

Réponse aux situations d'apatridie

Si l'apatridie continue de causer bien des souffrances, des remèdes plus efficaces ont été apportés au problème en 2007, notamment en Asie, où des avancées capitales ont eu lieu.

La nationalité est un lien juridique entre un État et un individu ; le terme d'apatride désigne un individu qu'aucun État ne considère comme son ressortissant en application de sa législation. La nationalité facilite l'exercice de l'ensemble des droits humains et elle est indispensable à une participation pleine et entière à la société. Elle confère à l'individu des droits politiques, le droit d'obtenir un passeport national et de voyager, ainsi que le droit d'entrer dans son propre pays et d'y résider, sans restriction aucune.

Si les populations apatrides jouissent de la plupart des droits fondamentaux dans certains pays, il s'agit là d'une exception. En général, les apatrides sont « invisibles » et vivent en marge de la société et du système économique. Bien souvent, leur naissance n'est pas déclarée à l'état civil et ils ne possèdent pas de documents d'identité. Même lorsqu'ils ont des papiers, il leur est difficile, voire impossible, d'acheter des biens immobiliers, de signer des contrats ou de remplir les formalités de mariage. Les apatrides peuvent être placés en détention du fait de leur statut et se voir interdire l'accès aux services éducatifs et médicaux, ainsi qu'au marché du travail.

La meilleure manière de traiter le problème consiste à le prévenir. Les situations d'apatridie peuvent être évitées en mettant en place des garanties en cas de succession d'États, en veillant à ce que les mères puissent transmettre leur nationalité à leurs enfants et en maintenant les dispositions du droit international qui interdisent la privation de nationalité sur la base de critères discriminatoires.

Activités et impact

En vertu de son mandat, le HCR s'attache à la fois à protéger les droits des apatrides et à prévenir les situations d'apatridie. Le Haut Commissariat s'emploie également à mettre fin aux situations d'apatridie existantes, en particulier lorsqu'il s'agit de situations

prolongées. La Conclusion 106 du Comité exécutif sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides fournit à cet égard un plan d'action aux États, aux organisations internationales et aux ONG.

Au sein de la Division des services de la protection internationale (DIPS), un groupe spécialisé dispense des conseils sur le mandat du HCR concernant l'apatridie. La plupart des activités visant à traiter directement les situations d'apatridie sont menées par les bureaux extérieurs.

En 2007, le Haut Commissariat a sensiblement progressé dans ses efforts pour apporter des réponses plus harmonisées aux problèmes d'apatridie à travers le monde. Fait significatif, les activités destinées à prévenir et à résoudre les cas d'apatridie forment l'une des quatre grandes composantes de la nouvelle structure budgétaire qui a été proposée pour le HCR. En outre, les activités entreprises par le Haut Commissariat pour remédier à l'apatridie et le suivi des responsabilités quant à l'exécution du mandat qui lui a été confié dans ce domaine seront facilités par la mise en place du nouveau Cadre de gestion axée sur les résultats, qui fixe des objectifs en rapport avec la prévention et la réduction des cas d'apatridie, ainsi qu'avec la protection des apatrides. Ces réformes, qui seront intégralement mises en œuvre d'ici 2010-2011, auront un impact important sur le terrain.



Dacca, au Bangladesh. Bon nombre de Biharis vivent toujours dans des conditions misérables dans des zones d'installation urbaines, 36 ans après la guerre civile qui a fait d'eux des apatrides.

HCR/G.M.B. Akash

Objectif stratégique global 2.3 : gérer de façon plus effective les situations d'apatridie

Pour remédier aux situations d'apatridie, il faut en premier lieu identifier les populations apatrides et déterminer comment elles ont perdu leur nationalité. Le Haut Commissariat a amélioré son analyse statistique : 49 pays avaient fait état de 5,8 millions de cas d'apatridie à la fin de l'année 2006, contre 2,4 millions de cas signalés par 48 pays l'année précédente. Les premiers chiffres de l'année 2007 font apparaître une diminution de l'apatridie, soit un peu en dessous des trois millions dans 51 pays, en raison des réalisations observées au Népal et au Bangladesh.

Cependant, des efforts supplémentaires seront nécessaires. Le HCR n'est pas encore en mesure de fournir des statistiques définitives sur les apatrides dans un certain nombre de pays de par le monde. Le nombre total d'apatrides dans le monde est selon toute vraisemblance élevé, de l'ordre de 12 millions.

