

ACTIVITES DU HCR DANS LE DOMAINE DE L'APATRIDIE :
RAPPORT INTERIMAIRE

I. INTRODUCTION

1. L'objet de cette actualisation est de décrire les différentes activités et les faits nouveaux intervenus dans le domaine de l'apatridie depuis le dernier rapport¹. Elle identifie également les domaines clés où les activités conduites en vue de la prévention et de la réduction de l'apatridie sont liées à la mise en oeuvre de l'*Agenda pour la protection*. Le principal développement est l'expansion globale des activités du Haut Commissariat concernant les apatrides conformément à la conclusion sur la protection internationale adoptée par la cinquante-deuxième session du Comité exécutif en 2001² et telle que recommandée dans l'examen du programme relatif à l'apatridie conduit en 2001 par le Groupe chargé de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale³ ainsi que dans le document de travail sur le processus HCR 2004 publié en janvier 2003. Le HCR a donc élargi la portée géographique de son action, de l'Europe centrale et de l'Est à d'autres régions du monde, où l'apatridie constitue un problème, y compris l'Afrique, l'Asie et le Moyen-Orient. Ses efforts ont essentiellement porté sur la fourniture de services techniques et consultatifs, y compris sur les cadres juridiques appropriés aux Etats et aux organisations concernés ainsi que sur les moyens d'encourager les Etats à trouver des solutions équitables, y compris dans les cas individuels.

II. ACTIVITES CONCERNANT L'APATRIDIE

A. Mise en oeuvre de l'*Agenda pour la protection*

2. L'apatridie est souvent un facteur sous-jacent du déplacement et des mouvements de réfugiés, essentiellement dans la mesure où ils marginalisent et stigmatisent les individus et les privent souvent d'un accès aux droits fondamentaux. De même, la prévention et la réduction des cas d'apatridie sont des éléments clés dans la mise en oeuvre de solutions orientées vers la protection pour les réfugiés. Le règlement des questions relatives à l'apatridie joue donc un rôle direct dans la prévention du déplacement et des mouvements de réfugiés, dans la promotion de solutions aux situations prolongées et dans la garantie que ces solutions seront durables tant pour les Etats que pour les individus concernés.

3. Compte tenu de ces liens, le HCR a été invité au titre de l'*Agenda pour la protection*⁴ à enquêter auprès des Etats sur les mesures prises pour réduire les cas d'apatridie et protéger les

¹ Le HCR présente un rapport tous les deux ans sur les activités relatives à l'apatridie aux termes de la conclusion No. 78 (XLVI) (A/AC.96/860) et de la résolution de l'Assemblée générale (A/RES/50/152). Ces rapports intermédiaires ont été présentés au Comité permanent à ses 8^e, 15^e et 21^e réunions respectivement.

² A/AC.96/959, par. 22 o) à s)

³ *Evaluation of UNHCR's Role and Activities in Relation to Statelessness Issues*, EPAU/2001/09, July 2001.

⁴ A/AC.96/965/Add.1 - But 1, objectif 12, action 6

apatrides conformément à la conclusion No. 78 (XLVI) du Comité exécutif (1995) adoptée par la quarante-sixième session du Comité exécutif⁵. Le Haut Commissariat a déjà envoyé à tous les Etats un questionnaire sur l'apatridie. Les questions ont été mises au point à la lumière des questions qui ont été posées au HCR et ont pour but de jeter des bases d'une évaluation de la portée du problème et des mesures prises pour régler le problème de l'apatridie. Parmi les domaines couverts par le questionnaire, il convient de noter l'expérience des Etats en matière d'apatridie, les approches en matière d'acquisition et perte de nationalité, les approches concernant l'unité familiale et les questions spécifiques relatives aux femmes et aux enfants, les mécanismes d'identification et de protection des apatrides, les étapes concernant l'adhésion et la mise en oeuvre des conventions de 1954 et 1961 relatives à l'apatridie et les secteurs de coopération avec le HCR. Les réponses reçues à ce jour ont été complètes et ont fourni une information utile sur les mesures prises par les Etats. Le HCR a été invité par plusieurs Etats à donner des éclaircissements sur les questions de savoir comment identifier les cas d'apatridie, comment mettre en oeuvre les Conventions relatives à l'apatridie et à fournir des détails sur les activités du HCR dans ce domaine. L'enquête offre une occasion précieuse pour les Etats d'indiquer les problèmes rencontrés ainsi que les mécanismes de coopération pouvant aider à éviter et à résoudre des cas. Cette opération a permis de rédiger un rapport analytique assorti de recommandations décrivant la nature des problèmes, les moyens de les résoudre et les domaines où la coopération internationale doit être renforcée.

