

RAPPORT INTERIMAIRE SUR L'APATRIDIE EN 2009

I. INTRODUCTION

1. Le Comité exécutif a demandé au HCR de présenter un rapport sur ses activités dans le domaine de l'apatridie. C'est la sixième fois que le HCR fait état de l'exécution de son mandat global en matière d'apatridie aux termes des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies¹ et des orientations détaillées fournies par le Comité exécutif, y compris sa conclusion récente sur la protection internationale².

2. Les Etats définissent les règles régissant la nationalité dans le cadre toutefois du droit international. Ils sont donc les principaux acteurs en matière d'apatridie. Le HCR s'est concentré sur l'utilisation stratégique de ses ressources limitées et un éventail croissant de partenariats pour veiller à ce que les Etats prennent les mesures nécessaires conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques. Le Haut Commissariat a fourni une assistance opérationnelle face à des lacunes au niveau des Etats et de la société civile.

3. Ce rapport couvre la période de juin 2005 à aujourd'hui. Il fait état des développements depuis le dernier rapport, détachant les problèmes et les réponses du HCR et passant en revue les résultats de ses efforts. Il fournit un aperçu des principales tendances et souligne un certain nombre de développements intéressants. Ils sont fournis à titre d'exemple et ne sont en aucun cas exhaustifs. Le rapport conclut en soulignant les domaines nécessitant un suivi.

II. DEFIS

4. Un certain nombre de problèmes ont eu une incidence sur l'apatridie au plan mondial ainsi que sur la réponse du HCR, notamment l'ampleur, la gravité et la complexité de cette question. On estime à 12 millions le nombre d'apatrides dans le monde ; toutefois, le HCR a obtenu et communiqué des données pour seulement la moitié d'entre eux. Par ailleurs, on dispose d'une information, au mieux limitée, sur les causes de l'apatridie ou sur les problèmes de protection rencontrés par bon nombre des personnes touchées. L'absence d'une évaluation

¹ A/RES/50/152 du 9 février 1996, et réitéré dans les résolutions A/RES/61/137 du 27 janvier 2007, A/RES/62/124 du 24 janvier 2008 et A/RES/63/148 du 27 janvier 2009.

² Conclusion du Comité exécutif sur la protection internationale N° 106 sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides (2006)

claire dans certains pays a interdit la planification efficace des réponses, soulignant l'importance du travail constant en matière d'étude, d'enregistrement et de recensement de population.

5. Bien que les Etats aient de plus en plus reconnu le HCR comme l'Organisation des Nations Unies mandatée pour s'occuper de l'apatridie, la prise de conscience de cette question est restée limitée. C'est également vrai pour les normes internationales et régionales des droits humains régissant la nationalité et la protection des apatrides. Le nombre d'Etats parties à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961), deux instruments clés pour la protection des apatrides et la prévention et la réduction des cas d'apatridie, est resté limité. Dans certains cas, des questions touchant à la nationalité ont été perçues comme sensibles et tombant exclusivement sous le coût de la souveraineté nationale malgré l'intérêt légitime de la communauté internationale pour cette question.

6. La prise de conscience limitée, au sein des Nations Unies et des organisations non gouvernementales, a réduit le nombre de partenaires pouvant éventuellement s'attaquer à l'apatridie. A l'exception de l'initiative de justice de l'*Open Society Institute* et *Refugees International*, quelques ONG internationales ont entrepris des activités soutenues en matière d'apatridie.

7. Le HCR a également relevé un certain nombre de défis internes. Bien qu'il se soit doté d'un bagage important de connaissances en matière d'apatridie, la structure budgétaire et les instruments de planification et d'établissement de rapports en place jusqu'à récemment ne donnaient pas un aperçu rapide des activités conduites sur le terrain ni de leur coût. Les priorités en matière de protection des réfugiés, de recherche de solutions durables, y compris le déplacement forcé à grande échelle et les principales opérations de retour, ont parfois empêché les gestionnaires de terrain de consacrer des ressources additionnelles à l'apatridie. Dans certaines situations, les contraintes budgétaires ont interdit qu'elle fasse l'objet d'une priorité.

8. Les activités du HCR se sont concentrées par le passé sur l'apatridie du fait de la succession d'Etats en Europe de l'Est et du Sud-Est ainsi que dans l'ex-Union soviétique. **Dans la mesure où le HCR s'est efforcé d'assurer une couverture géographique plus large, des sollicitations croissantes venant du Siècle et du terrain se sont fait entendre en faveur d'un appui concernant l'apatridie.** Un besoin très important de normes et d'instruments se fait sentir pour guider les efforts afin de se doter d'une expérience et de capacités dans l'ensemble de l'Organisation pour faire face à l'apatridie.

