

FRANCE TERRE D'ASILE

*POUR UNE VÉRITABLE MOBILISATION POUR RÉDUIRE
L'APATRIDIE ET PROTÉGER LES APATRIDES*

PAR

Philippe Leclerc



Philippe Leclerc¹

À l'occasion de la commémoration des cinquantième et soixantième anniversaires respectivement de la Convention de New York sur la réduction des cas d'apatridie et de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a pour la première fois convié, les 7 et 8 décembre 2011 à Genève, l'ensemble des États à participer à une réunion ministérielle ayant pour objectif de prendre des engagements concrets pour réduire l'apatridie et pour protéger les apatrides.

En effet, malgré la claire affirmation de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que tout individu a droit à une nationalité, le HCR estime à environ douze millions le nombre de personnes apatrides à travers le monde. Si le droit d'avoir une nationalité est bien énoncé dans la Déclaration universelle ainsi qu'à l'article 7 de la Convention sur les droits de l'enfant qui dispose que tout enfant a droit à une nationalité à la naissance, ces deux instruments juridiques à caractère universel ne précisent pas quel État devrait accorder la nationalité, ni précisément dans quelles circonstances.

Au vingt et unième siècle, les constitutions et lois de nationalité des divers États confèrent la nationalité essentiellement sur la base de la naissance sur leur territoire (*ius soli*), de la filiation (*ius sanguinis*) et par la naturalisation essentiellement à travers la résidence habituelle et prolongée sur le territoire. Le *ius soli* est du point de vue de la prévention de l'apatridie la règle qui présente le plus de garanties, comme en atteste la quasi absence du phénomène de l'apatridie dans les pays d'Amérique où, à part Haïti, tous les États appliquent le *ius soli* comme source principale d'attribution de la nationalité. Néanmoins pour que ce principe exclue totalement l'apatridie, il est nécessaire que l'enregistrement des naissances soit effectif et permette également d'enregistrer la naissance des enfants quel que soit le statut juridique de leurs parents sur le territoire de l'État. Les lois de nationalité peuvent

¹ Représentant du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en France.

également contenir des dispositions relatives à la transmission, perte ou recouvrement de la nationalité qui peuvent créer des apatrides ou faire perdurer l'apatridie.

De même, la disparition ou la succession d'États peuvent provoquer des situations d'apatridie si les États successeurs ne prévoient pas l'ensemble des situations relatives à la nationalité qui peuvent se présenter dans ces circonstances. Aujourd'hui, par exemple un certain nombre de risques de perte de nationalité sans en acquérir une autre se posent dans le cadre de l'émergence du dernier État désormais membre des Nations unies, le Soudan du Sud. Lorsque des conflits précèdent ou suivent ces séparations, le risque d'apatridie grandit, notamment à l'égard d'enfants nés de couples considérés comme mixtes, comme ce fut le cas lors de la séparation de l'Érythrée et de l'Éthiopie. Pour les membres de certaines communautés – tels par exemple les Rohingyas au Myanmar, les Bidouns dans les États de la péninsule arabique ou encore les Nubiens au Kenya – il est toujours extrêmement difficile d'acquérir la nationalité de ces États depuis leur indépendance, même si pour la plupart ces communautés y ont vécu depuis plusieurs générations et y résident toujours.

Les conséquences économiques et sociales pour les individus du fait de l'apatridie sont souvent sérieuses et varient énormément d'un État de résidence à un autre selon le statut juridique – voire en l'absence de toute existence juridique – qui leur est donné, mais les effets psychologiques sont toujours cruels tels que les résumait une jeune apatride de 17 ans : « *S'entendre dire Non par les pays où je vis ; s'entendre dire Non par le pays où je suis née ; s'entendre dire Non par le pays d'où mes parents sont originaires ; s'entendre dire encore et toujours Vous n'êtes pas des nôtres ! On a l'impression de ne plus exister, de ne plus savoir même pourquoi on vit. Être apatride, c'est avoir en permanence le sentiment d'être sans valeur.* » Le célèbre écrivain Stefan Zweig déclarait bien avant elle, après des années d'errance sur la planète, après être devenu apatride : « *Du jour où il m'a fallu dépendre de papiers d'identité ou de passeports qui m'étaient effectivement étrangers, j'ai eu le sentiment de ne plus tout à fait m'appartenir. Une part de mon identification naturelle avec mon ego premier et essentiel fut détruite à jamais.* »

La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie est le rare et seul traité international à vocation universelle – mais malheureusement encore très peu ratifié par les États, seuls 37 États parties au début de l'année 2011 – qui traite exclusivement de la nationalité et impose des règles aux États dans un domaine si attaché à la souveraineté puisqu'elle est l'un des trois éléments constitutifs de l'État.