B. Services techniques et consultatifs

4. Au cours de la dernière décennie, le Haut Commissariat a directement participé avec plus de 60 pays à l'élaboration de nouvelles lois sur la nationalité ou amendements à ces lois pour éviter et réduire les cas d'apatridie. Au cours de la période considérée, le HCR a mis à disposition son expérience dans le monde entier, tant en matière de législation sur la nationalité que dans les cas individuels, y compris les demandeurs d'asile déboutés afin de déterminer si une personne est apatride et afin de fournir des orientations sur la façon de trouver une solution dans ces cas. Suite à l'indépendance du Timor oriental, par exemple, le HCR a fourni des conseils techniques pour l'élaboration de la première législation du pays sur la nationalité et a aidé à identifier le premier Corps de citoyens. Par ailleurs, le HCR a fourni son expérience technique à l'Autorité provisoire en Afghanistan sur les approches en matière de nationalité, ce qui pose des problèmes particuliers compte tenu de la durée du déplacement au plan des mariages et des naissances à l'étranger. Des consultations dans ce contexte ont également eu lieu avec les gouvernements de la République islamique d'Iran et du Pakistan afin de promouvoir des mécanismes juridiques pour l'identification des nationaux afghans et des membres de leur famille. Dans des circonstances telles que celles-ci, le recoupement entre la prévention de l'apatridie et la recherche de solutions durables pour les réfugiés est particulièrement visible.

5. Des conseils juridiques ont également été fournis à un certain nombre d'Etats du sud-est asiatique sur les approches en matière de nationalité pour les populations ayant migré et qui n'ont actuellement ni la nationalité du pays d'origine ni celle du pays de résidence. En Asie centrale, les conseils techniques sur la législation en matière de nationalité ont été fournis pour traiter les cas suite à l'effondrement de l'ex-Union soviétique, compliqué dans de nombreuses circonstances par des mouvements transfrontaliers du fait de conflits ou du retour des populations vers leur lieu d'origine. Suite à ces conseils, des mesures concrètes ont été prises pour naturaliser les réfugiés et normaliser le séjour des apatrides. Un appui juridique a

⁵ A/AC.96/860, par. 20 a) à e)

également été fourni à des populations spécifiques telles que les Roms, les Meskhètes et les Bédouins, où le manque de clarté sur la nationalité apparaît au niveau interrégional.

C. Promotion des Conventions relatives à l'apatridie

6. La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie offre un cadre juridique grâce auquel les cas futurs d'apatridie peuvent être évités, intègre les approches du *jus soli* et du *jus sanguinis* généralement adopté par les Etats pour déterminer la nationalité. La Convention de 1961 ne demande pas à un Etat de modifier son approche en matière de détermination de la nationalité en soi pourvu que dans les cas où un enfant serait sinon apatride, il ou elle acquiert la nationalité du pays de naissance ou la nationalité d'un parent. La Convention établit également certaines mesures que les Etats pourraient prendre pour protéger la nationalité une fois qu'elle est acquise afin d'éviter l'apatridie dans les cas de succession d'Etat, de renonciation, de perte ou de privation de la nationalité. En tant que telle, la Convention de 1961 est un outil de prévention et une référence essentielle pour la promotion de réponses plus résolues aux causes profondes des mouvements de réfugiés. Il s'agit également d'un instrument qui peut aider à promouvoir un cadre juridique au sein duquel des solutions durables peuvent être mises en oeuvre. Depuis la dernière période considérée en 2001, trois adhésions à la Convention de 1961 ont été enregistrées⁶. Malgré ces nouvelles adhésions, le nombre total d'Etats parties à cet instrument n'est actuellement que de 26.