III. ACTIVITES

9. La question de l'apatridie a pris de plus en plus d'importance. Les objectifs stratégiques globaux incluent des objectifs spécifiques en matière d'apatridie. Dans la nouvelle structure budgétaire du HCR, prenant effet dès le cycle de planification 2010-2011, le programme global pour l'apatridie est l'un des quatre piliers. De même, l'apatridie fait partie du nouveau cadre de gestion basée sur les résultats du HCR et est intégrée dans le logiciel de planification *Focus*. On escompte que la nouvelle structure budgétaire et *Focus* mettront mieux en lumière les activités du HCR en matière d'apatridie. *Focus* devrait faciliter

un examen comparatif pays par pays de la planification et de l'établissement de rapports sur l'apatridie. Les déficiences au niveau des activités et des ressources devraient être mieux identifiées, permettant en cela au HCR de mobiliser un appui supplémentaire, de réallouer des ressources si possible et d'améliorer la planification.

10. Pour renforcer la capacité du HCR au Siège, une Unité chargée de l'apatridie faisant directement rapport au Directeur adjoint de la Division des services de la protection internationale a été créée en 2005. L'Unité dispose aujourd'hui de deux postes d'administrateur et d'un poste d'administrateur national. Ses tâches principales sont les suivantes : i) répondre à la demande croissante d'appui pour l'élaboration et l'application d'une stratégie sur le terrain ; ii) fournir des conseils sur la législation et les cas individuels ; iii) étendre les partenariats pour couvrir l'apatridie. La disponibilité d'effectifs d'assistance temporaire a permis de faire progresser la mise au point d'instruments et d'orientations politiques bien qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. L'unité a appuyé les activités de terrain par le biais de déploiements à court terme, y compris le projet *Surge* géré par International Rescue Committee. Sa capacité a été renforcée grâce au financement de l'Union européenne. L'Unité a élaboré un programme d'apprentissage thématique en matière de protection sur l'apatridie. Il a été lancé au Moyen-Orient et en Afrique afin d'appuyer l'élaboration de stratégies régionales et de cibler le personnel et ses partenaires.

A. Elaboration de normes juridiques internationales

11. Le HCR a continué de préconiser l'élaboration de normes juridiques internationales en matière d'apatridie et a accompli beaucoup de progrès dans ce domaine. La conclusion N° 106 adoptée par le Comité exécutif en 2006 fournit des informations globales orientées vers les opérations en matière d'identification, de prévention et de réduction des cas d'apatridie ainsi que sur la protection des apatrides.

12. Le Haut Commissariat a accordé un appui actif à l'ancienne Commission des droits de l'homme et à son successeur, le Conseil des droits de l'homme, dans la préparation de résolutions sur les droits humains et la privation arbitraire de nationalité. Sur demande expresse, le HCR a présenté des notes détaillées au Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme afin de préparer des rapports sur ce thème.

13. Au niveau régional, le HCR a fourni des contributions à l'élaboration de la Convention de 2006 du Conseil de l'Europe sur la prévention de l'apatridie en cas de succession d'Etat. Le HCR a également coopéré avec un groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe sur la nationalité pour la rédaction d'un projet de recommandation sur la nationalité et les enfants. L'appui du HCR à l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique a abouti à l'adoption d'une résolution sur l'identité juridique et l'apatridie.

B. Activités opérationnelles en matière d'identification, de prévention, de réduction de l'apatridie et de protection des apatrides

14. **Sous l'aiguillon de la conclusion N° 106 du Comité exécutif, la portée géographique et l'éventail d'activités conduites par le HCR se sont considérablement élargis.** Depuis 2005, le HCR a considérablement accru sa couverture géographique en matière d'apatridie.

15. Des efforts ont été déployés dans un certain nombre de pays où l'on disposait de peu d'informations sur le nombre d'apatrides et sur les problèmes qu'ils rencontraient ou sur les causes de l'apatridie. Cela devrait permettre des interventions plus efficaces pour s'attaquer à ces causes. Le HCR a aidé 18 pays par le biais d'enquêtes, de campagnes d'enregistrement et de recensement. La publication de 2009, *Apatridie : un cadre analytique pour la prévention, la réduction et la protection*, devrait appuyer le HCR et ses partenaires en vue d'identifier et d'analyser de façon systématique les lacunes. Face aux déficiences en matière de capacités nationales, le HCR a coordonné les efforts avec les partenaires de la société civile et gouvernementaux afin d'y remédier.

