

## CONVENTION RELATIVE AU STATUT DES APATRIDES

**Par Guy S. Goodwin-Gill**

*Maître de conférences, All Souls College, Oxford*

Dans les années 20, on ne distinguait généralement pas les apatrides – les personnes sans nationalité – des réfugiés. Les uns et les autres étaient des personnes qui ne bénéficiaient pas de la protection du gouvernement de leur pays d'origine ou de celle d'un autre gouvernement par le biais d'une « nouvelle » nationalité.

Les problèmes de nationalité, y compris la pluralité de nationalités, la perte de la nationalité par mariage et l'apatridie de ceux qui n'étaient pas des réfugiés, préoccupaient néanmoins les États et la Société des Nations, qui prirent des mesures pour en atténuer les conséquences, comme le montre, par exemple, la Convention de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité et le protocole spécial de la même année.

Avec les déplacements massifs de population et les réaménagements politiques qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, ces problèmes redevinrent rapidement d'actualité. À sa première session, en 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies décida de renvoyer la question des réfugiés au Conseil économique et social pour qu'il l'examine « à fond, sous tous ses aspects » (résolution 8 (I) de l'Assemblée générale, en date du 12 février 1946). La première des priorités du Conseil était néanmoins le problème des réfugiés, très nombreux durant la période d'après guerre, qui suscita la création de l'Organisation internationale pour les réfugiés (résolution 18 (III) du Conseil économique et social, en date du 3 octobre 1946). Les apatrides furent aussi mentionnés incidemment durant la première session de la Commission des droits de l'homme en juillet 1947. Le Comité de rédaction de la Déclaration internationale des droits de l'homme était saisi de l'article 32 – le précurseur de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – présenté par René Cassin. Cette disposition prévoyait non seulement le droit à une nationalité, mais elle déclarait également qu'il était du devoir de l'Organisation des Nations Unies et des États Membres « de prévenir l'apatridie contraire aux droits de l'homme et à l'intérêt de la communauté humaine » (Rapport du Comité de rédaction, 1<sup>er</sup> juillet 1947, p. 21).

À sa deuxième session, en décembre 1947, à laquelle Paul Weis participa d'ailleurs au nom de l'Organisation internationale pour les réfugiés, la Commission adopta une résolution dans laquelle elle exprimait le souhait que l'Organisation des Nations Unies examine rapidement le statut juridique des « personnes qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement » [RAPPORT de la Commission des droits de l'homme sur sa deuxième session (E/600); Rapport du Groupe de travail chargé d'établir une convention internationale sur les droits de l'homme (E/CN.4/56, 11 décembre 1947)].

Le Conseil économique et social en prit dûment note, et reconnut, en mars 1948, que des mesures provisoires de protection étaient souhaitables et que les États devaient ensuite agir individuellement et collectivement, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, « pour faire en sorte que chacun ait un droit effectif à une nationalité ». Le Conseil pria le Secrétaire général d'entreprendre une étude sur la protection des apatrides, et notamment de lui indiquer si une nouvelle

convention était souhaitable [résolution 116 (VI) D du Conseil économique et social en date des 1<sup>er</sup> et 2 mars 1948 (E/777)].

Cette étude fut publiée l'année suivante. En fait, elle accordait relativement peu d'attention aux apatrides qui n'étaient pas des réfugiés, mais examinait néanmoins en détail les diverses catégories de personnes « non protégées », à savoir celles qui ne jouissaient pas de la protection d'un État dont elles étaient les nationaux. Le Secrétaire général proposait d'établir une distinction nette entre les réfugiés, qui pouvaient aussi être apatrides *de jure* ou *de facto*, et les apatrides qui n'étaient pas des réfugiés, qui pouvaient être apatrides *de jure* ou *de facto*. L'étude prenait également soin d'exclure l'examen de la situation des « réfugiés qui n'étaient pas apatrides » comme les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays [Nations Unies, *Une étude sur l'apatridie*, E/1112, 1<sup>er</sup> février 1949 et Add.1, 19 mai 1949].