Lorsque l'on n'arrive pas à réduire sinon à éliminer totalement l'apatridie, il est essentiel que ceux qui temporairement n'ont pas de nationalité puissent néanmoins avoir un statut juridique en tant qu'apatride et jouir des droits attachés à ce statut. C'est l'ambition de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides.

Le HCR s'efforce de promouvoir l'adhésion et la mise en œuvre de ces deux conventions par les États mais d'autres actions sont nécessaires et complémentaires telles que résumées par une conclusion du comité exécutif du HCR sur l'identification, la prévention et la réduction de l'apatridie et la protection des apatrides adoptée en 2006.

Identifier l'apatridie

L'un des plus grands défis de l'apatridie est de pouvoir la quantifier car elle affecte souvent les populations les plus marginalisées et parfois géographiquement isolées dans différents pays eux-mêmes souvent difficiles d'accès. Contrairement aux réfugiés, la plupart des apatrides ne franchissent pas les frontières et ne sont donc pas identifiés dans des moments de crises humanitaires liées à des conflits et à des afflux massifs de populations. Ainsi par exemple, les populations montagnardes de Thaïlande ou du Népal ou certaines populations nomades de l'Afrique sahélienne ou en Asie sont difficiles à dénombrer et leur statut juridique est souvent incertain et présente donc un risque d'apatridie.

Seuls certains pays ont des statistiques détaillées et publiques concernant les populations apatrides résidant sur leur territoire, c'est le cas notamment des pays qui ont mis en place une procédure de reconnaissance du statut d'apatride en application de la Convention de 1954 (par exemple, la population apatride en France était au nombre de

1 131 personnes au 31 décembre 2010) mais également de certains États qui ont mis en place des régimes juridiques spécifiques pour des populations apatrides pour des raisons historiques, comme la Lettonie ou l'Estonie pour celles des populations russophones n'ayant pas été naturalisées après le recouvrement de leur souveraineté après la dissolution de l'Union soviétique. Ces États actualisent mensuellement les données en fonction des décès, des départs du territoire et des naturalisations.

Afin d'identifier les populations apatrides ou présentant le risque de le devenir, le HCR, de concert avec d'autres institutions de l'organisation des Nations unies, encourage les États à organiser des recensements et à adapter les questions afin de déceler les populations apatrides. D'autres processus organisés par les États, tels que les élections, l'émission de cartes d'identité sont autant d'occasions d'identifier mais surtout de corriger des situations pouvant provoquer l'apatridie. À l'inverse, si ces opérations sont mal organisées ou mal intentionnées vis-à-vis de certaines populations ou individus, elles peuvent malheureusement parfois créer des situations d'apatridie en contestant le lien de nationalité jusque là considéré comme établi entre l'individu et l'État.

Prévenir l'apatridie

Sans aucun doute, l'enregistrement systématique des naissances représente le meilleur moyen de prévenir l'apatridie, de manière certaine dans les pays appliquant le droit du sol et de manière à contribuer à déterminer et prouver le lieu de naissance mais aussi la filiation qui permet dans la plupart des situations de faire appliquer une loi de nationalité. Il est pour cela nécessaire d'inciter les États à systématiquement organiser cet enregistrement et la délivrance de certificats de naissance tout en faisant la promotion de cette démarche auprès des populations. En parallèle, il doit également être possible de déclarer des naissances de manière postérieure à travers, par exemple, la production de jugements supplétifs de manière simplifiée si les délais d'enregistrement de la naissance sont dépassés. La Thaïlande a par exemple effectué un travail remarquable auprès des populations des tribus montagnardes afin de promouvoir l'enregistrement de naissances dans des provinces reculées et a ainsi permis de prévenir de nombreuses situations potentielles d'apatridie.

Le HCR espère ainsi qu'une conclusion de son comité exécutif pourra être élaborée en 2012 pour que les États s'engagent davantage dans ce domaine prioritaire.