16. Pour contribuer à prévenir l'apatridie, le HCR a préconisé l'adhésion à la Convention de 1961 dans plus de 50 Etats, à l'aide d'instruments comme la publication du HCR et de l'Union interparlementaire, *Nationalité et apatridie : Manuel à l'intention des parlementaires*. Le HCR a fourni des conseils techniques et prôné des réformes juridiques pour remédier aux déficiences au niveau de la nationalité et de la législation connexe dans plus de 35 Etats. En outre, le HCR a joué un rôle de plus en plus opérationnel pour prévenir et réduire les cas d'apatridie, essentiellement moyennant une information et une assistance juridiques aux personnes et aux populations touchées. Ces réponses ont été apportées dans 14 Etats.

17. Vu l'importance de la Convention de 1954, le HCR a encouragé l'adhésion dans plus de 40 Etats. Dans une vingtaine d'Etats, le HCR a fourni des conseils techniques en matière de législation et de procédures pour déterminer le statut d'apatridie et assurer la protection et le respect des droits humains des apatrides ; il s'est engagé dans des activités de plaidoyer sur ces questions. Bien que les activités d'une nature opérationnelle plus large se soient limitées à quelques pays, de nombreux bureaux extérieurs sont intervenus au quotidien en faveur de personnes apatrides.

C. Sensibiliser davantage

18. Le HCR a intensifié ses efforts pour sensibiliser davantage le public sur la question de l'apatridie. Depuis 2006, il inclut des chapitres élargis sur l'apatridie dans ses appels et rapports globaux annuels. En 2007, le Département de l'information du Secrétariat des Nations Unies a épinglé l'apatridie comme l'un des *10 sujets dont le monde devrait entendre parler davantage*³. Cette même année, un numéro spécial du magazine *Réfugiés* a porté sur la dimension humaine du problème. Le Haut Commissaire a également écrit une page en regard de l'éditorial, *Le monde caché des apatrides*, de concert avec le Haut Commissaire aux droits de l'homme, publié dans les journaux du monde entier. Plus récemment, le HCR a appuyé la publication d'un numéro spécial sur l'apatridie de la revue *Forced Migration Review*⁴.

D. Partenariats

19. Outre ses activités avec des partenaires pour élaborer des normes juridiques internationales et régionales, le HCR s'est efforcé de coopérer avec un nombre croissant d'organisations des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales, régionales et non gouvernementales et s'est efforcé d'étendre le nombre d'organisations travaillant sur le

³ Voir <http://www.un.org/french/events/tenstories/2007/>

⁴ Voir <http://www.fmreview.org/statelessness.htm>

problème de l'apatridie. Le HCR a joué un rôle actif dans le groupe d'appui et de coordination des Nations Unies pour l'état de droit en matière d'apatridie. Il a fourni des orientations pour la rédaction de textes constitutionnels. Le Haut Commissariat s'est également engagé activement au sein du Comité permanent interinstitutions sur la question de la prévention de l'apatridie du fait des changements climatiques, par exemple pour ce qui concerne les petits Etats insulaires menacés d'immersion.

20. Afin de renforcer les efforts pour identifier l'apatridie, en 2008, le HCR a signé une lettre conjointe avec le Fonds des Nations Unies pour les populations (FNUAP) afin d'esquisser les domaines de coopération tels que les recensements démographiques. Le HCR a également coopéré avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CENUE) et a offert des avis techniques concernant l'identification des populations apatrides à la réunion conjointe CENUE/EUROSTAT (Office statistique des Communautés européennes) de 2008 sur les recensements de population et de logement.

21. Le HCR s'est efforcé de renforcer sa coopération avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) concernant l'enregistrement des naissances et en contribuant à la stratégie globale de protection de l'UNICEF (qui se réfère à l'enregistrement des naissances comme moyen de prévenir l'apatridie) et pour discuter de la façon de promouvoir une collaboration plus étroite sur le terrain. Le HCR a également renforcé ses liens de coopération avec l'Union interparlementaire et a co-publié l'ouvrage *Nationalité et apatridie : Manuel à l'usage des parlementaires*, en français et en anglais en 2005. Ce manuel a été très apprécié par le personnel du HCR sur le terrain, les parlementaires et d'autres services gouvernementaux et a été traduit dans 15 langues. La moitié des traductions ont été officiellement lancées avec les parlementaires dans les pays concernés. Six traductions supplémentaires sont en cours.

