



**Rapport du Séminaire du HCR :
L'apatridie dans le monde et dans le contexte canadien**

Montréal, Le 5 octobre 2012

Rapporteuse : Safinaz Jadali

***Les opinions des conférenciers et des participants telles que résumées dans ce rapport ne représentent pas nécessairement celles du HCR.**

I. Mot de bienvenue par Me Denise Otis, conseillère juridique, bureau du HCR à Montréal

Bienvenue au séminaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur l'apatridie. C'est un plaisir de vous recevoir en si grand nombre autour d'un sujet qui a été souligné mondialement en 2011 à l'occasion de la Commémoration du 60^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Ce nouvel espace de dialogue sur l'apatridie sera éclairé en ce jour par trois conférenciers de choix et j'aimerais immédiatement les remercier chaleureusement d'avoir accepté de nous faire profiter de leurs connaissances et de leurs réflexions sur un sujet de l'heure aussi important. Des notes biographiques sont incluses dans votre pochette de participants, je ne les présenterai pas de façon exhaustive, vu le temps qui nous file entre les doigts. Me Andrew Brouwer est avocat à l'Aide Juridique de l'Ontario et il s'est investi dans tous les domaines de pratique du droit des réfugiés à titre d'avocat et en tant que défenseur des droits humains. Mme Glynis Williams est l'un des membres fondateurs d'Action Réfugié Montréal, organisme communautaire qu'elle a aussi dirigé jusqu'à tout récemment. Le travail d'ARM avec les demandeurs d'asile détenus et les réfugiés réinstallés a fortifié sa prise de position en faveur des plus vulnérables. Mme Williams a souvent été la voix qui parfois prêchait dans le désert en ce qui a trait aux apatrides, mais elle a persisté et sa voix a aujourd'hui un écho solide. Ces deux présentations se feront en anglais. Enfin, nous sommes infiniment reconnaissants à Mme Guylaine Coache, agent de programme à l'Agence des Services Frontaliers du Canada, d'avoir accepté de nous donner une autre vision « terrain » de l'apatridie, et des défis auxquels les agents gouvernementaux doivent faire face dans le cadre de l'application de l'Entente sur les Pays Tiers Sûrs entre le Canada et les États-Unis.

« Tout individu a droit à une nationalité. » Article 15 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. L'apatridie est une anomalie qui empêche l'accès aux droits fondamentaux. Le rapport¹ de Me Brouwer est en ce sens éloquent et je porte particulièrement à votre attention ses recommandations très concrètes dans le contexte canadien à l'annexe A –pages 60 à 72- qui pourront je l'espère nourrir nos discussions en fin de matinée. Le lancement officiel de ce rapport commandé par le HCR a eu lieu en juin dernier à Ottawa. Notre objectif en ce jour est de se familiariser un peu plus avec cette anomalie et voir quelles solutions peuvent être explorées pour en réduire les effets ou idéalement, la faire disparaître, car il est important de ne pas voir l'apatridie simplement comme un problème politique insoluble mais une situation urgente à laquelle il faut trouver résolution.

¹ L'apatridie dans le contexte canadien : un document de discussion actualisé. Révisé en mars 2012

Avant de céder la parole à nos conférenciers et conférencières, je vais d'abord faire avec vous une revue très sommaire des Conventions pertinentes à notre sujet et cette partie sera suivie d'une vidéo qui cherche à illustrer par des témoignages concrets le fardeau des apatrides dans différents contextes. Nous y verrons les obstacles de la vie quotidienne, la difficulté d'accéder aux droits dont bénéficient les nationaux, de pouvoir se déplacer librement, les menaces de détention et de renvoi et l'exécution de ces menaces, la perte ou l'impossibilité d'accéder à la propriété, les insurmontables difficultés de navigation dans le système juridique.

L'apatridie continue de croître et devient de plus en plus complexe. Le HCR estime à 12 millions le nombre de personnes apatrides dans le monde bien qu'il en ait répertorié 3.5 millions grâce à la collaboration de 64 pays. Bien qu'il y ait eu du progrès dans le domaine, il reste encore des lacunes importantes dans le travail d'identification à l'échelle planétaire. De larges populations apatrides n'ont toujours pas de documents d'identité. De nombreuses législations sur la nationalité n'incluent pas de garanties pour prévenir l'apatridie, ou contiennent des dispositions discriminatoires causant l'apatridie chez certains groupes. Il existe peu de pays ayant adopté des procédures relatives à la détermination du statut d'apatride. Le problème de l'apatridie étant encore très peu connu, par conséquent, il existe peu de solutions concrètes qui ont été mises en place. Il demeure donc un défi majeur.