Il fallait en premier lieu améliorer le statut des « apatrides » puis éliminer l'apatridie. Pour les « pays de réception », ces personnes étaient une anomalie puisqu'elles étaient dépourvues d'« un statut légal déterminé » et étaient privées de protection. Pour les apatrides eux-mêmes, l'anormalité de leur situation réduisait leur « valeur sociale », et détruisait leur « confiance en [eux] ». Dans le monde tel qu'il s'organisait à la fin des années 40, un statut était nécessaire, de même qu'un accord international sur les libertés d'aller et venir, de résidence et d'installation, l'exercice des métiers ou professions, l'éducation, les secours et la sécurité sociale. Mais les apatrides avaient plus que tout besoin d'une protection, et des papiers d'identité, des services consulaires et un statut juridique étaient le meilleur moyen de la leur assurer. Ainsi, ironiquement, c'est en conférant aux apatrides le *statut* d'apatride qu'on leur assurerait la meilleure protection. Dans le même temps, le phénomène de l'« apatridie technique », par opposition à celle des réfugiés, devait être éliminé au moyen d'un accord : harmonisation des législations sur la nationalité, restrictions sur la déchéance de la nationalité en tant que peine, réglementation des établissements territoriaux et réduction du nombre des apatrides en facilitant leur naturalisation.

Le Conseil économique et social adopta deux résolutions sur les réfugiés et l'apatridie les 6 et 8 août 1949, respectivement. Dans sa résolution 248 (IX) A, le Conseil envisageait les mesures qui devraient être prises lorsque l'Organisation internationale pour les réfugiés cesserait ses activités. Dans sa résolution 248 (IX) B, le Conseil prenait note de l'étude sur la situation des apatrides et des recommandations y figurant et décidait de nommer un comité spécial qui, tenant compte de la distinction entre personnes déplacées, réfugiés et apatrides, serait chargé a) d'examiner s'il était souhaitable d'élaborer « une convention révisée et globale relative au statut international des réfugiés et des [apatrides] » et, dans l'affirmative, d'en préparer le texte, et b) d'étudier les moyens de supprimer le problème de l'apatridie, notamment en demandant à la Commission du droit international de se saisir du sujet.

Le Comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes s'est réuni deux fois à New York en 1950. Dès le début, le représentant de la Franceisola deux problèmes distincts dans le cadre d'une approche qui devint rapidement l'approche majoritaire : le statut des réfugiés, d'une part, et les problèmes liés au statut des apatrides, de l'autre. Un projet de convention sur le premier problème était nécessaire d'urgence, mais l'élimination de l'apatridie était fondamentalement

différente : il s'agissait d'une « question qui préoccup[ait] d'une façon permanente la communauté des nations plutôt que d'une crise à laquelle il conv[enait] de remédier en prenant des mesures immédiates ». Cette approche distinguait deux catégories d'apatrides : ceux qui étaient aussi des réfugiés, et ceux qui ne l'étaient pas. Presque tous les réfugiés étaient dans le besoin, d'où l'urgence de remédier à leur détresse; mais on ne pouvait dire la même chose des apatrides qui n'étaient pas des réfugiés. Le représentant des États-Unis en convint et plaida pour un traitement distinct; le projet de convention devait se limiter aux réfugiés, et « ne pas être établi sur une confusion entre le problème d'ordre humanitaire que pos[ai]ent les réfugiés et le problème d'ordre essentiellement juridique que pos[ai]ent les apatrides ». La question des apatrides non réfugiés devait être considérée séparément, « étant donné surtout qu'il était très possible que certains apatrides n'aient nul besoin de la protection de l'Organisation des Nations Unies » (Comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes, compte rendu analytique de la 2<sup>e</sup> séance (E/AC.32/SR.2, 26 janvier 1950), par. 6 à 8, 15 et 18 ; compte rendu analytique de la 3<sup>e</sup> séance (E/AC.32/SR.3, 26 janvier 1950), par. 22 et 28).

D'autres représentants n'avaient pas la même certitude, relevant les similarités entre réfugiés et apatrides, l'absence de protection juridique et la nécessité de leur conférer des droits équivalents. Le représentant du Royaume-Uni souligna aussi qu'il fallait distinguer les mesures visant à éliminer l'apatridie des mesures prises pour protéger les apatrides jusqu'à ce que leur situation ait été régularisée (Comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes, compte rendu analytique de la 2<sup>e</sup> séance (E/AC.32/SR.2, 26 janvier 1950), par. 20 ; compte rendu analytique de la 3<sup>e</sup> séance (E/AC.32/SR.3, 26 janvier 1950), par. 24).