22. Le HCR a également encouragé davantage d'études universitaires sur l'apatridie. En 2006, une édition spéciale de la brochure « Refugee Survey Quaterly » a porté sur l'apatridie. En 2009, un cours de durée limitée sur l'apatridie a été organisé avec le Refugee Studies Centre à l'Université d'Oxford, le premier de ce type dans cette université.

23. Le HCR a renforcé tout un éventail de partenariats particulièrement avec les ONG nationales spécialisées et a continué de coopérer avec l'Initiative de justice de l'*Open Society Institute* et *Refugees International* au niveau international. Par exemple, le HCR a organisé des sessions spéciales sur l'apatridie avec ces deux organisations au cours des consultations annuelles de 2006 et de 2008 avec les ONG afin de faire participer davantage d'ONG aux questions relatives à l'apatridie.

IV. REALISATIONS

24. Les Etats ont franchi un grand pas dans leur gestion de l'apatridie, particulièrement eu égard à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie. Cela a été en partie dû à la prise de conscience accrue et à la discussion de l'apatridie au niveau international, aux efforts diplomatiques pour aborder la problématique au plan mondial, l'activité accrue du HCR, d'autres acteurs des Nations Unies et d'un nombre plus important d'ONG.

25. Bien que de nombreuses situations d'apatridie n'aient pas encore été correctement abordées, le HCR a accompli des progrès notables grâce à une meilleure analyse par les bureaux extérieurs et des procédures d'établissement de rapports plus rigoureuses. La preuve en est faite par l'augmentation des données sur les populations apatrides dans le monde. En 2005, le HCR a publié des données statistiques sur 1,45 millions d'apatrides dans 33 pays. En 2009, le HCR fait état de données sur 6,57 millions d'apatrides dans 58 pays, bien que des données plus fiables soient toujours nécessaires pour bon nombre des 12 millions d'apatrides estimés dans le monde.

26. Au Kirghizistan, le HCR a conduit une enquête approfondie avec les ONG partenaires qui ont identifié et enregistré 10 000 apatrides inconnus auparavant des autorités. En Côte d'Ivoire, au Monténégro et en Ukraine, des données détaillées sur les apatrides et les risques d'apatridie ont émané de ces études. Le HCR a également exercé des pressions pour inclure les questions relatives à l'apatridie dans des recensements effectués au Kazakhstan et au Kirghizistan. Des efforts de ce type sont en cours dans d'autres pays pour des recensements prévus en 2010 et 2011 en coopération avec le FNUAP. L'identification d'apatrides constitue une première étape vers la recherche de solutions.

27. En Géorgie, le HCR a mis en œuvre un programme avec l'UNICEF pour procéder à l'enregistrement des naissances dans les communautés minoritaires se trouvant aux prises avec l'apatridie. Ces réponses opérationnelles ont également eu lieu dans de nombreuses situations de réfugiés et de rapatriés. Citons à cet égard l'Angola où une campagne d'envergure visant à délivrer des certificats de naissance coordonnée avec le Gouvernement, l'UNICEF et une ONG internationale a bénéficié à plus de 100 000 enfants. En Côte d'Ivoire, le HCR, de concert avec une ONG nationale et une ONG internationale a assisté plus de 6 000 personnes dans de grandes audiences foraines organisées par les autorités aux fins d'enregistrement tardif des naissances et de délivrance de documents. Plus de 700 000 personnes ont bénéficié de ces audiences foraines en 2007 et 2008.

28. Les réponses opérationnelles ont permis de réduire les cas d'apatridie. Au Népal, le HCR et les ONG ont aidé les personnes qui n'avaient pas pu bénéficier d'une campagne massive antérieure pour acquérir des certificats de nationalité. Dans la Fédération de Russie, le HCR a travaillé avec les ONG partenaires pour fournir un appui juridique afin que les apatrides puissent acquérir la nationalité russe. Ils se sont penchés sur plusieurs problèmes de protection, complétant les efforts déployés par le Gouvernement russe pour résoudre la situation d'anciens citoyens soviétiques devenus apatrides.

29. Plusieurs initiatives réussies ont permis de réduire de façon importante l'apatridie, particulièrement au Népal et au Bangladesh, essentiellement en raison de modifications apportées à la législation sur la nationalité et à la politique gouvernementale. Les programmes actuels de naturalisation ont également permis la réduction des cas d'apatridie dans d'autres pays, y compris l'Estonie et la Lettonie. Le HCR se félicite du fait que plus de 3,5 millions de personnes ont été en mesure soit d'acquérir soit de confirmer une nationalité entre la fin de 2004 et la fin de 2008.