De même, la non discrimination dans la transmission de la nationalité par les deux parents permet bien entendu également de prévenir des situations d'apatridie. Lors de la réunion ministérielle de décembre 2011, trois États supplémentaires – le Sénégal, le Liberia et la Guinée – se sont engagés à réviser leur législation afin que les mères puissent, de manière égale aux pères, transmettre leur nationalité à leurs enfants.

La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie détermine de manière très restrictive la possibilité exceptionnelle pour les États de priver une personne de sa nationalité si cette perte devait entraîner l'apatridie. Les deux seules exceptions à ce principe sont celles où la personne aurait acquis la nationalité par fraude ou si la législation nationale prévoit, au moment de la ratification ou de l'adhésion à la Convention, la possibilité pour l'État de la déchoir de sa nationalité pour un comportement impliquant de sa part un manque de loyalisme ou sa détermination de répudier son allégeance envers l'État contractant.

La Convention de 1961 inclut également un article général visant à prévenir l'apatridie dans des situations de succession d'États. Dans cette situation, et compte tenu de la très longue expérience de l'Europe en la matière, une Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États a été adoptée et prévoit l'application de règles en ces circonstances.

Lors de la réunion ministérielle, plus de trente États se sont engagés à réviser leur législation relative à la nationalité ou autre législation pertinente en la matière ; ainsi par exemple, la Fédération de Russie s'est engagée à simplifier les règles pour acquérir sa nationalité ainsi que celles pour l'acquisition de la résidence permanente pour les apatrides, condition indispensable pour acquérir la nationalité.

De même outre le Bénin, la Croatie, le Nigeria, le Panama et la Serbie qui ont adhéré à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie en 2011 (42 États parties), plus de 24 États ont annoncé leur intention de devenir partie à cette Convention.

Réduire l'apatridie

La réduction de l'apatridie ne résulte pas seulement de l'adhésion aux conventions et de révisions de lois de nationalité mais surtout de la volonté politique de surmonter des situations historiques qui trouvent souvent leur source dans un processus de décolonisation et ou de séparation entre États. Ces situations peuvent paraître insolubles mais de nombreux succès récents montrent qu'elles peuvent être surmontées. Ainsi, après plus de 38 ans de contestation de leur nationalité, les Biharis ont pu obtenir la confirmation de leur nationalité du Bangladesh ; plus de deux millions de Dalites ont pu bénéficier du processus de paix au Népal et se voir confirmer leur nationalité népalaise à travers leur participation au référendum ; les Feili kurdes, qui s'étaient vus arbitrairement privés de leur nationalité irakienne par le régime de Saddam Hussein, ont pu la recouvrer ; des centaines de milliers de Tamouls originaires du Sud de l'Inde et emmenés comme travailleurs dans les plantations de thé ou de café à Ceylan par l'empire britannique ont enfin pu obtenir la nationalité du Sri Lanka après avoir perdu leur lien formel de rattachement à l'Inde.

Dans le monde arabe et notamment à la faveur des conséquences du printemps arabe, des progrès s'amorcent comme en Syrie où le régime a enfin pris un décret en 2011 afin que les Kurdes de la région de la Djezire puissent réacquérir la nationalité syrienne qu'ils avaient perdue ainsi que leurs descendants à la suite du recensement de 1962. Des Bidouns au Koweït et dans les Émirats arabes unis aspirent également à bénéficier plus nombreux de décisions de naturalisation. Même les réfugiés palestiniens peuvent aspirer à ce que l'État de Palestine émerge enfin, comme requis de longue date par les résolutions des Nations unies, et adopte une loi de nationalité leur permettant de ne plus être apatrides.

D'autres situations nécessiteront du courage politique et de la ténacité d'associations ou d'individus exemplaires à l'instar de Sonia Pierre qui a

défendu, jusqu'à son dernier souffle en 2011, le droit pour de nombreuses personnes d'origine haïtienne qui depuis des générations n'ont pas pu obtenir la nationalité en République dominicaine. De la même manière, j'ose également espérer que les populations de religion musulmane de l'État de Rakhine dans le Nord du Myanmar (aussi appelés les Rohingyas) pourront enfin être considérés comme citoyens du Myanmar ou qu'à tout le moins – et de manière transitoire – leurs droits soient garantis par un statut juridique.

