

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

I. INTRODUCTION

1. Dans la conclusion¹ sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides, adoptée à sa quarante-sixième session en 1995, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a demandé au HCR de promouvoir la prévention et la réduction des cas d'apatridie et à présenter un rapport biennal sur ses activités dans ce domaine. Deux rapports intérimaires ont été présentés au Comité permanent à ses 8^e et 15^e réunions.² Ce document décrit les différentes activités entreprises depuis le dernier rapport. Il dresse un bilan des orientations globales du programme sur l'apatridie et identifie certains défis à relever. Se faisant, il tient compte des recommandations émanant de l'étude globale du programme d'apatridie conduite récemment par l'Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale.³ En outre, cette note met en lumière les questions touchant spécifiquement les femmes et les enfants. Le HCR se félicite de cette occasion d'entreprendre des consultations et d'obtenir les orientations concernant la question de l'apatridie, particulièrement compte tenu de son incidence sur les groupes spéciaux. Les éléments d'un projet de conclusion sont contenus dans le dernier paragraphe de ce document.

II. APERCU DES ACTIVITES

A. Définition de la portée du problème

2. Il y a souvent une confusion entre la définition d'une personne apatride et la manière d'identifier les cas d'apatridie. Les apatrides ne franchissent pas nécessairement les frontières, ne cherchent pas forcément asile ou ne se distinguent pas comme groupe séparé dans une population donnée. Peu de systèmes d'enregistrement nationaux sont équipés pour identifier de façon exacte le nombre d'apatrides sur le territoire d'un Etat. Certains apatrides sont enregistrés comme étrangers, d'autres comme résidents non nationaux et bon nombre d'entre eux sont classés comme nationaux d'un autre Etat même dans les cas où l'autre Etat en question ne les considère pas comme ses nationaux. Certains pays ne disposent pas de systèmes d'enregistrement efficaces. Dans d'autres cas, des personnes peuvent être enregistrées comme apatrides mais cette information n'est pas largement diffusée en raison de la sensibilité politique de la question. En outre, de nombreux apatrides sont classés comme réfugiés ou demandeurs d'asile même dans le cas où leur demande d'asile a été rejetée ou même s'ils n'ont pas demandé asile.

¹ Conclusion No. 78 (XLVI) (A/AC.96/860, par. 20) ; voir également la résolution "omnibus" adoptée à la cinquantième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/50/152).

² EC/49/SC/CRP.15 et EC/47/SC/CRP.31.

³ Voir "L'évaluation du rôle et des activités du HCR concernant les questions relatives à l'apatridie"??????, Rapport de l'EPAU, qui doit être publiée en juin 2001.

3. Les causes profondes de l'apatridie peuvent varier d'une région à l'autre. Néanmoins tous les Etats ont une législation sur la citoyenneté et par définition tous les Etats s'efforcent d'établir une liste des personnes qui ont la citoyenneté et de celles qui ne l'ont pas. Comme les Etats ne procèdent pas à cette détermination de la même façon ou en consultation avec d'autres Etats, des cas continuent de se produire où des individus n'ont la citoyenneté d'aucun Etat. La situation est aggravée par les tensions politiques, les notions d'identité nationale colorées de considérations ethniques et raciales, les défis sociaux ou économiques, les conflits intérieurs ou extérieurs, le transfert de territoire et des questions telles que le mariage, l'enregistrement à la naissance et l'état civil des femmes et des enfants.

4. La conclusion de 1995 demande au HCR de "promouvoir activement la prévention et la réduction des cas d'apatridie moyennant la diffusion d'informations et la formation du personnel et des fonctionnaires gouvernementaux; et de renforcer la coopération avec d'autres organisations intéressées." Dans un premier temps, on s'est efforcé d'établir l'étendue du problème dans le monde. Pour aider le personnel à identifier où et comment le problème surgit, le HCR a élaboré une liste de causes profondes de l'apatridie et a modifié ses mécanismes d'établissement de rapports pour inclure une information sur la portée du problème. La coopération des Etats est cruciale en vue d'évaluer les situations d'apatridie afin de promouvoir les stratégies adéquates de prévention et de solution.