7. Pour les nombreux cas d'apatridie qui restent sans solution, parfois pendant des années et même des décennies au minimum, certains besoins essentiels doivent être couverts, y compris un statut juridique et les droits qui en découlent. Le HCR a identifié de nombreux cas dans le monde où les individus peuvent être physiquement présents dans un pays, même pendant plusieurs générations, mais ne peuvent normaliser leur séjour ou établir une résidence légale. Cela signifie qu'ils ne peuvent jamais aspirer à une intégration complète par le biais de la naturalisation. La Convention de 1954 relative au statut des apatrides fournit un cadre juridique visant à identifier les cas d'apatridie et à donner aux individus une existence légale moyennant l'octroi d'un séjour reconnu juridiquement selon qu'il convient. Lorsque la seule solution durable à l'apatridie est l'acquisition d'une nationalité, l'octroi d'un séjour légal est la base sur laquelle les individus peuvent commencer à s'intégrer et éventuellement acquérir une nationalité. Des consultations se sont tenues avec plusieurs Etats concernant l'adhésion à la Convention de 1954 et son application, y compris l'Autriche, l'Espagne, la Belgique, le Mexique, le Canada, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, l'Albanie et le Royaume-Uni. Deux ratifications supplémentaires ont été enregistrées depuis la dernière période considérée⁷ ce qui porte à 54 le nombre total d'Etats parties à la Convention de 1954. Le HCR poursuivra ses efforts pour promouvoir l'adhésion à ces deux Conventions relatives à l'apatridie, ce qui va également dans le sens de la prévention et de la résolution des causes des flux de réfugiés.

⁶ République tchèque, Guatemala et Uruguay.

⁷ Hongrie et République de Serbie-Monténégro.

D. Collaboration avec les partenaires

8. Le HCR a poursuivi sa coopération avec d'autres acteurs intéressés tels que le Conseil de l'Europe et l'OSCE et a intensifié ses efforts au plan géographique pour inclure par exemple l'ancienne Organisation de l'Unité africaine et l'Organisation des Etats américains. Le Haut Commissariat a coopéré étroitement avec l'OUA dans l'adoption d'une résolution sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie dans le contexte africain⁸. Cette résolution a été intégrée dans le Plan d'application global (PAG) qui se concentre sur la résolution des causes profondes des flux de réfugiés, améliore les capacités de protection nationale et recherche des solutions durables⁹. Les activités de suivi comprennent une mission conjointe Union africaine/HCR visant à passer en revue les activités nationales sous l'égide du PAG¹⁰.

9. Dans d'autres régions, le HCR a entretenu des liens de partenariat étroits pendant plusieurs années avec le Conseil de l'Europe, participant activement au Comité d'experts sur la nationalité afin d'élaborer de nouveaux instruments et d'émettre de nouvelles recommandations visant à éviter et réduire les cas d'apatridie. Le HCR a également continué de fournir des services techniques sur les nouvelles lois promulguées en Europe centrale, de l'Est et du Sud. Au cours la période considérée, des ateliers conjoints ont eu lieu afin de discuter la législation sur la nationalité en République de Serbie-Monténégro, en Fédération de Russie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Azerbaïdjan et en ex-République yougoslave de Macédoine. En juin 2002, le HCR a organisé une réunion d'une journée ainsi que des échanges de vues techniques sur l'apatridie à l'intention du Conseil permanent de l'OSCE en coopération avec le Haut Commissaire pour les minorités nationales, le bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) et le Centre pour la prévention des conflits. Cette réunion, qui inclut un ensemble de recommandations d'activités de suivi, a été prolongée par des consultations au cours de la réunion d'application de l'OSCE à Varsovie et une coopération est en cours concernant des populations spécifiques. Le partenariat avec la Commission européenne a été renforcé au cours de la présidence espagnole de l'Union européenne en 2002. Le HCR a fait part de ses vues sur le problème de l'apatridie et donné les grandes lignes des cadres juridiques de protection à la requête du Gouvernement espagnol au cours d'une réunion des Etats membres organisée à Madrid. Ces consultations ont permis plusieurs initiatives conjointes, y compris une étude sur l'apatridie que mène actuellement le HCR grâce à un financement de la Commission européenne. Cette étude passe en revue la mise en oeuvre de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides dans les 15 Etats membres et contient des recommandations sur les meilleurs moyens d'harmoniser les approches. Elle sera publiée en 2003 et pourrait jouer un rôle important dans le contexte européen et au-delà pour promouvoir une interprétation claire de la Convention de 1954 ainsi que des mécanismes d'application.

