

Réponse aux situations d'apatridie



Le personnel du HCR fournit des informations aux travailleurs apatrides d'une plantation de thé au Sri Lanka sur les procédures d'obtention de cartes d'identité.

HCR/G. Amarasinghe

Les effets de l'apatridie sur des individus et des sociétés à travers le monde suscitent une prise de conscience croissante. Un apatride est, essentiellement, un individu qu'aucun État ne considère comme son ressortissant en vertu de sa législation. Il arrive qu'un individu possède formellement une nationalité mais ne bénéficie pas des droits qui y sont associés. Ce peut être le cas, par exemple, lorsqu'il n'est pas en mesure de prouver sa citoyenneté. Alors que la déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît le droit à la nationalité, pour les quelque 12 millions d'apatrides que compte le monde (selon les estimations), ce droit demeure une chimère.

Le droit international reconnaît un vaste éventail de droits aux apatrides. Dans certains pays, les apatrides se voient accorder un statut spécial qui leur permet d'exercer leurs droits. Dans la pratique, cependant, la plupart des apatrides sont juridiquement invisibles et se heurtent à toute une série d'obstacles dans leur vie quotidienne. Il leur est parfois impossible de déclarer la naissance de leurs enfants, d'obtenir des papiers d'identité, de voyager sans craindre d'être placés en détention ou expulsés, de s'inscrire à l'école, d'accéder au marché de l'emploi légal, de signer des contrats, d'acheter des biens fonciers ou immobiliers et d'ouvrir un compte en banque.

Du fait des situations d'apatridie à grande échelle qui sont apparues après la naissance de nouveaux États indépendants en Europe centrale et orientale, ainsi qu'en Asie centrale, en 1994, l'Assemblée générale des Nations Unies a assigné au HCR le mandat de prévenir et de

réduire les cas d'apatridie à travers le monde, tout en protégeant les apatrides. Cette responsabilité venait s'ajouter à la mission que l'Assemblée générale avait confiée au HCR en 1974, en désignant le Haut Commissariat comme l'institution chargée, au sein des Nations Unies, d'aider à résoudre la situation des apatrides au titre de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Les objectifs stratégiques globaux du HCR, qui appellent à « gérer de façon plus effective les situations d'apatridie », rendent compte de ce mandat.

La conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides, adoptée par le Comité exécutif en 2006, a fourni au HCR des indications détaillées sur l'exécution de son mandat dans le domaine de l'apatridie. La conclusion appelle le Haut Commissariat à continuer à prodiguer aux États des conseils techniques sur la législation et les procédures administratives – tout en déployant des efforts opérationnels plus directs pour lutter contre l'apatridie.

Pour apporter des réponses concrètes au problème de l'apatridie, il faut commencer par identifier les populations apatrides et déterminer les causes de leur situation. Mais ce n'est pas chose facile, car les apatrides vivent souvent en marge de la société, sont dépourvus de papiers d'identité, résident illégalement dans des pays ou sont victimes de discriminations.

Le HCR rassemble des statistiques définitives sur la population apatride dans le monde. Cependant, il y a un écart entre les données fiables recueillies par le HCR dans



Au Bangladesh, des Biharis vont obtenir des papiers d'identité.

les pays et les estimations relatives au nombre total d'apatrides dans le monde, qui font état de 12 millions de personnes. Les bureaux extérieurs du Haut Commissariat adoptent des solutions novatrices pour identifier les populations apatrides. De nombreux bureaux s'attachent, en collaboration avec d'autres institutions des Nations Unies, à introduire dans les opérations de recensement des questions qui donneront une idée plus précise de la taille des populations apatrides. Le FNUAP est un partenaire particulièrement important à cet égard ; le Haut Commissaire et le Directeur exécutif du FNUAP ont convenu en avril 2008 d'intensifier la coopération en matière de dénombrement démographique.

Le HCR s'est montré particulièrement efficace lorsqu'il a aidé les États à revoir leurs lois sur la nationalité et les procédures relatives à l'apatridie. Ce travail, qui exige un personnel important, bénéficie néanmoins d'une faible visibilité en raison de son caractère préventif. L'appui technique apporté aux États sera complété par des actions plus directes pour prévenir l'apatridie, consistant par exemple à renforcer les systèmes d'inscription à l'état civil. Ainsi, en Serbie, le HCR continuera à travailler avec les autorités nationales à l'informatisation des registres d'état civil. Il sera de ce fait plus facile aux personnes déplacées et aux populations roms minoritaires de se procurer des pièces d'identité.