B. Promotion des Conventions relatives à l'apatridie

5. La campagne d'adhésion du Haut Commissaire précédant le 50^e anniversaire du HCR a constitué une étape majeure pour encourager les Etats à adhérer à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, tant pour régler les cas d'apatridie que pour élaborer une réponse internationale harmonieuse au problème. Au cours de cette campagne de deux ans, neuf adhésions ont été enregistrées à la Convention de 1954 et quatre adhésions à la Convention de 1961, ce qui porte le total des Etats parties à 23 et 53 respectivement.⁴ La campagne a contribué à faire prendre conscience des Conventions sur l'apatridie ; à donner de l'importance au problème de l'apatridie dans le dialogue entre le Haut Commissariat et les Etats ; la mondialisation des activités du HCR dans ce domaine ; et à assurer la promotion d'une prise de conscience et d'une compréhension des questions relatives à l'apatridie et des Conventions comme instruments pour résoudre ces problèmes. La coopération avec d'autres institutions des Nations Unies et des partenaires régionaux a également contribué à promouvoir les adhésions.

6. Le niveau accru d'appui au cadre juridique international est encourageant. Néanmoins, le défi persiste. Certains Etats ne veulent pas adhérer aux Conventions sur l'apatridie dans la mesure où la question de la citoyenneté touche un aspect sensible de la souveraineté nationale. D'autres Etats ne considèrent pas l'adhésion aux Conventions comme une priorité malgré la présence d'un grand nombre d'apatrides sur leur territoire. Un certain nombre des Etats qui ont adhéré aux Conventions relatives à l'apatridie n'ont pas adopté de législation visant à appliquer ces instruments. On essaie actuellement de se concentrer sur l'adhésion et l'application effective. La promotion du cadre juridique international peut être renforcée moyennant un partenariat entre les Etats, le HCR et les organisations compétentes.

⁴ Les nouveaux Etats parties à la Convention de 1954 sont le Tchad, le Guatemala, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Slovaquie, Swaziland et Zimbabwe ; et les nouveaux Etats parties à la Convention de 1961 sont le Tchad, la Slovaquie, le Swaziland et la Tunisie.

C. Services techniques et consultatifs

7. La fourniture de services techniques et consultatifs aux Etats, organisations et sociétés d'aide juridique, tribunaux et surtout aux apatrides est un secteur d'activités de plus en plus exigeant pour le HCR dans la mesure où il s'efforce d'éviter et de réduire les cas d'apatridie. De plus en plus fréquemment, les Etats et les individus se tournent vers le HCR pour les aider à éviter et réduire les cas d'apatridie. Par le biais de ses services consultatifs et techniques, le HCR peut jouer un rôle important dans la promotion de l'élaboration de législations, de politiques et de pratiques et de l'amélioration des dialogues entre les Etats. Tous les Etats disposent d'une législation sur la nationalité mais ils ne sont pas tous conscients du fait que leur approche peut entrer en conflit avec les démarches faites ailleurs. Le HCR peut fournir une information et son expérience pour identifier les lacunes.

8. Au cours des cinq dernières années, le Département de la protection internationale a fourni des conseils techniques en matière d'apatridie concernant la législation et la pratique de 141 Etats et a coopéré directement avec 51 Etats dans l'élaboration d'une réforme de la législation. En Europe centrale et de l'Est, presque 1 million de personnes ont obtenu la citoyenneté ou obtenu un statut spécial ces dernières années. Le HCR a participé aux programmes et aux activités allant de la fourniture de conseils dans l'élaboration de législations concernant la citoyenneté et la résidence à une assistance technique pour établir les dispositions administratives permettant de régler les cas d'apatridie ou la restitution de la nationalité.

D. Edification de partenariats

9. Le HCR a fréquemment fourni des services techniques et consultatifs aux Etats par le biais de cadres régionaux ou en coopération avec les organisations régionales, par exemple dans le cadre du programme d'action de la CEI. On espère que ces efforts serviront de plate-forme pour harmoniser la législation et la pratique dans l'ensemble de la CEI et des pays voisins. Le HCR continue de coopérer étroitement avec le Conseil de l'Europe et intensifie son dialogue avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

10. Des partenariats semblables se constituent également en dehors de l'Europe, notamment ces derniers mois, en collaboration avec l'Organisation de l'Unité africaine. Une série de réunions et de consultations⁵ a conduit l'année dernière à l'adoption par l'OUA d'une résolution sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie dans le contexte africain. L'extension des partenariats mondiaux porte également sur les structures de la société civile au niveau national, y compris par le biais d'efforts de collaboration avec le milieu universitaire, les ONG, les sociétés d'aide juridique, les juristes et les praticiens. La coopération est de plus en plus étroite avec les organes des Nations Unies, notamment la Commission de droit international pour la préparation d'articles concernant la nationalité eu égard à la succession des Etats ayant conduit à une résolution de l'Assemblée générale adopté lors de sa cinquante-cinquième session.⁶ Le HCR poursuit sa coopération avec le Comité pour les droits de l'enfant et le Comité des droits de l'homme, ces deux instances prônant l'adhésion aux Conventions relatives à l'apatridie et encourageant les Etats à s'efforcer de résoudre les cas d'apatridie. Une coopération s'est également instaurée entre le HCR et la Commission des droits de l'homme, la Sous-Commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et avec le Comité pour l'élimination de toutes

⁵ Réunion spéciale OUA/HCR des experts gouvernementaux et non gouvernementaux au 30^e anniversaire de la Convention de l'OUA sur les réfugiés, Conakry, 27-29 mars 2000.