Quoiqu'il en soit, le Comité spécial décida d'axer ses travaux sur les réfugiés, au sens strict, étant donné l'urgence que revêtait le problème pour de nombreux participants. Dans son rapport au Conseil économique et social, le Comité spécial présentait un projet de convention concernant les réfugiés mais, s'agissant des apatrides, il proposait simplement un protocole additionnel dans le cadre duquel les États pourraient convenir d'étendre l'application de la convention relative aux réfugiés, *mutatis mutandis*, aux apatrides auxquels elle ne s'appliquait pas (voir rapport du Comité spécial, 16 janvier-16 février 1950 (E/1618 -E/AC.32/5), annexe III). Les mesures visant à éliminer l'apatridie recevaient encore moins d'attention, ne faisant l'objet que d'une proposition danoise de 10 articles qui devait servir de base à l'élaboration d'une convention sur la question (*ibid.*, annexe V).

Le Comité économique et social reprit l'examen de la question à sa session suivante et adopta une série de résolutions les 11 et 16 août 1950. La résolution 319 A (XI) contenait le projet de statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (révisé ultérieurement et adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 428 (V) du 14 décembre 1950), et la résolution 319 B (XI) traitait, dans ses sections I et II, du rapport du Comité spécial et du projet de convention relative au statut des réfugiés. Le Conseil finalisa le préambule du projet de convention et la définition du terme « réfugié » et renvoya le texte au Comité spécial pour un nouvel examen avant que l'Assemblée générale n'en soit saisie.

La section III de sa résolution 319 B (XI) du Conseil était consacrée au problème de l'apatridie. Le Conseil y déclarait que la réduction du nombre des apatrides et l'élimination des causes de l'apatridie ne seraient possibles qu'au moyen de la coopération et de l'adoption de conventions internationales. Il

« recommandait » que les États prennent les mesures voulues pour éviter les cas d'apatridie à l'occasion des transferts de souveraineté territoriale, et qu'ils « examinent avec bienveillance » les demandes de naturalisation présentées par les apatrides résidant habituellement sur leur territoire et, le cas échéant, qu'ils revoient également leur législation sur la nationalité afin de réduire les cas d'apatridie que créait l'application de cette législation. Le Conseil notait avec satisfaction que la Commission du droit international se proposait d'étudier la question de la nationalité, y compris l'apatridie, et il la priait instamment d'élaborer l'instrument ou les instruments nécessaires pour éliminer ce problème.

En décembre 1950, l'Assemblée générale décida néanmoins de convoquer une conférence de plénipotentiaires pour achever l'élaboration du projet de convention relative au statut des réfugiés *et* le projet de protocole relatif aux apatrides (résolution 429 (V) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1950) (Le projet de protocole relatif aux apatrides figure dans le rapport du Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides, 14-25 août 1950 (E/1850-E/AC.32/8), à l'annexe II ; le Comité avait été rebaptisé dans l'intervalle). Réunie en juillet 1951 à Genève, la Conférence adopta et ouvrit à la signature la Convention relative au statut des réfugiés (ci-après la « Convention de 1951 sur les réfugiés »), mais, comme l'atteste la troisième partie de son acte final, elle décida de ne prendre aucune décision sur le projet de protocole, le renvoyant aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies pour un examen plus approfondi.

En février 1952, l'Assemblée générale accueillit avec satisfaction la conclusion l'année précédente de la Convention de 1951 sur les réfugiés, mais ajourna l'examen du projet de protocole sur les apatrides faute de temps (résolutions 538 (VI) du 2 février 1952 (Assistance aux réfugiés et protection des réfugiés) et 539 (VI) du 4 février 1952 (Projet de protocole relatif au statut des apatrides) de l'Assemblée générale).

