été adoptée, couvrant uniquement "une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation." (apatrides de jure). Bien que l'on ait estimé qu'une distinction juridique entre les apatrides de jure et de facto - ceux jouissant d'une nationalité non effective ou ceux qui ne pouvaient prouver leur statut juridique d'apatride - était nécessaire, la similitude de leur position était néanmoins reconnue. Les apatrides de facto faisaient l'objet d'une recommandation dans l'Acte final de la Convention, étant entendu qu'ils avaient volontairement renoncé à la citoyenneté et étaient en tout état de cause des réfugiés.^{1/}

7. Bien qu'aucun organe chargé de la supervision n'ait été prévu dans la Convention de 1954, tout laisse à penser que cela était principalement dû à des contraintes temporelles et à l'association intentionnelle avec la Convention sur les réfugiés.

8. Lorsque la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie est entrée en vigueur, le HCR a été invité à assumer provisoirement les responsabilités prévues aux termes de l'article 11, "d'un organisme auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la présente Convention pourront recourir pour examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente." La Convention, cherchant à réduire les cas d'apatridie, demande aux Etats signataires de prendre des mesures claires pour modifier leur législation intérieure concernant la nationalité et la naturalisation. En tant qu'agence vers laquelle se tournent ceux qui cherchent assistance en matière de nationalité, il incombe au HCR de faire part aux Etats parties de son expérience dans le domaine de la législation sur la nationalité. Cette expérience inclut la capacité d'aider le demandeur ainsi que l'Etat concerné à déterminer si l'individu est en fait un apatride de jure ainsi que les moyens de trouver une solution à ce problème.

^{1/} L'Acte final de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides [extrait]:

"Recommande que, lorsqu'ils reconnaissent comme valables les raisons pour lesquelles une personne a renoncé à la protection de l'Etat dont elle est le ressortissant, les Etats contractants envisagent favorablement la possibilité d'accorder à cette personne le traitement que la Convention accorde aux apatrides ..."

9. L'Acte final de la Convention de 1961, comme la Convention de 1954, inclut une recommandation selon laquelle les dispositions doivent s'étendre de facto aux apatrides dans toute la mesure du possible. La Conférence "recommande que les individus qui sont apatrides de fait soient, dans toute la mesure du possible, traités comme des apatrides de droit, afin de leur permettre d'acquérir une nationalité effective." Ici encore, le lien entre l'absence de nationalité, le manque d'une protection nationale et l'existence d'apatrides de facto a été reconnue par les délégués qui ont inclus la recommandation en faveur des réfugiés apatrides.

III. L'APATRIDIE AUJOURD'HUI

10. Récemment, les questions de l'apatridie, particulièrement liées aux questions de la législation sur la nationalité, ont fait surface dans plusieurs régions du monde, y compris l'Asie, le Moyen-Orient, l'Europe de l'est, les Etats nouvellement constitués et restaurés de l'ancien bloc soviétique ainsi que l'ex-Yougoslavie. Alors qu'il appartient à un Etat de déterminer qui sont ses citoyens, cette identification doit se conformer aux dispositions pertinentes du droit international. Certains principes des droits de l'homme et l'existence d'un lien entre l'individu et l'Etat sert de base à la citoyenneté en vertu du droit international. Le lien effectif authentique, émanant essentiellement d'un lien présumé entre l'individu et l'Etat fondé sur des faits tenant à la naissance, la résidence et la descendance, est reflété dans la plupart des législations nationales.

11. Alors que dans un premier temps, on a estimé que tous les apatrides de facto étaient des réfugiés et devaient ainsi bénéficier de la Convention sur les réfugiés, il apparaît aujourd'hui que ce sont ceux qui ne relèvent d'aucune catégorie aux fins d'assistance. Ce sont des individus qui ne sont pas éligibles aux fins du statut de réfugié et dont le statut au plan de la nationalité n'est pas clair. La situation d'une telle personne au plan de l'absence de protection internationale peut être identique à celle d'un apatride de jure. Dans la mesure où l'absence de protection peut aboutir à un déplacement involontaire, le HCR se penche sur l'adoption de mesures préventives en faveur des individus. Une demande d'assistance, fondée sur les recommandations non impérieuses des actes finaux, peut plus facilement être prise par une organisation internationale au nom de la personne concernée que par l'individu lui-même.