⁶ A/RES/55/153.

les formes de discrimination contre les femmes. Ce Comité constituera un forum important pour discuter des questions de l'apatridie rencontrées par les femmes ou leurs enfants. Au niveau opérationnel, nous avons vu l'année passée le renforcement des consultations entre le HCR et les partenaires des Nations Unies en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie.

E. Formation et diffusion de l'information

11. Le HCR a beaucoup investi dans la formation de personnel sur le problème de l'apatridie et sur le rôle du HCR. Ces cinq dernières années, 39 stages de formation sur l'apatridie ont eu lieu, comptant plus de 1200 participants, 9 de ces stages s'étant tenus depuis juin 1999. Ces stages servent également à élaborer des plans d'action au niveau national/régional. La formation en matière d'apatridie est désormais intégrée au programme d'apprentissage de la protection mise en oeuvre par le HCR.

12. Le HCR a également poursuivi son dialogue avec les Etats et les fonctionnaires gouvernementaux par le biais de réunions d'information et de formation. De plus en plus fréquemment, les activités sortent du cadre de l'Europe et un dialogue intense s'est désormais instauré avec un certain nombre de gouvernements d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique du Nord. Dans ce cadre, le HCR a également organisé des ateliers de formation à l'intention des ONG, des sociétés d'aide juridique et des partenaires des Nations Unies.

13. La satisfaction d'une demande importante constituera un réel défi compte tenu des ressources très limitées. Au plan intérieur, la stratégie a consisté à se doter d'une capacité en dehors du Département de la protection internationale et pour engager le personnel opérationnel et extérieur. Au plan extérieur, des efforts sont déployés pour identifier des partenariats appropriés, particulièrement avec les organisations régionales et non gouvernementales ainsi qu'avec les instituts de recherche afin d'accroître les ressources mises à la disposition de la formation et de la création de capacités.

III. DEFIS A RELEVER

A. Questions relatives à l'apatridie ayant une incidence sur les femmes

14. Les questions de l'appartenance sexuelle et de l'apatridie deviennent de plus en plus voyantes à mesure que le HCR développe ses activités dans ce domaine. La grande majorité des bénéficiaires des efforts du Haut Commissariat pour éviter et réduire les cas d'apatridie et garantir la protection des apatrides sont des hommes et des enfants. Dans les situations où le problème de l'apatridie a touché de larges fractions de la société, du fait d'événements politiques, tels que la succession d'un Etat, les femmes et les enfants constituent la majorité des populations touchées.

15. Il y a également des cas où l'apatridie affecte une femme du fait de son appartenance sexuelle ou de sa relation à ses enfants ou à son époux. Toutes ces questions ont une incidence sur la situation et l'unité familiale. Des problèmes peuvent surgir concernant l'enregistrement des mariages avec pour résultat que la femme n'est pas considérée comme légalement mariée et ne peut exercer aucun droit découlant du mariage, y compris concernant la citoyenneté même si elle a perdu sa citoyenneté d'origine. L'amélioration des pratiques d'enregistrement sur la base des réalités sociales ou culturelles constituerait une mesure positive pour faire face à ces situations. En outre, lorsque les pratiques matrimoniales varient d'une région à l'autre, les Etats doivent envisager l'adoption d'approches satisfaisant l'intérêt supérieur des femmes concernées.

16. Concernant l'apatridie et son lien entre une femme et ses enfants ou son époux, plusieurs problèmes surgissent. Les femmes peuvent rencontrer de grandes difficultés à transmettre leur citoyenneté à leurs enfants même dans les cas exceptionnels où le père est apatride et que l'enfant

est né dans le pays de citoyenneté de la mère. Il arrive souvent que les femmes qui épousent des apatrides ne peuvent transmettre leur citoyenneté à leurs époux même lorsqu'ils résident dans le pays de l'épouse. En conséquence, les femmes qui ont une citoyenneté peuvent finir par vivre comme des apatrides dans la mesure où l'apatridie de leur époux ou de leurs enfants leur confère tous les attributs de l'apatridie.