30. De nombreux Etats ont adopté des réformes juridiques pour prévenir l'apatridie, souvent sur la base de conseils techniques donnés par le HCR. Un amendement à la constitution du Brésil présenté en 2007 a éliminé un obstacle majeur à l'acquisition de la

nationalité par des enfants nés d'un parent brésilien à l'étranger. Une réforme similaire a été adoptée par le Chili en 2005. La Géorgie, l'ex-République yougoslave de Macédoine et le Viet Nam ont apporté des modifications aux conditions requises pour la naturalisation des apatrides.

31. L'analyse juridique et la défense de la cause par le HCR ont complété un ensemble varié d'efforts déployés par l'Etat et la société civile en vue de résoudre la situation des Biharis/Urduphones au Bangladesh. Afin d'améliorer la protection des apatrides, le Mexique a établi une procédure visant à définir l'apatridie, première procédure de ce type dans la région. Le HCR a appuyé l'étude sur les apatrides en Europe centrale conduite par le Comité hongrois d'Helsinki qui a identifié un certain nombre de lacunes graves en matière de protection.

32. En grande partie grâce aux efforts du HCR, le nombre d'Etats parties à la Convention de 1961 est passé de 29 en 2005 à 35 (au 30 avril 2009). Le Brésil, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Roumanie, le Rwanda et le Sénégal sont devenus parties. Le nombre d'Etats parties à la Convention de 1954 est passé de 57 à 63 (au 30 avril 2009), l'Autriche, Belize, le Monténégro, la Roumanie, le Rwanda et le Sénégal l'ayant ratifiée.

V. PERSPECTIVES

33. Le HCR, ses partenaires et les parties prenantes se mobilisent chaque jour davantage pour trouver des solutions au problème de l'apatridie dans le monde. Le HCR a enregistré des résultats significatifs depuis le dernier rapport qu'il a présenté au Comité permanent. Toutefois, il reste un certain nombre de déficiences au niveau de la réponse du HCR et des mesures supplémentaires sont requises pour mettre en œuvre la conclusion N° 106.

34. Un examen préliminaire des plans d'opérations pour 2010-2011 indique que le nombre d'opérations ayant fixé des objectifs en matière d'apatridie s'était significativement accru. Néanmoins, d'autres efforts seront requis pour identifier les déficiences au niveau de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides. A mesure que ces efforts se poursuivent, le HCR devra améliorer sa capacité d'entreprendre des évaluations globales de l'ensemble des besoins et de combler les lacunes identifiées.

35. A mesure que l'activité ne cesse de croître sur le terrain, la fourniture d'un appui additionnel au Bureau sera d'une importance critique. Davantage de conseils sur les normes pertinentes eu égard à la doctrine et aux réponses opérationnelles sont nécessaires, ciblant le personnel du HCR ainsi que les Etats, les ONG et les partenaires des Nations Unies. Le Siège devra offrir davantage de conseils et de formations pour veiller à ce que les opérations sur le terrain aient la capacité nécessaire. En outre, afin d'optimiser l'impact des ressources humaines et financières du HCR, on s'efforcera de renforcer les partenariats avec d'autres institutions des Nations Unies et des ONG.

36. L'intensification du dialogue et de la coopération avec les Etats est également prioritaire afin de développer une capacité nationale d'identifier les populations apatrides, prévenir et réduire les cas d'apatridie et protéger les apatrides. Dans la mesure où de nombreux Etats ont déjà mis en œuvre des réponses efficaces, le HCR prévoit d'organiser une série de réunions régionales pour encourager l'échange de meilleures pratiques.

L'accroissement du nombre d'Etats parties à la Convention de 1954 et à la Convention de 1961 constitue également une stratégie clé pour lutter contre l'apatridie. Le HCR saisira l'occasion du cinquantième anniversaire tout proche de la Convention de 1961 pour préconiser de nouvelles adhésions et mieux faire prendre conscience du problème de l'apatridie dans le monde.

37. Le budget nécessaire à la mise en œuvre d'activités liées à l'apatridie devrait s'accroître bien qu'il ne constitue qu'une part très restreinte du budget global du HCR. En dépit de ce fait, l'appui des Etats donateurs sera crucial pour conduire une action efficace afin de régler les problèmes d'apatridie dans le monde.