Le rapport d'Andrew Brouwer sur l'apatridie dans le contexte canadien expose clairement et de façon intéressante le régime légal international dans les pages 19 à 31. Je vais donc prendre quelques minutes pour faire un survol des deux Conventions internationales relatives à l'apatridie qui sont les deux seuls traités internationaux relatifs spécifiquement à l'apatridie.

La Convention de 1954 reste le principal instrument international qui régit le statut des apatrides qui ne sont pas des réfugiés et garantit que les apatrides peuvent jouir de leurs droits humains sans discrimination. Elle est rédigée à la façon de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. La définition qu'elle donne à l'article premier, reconnue dans le droit international coutumier, couvre les apatrides de droit ou -de jure- i.e. qu'elle définit une personne apatride comme celle « qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de la loi. » Elle ne couvre donc pas les apatrides de facto, soit les personnes qui, ayant une nationalité, ne jouissent plus de l'aide et de la protection de leurs autorités nationales. On considérait à l'époque qu'elles étaient des réfugiées, ce qui, on le sait, n'était pas toujours le cas.

Par ailleurs, les droits garantis par la Convention de 1954 n'équivalent pas à la possession de la nationalité ; mais elle demande aux États de faciliter la naturalisation

pour mettre fin à l'épreuve des apatrides. Il existe des circonstances particulières dans lesquelles un apatride ne peut bénéficier du statut et de la protection i.e. qu'on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité.

Les apatrides et les réfugiés bénéficient d'un statut spécial mais différent en vertu du droit international. Le fait d'être apatride ne signifie pas nécessairement que la personne fait l'objet de persécution. Mais l'apatridie peut être également la cause du déplacement forcé et la Convention de 1951 pourrait donc s'appliquer.

Les États doivent être en mesure d'identifier les apatrides par des procédures de détermination : il s'agit là d'une considération d'ordre pratique que l'adhésion à la Convention de 54 apporte. La Convention ne va pas prescrire ces procédures sauf qu'elle indique la désignation d'une instance centrale qui possède les connaissances et les compétences requises pour évaluer les demandes et l'existence de garanties procédurales et la possibilité de recours. Le HCR a été spécifiquement chargé par son Comité Exécutif d'aider les États à les instaurer et d'en faire la promotion. Certains États ont déjà établi une telle procédure, surtout en Europe mais aussi en Amérique

Par ailleurs, les États sont déjà tenus de protéger les droits des apatrides par leurs obligations internationales en matière de respect des droits humains. Le corpus d'instruments internationaux ainsi que régionaux qui créent des obligations des États à l'égard des apatrides doit aussi être considéré.

La Convention de 54 doit être vue comme une réponse temporaire en attendant de trouver un moyen permettant à la personne concernée d'acquérir une nationalité. La réduction de l'apatridie par l'acquisition d'une nationalité reste le but ultime : la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie donne aux États les outils pour éviter et résoudre les cas d'apatridie. C'est en effet la responsabilité des États d'accorder la nationalité et de définir les critères d'octroi et de retrait de la nationalité en vertu de sa propre législation nationale.

Les États ont adopté une série de normes supplémentaires adoptées en 1961 sous la forme de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie en reconnaissance de la nécessité d'une coopération internationale accrue et d'un second accord visant l'apatridie. Compte tenu des différentes approches adoptées par les États en matière d'acquisition et de perte de la nationalité, certains individus continuent de « passer à travers les mailles du filet » et deviennent apatrides. Il faut donc des règles communes qui vont aussi contribuer à la stabilité internationale.

Les dispositions de la Convention de 61 offrent des garanties très détaillées contre l'apatridie qui doivent être mises en œuvre à travers la législation sur la nationalité d'un État. Cela permet de prévenir les nouveaux cas d'apatridie menant à une réduction au fil du temps. En outre, les États peuvent aussi appliquer les nouvelles garanties à titre rétroactif et permettre ainsi à des apatrides d'acquérir la nationalité.

Suite aux commémorations de 2011, un certain nombre d'États ont adhéré à l'une ou l'autre ou aux deux Conventions. Le Canada avait déjà adhéré à la Convention de 61 mais non à celle de 54 et il maintient cette position. Je vous réfère à la page 33 du rapport sur l'apatridie dans le contexte canadien pour examiner les raisons données par le Canada pour avoir limité son adhésion à la seconde Convention. Encore aussi récemment que cette semaine, trois autres pays ont joint la cohorte des nouveaux États partis : l'Équateur (C61), Honduras (C54) et Portugal, les deux.

L'importance de l'adhésion des États est reliée au fait que les Conventions de 54 et de 61 établissent des normes internationales. Elles aident à résoudre les conflits en droit et à prévenir que les personnes tombent « à travers les mailles du filet ». Elles contribuent aussi à la paix et la sécurité internationale et à prévenir le déplacement forcé. L'adhésion aux Conventions aide au développement économique et social. Les instruments internationaux font la promotion de la primauté du droit et contribuent à mieux régulariser la migration internationale. Enfin, elles mettent en relief l'engagement d'un État à l'égard des droits humains.