10. Compte tenu du chevauchement entre le droit à une nationalité tel que prévu dans les instruments des droits de l'homme et l'apatridie dans le contexte des développements en matière de droit international de façon plus générale, le HCR a régulièrement communiqué ses vues avec les organes de traités des Nations Unies, la Commission du droit international et la Commission des droits de l'homme sur la façon dont l'apatridie peut être évitée dans la pratique. Il convient également de mentionner des liens de coopération plus étroits avec les institutions des Nations

⁸ CONF.P/OUA 30th/REPORT – Annexe IV

⁹ Réunion spéciale OUA/HCR des experts gouvernementaux et non gouvernementaux à l'occasion du 30^e anniversaire de la Convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés à Conakry, 27-29 mars 2000.

¹⁰ Rapport de l'Union africaine/HCR sur la mise en oeuvre de la recommandation 3 du Plan d'application global de l'Union africaine, décembre 2002.

Unies dans le cadre desquels le HCR a apporté sa contribution au plan juridique dans le contexte des démarcations de frontières, de la réunification des Etats, du transfert de territoire en Afrique de l'Ouest et dans la Corne de l'Afrique, dans le Caucase et en Europe du Sud.

E. Formation et diffusion de l'information

11. Depuis 1995, 42 stages de formation de personnel sur l'apatridie ont eu lieu et ont touché 1 300 participants. Au cours de la dernière période considérée, des ateliers sur l'apatridie se sont tenus pour le personnel du HCR en Europe du Sud, centrale et en Asie du Sud-Est. Ces stages incluent l'élaboration de plans d'action aux niveaux national et régional, permettant une capacité interne d'identifier les problèmes et un cadre de promotion du dialogue et de recherche de solutions avec les Etats. Le personnel ainsi formé peut entreprendre des initiatives de création de capacités, y compris la diffusion de l'information aux fonctionnaires gouvernementaux, aux partenaires d'exécution et aux juristes. Ils peuvent également suivre les développements juridiques en matière de nationalité et entamer un dialogue avec les Etats sur les moyens d'éviter l'apatridie. La formation générale en matière d'apatridie a également été intégrée dans le programme d'apprentissage du HCR en matière de protection, ce qui assure un développement permanent des qualifications du personnel dans ce domaine.

12. Concernant les initiatives de formation avec les gouvernements, une session de formation et d'information a été organisée pour la première fois dans les Etats des Caraïbes lors d'un atelier régional à Miami l'année dernière afin de mieux faire prendre conscience du problème et des solutions possibles pour les Etats dans la manière d'envisager les cas qui ont été mis sur le devant de la scène dans cette sous-région. Des ateliers ont également été organisés au niveau national à l'intention du personnel gouvernemental et des juristes au Canada, en Thaïlande, au Viet Nam et au Turkménistan. Dans le cas du Viet Nam et du Turkménistan, des échanges de vues techniques dans la capitale ainsi que dans les provinces ont permis de donner des conseils aux autorités chargées de l'application des lois sur la nationalité et de discuter avec eux des cas pratiques et des problèmes rencontrés dans l'administration de la loi. Le HCR a également fait des exposés lors de séminaires en coopération avec des institutions, y compris la *International Metropolis Conference on « Contemporary Developments in Transnationalism and Citizenship Policy »* de 2001 et le *York University Refugee Summer Studies Programme*.