17. Lorsque l'apatridie liée au mariage est normalement couverte par les Conventions relatives à l'apatridie et les instruments connexes, tels que la Convention de 1979 sur l'élimination de la discrimination contre les femmes, les principes et les dispositions prévues dans ces instruments ne sont pas généralement ou systématiquement appliqués dans la loi ou dans la pratique. Une accession plus large ou une mise en oeuvre plus efficace contribuerait à régler ces problèmes.

18. Le trafic de femmes a également soulevé des problèmes relatifs à l'établissement de leur identité et de leur statut national. Les femmes victimes de trafic peuvent se trouver sans document du fait d'un vol ou d'une destruction à l'arrivée dans un pays tiers ou avant le transfert ce qui leur rend souvent impossible de prouver leur statut lorsqu'elles s'efforcent d'être réadmissées dans leur pays. Elles peuvent être placées en détention dans le pays où elles ont été acheminées illégalement et peuvent y rester pendant des années du fait du refus opposé par le pays de citoyenneté de les réadmettre en l'absence de preuves quant à leur nationalité et du fait du refus opposé par le pays de détention à les relâcher sans les pièces nécessaires. Le HCR a facilité la résolution d'un certain nombre de cas de cette espèce récemment mais la grande majorité de ces problèmes restent méconnus. Une coopération renforcée entre les Etats, basée sur l'établissement de procédures et de critères adéquats ainsi que sur une plus grande flexibilité concernant les exigences en matière de papiers, pourrait aider à promouvoir des solutions appropriées et précoces afin que les femmes qui ont déjà subi des préjudices ne subissent pas un isolement plus grave encore.

19. Reconnaissant la nécessité de données et de recherches plus approfondies sur les questions de l'appartenance sexuelle et de l'apatridie, le Département de la protection internationale a établi un partenariat avec les universités de Toronto et de New York par le biais de programmes de stage supervisés conjointement. Cette recherche a été utilisée pour resserrer les liens de collaboration avec le Comité de l'Association de droit international sur le féminisme et le droit international concernant ses travaux sur les femmes et la nationalité. Le HCR continue de resserrer ses liens de coopération avec les sociétés d'aide juridique des femmes et ses partisans. Les efforts déployés à cet égard mettront mieux en lumière les problèmes ainsi que les moyens de les surmonter.

B. Questions relatives à l'apatridie ayant une incidence sur les enfants

20. L'un des principaux problèmes pour les enfants en matière d'apatridie est l'accès à l'enregistrement des naissances. Pour être à même de déposer une demande de citoyenneté, un individu doit être en mesure de prouver où il/elle est né(e) et de qui. Toutefois, l'enregistrement des naissances n'a pas toujours lieu. Dans bien des cas, le fait d'être orphelin empêche les enfants d'obtenir la citoyenneté. Le HCR a rencontré des milliers d'enfants apatrides dans les orphelinats, y compris suite à l'effondrement des Etats en Europe. En l'absence d'un statut juridique pendant leur séjour à l'orphelinat, leur situation s'aggrave lorsqu'ils atteignent l'âge adulte car ils se trouvent en situation illégale dans le seul pays où ils aient jamais vécu.

21. Le problème de l'apatridie peut également survenir pour les enfants du fait d'un conflit de législation. Pour les nouveaux-nés, certains Etats confèrent la citoyenneté du fait de la descendance, d'autres du fait du lieu de naissance et ces deux approches sont reconnues et acceptées comme pratique usuelle d'un Etat. Toutefois, dans la mesure où les Etats n'harmonisent pas leurs approches, des cas se produisent encore où l'enfant n'obtient pas la citoyenneté ni dans l'Etat où il est né ni dans l'Etat où les parents ont obtenu la citoyenneté, ce qui laisse l'enfant apatride. A moins que les Etats ne négocient ou que l'un des Etats modifie la procédure

d'application de sa législation, les enfants deviennent apatrides dans de telles circonstances. Les Conventions relatives à l'apatridie contiennent des dispositions et des principes qui facilitent la résolution des problèmes que rencontrent les enfants. La Convention de 1961 a pour principaux bénéficiaires les enfants dans la mesure où elle prévoit des mécanismes pour l'acquisition de la citoyenneté pour l'ensemble des enfants qui autrement seraient apatrides. En tant que telles, les Conventions constituent un instrument important permettant d'éviter l'apatridie pour les enfants. De nouvelles adhésions permettraient de régler tous ces problèmes.