L'Assemblée Générale des Nations Unies a chargé le HCR d'aider les États à protéger les apatrides, à résoudre les situations d'apatridie et à en réduire les manifestations parce que la protection des apatrides nécessite à maints égards une approche similaire à celle des réfugiés, étant des populations privées de protection internationale.

Nous allons voir comment dans une courte vidéo de 30 minutes, de quelle façon certaines personnes, encore de nos jours, sont privées de leur «appartenance au monde» comme le dit si bien Hannah Arendt, philosophe allemande de la diaspora juive.

II. Projection de la vidéo du HCR sur l'apatridie : «State of Limbo»²

La vidéo contient des témoignages de personnes apatrides. Elle présente les différents cas de figure de l'apatridie et les difficultés reliées à cette anomalie, un véritable fléau selon le Haut-Commissaire Monsieur António Guterres.

² Traduction libre : «Un état d'incertitude».

III. Présentation des conférenciers

Andrew Brouwer est à la fois l'auteur du rapport original sur l'apatridie dans le contexte canadien de 2003 et de la récente version mise à jour cette année. Il est avocat à l'aide juridique de Toronto³ et a pratiqué dans tous les domaines du droit des réfugiés. Il est intervenu devant toutes les sections de la CISR, devant la Cour fédérale et il a porté un certain nombre de dossiers devant le Comité des Droits de l'Homme, le Comité contre la torture et la Commission interaméricaine des droits de l'Homme. Il a également travaillé de façon étroite avec diverses organisations non gouvernementales au Canada et outremer, incluant le Conseil Canadien pour les réfugiés, la fondation *Maytree*, le *Southern Ontario Sanctuary Network*, et le *Refugee Lawyer's Association of Ontario*. Son rapport avec le HCR remonte à 2002 lorsqu'il a agi en tant que stagiaire au bureau chef de l'Agence pour les réfugiés à Genève.

Glynis Williams a été jusqu'à récemment la directrice exécutive d'Action Réfugiés Montréal (ARM) depuis sa création en 1994. Cet organisme à but non lucratif est très impliqué dans le parrainage de réfugiés réinstallés, et a contribué à offrir une nouvelle vie à plus de 750 réfugiés provenant de 16 pays à travers le programme de réinstallation du Canada. ARM effectue également des visites au Centre de Prévention de Laval, un établissement de détention géré par l'Agence des Services Frontaliers du Canada. Mme Williams a servi comme intervenante de *l'International Catholic Migration Commission (ICMC)*, déployée pendant une période de 5 mois avec le HCR à Damas, Syrie. Elle a une formation d'infirmière et de théologienne ; elle a été ordonnée Ministre de l'Église presbytérienne au Canada.

Guylaine Coache compte plus de 27 années dans la fonction publique du Canada. Elle a débuté sa carrière en tant qu'agent d'immigration à Citoyenneté et Immigration Canada. Elle a occupé le poste d'inspecteur de douanes et elle été coordonnatrice de la formation pour l'Agence des Services Frontaliers du Canada (ASFC) dans le district de la Montérégie. Elle occupe depuis 2007, les fonctions d'agent régional des programmes pour l'ASFC et elle est principalement responsable des dossiers des demandeurs d'asile et de l'Entente sur les Tiers Pays Sûrs.

³ *Refugee Law Office*

IV. L'apatridie dans le contexte canadien, par Me Andrew Brouwer, avocat au Bureau du droit des réfugiés de Toronto

Plusieurs se demandent quelle est l'étendue du problème de l'apatridie au Canada ou quel est le nombre d'apatrides sur le sol Canadien. Il n'y a pourtant pas de réponse à ces questions, a précisé Me Brouwer, car la collecte de données relative aux apatrides est extrêmement difficile à effectuer. Or, l'identification des apatrides devrait être une priorité majeure au Canada comme elle l'est pour le HCR.

Le Canada est une partie à la Convention de 1961. Les politiques et la législation du Canada sur la citoyenneté, plutôt libérales dans les termes généraux, se conforment aux obligations minimales de cette Convention.

Me Brouwer a expliqué qu'actuellement au Canada, la citoyenneté est accordée selon les deux critères de *jus solis* et de *jus sanguinis*. La seule exception au critère de *jus solis* concerne les enfants nés au Canada de parents diplomates. Autrement, les enfants nés sur le sol canadien deviennent des citoyens du Canada. Dans le passé, la loi reconnaissait la citoyenneté canadienne aux enfants nés à l'étranger de parents canadiens. Les amendements introduits en avril 2008 ont néanmoins limité la portée du critère de *jus sanguinis* à la première génération née à l'étranger.⁴

Me Brouwer a précisé qu'un enfant dans cette situation peut cependant demander la citoyenneté canadienne s'il devient autrement apatride. A cette fin, des critères d'âge⁵ et de résidence au Canada ainsi que la preuve de devenir autrement apatride doivent être réunis.⁶ Le risque pour l'enfant dans ces circonstances est de demeurer apatride pour un certain temps durant son enfance dépendamment de la durée de traitement de son dossier.

