



# Assemblée générale

Distr. générale  
20 juillet 2018  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-treizième session

Point 74 b) de la liste préliminaire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme,**  
**y compris les divers moyens de mieux assurer**  
**l'exercice effectif des droits de l'homme**  
**et des libertés fondamentales**

## **Promotion effective de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques**

### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennnes, présenté en application de la résolution [72/184](#) de l'Assemblée générale et de la résolution [25/5](#) du Conseil des droits de l'homme.

---

\* [A/73/50](#).



## **Rapport du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités**

### **L'apatridie : une question qui concerne les minorités**

#### *Résumé*

Le mandat du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a été établi par la résolution 2005/79 de la Commission des droits de l'homme. Il a par la suite été prorogé par le Conseil des droits de l'homme, la dernière fois dans sa résolution 34/6.

Outre une vue d'ensemble des activités qu'il a menées, le Rapporteur spécial aborde, dans le présent rapport, la question de l'apatridie et examine les raisons pour lesquelles la plupart des plus de 10 millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui se retrouvent privés de citoyenneté sont des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

Le Rapporteur spécial présente les causes sous-jacentes et les caractéristiques qui se traduisent de manière disproportionnée dans le monde entier par un déni ou une privation de citoyenneté à l'endroit de millions de personnes appartenant à des minorités. Premièrement, il étudie comment et pourquoi certaines minorités se trouvent particulièrement touchées, voire sont spécifiquement visées par des lois, des politiques et des pratiques favorisant ou aboutissant à l'apatridie. Deuxièmement, il décrit les contextes et les structures qui expliquent pourquoi l'apatridie frappe de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités, et en quoi cela est parfois directement lié à leur appartenance à un groupe minoritaire. Troisièmement, il identifie les contextes et les structures qui donnent lieu à des violations des obligations internationales en matière de droits de l'homme, en particulier de l'interdiction de la discrimination au niveau international.

## I. Introduction

1. Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 72/184 de l'Assemblée générale et de la résolution 25/5 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial donne, dans la section II, un bref aperçu des activités qu'il a menées avant de mettre l'accent, dans la section III, sur les raisons pour lesquelles la grande majorité des apatrides dans le monde sont des personnes appartenant à des minorités; sur les lois, les politiques et les pratiques qui contribuent à l'extrême vulnérabilité; et sur la manière dont les personnes appartenant à des minorités sont touchées de manière disproportionnée par le défaut de citoyenneté. Il mesure cette situation à l'aune des normes internationales en matière de droits de l'homme et formule des recommandations pour y remédier. Enfin, les conclusions et recommandations préliminaires figurent dans la dernière section.

## II. Activités du Rapporteur spécial

2. Un résumé des activités du Rapporteur spécial (et de la précédente titulaire du mandat, Rita Izsák-Ndiaye, de janvier à juillet 2017) est disponible dans le rapport que celui-ci a présenté au Conseil des droits de l'homme à sa trente-septième session (A/HRC/37/66, par. 7 à 30) et dans le bulletin publié tous les six mois sur son site Web, qui contient un résumé des activités, y compris les communications<sup>1</sup>, les déclarations à la presse, les prestations publiques, les visites de pays et les rapports thématiques<sup>2</sup>.

### A. Missions de pays effectuées en 2018

#### Slovénie

3. Le Rapporteur spécial a effectué une mission officielle en Slovénie, du 5 au 13 avril, afin de recueillir des informations de première main sur les questions relatives aux droits de l'homme touchant aux minorités dans le pays. Il a noté que ce pays s'était de tout temps fermement engagé en faveur de la reconnaissance et de la protection des droits de l'homme et l'a félicité des mesures judicieuses prises de longue date vis-à-vis des minorités, telles que les communautés hongroise et italienne. Il a toutefois recommandé que des données ventilées soient collectées afin de mettre en place des politiques mieux ciblées et plus efficaces et que le Gouvernement étudie la manière dont d'autres pays, dans le cadre de recensements nationaux, assurent le recueil et l'analyse de données ventilées par ethnie, religion ou langue tout en tenant compte des préoccupations quant au respect de la vie privée.