À sa septième session, la même année, l'Assemblée générale demanda au Secrétaire général de distribuer le projet de protocole aux États pour observations, en les priant notamment d'indiquer quelles dispositions de la Convention de 1951 sur les réfugiés ils seraient prêts à appliquer aux apatrides. L'Assemblée générale pria aussi le Conseil économique et social d'étudier les observations reçues et de prendre les mesures qu'il jugerait utiles pour qu'un texte puisse être ouvert à la signature après l'entrée en vigueur de la Convention relative au statut des réfugiés [résolution 629 (VII) du 6 novembre 1952 de l'Assemblée générale (Projet de protocole relatif au statut des apatrides)].

Deux années plus tard, une conférence des Nations Unies fut convoquée à New York, en application de la résolution 526 A (XVII) du Conseil économique et social, en date du 26 avril 1954. Réunissant 27 États participants et 5 États observateurs, cette conférence adopta la Convention relative au statut des apatrides (ci-après la « Convention de 1954 »), une convention autonome ayant été préférée au protocole initialement proposé par le Comité spécial en 1950. Aux termes de l'article 1, le mot « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. Cette définition, proposée par le Secrétariat de l'ONU dans son projet de protocole, était tirée du premier rapport présenté par le Rapporteur spécial chargé du sujet « La nationalité, y compris l'apatridie » à la Commission du droit international, Manley O. Hudson (A/CN.4/50, 21 février 1952, p. 17). La question de savoir si le Rapporteur spécial entendait ainsi

définir les apatrides en tant que tels, et non distinguer les apatrides *de jure* des apatrides *de facto*, n'a plus guère d'intérêt.

Comme la Convention de 1951 sur les réfugiés, la Convention de 1954 « exclut » diverses catégories qui ne sont pas considérées comme méritant une protection ou en ayant besoin, comme celles qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), celles qui ont en fait les droits et obligations attachés à la nationalité du pays où elles résident, et les criminels de guerre, les auteurs de crimes de droit commun graves et les individus dans une situation comparable.

D'autres parmi les personnes ne jouissant d'aucune protection n'entrent pas, pour la plupart, dans le champ d'application de la Convention, même si la Conférence a recommandé que « chaque État contractant, dès lors qu'il reconnaît comme valides les raisons pour lesquelles une personne a renoncé à la protection de l'État dont elle est ressortissante, considère avec bienveillance la possibilité d'accorder à ladite personne le traitement prévu par la Convention en faveur des apatrides ».

La Convention de 1954 définit ses bénéficiaires de manière problématique, en particulier dans la mesure où elle semble exiger que celui qui voudrait être déclaré apatride établisse une condition négative, à savoir qu'aucun État ne le considère comme son national au regard de sa législation. Le paragraphe 2 de l'article 1 A de la Convention de 1951 sur les réfugiés traite séparément des réfugiés et des réfugiés apatrides, et s'applique donc à certaines catégories de réfugiés apatrides. Mais même si la recommandation susmentionnée est appliquée généreusement, il est probable qu'un grand nombre d'apatrides demeureront hors du champ d'application de la Convention.

Les normes de protection prévues par ce traité sont calquées dans une grande mesure sur celles qu'énonce la Convention de 1951 sur les réfugiés, bien qu'à certains égards les apatrides ne soient pas aussi bien lotis que les réfugiés. Par exemple, il n'y a pas de garantie équivalente contre l'incrimination de l'entrée illégale, et il n'y a pas d'organisme de surveillance comme le HCR auquel les apatrides puissent s'adresser pour qu'il les aide à établir leur statut ou pour demander une protection (une situation à laquelle il a été dans une certaine mesure remédié par la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie).

De même, les apatrides ont droit à une protection très limitée en temps de guerre ou de conflit armé; l'article 44 de la quatrième Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ne cite que les réfugiés: la Puissance détentrice ne traitera pas comme étrangers ennemis, exclusivement sur la base de leur nationalité, les réfugiés qui ne jouissent en fait de la protection d'aucun gouvernement. Le Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 ne va guère plus loin, en n'incluant parmi les personnes protégées que celles qui, *avant le début des hostilités*, étaient considérées comme des apatrides ou des réfugiés (art. 73).