Il y a également une disposition dans la loi⁷ qui attribue au gouverneur en conseil certains pouvoirs discrétionnaires d'octroyer la citoyenneté dans une situation particulière et inhabituelle de détresse. Il n'est pourtant pas clair si l'apatridie est considérée comme une illustration de «situation particulière et inhabituelle de détresse».

Me Brouwer a poursuivi avec les conditions de la perte de la citoyenneté qui se réalise de deux façons : la répudiation et la révocation.

⁴ En conséquence, un enfant né à l'étranger d'un parent canadien, lui aussi né à l'extérieur du Canada ne peut pas acquérir la citoyenneté canadienne.

⁵ L'enfant doit atteindre l'âge de 23ans.

⁶ La question de comment prouver l'apatridie reste ouverte.

⁷ Article 5 (4) de la Loi sur la Citoyenneté.

En ce qui concerne la répudiation, le demandeur doit démontrer, entre autres, qu'il a préalablement obtenu sinon, qu'il obtiendra la citoyenneté d'un autre pays après la répudiation.

La révocation exige la commission de la fraude, d'une fausse déclaration ou la dissimulation intentionnelle de faits essentiels et peut être renvoyée à la Cour fédérale pour une détermination finale. Il est important de noter que la décision de la Cour ne pourrait faire l'objet d'un appel et que les décisions rendues concernant la révocation ne considèrent pas les cas potentiels d'apatridie qui pourraient en découler.

Me Andrew Brouwer a mentionné la situation particulière du « groupe de canadiens dépossédés de leur citoyenneté » [désigné en anglais sous le nom de *Lost Canadians*]. Ce sont des personnes qui se considèrent comme canadiens et qui souhaitent participer à la société canadienne, mais qui cessent d'être citoyens, ou qui n'ont jamais été citoyens, en raison des lacunes en droit ou de disposition juridiques obscures. Dans bien des cas, ces individus n'étaient même pas au courant qu'ils n'étaient pas citoyens canadiens avant de demander un certificat de citoyenneté ou autre documentation de cette nature. Leur nombre reste un sujet d'interrogation et de controverse. Selon un rapport d'enquête du réseau CBC, il s'élève à 200 000, bien que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ait indiqué qu'il y avait environ 450 cas connus appartenant à ce groupe d'individus.

Avant les modifications adoptées en 2009, on avait remédié à la majorité des cas de *Lost Canadians*. Mais il existe toujours des groupes de personnes apatrides parmi eux. C'est le cas des individus qui sont nés à l'extérieur du Canada, qui ont été naturalisés à l'intérieur du Canada avant l'entrée en force de la première loi canadienne sur la citoyenneté dont l'entrée en vigueur date du premier janvier 1947. Le résultat est la continuation de l'exclusion de la citoyenneté canadienne de quiconque est né avant cette date.

Me Brouwer a expliqué qu'on a demandé au ministre de l'immigration Kenny pourquoi les modifications introduites en 2009 n'avaient pas tenu compte de tels cas : il a répondu que l'article 5(4) de la Loi sur la citoyenneté attribuait un pouvoir discrétionnaire d'octroyer la citoyenneté en cas de situation de détresse. Me Brouwer est d'opinion que le pouvoir discrétionnaire ne suffit pas si on veut maintenir la norme minimale requise pour éviter l'apatridie. Il faudrait une politique en place qui exigerait l'octroi de la citoyenneté à celles et ceux qui seront autrement apatrides.

Me Brouwer a rappelé que la Loi sur la citoyenneté pourrait faire l'objet de restrictions concernant le *jus solis*. À cet égard l'octroi de la citoyenneté serait limité aux enfants nés de parents ayant un statut légal au Canada. C'est une mesure inquiétante, de déclarer Me Brouwer. Tous les enfants nés au Canada ne se verront donc pas automatiquement accorder la citoyenneté canadienne.

Quant à la protection des apatrides qui viennent au Canada, Me Brouwer a rappelé que le Canada est partie à la convention de 1961 alors qu'il a constamment refusé de signer celle de 1954. Selon lui, pour régler une situation, il n'est pas absolument nécessaire de signer une convention internationale. Le problème peut être résolu à travers des mesures législatives nationales. C'est certainement avantageux d'adhérer au régime international dans certains systèmes en particulier en matière d'apatridie où se pose le problème de conflit des lois. Cela permettrait d'avoir une approche cohérente.