C. Elargissement du champ d'action

22. La récente évaluation du rôle et des activités du HCR concernant l'apatridie a souligné l'importance de l'élargissement de ces activités au plan géographique. Le problème de l'apatridie est devenu mondial, le HCR recevant des demandes d'assistance de par le monde. La dimension de plus en plus importante du problème de l'apatridie traduit la complexité et la diversité de cette problématique. Alors que dans certaines situations l'apatridie et les problèmes de réfugiés se chevauchent, dans d'autres l'apatridie n'est pas liée au problème des réfugiés et requiert une réponse et des compétences qualitativement différentes.

23. Le HCR s'est de plus en plus focalisé sur la mise en oeuvre des politiques moyennant l'élaboration de stratégies régionales et nationales pour la prévention et la solution des problèmes d'apatridie ; sur la fourniture de conseils techniques et consultatifs aux gouvernements afin de répondre à ces problèmes, et sur l'élaboration de la capacité des ressources du HCR et de ses partenaires dans ce domaine. Le problème spécifique relatif aux femmes et aux enfants indique également la nécessité d'aider les cas individuels outre la promotion des changements juridiques et administratifs.

24. Les besoins croissants et les sollicitations de plus en plus nombreuses auxquels le HCR doit répondre requièrent des ressources plus importantes que les deux postes actuellement consacrés à l'apatridie dans le Département de la protection internationale. Chargé de deux mandats pour les réfugiés et les apatrides, il a été difficile pour le HCR de consacrer suffisamment de ressources au problème de l'apatridie, particulièrement lorsqu'elle a trait à des situations non directement liées aux réfugiés. A cette fin, le HCR identifie activement de nouveaux partenaires et de nouveaux réseaux, essentiellement hors de l'Europe. Toutefois, l'établissement de partenariats et la garantie de mesures techniques de collaboration et de formation requiert également des ressources humaines. Pour atteindre cet objectif, la communauté internationale devra accorder un soutien ferme et pragmatique.

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS FINALES

25. Comme il est indiqué ci-dessus, les activités du HCR ont déjà permis de résoudre de nombreux cas d'apatridie et ont contribué à la prévention de l'apatridie en tant que l'une des causes profondes du déplacement et des flux de réfugiés. Toutefois, l'acquisition de la citoyenneté suite au déplacement a joué un rôle tout aussi important dans la contribution à la résolution des flux de réfugiés ainsi que des cas d'apatridie. Toutefois, l'oeuvre du HCR a également permis d'identifier des problèmes importants et des domaines où une action est encore nécessaire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre de la problématique des réfugiés. A un moment où les ressources sont limitées, il convient d'établir des priorités en matière d'activités. L'orientation du Comité exécutif, particulièrement en ce qui concerne la situation des femmes et des enfants est donc particulièrement attendue en la matière.

26. En conclusion, le Comité exécutif pourrait souhaiter examiner les points suivants :

a) Reconnaître la dimension mondiale du problème et encourager les Etats à coopérer avec le HCR pour évaluer les situations d'apatridie afin d'identifier la portée du problème et de concevoir des solutions appropriées, y compris en ce qui concerne les femmes et les enfants apatrides qui ne sont pas des réfugiés ;

b) Réitérer l'appel pour de nouvelles adhésions aux instruments relatifs à l'apatridie afin de résoudre les problèmes particuliers relatifs aux femmes et aux enfants ;

c) Encourager les Etats à demander au HCR des services techniques et consultatifs pour éviter et réduire les cas d'apatridie, particulièrement en vue d'adopter une approche commune sur la réforme de la législation nationale et les procédures d'application des Conventions relatives à l'apatridie ;

d) Encourager le HCR à nouer des partenariats avec les organisations régionales et internationales pour la promotion des instruments juridiques internationaux, les services consultatifs et techniques, les activités de formation et de création de capacités ;

e) Soutenir les efforts du HCR Pour élargir ses activités tant sur le fond qu'au plan géographique, y compris dans le contexte des problèmes d'apatridie rencontrés par les femmes et les enfants à l'extérieur du cadre des réfugiés ;

f) Souligner l'importance, notamment pour les femmes, des documents d'identité, de l'enregistrement adéquat des naissances et des mariages et inviter les Etats à adopter toutes les mesures nécessaires à cet égard, y compris l'amélioration de pratiques d'enregistrement sur la base des réalités sociales et culturelles ;

g) Encourager les Etats à élaborer des mécanismes de coopération pour éviter les répercussions néfastes en matière de nationalité sur les femmes et les enfants, notamment dans le contexte du trafic de personnes, eu égard à l'établissement d'une identité nationale ?????.