Protéger les apatrides

En attendant que les apatrides puissent obtenir une nationalité, il est essentiel en effet qu'ils puissent bénéficier d'un statut juridique garantissant leurs droits. C'est l'objectif de la Convention de 1954 sur le statut des apatrides à laquelle viennent d'adhérer cinq nouveaux États : le Bénin, la Géorgie, le Panama, les Philippines et le Turkménistan. Cela porte le nombre total d'États parties à 71 et, selon les engagements annoncés des États lors de la réunion ministérielle, 17 autres États pourraient ratifier la Convention dans un proche avenir.

Malgré l'adhésion à la Convention de 1954, seuls certains États ont mis en place des procédures spécifiques pour déterminer le statut d'apatride ; la Hongrie, l'Espagne et la France sont les États les plus avancés. L'Australie, la Belgique et le Brésil ont spécifiquement mentionné leur intention de mettre en place des procédures similaires.

Comme mentionné plus haut, certains États peuvent également vouloir mettre en place des lois spécifiques pour régir les droits d'une communauté particulière allant parfois au delà des droits prévus par la Convention de 1954.



António Guterres, Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés concluait ainsi sur les résultats de la conférence ministérielle de décembre 2011 : « *Mais à mon sens, la plus grande avancée, le saut quantique, concerne la protection des apatrides. L'apatridie est l'un des sujets les moins en vue au niveau de l'Agenda mondial des droits de l'homme. Pour être honnête, elle a été quelque peu considérée comme l'enfant pauvre du*

mandat du HCR. Le nombre de pays ayant ratifié les Conventions sur l'apatridie avant 2011 était minime par rapport au nombre d'États parties à la Convention de 1951 et à son Protocole. Grâce au processus de commémorations sept États ont déjà ratifié l'une des deux ou les deux Conventions relatives à l'apatridie. En outre, nous avons entendu 26 États prendre des engagements eu égard à la ratification de ces Conventions au cours de la séance plénière. C'est un gigantesque pas en avant. Et ce n'est pas tout – 32 États ont pris d'autres engagements pour améliorer la protection des apatrides. Je pense qu'aujourd'hui nous avons le devoir de poursuivre sur l'élan et de faire de la prévention et de la réduction des cas d'apatridie une priorité universelle au cours de la période à venir. Le HCR présentera un rapport au Comité permanent de juin 2012 sur les progrès accomplis concernant les engagements pris lors de la conférence. »

La France a, pour sa part, annoncé la modernisation des titres de voyage délivrés aux apatrides au titre de la Convention de 1954. Comme mentionné précédemment, la France est l'un des rares États à avoir mis en place une procédure de détermination du statut d'apatride confié à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) – qui reçoit environ 200 demandes par an – et à avoir spécifié les droits des apatrides dans sa législation.

En revanche, la France a signé la Convention de réduction des cas d'apatridie mais ne l'a toujours pas ratifiée. Du point de vue du HCR, la législation relative à la nationalité en France ne crée pas d'apatridie et incorpore la plupart des dispositions prévues par la Convention de 1961. Seules deux dispositions de la législation en vigueur pourraient, selon certains points de vue, être en contradiction potentielle avec l'article 8 de la Convention et nécessiter, par conséquent, un amendement législatif. Compte tenu du renouveau du mouvement international en faveur de la réduction des cas d'apatridie, le HCR espère pouvoir compter sur le soutien de la France à travers la ratification prochaine de la Convention et par le soutien qu'elle pourra apporter aux autres États à travers la systématisation de l'enregistrement des naissances et l'aide apportée aux États qui s'engagent à résoudre les graves situations d'apatridie auxquels ils sont confrontés.



Siège social
24, rue Marc Seguin
75 018 PARIS
Tél. : 01 53 04 39 99
Fax : 01 53 04 02 40

e-mail : infos@france-terre-asile.org

Association régie par la loi du 1er juillet 1901
Prix des droits de l'homme de la République française, 1989
Grande cause nationale fraternité 2004
Reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 23 février 2005
Mention d'honneur 2010 de l'Unesco - Prix pour la promotion d'une culture
universelle des droits de l'homme

ISSN : 2102 – 376X



Avec le soutien du
Fonds européen pour les réfugiés