Le Canada s'est basé principalement sur trois arguments pour ne pas adhérer à la Convention de 1954 : (1) La Convention de 1954 est un duplicata de la Convention de 1951 sur les réfugiés. D'après Me Brouwer cela provient de la confusion entre les deux termes - réfugiés et apatrides. Or, il y a seulement un sous-groupe parmi les apatrides qui sont également des réfugiés. (2) La loi canadienne contient des garanties nécessaires pour aborder adéquatement la situation des apatrides. Or, il a été démontré dans son rapport qu'il existe des failles dans la législation et les politiques qui rendent difficile l'accès à la protection pour les apatrides. (3) L'adhésion à la Convention de 1954 constituerait un « facteur d'attraction », et encouragerait les personnes qui se trouvent déjà au Canada à renoncer à leur citoyenneté afin d'y demeurer.⁸

L'examen des statistiques démographiques des États parties à la Convention de 1954 ayant des procédures de détermination montre que le nombre de demandes tend à rester relativement stable au fil du temps. Il indique aussi que le nombre d'individus qui demandent la protection en tant qu'apatrides est très petit comparé au nombre de demandeurs d'asile. Par ailleurs, Me Brouwer a rappelé de nouveau que la répudiation de la citoyenneté ne constituait pas une procédure simple.

En termes de la protection juridique offerte par le Canada, il faut tout d'abord noter que l'apatridie est un sujet relativement oublié à l'échelle mondiale. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) ne prévoit aucune disposition spécifique pour la protection des apatrides. La section 2(1) de ladite loi rejette

⁸ Des 74 États ayant répondu au questionnaire de 2003 de HCR sur l'apatridie, il semble que le Canada est le seul à avoir soulevé cette préoccupation.

explicitement la distinction entre les étrangers qui sont ressortissants d'un autre État et ceux qui sont apatrides. Au Canada, la voie principale pour résoudre l'apatridie resterait le processus de demande d'asile.

Me Brouwer a expliqué que la LIPR emprunte la définition de réfugié à celle de la Convention de 1951 et exige au demandeur d'asile ou à l'apatride de prouver qu'il ou elle a une crainte raisonnable de persécution dans le pays d'origine ou le pays de résidence habituelle. La question qui se pose est la suivante : que faire si un individu a vécu dans plusieurs pays ? Dans l'affaire *Thabet*⁹, la Cour Fédérale d'Appel a statué que la personne apatride n'est pas tenue de prouver qu'elle a une crainte raisonnable de persécution dans chaque pays de résidence. Cependant, la Cour a poursuivi en exigeant au demandeur de prouver qu'il ne peut ou ne veut retourner dans aucun des pays où il a eu sa résidence habituelle. La question de prouver l'absence de volonté à retourner demeure, puisque la définition de la Convention exige que cet élément soit associé à une crainte de persécution.

Quant à l'Examen des Risques Avant Renvoi (ERAR), le processus de renvoi est initié une fois qu'un pays de destination a été identifié et a accepté la personne, et que les titres de voyage sont disponibles. Étant donné que les apatrides ne possèdent pas de documents de voyage et n'ont pas de nationalité, ils n'ont même pas accès à l'ERAR.

Me Brouwer souligne quelques recommandations :

- Le paragraphe 2 de l'article 95 de la LIPR devrait être modifié afin d'inclure l'apatridie aux motifs pour accorder le statut de personne protégée étant donné que les apatrides sont incapables de retourner dans leur pays de résidence habituelle et d'y jouir d'une protection effective.
- Un article supplémentaire devrait être ajouté à cette disposition de la loi afin de donner une définition juridique de l'apatridie laquelle doit comprendre à la fois la définition de l'apatridie *de jure* établie par la Convention de 1954 et l'apatridie *de facto*.

Concernant l'article 25 de la LIPR relatif aux considérations d'ordre humanitaires «CH», plusieurs organismes humanitaires ont demandé aux autorités de Citoyenneté et Immigration Canada de modifier le manuel «CH» pour y inclure explicitement l'apatridie en tant qu'un facteur d'exemption.

⁹ *Thabet v. Canada (MCI)*, (1998) 4 F.C. 21 (C.A.)

V. La perspective d'un intervenante communautaire sur l'apatridie par Mme Glynis Williams, directrice sortante d'Action Réfugiés Montréal

Mme Williams considère les apatrides comme des «orphelins juridiques», c'est-à-dire qu'ils sont orphelins d'un pays qui les reconnaîtrait comme des citoyens, d'un pays qui se verrait dans l'obligation de les protéger ou de résoudre le problème de l'absence de nationalité.