Il est indispensable que les États adoptent des normes communes pour prévenir l'apparition de nouveaux cas d'apatridie et pour garantir des normes minimales de traitement pour les apatrides. Pour favoriser l'harmonisation des procédures et des réglementations, le HCR a continué de promouvoir l'adhésion aux conventions pertinentes des Nations Unies. En 2007, le Brésil a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, de sorte que le nombre d'États signataires s'élève désormais à 34. Le nombre d'États signataires de la Convention de 1954 sur le statut des apatrides, égal à 62, n'a pas changé.

De même, l'existence d'une législation adéquate a une importance capitale pour le traitement des situations d'apatridie existantes. Le Haut Commissariat offre depuis longtemps aux États des conseils techniques relatifs à la nationalité et à la législation y relative, ainsi qu'à son application; en 2007, une série de pays, dont l'Angola, le Mexique et l'Ukraine, en ont bénéficié. De plus, le Haut Commissariat a formé des fonctionnaires du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et du Turkménistan aux mesures de prévention et de réduction des cas d'apatridie. Cette formation a été assurée avec le soutien de l'Union européenne.

La publication conjointe du HCR et de l'Union interparlementaire, *Nationalité et apatridie. Un guide pour les parlementaires*, a continué à jouer un rôle très important dans les efforts que le Haut Commissariat déploie pour encourager les réformes législatives et a fait l'objet d'une ample diffusion en 2007. Le Guide a été traduit en allemand, en bulgare, en hongrois, en népalais, en polonais, en slovaque et en slovène, ce qui porte à 12 le nombre de traductions de l'ouvrage. Au Népal, en Hongrie et en Slovaquie, le lancement du livre a été accompagné de cérémonies, organisées avec le concours des autorités nationales.

L'apatridie est souvent provoquée par l'impossibilité d'accéder aux procédures de déclaration des naissances et de délivrance des documents correspondants. Les personnes qui n'ont pas reçu de pièces d'identité à leur naissance, ou qui ne peuvent pas obtenir de papiers ni remplacer leurs papiers à un stade ultérieur de leur vie, seront peut-être dans l'incapacité de fournir la preuve de leur identité ou de leurs liens avec un État, et risquent ainsi de devenir des apatrides *de facto*. Le Haut Commissariat a contribué à la résolution de ce problème dans certains pays, dont la Côte d'Ivoire et la Serbie.

Pour résoudre les cas individuels, le HCR collabore avec les apatrides, les États concernés, diverses ONG et des juristes. Le Haut Commissariat a également intensifié sa coopération sur la question de l'apatridie avec d'autres institutions onusiennes. L'implication d'acteurs supplémentaires dans les affaires d'apatridie a, de fait, doté la communauté internationale de moyens renforcés pour trouver des solutions concrètes au problème.

Dans le cadre de ses efforts de coopération, le HCR s'est attaché en 2007 à informer le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et à compléter un certain nombre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme sur les questions d'apatridie. Un éditorial du Haut Commissaire pour les réfugiés, António Guterres, et de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour, traitant des difficultés de remédier à l'apatridie, a été publié dans divers journaux de par le monde. Le HCR a également contribué à la stratégie de protection de l'enfance de l'UNICEF pour les questions en rapport avec l'apatridie et la déclaration des naissances. Un mémorandum d'accord conclu par le HCR et l'Organisation des États américains (OEA) réserve une place importante à l'apatridie, et le Haut Commissariat a appuyé le programme d'enregistrement universel des naissances de l'OEA.

Sur le terrain, toutefois, la coordination des activités avec les autres institutions onusiennes, notamment avec l'UNICEF, le FNUAP et le PNUD, demande à être renforcée.



Jeune réfugié bihari à Dacca, au Bangladesh.

Les relations étroites que le Haut Commissariat entretient avec d'importantes ONG ont permis d'améliorer l'efficacité des activités de plaidoyer. L'action menée avec la Campagne pour le droit des femmes arabes à la nationalité mérite une mention particulière. La coordinatrice de la campagne et le Haut Commissaire ont participé à une table ronde spécialisée sur l'apatridie, organisée par le Gouvernement américain à New York.

Comme le traitement de l'apatridie dépend, dans une grande mesure, de la connaissance du problème et de la volonté politique, le Haut Commissariat a intensifié ses activités d'information liées à l'apatridie. Un numéro spécial du magazine *Réfugiés* a souligné la dimension humaine du problème. Les grands médias ont traité des activités du HCR dans le domaine de l'apatridie, ce qui a également contribué à sensibiliser l'opinion.