Les buts limités de la Convention de 1954 méritent d'être rappelés: premièrement, définir une catégorie d'apatrides et, deuxièmement, réglementer et améliorer leur statut et leur assurer l'exercice le plus large possible des droits de

l'homme et des libertés fondamentales. La réduction des cas d'apatridie et leur élimination devaient toutefois exiger une coopération internationale plus poussée ainsi que la coordination et l'harmonisation des législations nationales. Tel devait être l'objectif de la Commission du droit international et de ses travaux qui allaient aboutir à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

## **Documentation connexe**

### **A. Instruments juridiques**

Convention concernant certaines questions relatives au conflit de lois sur la nationalité, La Haye, 12 avril 1930, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 179, p. 89.

Protocole relatif à un cas d'apatridie, La Haye, 12 avril 1930, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 179, p. 115.

Protocole spécial relatif à l'apatridie, La Haye, 12 avril 1930, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2252, p. 435.

Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 137.

Convention sur la réduction des cas d'apatridie, New York, 30 août 1961, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, p. 175.

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 287.

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), Genève, 8 juin 1977, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, p. 3.

### **B. Documents**

Résolution 8 (I) de l'Assemblée générale, en date du 12 février 1946 (Question des réfugiés).

Résolution 18 (III) du Conseil économique et social, en date du 3 octobre 1946 (Réfugiés et personnes déplacées).

Rapport du Comité de rédaction de la Déclaration internationale des droits de l'homme, première session (E/CN.4/21, 1<sup>er</sup> juillet 1947).

Rapport de la Commission des droits de l'homme sur les travaux de sa deuxième session, 2-17 décembre 1947 (E/600).

Rapport du Groupe de travail chargé d'établir une Convention internationale des droits de l'homme (E/CN.4/56, 11 décembre 1947).

Résolution 116 (VI) D du Conseil économique et social, en date des 1<sup>er</sup> et 2 mars 1948 (rapport de la Commission des droits de l'homme sur les travaux de sa deuxième session, Apatrides) (E/777).

*Une étude sur l'apatridie*, Nations Unies, août 1949, Lake Success – New York (E/1112, 1<sup>er</sup> février 1949; E/1112/Add.1, 19 mai 1949).

Résolutions 248 (IX) A et B du Conseil économique et social, en date des 6 et 8 août 1949, respectivement (Étude de la situation des apatrides) (E/1553).

Comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes, comptes rendus officiels des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> séances (E/AC.32/SR.2 et 3, 26 janvier 1950).

Rapport du Comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes, 16 janvier-16 février 1950 (E/1618-E/AC.32/5).

Résolutions 319 (XI) A et B du Conseil économique et social, en date des 11 et 16 août 1950 (Réfugiés et apatrides) (E/1849 et Corr.1 et 2).

Résolution 429 (V) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1950 (Projet de convention relative au statut des réfugiés).

Rapport du Comité spécial pour les réfugiés et apatrides, 14-25 août 1950 (E/1850-E/AC.32/8).

Résolutions 538 (VI) A et B de l'Assemblée générale, en date du 2 février 1952 (L'assistance aux réfugiés et leur protection).

Résolution 539 (VI) du 4 février 1952 de l'Assemblée générale (Projet de protocole relatif au statut des apatrides).

Résolution 629 (VII) de l'Assemblée générale, en date du 6 novembre 1952 (Projet de protocole relatif au statut des apatrides).

Annuaire de la Commission du droit international, 1952, vol. II (A/CN.4/50, Rapport sur la nationalité, y compris l'apatridie, de M. Manley O. Hudson, Rapporteur spécial).

### **C. Doctrine**

C. A. Batchelor, « Stateless Persons: Some Gaps in International Protection », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, 1995, p. 232 à 259.

C. A. Batchelor, « Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status », *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, 1998, p. 156 à 182.

M. Manly et van L. Waas, « The value of the human security framework in addressing statelessness », dans : A. Edwards et C. Ferstman, *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 49 à 81.

N. Robinson, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation*, Congrès juif mondial, New York, 1955, reproduit par le HCR, Genève, 1997.

L. L. Tang, *Statelessness, Human Rights and Gender: Irregular Workers from Burma in Thailand*, Brill Academic Publishing, Leiden, 2005.

L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Mortsel, 2008.

P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff and Noordhoff, 2<sup>e</sup> éd., Leiden, 1979.

D. Weissbrodt et C. Clay, « The Human Rights of Stateless Persons », *Human Rights Quarterly*, vol. 28, 2006, p. 245 à 276.