Les gouvernements nationaux jouent le rôle de parents et sont responsables de prendre soin de vous quand vous êtes vulnérables. Selon Mme Williams, la citoyenneté n'est peut-être pas un élément aussi fondamental à la vie que l'eau, la nourriture et les soins médicaux. Cependant, en l'absence d'une citoyenneté, les choses qui font réellement de nous des êtres humains dignes sont souvent manquantes. Mme Williams a par la suite voulu illustrer son propos en présentant quatre études de cas de personnes apatrides.

a) Le cas de Sergei

Né en ex-URSS (Ukraine), Sergei s'est déplacé en Estonie alors qu'il était mineur. Il est arrivé au Canada en 1994 (avec un passeport russe) et a fait une demande d'asile au motif d'être perçu comme un russe en Estonie, faisant en même temps partie de la minorité juive en Estonie ainsi qu'en Ukraine. Un de ses amis juifs avait été tué en Estonie et lui-même avait été battu.

La Commission de l'Immigration et du Statut de Réfugié (CISR) a reconnu le statut d'apatride de Sergei en 1995 mais lui a refusé sa demande d'asile. Après le rejet de sa demande de contrôle judiciaire par la Cour fédérale, il a été expulsé du Canada vers la Russie où on lui a refusé l'entrée. Dès son retour sur le sol canadien, il avait été détenu pendant une période de trois mois. Après sa libération, il a tenté de rentrer en Estonie où se trouvaient sa fille et son ex-épouse. Il y passe quatre mois en prison et sa demande de résidence est également refusée. En outre, les demandes de résidence de Sergei auprès des consulats russe et ukrainien à Ottawa et à New York avaient aussi échouées. Sergei est un orphelin juridique. Aucun pays -que ce soit la Russie, l'Estonie, l'Ukraine et le Canada- n'a assumé une quelconque responsabilité vis-à-vis sa personne.

b) Le cas de Yuri

Son cas ressemble à celui de Sergei. La différence est qu'après 20 ans Yuri continue toujours de vivre dans une situation d'incertitude quant à son statut (*limbo*). Il est arrivé au Canada en 1997 à l'âge de 19 ans. Ayant de mauvaises fréquentations, Yuri a été condamné au criminel ce qui lui vaut un casier judiciaire. Sa demande d'asile a été

rejetée et tant qu'il ne peut bénéficier d'un pardon, cela l'empêche de faire une demande de résidence pour considérations humanitaires. Son statut d'apatride avait par ailleurs été confirmé par le HCR entre temps. La bonne nouvelle est que Yuri a depuis 2007 un travail à temps plein comme livreur dans un restaurant. Il a un permis de travail ainsi qu'un permis de conduire. Cependant, suite aux changements dans le programme fédéral de santé intérimaire, il risque de perdre l'accès aux services pharmacologiques et aux services de soutien psychologique. A 39 ans, Yuri demeure un orphelin juridique.

Les deux histoires témoignent de la réalité de beaucoup d'individus qui n'arrivent pas à prouver leur citoyenneté. Le pire c'est que la période de détention est indéfinie : elle peut être d'une durée de quelques semaines, quelques mois ou voire même, quelques années.

c) Le cas de Yara

La troisième situation se présente à travers une demande de parrainage. Yara (présente en tant que participante au séminaire) est née en Syrie d'un père palestinien déplacé de Gaza en 1953 et d'une mère d'origine syrienne.

En Syrie, les enfants nés d'une mère syrienne et d'un père étranger ne peuvent pas hériter de la nationalité de la mère. Le père de Yara, par le biais de son mariage, a obtenu un permis de travail. Les enfants issus de tels mariages ont le droit d'étudier et ils sont aussi autorisés à travailler pour l'UNRWA¹⁰. Yara a travaillé pour cet agence onusienne et c'est ainsi qu'elle a pu immigrer au Canada dans le cadre du programme de travailleurs qualifiés. Son frère et sa sœur n'ont aucun document d'identité mis à part un titre de séjour temporaire qui doit être renouvelé chaque année.

Son frère et sa sœur n'ont pu trouver de travail à l'UNRWA. La famille de Yara vit à Haleb, une zone de conflits. Elle ne peut malheureusement parrainer sa famille à l'heure actuelle et cela la désole. Elle se dit est tout de même contente d'accéder à une résidence permanente au Canada.

d) Le cas des bhoutanais

La dernière illustration provient d'une agence de réinstallation au Québec qui travaille avec les bhoutanais apatrides qui proviennent du Népal. Les premiers bhoutanais réinstallés ici ont déjà déposé leur demande de citoyenneté. Mais leurs enfants risquent d'être privés de la naturalisation en l'absence de certificats de naissance. Le HCR au Népal a confirmé qu'il était impossible d'assister les enfants bhoutanais nés dans les

¹⁰ Office de Secours des Nations Unies pour les réfugiés de la Palestine.

camps de réfugiés népalais pour l'obtention d'un certificat de naissance. L'enregistrement d'une naissance ne s'applique pas dans le contexte d'asile népalais et les tentatives du HCR pour trouver une solution n'ont pas porté fruit jusqu'à présent.