12. Le HCR a été sollicité par les individus et les gouvernements cherchant conseil et assistance pour les questions de nationalité, y compris la rédaction et la mise en oeuvre d'une législation sur la nationalité. Dans certains cas, la non reconnaissance d'un lien effectif authentique a laissé sans citoyenneté les résidents habituels à long terme qui n'ont pas de lien authentiques ailleurs. Dans certains cas, l'instabilité qui en résulte, alliée à d'autres facteurs, a conduit au déplacement intérieur ou à la fuite à travers les frontières. Ce peut être surtout le cas lors d'un transfert de territoire et la création de nouveaux Etats adoptant une législation sur la nationalité et la naturalisation.

13. L'apatridie peut également résulter du strict respect du jus sanguinis ou de la nationalité basée sur l'ascendance. Le jus sanguinis lorsqu'il s'applique sans modification fondée sur la résidence ou d'autres facteurs confère aux enfants le statut de leurs parents. Cela peut entraîner le

caractère héréditaire de l'apatridie, passant de génération à génération, indépendamment du lieu de naissance, de résidence ou d'autres facteurs témoignant d'un lien effectif authentique.

IV. INITIATIVES DU HCR

14. Le HCR entreprend le difficile processus de détermination du nombre approximatif d'apatrides de jure et de facto ainsi que l'éventail des apatrides potentiels. Afin de se faire une idée plus exacte de l'ampleur du problème, le HCR demandera la coopération active des Etats comptant des apatrides sur leur territoire.

15. Parmi d'autres initiatives prises, il convient de mentionner la compilation et l'analyse des législations actuelles et proposées sur la nationalité. Ces matériaux, alliés à l'expérience acquise par le Haut Commissariat, fourniront la base d'une formation et de principes directeurs en matière de conseils techniques aux personnel du HCR et aux fonctionnaires gouvernementaux, conformément à la requête susmentionnée du Comité exécutif. Le HCR pourrait élaborer un dispositif d'adhésion ou des principes directeurs à l'intention des gouvernements envisageant l'adhésion à l'une des conventions pertinentes ainsi que l'adoption d'une législation sur la nationalité de même teneur.

16. Des consultations ultérieures sont prévues avec les gouvernements déjà signataires de l'une ou des deux conventions sur l'apatridie afin de déployer un effort plus coordonné en vue de la promotion d'adhésions, comme le demande le Comité exécutif et conformément à la compétence du Haut Commissaire en matière de protection et de prévention.^{2/}

17. Aux termes de la Convention de 1961, la portée des activités du HCR, conformément à la demande de création faite à l'article 11, est restreinte en raison du faible nombre d'Etats signataires. Néanmoins, le Haut Commissariat développe sa capacité d'assister les apatrides non réfugiés de jure. L'expérience qu'il a acquise dans ce domaine a déjà été mise à profit en faveur d'individus ayant eu des difficultés à prouver leur statut en matière de nationalité.

18. Compte tenu des aspects de cette question touchant aux droits de l'homme, la discussion sur la collaboration avec les organisations des droits de l'homme, tel que le Centre pour les droits de l'homme, a également été engagée. Le HCR coopère également dans ce domaine avec le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Commission sur le droit international, les commissions parlementaires et d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées.

^{2/} Actuellement, 42 Etats ont adhéré à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (annexe 1) et 19 à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (annexe 2).

19. Comme on l'a fait remarquer, les droits fondamentaux de l'homme des apatrides doivent en principe être respectés dans le pays de résidence habituelle. Ces personnes ne sont donc pas considérées comme ayant un besoin aigu de protection internationale à moins qu'elles ne soient directement des réfugiés. Toutefois, l'apatridie apporte un élément supplémentaire de vulnérabilité et dans certains cas les apatrides ont également besoin de protection. La Convention relative au statut des apatrides ainsi que la Convention sur la réduction des cas d'apatridie fournissent des outils juridiques précieux pour la protection des apatrides, bien que leur portée soit limitée du fait du nombre restreint de parties. La prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides sont importantes pour la prévention des situations de réfugiés potentielles. La promotion de l'adhésion aux conventions pertinentes ainsi que la promulgation d'une législation nationale appropriée sont des aspects des activités liées à la prévention.

20. Le HCR continuera de tenir le Comité exécutif régulièrement informé des activités conduites en faveur des apatrides. Le Haut Commissaire se félicite des conseils ultérieurs du Comité exécutif quant à des activités additionnelles, y compris des orientations aux gouvernements en matière de législations pertinentes sur la nationalité, des activités de prévention, la formation ainsi que la diffusion d'une information sur l'ampleur du problème actuel de l'apatridie.