13. La diffusion de l'information a également été facilitée grâce à un chapitre consacré à l'apatridie sur le site du HCR où un accès est aménagé aux documents tels que les résolutions de l'Assemblée générale, les rapports intérimaires du Comité permanent, des dossiers d'information et les brochures concernant les Conventions relatives à l'apatridie. Des interviews radiodiffusées pour la BBC et la radio des Nations Unies à New York ont permis de diffuser une information aux individus ainsi qu'aux institutions. Ces activités de formation et de diffusion de l'information ont permis de mieux faire prendre conscience de l'apatridie, un problème souvent caché, d'informer les Etats, les individus et la société civile des mesures à prendre pour identifier et résoudre les cas.

F. Opération de cartographie : définir l'étendue du problème

14. L'analyse adéquate et systématique de la portée et de l'ampleur de l'apatridie dans toutes les régions du monde continue de susciter une vive préoccupation. A ce jour, il s'est révélé impossible d'adopter un mécanisme statistique permettant d'identifier les cas d'apatridie au plan mondial, en partie parce que très peu d'Etats ont les moyens d'enregistrer les apatrides. En même temps, presque tous les Etats qui ont répondu à ce jour au questionnaire mentionné au paragraphe 3 ci-dessus, ont demandé davantage d'informations sur les moyens d'identifier les apatrides. Afin de répondre à cette question, le HCR passera en revue les moyens de recueillir de façon adéquate une information sur les cas d'apatridie. A cet égard, le HCR coopérera étroitement avec les Etats intéressés en vue de poursuivre les efforts d'enregistrement et de documentation pour identifier les cas d'apatridie. Une attention particulière sera accordée aux questions touchant les femmes et les enfants, en particulier le suivi de la conclusion du Comité exécutif de 2001, adoptée par le Comité exécutif à sa cinquante-deuxième session soulignant l'importance des papiers d'identité et de l'enregistrement adéquat des naissances et des mariages¹¹.

III. PERSPECTIVES

15. Dans la conduite des activités susmentionnées, le HCR a identifié des domaines clés aux fins d'action :

- a) continuer de fournir des services techniques et consultatifs concernant l'apatridie à tous les Etats et partenaires intéressés, identifier les cas où un dialogue plus approfondi pourrait être utile en s'attachant particulièrement à cet aspect important du rôle du HCR au plan mondial ;
- b) coopérer avec les Etats dans l'élaboration de cadre juridiques nationaux visant à identifier les cas d'apatridie et à mettre au point des mécanismes pouvant aider à définir l'ampleur du problème de l'apatridie dans le monde et à résoudre ces cas ;
- c) renouer le dialogue concernant les Conventions de 1954 et de 1961 en tant qu'outil de prévention pour le problème de l'apatridie et les flux de réfugiés ainsi qu'instrument de mise en oeuvre de solutions durables en cherchant à obtenir des adhésions supplémentaires ;
- d) renforcer les échanges techniques et d'information avec les partenaires et les Etats au plan mondial, en particulier en réponse aux requêtes de suivi notées dans les réponses des Etats au questionnaire en portant une attention particulière aux régions où ces échanges peuvent ne pas encore avoir eu lieu ;
- e) fournir un rapport analytique sur les thèmes soulevés par les Etats dans le cadre du questionnaire, en notant toutes les lacunes au plan de l'examen du problème de l'apatridie et en présentant les recommandations qui conviennent ;
- f) suite à l'information donnée dans le questionnaire sur l'apatridie ainsi que lors de l'examen des opérations en faveur des réfugiés, fournir une description des questions relatives à la nationalité touchant les femmes et les enfants dans le contexte de la loi et de la pratique en matière de nationalité ;
- g) élaborer de nouveaux outils d'information à l'intention des Etats et des partenaires décrivant les approches adoptées face à l'apatridie et faisant état des meilleures pratiques.

¹¹A/AC.96/959, par. 22 o) à s)