Mme Williams fait remarquer qu'il est ironique de voir que l'on n'a pas exigé de certificat de naissance lors des procédures de sélection de réfugiés dans le cadre du programme de réinstallation, mais qu'aujourd'hui, une fois au Canada, ces enfants sont confrontés à un tel obstacle. Leurs cartes de résidence permanente expirent dans cinq ans et pour le renouvellement, ils doivent présenter un document d'identité attestant de leur naissance. Or, ces enfants n'en possèdent aucun.

Mme Williams croit qu'il est facile de penser que l'apatridie n'est pas un problème majeur au Canada, en partie parce que l'apatridie n'est pas visible au premier regard pour les praticiens. D'après elle, il n'y a pas de mécanismes adéquats au Canada pour rectifier le problème. À son avis, s'il n'y avait pas eu de solution pour les cas qu'elle a soumis dans sa présentation, c'est parce que le Canada n'a pas signé la Convention de 1954. Le fait de réaliser, dit-elle, que vous n'appartenez nulle part et que vous n'avez aucun droit de participer dans les affaires d'un pays est quasi inimaginable pour nous qui bénéficions de ces droits sans même y penser.

VI. Défis de l'apatridie-perspective de l'Agence de Services Frontaliers du Canada : par Mme Guylaine Coache, agent régional des programmes de l'Agence des Services Frontaliers du Canada (ASFC)

Mme Coache a d'emblée expliqué aux participants que sa réflexion fera un certain retour sur ce que les deux précédents conférenciers ont abordé car certaines réalités se ressemblent, sauf que, spécifie-t-elle, sa présentation se projette plutôt dans un contexte d'exécution de la loi.

Elle fait tout d'abord un bref historique de l'Entente entre le Canada et les États-Unis sur les Tiers Pays Sûrs (ETPS) qui est relativement jeune. Elle est signée en 2002 et entrée en vigueur le 29 décembre 2004. Le principal objectif de l'ETPS est qu'une personne doit déposer sa demande d'asile dans le premier pays sûr où elle arrive. Pour l'instant, les États-Unis sont le seul pays à avoir obtenu la désignation de «tiers pays sûr».

Où cette entente s'applique-t-elle ? Elle s'applique seulement à des endroits très spécifiques qui sont précisés par le Règlement de l'Immigration et la Protection des Réfugiés. L'Entente s'applique majoritairement aux points d'entrée frontaliers; au

mode ferroviaire¹¹ et aux aéroports qui sont des points d'entrée mais seulement lorsque la personne est en transit des États-Unis suite à l'exécution d'une mesure de renvoi : ces cas sont plutôt très rares. Ce ne sont d'ailleurs pas toutes les exceptions de l'Entente qui s'appliquent aux aéroports.

Pour une meilleure compréhension des défis que l'Agence peut avoir dans le contexte de l'ETPS, Mme Coache a fait un survol des principales dispositions de la LIPR pouvant influencer l'accès à la protection au Canada.

La loi prévoit l'irrecevabilité de la demande d'asile lorsque la personne arrive directement ou indirectement d'un pays autre que celui de sa nationalité ou de sa résidence habituelle. D'après Mme Coache le point principal relatif au thème du séminaire réside dans l'article 159.2 du règlement qui précise que la loi ne s'applique pas au demandeur apatride qui arrive directement ou indirectement au Canada d'un pays désigné dans lequel il avait sa résidence habituelle.

Outre les facteurs humains à considérer (comme la crainte des autorités due à leur situation qui amènent des réponses souvent évasives), les défis pratiques pour l'agent est d'établir l'apatridie et la résidence habituelle dans le pays désigné soit les États-Unis. L'Entente reprend la définition de l'apatridie tel que définie dans la Convention de 1954. Il n'y a pas de procédure explicite pour établir l'apatridie d'une personne. L'agent a donc beaucoup d'interrogations quand arrive ce type de situations : quelles sont les lois définissant la citoyenneté de chaque pays ? Comment peut-on accéder à ces législations ? Quelles ont les particularités ou exceptions de chaque loi pour reconnaître ou non la citoyenneté d'une personne ? Est-ce que notre interprétation est exacte ?

Le délai est de trois jours pour trouver réponse à toutes ces questions. Ce délai peut paraître court pour l'agent mais sûrement très long pour la personne concernée. L'ASFC est aussi consciente des contraintes humaines mais n'a pas d'autres choix que d'exercer son rôle d'exécution de la loi.