Annexe 1

CONVENTION DE 1954 SUR LA REDUCTION DES CAS D'APATRIDIE

Date d'entrée en vigueur: 6 juin 1960

ETATS PARTIES¹

En date du 29 septembre 1994

Total des Etats parties: 42

Dernier Etat partie: Arménie 18 mai 1994 a

| Pays | Signature | Ratification (r), adhésion (a) succession (s) |
|------------------------------------|---------------|---|
| Algérie | | 15 juil. 1964 a |
| Arménie | | 18 mai 1994 a |
| Allemagne | 28 sept. 1954 | 26 oct. 1976 (note 1) |
| Antigua-et-Barbuda | | 25 oct. 1988 s |
| Argentine | | 01 juin 1972 a |
| Australie | | 13 déc. 1973 a |
| Barbade | | 06 mars 1972 s |
| Belgique | 28 sept. 1954 | 27 mai 1960 r |
| Bolivie | | 06 oct. 1983 a |
| Botswana | | 25 fév. 1969 s |
| Brésil | | 18 sept. 1954 |
| Colombie | 30 déc. 1954 | |
| Corée, République de | | 22 août 1962 s |
| Costa Rica | 28 sept. 1954 | 02 nov. 1977 r |
| Croatie | | 08 oct. 1991 a |
| Danemark | 28 sept. 1954 | 17 jan. 1956 r |
| El Salvador | 28 sept. 1954 | |
| Equateur | 18 sept. 1954 | 02 oct. 1970 r |
| Ex-Rép. yougoslave de Macédoine | 17 sept. 1991 | 18 jan. 1994 s |
| Fidji | | 12 juin 1972 s |
| Finlande | | 10 oct. 1968 a |
| France | 12 jan. 1955 | 08 mars 1960 r |
| Grèce | | 04 nov. 1975 a |
| Guatemala | 28 sept. 1954 | |
| Guinée | | 21 mars 1962 a |
| Honduras | 28 sept. 1954 | |
| Irlande | | 17 déc. 1962 a |
| Israël | 01 oct. 1954 | 23 déc. 1983 s |
| Jamahiriya arabe libyenne | | 16 mai 1989 a8 |
| Lesotho | | 04 nov. 1974 s |
| Libéria | | 11 sept. 1964 a |
| Liechtenstein | 28 sept. 1954 | |
| Luxembourg | 28 oct. 1955 | 27 juin 1960 r |
| Madagascar | | 20 fév. 1962 a (note 2) |
| Norvège | 28 sept. 1954 | 19 nov. 1956 r |
| Ouganda | | 15 avril 1965 a |
| Pays-Bas | 28 sept. 1954 | 12 avril 1962 r |
| Philippines | | 22 juin 1955 r |
| Royaume-Uni | 28 sept. 1954 | 16 avril 1959 r |
| Saint-Siège | 28 sept. 1954 | |
| Slovénie | | 27 sept. 1991 s |
| Suède | 28 sept. 1954 | 02 avril 1965 r |
| Suisse | 28 sept. 1954 | 03 juil. 1972 r |
| Trinité-et-Tobago | | 11 avril 1966 s |
| Tunisie | | 29 juil. 1969 a |
| Yougoslavie | | 09 avril 1959 a |
| Zambie | | 01 nov. 1974 s |

¹ Les réserves et déclarations ont été omises de cette liste.

Annexe 2

CONVENTION DE 1961 RELATIVE AU STATUT DES APATRIDES

ETATS PARTIES¹

En date du 29 septembre 1994
 Total des Etats parties: 19
 Dernier Etat partie: Arménie 18 mai 1994 a

| Pays | Signature | Ratification (r), adhésion (a) succession (s) |
|---------------------------|--------------|---|
| Arménie | | 18 mai 1994 a |
| Allemagne | | 31 août 1977 a (note 1) |
| Australie | | 13 déc. 1973 a |
| Autriche | | 22 sept. 1972 a |
| Bolivie | | 06 oct. 1983 a |
| Canada | | 17 juil. 1978 a |
| Costa Rica | | 02 nov. 1977 a |
| Danemark | | 11 juil. 1977 a |
| France | | 31 mai 1962 r |
| Irlande | | 18 jan. 1973 a |
| Israël | 30 août 1961 | |
| Jamahiriya arabe lybienne | | 16 mai 1989 a |
| Kiribati | | 29 nov. 1983 s |
| Lettonie | | 14 avril 1992 a |
| Niger | | 17 juin 1985 r |
| Norvège | | 11 août 1971 a |
| Pays-Bas | 30 août 1961 | 13 mai 1985 (note 2) |
| Royaume-Uni | 30 août 1961 | 29 mars 1966 r |
| République dominicaine | | 05 déc. 1961 r |
| Suède | | 19 fév. 1969 a |

¹ Les réserves et déclarations ont été omises de cette liste.