Objectif stratégique global 2.2: renforcer la capacité des pays hôtes à conduire le processus de détermination du statut de réfugié, à fournir un asile de qualité et à proposer des solutions durables

Les bureaux régionaux et la Division des services de la protection internationale se sont attachés, en étroite collaboration avec les bureaux extérieurs implantés dans les cinq régions, à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de réponse à l'apatridie. Le HCR s'était fixé pour objectif de résoudre les situations d'apatridie prolongées, et c'est dans ce domaine que l'impact de son action a été le plus sensible. Bien que la décision de confirmer ou d'accorder la nationalité relève des seuls États, le HCR a exercé une influence positive dans un certain nombre de pays.

Au Bangladesh, le Gouvernement a confirmé que les individus de langue ourdoue étaient des citoyens bangladais. Les membres de cette population de 300 000 personnes, les Biharis, sont devenus apatrides lorsque l'actuel Bangladesh s'est séparé du Pakistan en 1971. La décision du Gouvernement, qui intervient à l'issue d'années de plaidoyer de la part du HCR et de groupes issus de la société civile bangladaise, aboutira au règlement d'une des plus anciennes situations d'apatridie en Asie.

En ex-République yougoslave de Macédoine, le HCR travaille depuis l'an 2000 avec un réseau d'ONG pour dispenser une orientation juridique gratuite à des résidents de longue durée qui sont privés de nationalité effective du fait de l'éclatement de la Yougoslavie dans les années 1990. Le Haut Commissariat s'est également employé, en collaboration avec les autorités, à remédier au problème par le biais de réformes juridiques. L'accession de ces résidents à la nationalité a été facilitée par l'introduction de critères moins stricts dans une loi de 2004. Le HCR offre également des conseils juridiques pour les enfants dont la naissance n'a pas été enregistrée à l'état civil ou qui ont des difficultés à obtenir des papiers, et qui

risquent de ce fait de devenir apatrides. En 2007, le Haut Commissariat a aidé 330 personnes à faire usage de procédures administratives ou judiciaires. En 2007, 836 résidents de longue durée ont acquis la nationalité de l'ex-République yougoslave de Macédoine ; au total, ils sont plus de 4 600 à avoir accédé à la citoyenneté depuis l'adoption de critères plus souples en 2004.

Un nouvel amendement à la constitution du Brésil, soutenu par le HCR, permet à un enfant né à l'étranger de recevoir automatiquement la nationalité brésilienne si l'un de ses parents est brésilien. En posant comme seule condition l'inscription de l'enfant dans un consulat brésilien, l'amendement devrait permettre, à terme, au grand nombre d'enfants dont l'un des parents est brésilien et qui sont apatrides d'acquérir la nationalité. Ces enfants sont devenus apatrides parce qu'ils n'ont pas reçu la nationalité de leur pays de naissance et n'ont pas pu obtenir la nationalité brésilienne en raison des dispositions constitutionnelles précédemment en vigueur.

Le Népal a organisé une campagne massive pour délivrer des attestations de citoyenneté, et quelque 2,6 millions de personnes en ont bénéficié à travers le pays. Cet exploit logistique est une conséquence de la loi sur la citoyenneté de novembre 2006, adoptée dans le cadre du processus de paix en cours dans le pays. L'apatridie causée par l'absence de papiers ou de nationalité effective était un problème qui se posait depuis fort longtemps au Népal, les communautés pauvres ou marginalisées étant généralement les plus touchées. Bon nombre de gens ne savaient pas qu'ils avaient droit à la citoyenneté, ou n'étaient pas conscients de la nécessité de posséder un certificat. L'absence de papiers d'identité était également due à d'autres facteurs, notamment la discrimination à l'égard des femmes, le fait que certains groupes soient perçus comme « non-népalais » et le manque de structures publiques pour exécuter les tâches administratives.

La nouvelle loi comporte une disposition provisoire, applicable pendant deux ans, qui accorde la nationalité aux personnes nées sur son sol (alors qu'auparavant elle était réservée aux seuls enfants de ressortissants népalais). En vertu de cette disposition, les individus nés avant le mois d'avril 1990 et qui peuvent prouver qu'ils ont passé toute leur vie au Népal peuvent prétendre à la nationalité.

Pour attester du statut du plus grand nombre de personnes possibles au regard de la citoyenneté, des centaines d'équipes mobiles ont sillonné les 75 districts que compte le Népal au cours des premiers mois de l'année 2007, se rendant même dans les plus perdus des villages de montagne. Entre février et août, le HCR a procédé à une étude de la situation, menant une série de missions sur le terrain pour suivre les progrès et identifier les populations qui ne bénéficiaient pas de la campagne. L'enquête a révélé que les membres des communautés défavorisées, les personnes âgées et les femmes n'avaient pas été pris en compte. Elle a également ouvert la voie à des mesures de suivi, qui seront mises en œuvre en 2008 avec les autorités népalaises.