Dans certaines situations, il faut savoir s'orienter dans un dédale de formalités administratives, complexes et coûteuses, pour prouver son identité, confirmer sa nationalité ou obtenir des papiers. Par conséquent, le Haut Commissariat continuera à dispenser une aide juridique aux apatrides et aux individus qui risquent de le devenir dans une série de pays (*voir encadré*).

La réduction des cas d'apatridie demeurera un défi, notamment parce que de nombreuses situations d'apatridie sont prolongées et que certaines attitudes, consistant à présenter les apatrides comme des étrangers, sont profondément ancrées. Le HCR sensibilisera l'opinion aux situations d'apatridie prolongées, militera pour que des solutions y soient apportées et offrira des conseils et un appui technique aux États et aux populations touchées.

Le Haut Commissariat tirera parti d'un vaste éventail de pratiques exemplaires en la matière, observées en particulier en Asie et dans des États nés après la dissolution de l'Union soviétique. Il s'agit notamment de réformes législatives qui ont

permis d'accorder la nationalité à des personnes en raison de leur naissance ou de leur séjour de longue durée dans un pays. Il s'agit également de campagnes de distribution d'attestations de citoyenneté et de procédures facilitées de naturalisation. Le HCR entend promouvoir ces pratiques au travers d'une série de réunions stratégiques avec des États, organisées à l'échelle régionale.

Les apatrides doivent être en mesure d'exercer leurs droits fondamentaux. En collaboration avec des États, le Haut Commissariat cherchera à établir des procédures pour déterminer quels sont les individus apatrides, leur accorder un statut et leur garantir des droits civils, économiques et sociaux jusqu'à ce qu'ils puissent acquérir une nationalité.

En raison de la diversité des conditions observées dans les différents pays, la résolution des situations d'apatridie ne peut progresser au même rythme dans toutes les opérations du HCR. Une approche plus uniforme est néanmoins nécessaire. Le processus de restructuration en cours au sein du Haut Commissariat permettra à l'organisation de s'attaquer de manière plus systématique au problème à travers le monde. Une nouvelle structure budgétaire qui doit être mise en place en 2010 dans le cadre de ce processus séparera les dépenses engagées dans le domaine de l'apatridie des dépenses afférentes à d'autres activités.

Focus, la nouvelle application logicielle destinée à renforcer la gestion axée sur les résultats, procurera une vue d'ensemble des activités entreprises au titre du mandat relatif à l'apatridie. L'application permettra également de déterminer quelles opérations ont besoin de davantage de ressources financières et humaines pour s'attaquer au problème de l'apatridie.

Parallèlement à ces modifications, le HCR mettra un plus grand nombre de formations et d'instruments à la disposition de son personnel et de ses partenaires. Un cadre d'analyse des lacunes en matière d'apatridie, inspiré des cadres relatifs à la protection des réfugiés et des déplacés internes, a été publié à la fin de l'année 2008. Toujours à la fin de l'année, le HCR mettait en œuvre à titre expérimental un programme de formation thématique à la protection et s'appropriait à diffuser un module d'autoformation sur l'apatridie.

La capacité du Haut Commissariat à aider ses bureaux extérieurs à traiter l'apatridie sera renforcée par la création d'un sous-fichier de spécialistes candidats au déploiement au sein du projet de surcapacité temporaire de protection (*Surge*). Un plus grand nombre de bureaux seront de ce fait en mesure de s'attaquer au problème.

Le travail que le HCR accomplit sur le front de l'apatridie et les activités de plusieurs autres organisations se recoupent. Pour cette raison, la conclusion du Comité exécutif indique que le Haut Commissariat doit agir de concert avec les États, d'autres institutions des Nations Unies, des organisations internationales et des ONG pour relever les nombreux défis qui se présentent dans ce domaine. Le HCR s'est engagé dans un certain nombre d'initiatives avec le HCDH, l'UNICEF, le FNUAP et le PNUD, ainsi qu'avec des

organisations régionales comme le Conseil de l'Europe et l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique (AALCO).

Le Haut Commissariat a également forgé des liens avec un certain nombre d'ONG internationales, telles que *Refugees International* et le Projet de justice Société ouverte, ainsi qu'avec un éventail d'ONG nationales. Le HCR doit néanmoins redoubler d'efforts, en particulier sur le terrain. En outre, il encouragera la publication d'un plus grand nombre de reportages journalistiques et de recherches universitaires sur l'apatridie.

La Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie

représentent les normes les plus détaillées et les plus complètes qui existent sur cette problématique au niveau international. Bien que l'Assemblée générale des Nations Unies ait appelé les États à adhérer à ces traités, pour l'heure, 63 États seulement ont signé la Convention de 1954 et 35 États la Convention de 1961. Le régime juridique international ne pourra gagner en efficacité que si le nombre d'États signataires augmente. Le HCR continuera donc d'intervenir auprès des États en les invitant à adhérer à ces conventions, tout en aidant ceux qui l'ont fait à mettre les textes en œuvre. Le Haut Commissariat se propose d'accroître le nombre d'États signataires de ces conventions, de sorte qu'il atteigne 70 pour la Convention de 1954 et 40 pour la Convention de 1961 d'ici à la fin de l'année 2009.

Réponse à l'apatridie

La complexité ou le coût élevé des procédures d'acquisition de la nationalité, ou encore l'impossibilité d'obtenir les informations nécessaires, peuvent causer ou perpétuer des situations d'apatridie. Les programmes d'information et d'assistance juridique du HCR sont des composantes essentielles de l'action que l'Organisation mène pour remédier à de telles situations.

Le Haut Commissariat s'emploie, en collaboration avec ses partenaires d'exécution, à identifier les apatrides et les personnes qui risquent de le devenir. En Ukraine, par exemple, une ONG partenaire, *Assistance*, a mené en 2007 une opération de profilage pour recenser les apatrides au sein de la population d'origine coréenne.

L'identification des personnes qui risquent de devenir apatrides permet au HCR de prévenir le problème, notamment en aidant ces populations à se procurer des papiers. En Côte d'Ivoire, des centres d'assistance juridique gérés en collaboration avec le Conseil norvégien pour les réfugiés ont aidé plus de 400 personnes à obtenir des documents d'identité, réduisant ainsi les risques d'apatridie. Grâce à ce projet, la population a mieux compris la nécessité de posséder des documents d'identité.

Dans les Balkans occidentaux, un projet, intitulé « Inclusion et accès des communautés roms, ashkali et égyptiennes aux droits fondamentaux » vise à informer plus de 700 000 personnes de la nécessité de s'inscrire à l'état civil et de se procurer des documents d'identité. Dans le cadre de ce projet, 10 000 personnes bénéficient d'une assistance juridique gratuite destinée à faciliter leur inscription à l'état civil.

En Serbie, l'assistance juridique est complétée par un appui à l'informatisation des registres de l'état civil, dispensé par le HCR. Ceci limite les risques d'apatridie chez les Roms et les déplacés internes,

qui se heurtent habituellement à de nombreux obstacles lorsqu'ils tentent d'obtenir des documents établissant leur identité.

Le fait de dispenser des conseils sur l'acquisition de la nationalité peut réduire les cas d'apatridie. À Sri Lanka, le HCR, le projet Égalité d'accès à la justice, monté par le PNUD, et les autorités ont financé des antennes mobiles dans les zones de plantations, où certaines personnes d'origine indienne demeurent dépourvues de papiers d'identité, en dépit d'une grande campagne menée par les autorités en 2003 pour faciliter l'acquisition de la citoyenneté. En 2007 et en 2008, ces antennes ont assuré des services auprès de plus de 10 000 personnes, qui ont été informées des formalités à accomplir pour se procurer des pièces d'identité et ont pu obtenir des documents essentiels, comme des extraits de naissance et des cartes d'identité.

En ex-République yougoslave de Macédoine, quelque 330 résidents de longue durée ont bénéficié des conseils du réseau non gouvernemental d'aide juridique, partenaire du HCR, en 2007. Des procédures d'appel sont parvenues jusqu'à la Cour suprême dans un certain nombre d'affaires. Depuis 2004, plus de 4 600 résidents de longue durée ont pu acquérir la nationalité, bien souvent grâce à ces conseils juridiques.

Assistance, le partenaire ukrainien du HCR, a aidé des milliers de Tatars de Crimée à faire traduire et à soumettre des demandes et aide actuellement quelque 3 500 personnes anciennement déportées et les membres de leurs familles à acquérir la nationalité ukrainienne.

En Fédération de Russie, l'ONG *Mémorial* prodigue des conseils sur l'acquisition de la citoyenneté dans le cadre de son programme d'assistance juridique. Ces expériences positives ont incité le HCR à développer ses activités d'aide juridique axées sur le traitement des cas d'apatridie.