S'agissant de l'établissement de la résidence habituelle, Mme Coache a affirmé que les guides opérationnels sont très vagues à ce sujet. Ce n'est pas toujours évident d'évaluer la résidence habituelle lorsqu'aucune période de résidence minimale n'est exigée, ou lorsque la personne a vécu en clandestinité. Le statut légal de la personne dans le pays de résidence habituelle (États-Unis) ainsi que l'absence de documents concrets sont d'autres éléments qui rendent la tâche de l'agent difficile.

¹¹ Au Québec il y a seulement un point d'entrée ferroviaire à St-Bernard de Lacolle.

À cela s'ajoute à l'occasion la dissimulation délibérée de l'information par la personne concernée.

Le fait que l'apatridie et la résidence habituelle aux États-Unis soient établies, ne rend pas cette personne recevable pour autant. Ces étapes servent seulement à établir l'apatridie et la résidence habituelle afin de déterminer si la personne est exclue de l'Entente ou non, a souligné Mme Coache.

En contrepartie, il y a aussi la personne qui n'est pas exclue de l'Entente mais qui n'est pas recevable pour autant. Lorsque l'ETPS s'applique, cette personne doit être visée par une exception à l'entente pour être recevable. Même si une exception s'applique, l'agent doit évaluer si d'autres motifs d'irrecevabilité entrent également en jeu.

Le renvoi de la personne vers les États-Unis peut être immédiat, si elle n'est pas visée par une exception. Dans le cas contraire, cette personne est donc autorisée à entrer (quoique non admise). Elle n'a pas de statut au Canada et le début de la « saga » des vides juridiques ne fait que commencer...

En terminant, Mme Coache a souligné que chaque cas de personne apatride déposant une demande est un cas complexe. L'apatridie est souvent le résultat de conflits d'ordre juridique et les lois canadiennes n'y échappent pas. L'ASFC est consciente des problématiques et des conséquences que peuvent poser l'application de la loi. Elle y met tous les efforts pour parvenir à une application de la loi en toute équité.

VII. Période d'échanges

Plusieurs questions ont été soulevées pendant la période d'échange d'une heure environ qui a suivi les présentations. La présence de personnes ayant vécu l'apatridie parmi les participants ont aussi mis en valeur la pertinence de leurs témoignages (touchants et éclairants) et l'importance pour ces personnes d'avoir eu accès à une solution durable via l'obtention de la résidence et de la nationalité au Canada.

De cette mise en commun ont été dégagés quelques points pouvant servir de pistes de recommandations ou appuyant celles qui apparaissent déjà dans le rapport sur l'apatridie dans le contexte canadien:

- Promouvoir la mise en place d'une procédure de détermination de l'apatridie ;

- Comblé le vide juridique dans le cas où une personne reconnue apatride est sur le territoire canadien mais n'a pas été reconnue réfugiée ou ne peut poursuivre sa demande d'asile;
- Favoriser la mise en place d'une solution de rechange pour pallier à l'obtention d'un certificat de naissance/ d'un document d'identité pour les enfants bhoutanais afin qu'ils puissent avoir accès à la citoyenneté canadienne;
- Prévenir le renvoi d'une personne vers un pays où elle sera sans doute considérée apatride. Le renvoi pouvant s'effectuer vers un pays qui n'a aucun lien avec la personne apatride, cela contreviendrait à l'exercice des droits civils et politiques de la personne. Le renvoi peut être considéré comme un acte contraire à la lettre et l'esprit de la Convention de 1961;
- Favoriser d'autres alternatives que le renvoi dans le cas de personne apatride criminalisée;
- Faire valoir la situation particulière des réfugiés palestiniens vis-à-vis le mandat de l'UNRWA, auquel manque le volet protection, par opposition au mandat du HCR qui n'a cependant pas de compétence sur les territoires visés par l'UNRWA ;
- Initier d'autres types de solutions à l'apatridie dans le monde par le parrainage collectif par exemple;

VIII. Conclusion

La conseillère juridique du HCR a procédé à la clôture du séminaire en remerciant les conférenciers de leurs précieuses et éclairantes contributions. Elle a également fait part de la reconnaissance du HCR pour la présence et l'intérêt des participants envers une problématique longtemps négligée et qui ne trouvera de résolution sans un engagement de la part des gouvernements et des autres partenaires du HCR. Les apatrides ont besoin, comme les réfugiés, d'une solution durable pour corriger l'anomalie qui entrave leur vie. Elle a exprimé l'avis que ce séminaire sur l'apatridie constitue déjà un pas dans la bonne direction pour chercher à mieux comprendre le phénomène ainsi que ses enjeux.



Représentation du HCR au Canada • 280, rue Albert, bureau 401 • Ottawa, Ontario K1P 5G8
Tél.: (613) 232-0909 • Télécopieur: (613) 230-1855 • Courriel: canot@unhcr.org • Site Web: <http://www.unhcr.ca>