4. Il a indiqué que le système national des droits de l'homme devrait être renforcé, étant donné qu'il constituait la première ligne de protection des groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés de la société, y compris les minorités. À cet égard, il a noté que l'adoption de formules de financement pluriannuel destinées au Médiateur pour les droits de l'homme et au Défenseur du principe d'égalité contribuerait à promouvoir le respect des droits de l'homme et la tolérance de la diversité ainsi que les activités de sensibilisation, en mettant l'accent sur les Roms, les minorités et les migrants. Il a également suggéré que l'examen de la législation par le Médiateur et le Défenseur permettrait d'éliminer les ambiguïtés et incohérences

<sup>1</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

<sup>2</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/).

et pourrait fournir des voies de recours plus efficaces aux victimes de discrimination et d'autres violations des droits fondamentaux.

5. Il a noté que des modifications supplémentaires s'imposaient dans divers domaines afin de lutter contre la vulnérabilité et la marginalisation de la communauté rom, notamment en supprimant la distinction qui leur est faite au niveau des lois et autres mesures entre communautés « autochtones » et communautés « non autochtones » et en promouvant l'adoption d'une nouvelle législation prévoyant des mesures spécifiques dans les domaines de l'éducation et des services sociaux afin de traiter directement et spécifiquement les cas de discrimination persistante et d'obtenir la régularisation des établissements roms. En outre, l'accès à l'eau potable et à certains services de base tels que l'assainissement et l'électricité doivent être traités d'urgence au plus haut niveau possible, par le biais d'un plan d'action quinquennal, en attendant le règlement de la question du statut des campements roms et en prenant acte des progrès enregistrés grâce à d'autres mesures en place.

6. Le Rapporteur spécial a évoqué la mise en œuvre effective d'une législation complète visant à assurer la protection de toutes les minorités en notant que d'importants progrès avaient été accomplis en faveur de la protection des droits des minorités telles que les Italiens et les Hongrois, mais qu'un trop grand nombre de citoyens slovènes appartenant à d'autres minorités avaient été exclus de ce processus. Il a indiqué qu'une législation complète pouvait être adoptée afin de protéger les droits de toutes les minorités slovènes, tout en respectant l'importance du statut constitutionnel couramment établi des Italiens, des Hongrois et des Roms. Une nouvelle législation devrait être étudiée et inclure des dispositions sur l'enseignement scolaire dispensé dans la langue maternelle lorsqu'il existe une demande suffisante dans une localité donnée, dans la mesure appropriée, ou devrait à tout le moins assurer l'enseignement d'une langue minoritaire, autant que faire se peut, ainsi que la prise de dispositions garantissant un financement équitable et proportionné des activités culturelles et autres des minorités, y compris dans les médias.

7. Pour ce qui est des minorités hongroise et italienne, alors qu'elles peuvent se prévaloir de droits bien établis et d'arrangements concrets relatifs à l'autonomie, il existe encore des omissions ou des déficiences dans la mise en œuvre de l'enseignement scolaire, notamment des localités privées des services bilingues dont elles ont besoin, voire des fonctionnaires et des enseignants bilingues absents ou ne possédant pas les compétences linguistiques requises. Le Rapporteur spécial a recommandé un réexamen des politiques de recrutement, du contrôle linguistique et des exigences en matière de bilinguisme des fonctionnaires et des enseignants, afin de remédier à ces problèmes.

8. Il a recommandé que la langue des signes soit reconnue comme la langue utilisée par les personnes appartenant à la communauté sourde et que la législation existante soit modifiée ou de nouvelles lois soient adoptées pour en faire une langue officielle ou à défaut lui accorder un autre statut, à l'instar de ce qui s'est produit dans un nombre croissant de pays ces dernières années.

9. Le rapport complet du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités sera présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2019.

### **Botswana**

10. Le Rapporteur spécial effectuera une mission au Botswana du 13 au 24 août 2018. Il inclura un résumé de cette mission dans son prochain rapport au Conseil des droits de l'homme.

## B. Activités diverses

11. Outre les activités mentionnées dans son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/37/66, par. 7 à 30), le Rapporteur spécial a évoqué, le 11 octobre 2017, un point de vue international sur les droits linguistiques des peuples autochtones, selon le triptyque pouvoir, identité et possibilités, dans le cadre de sessions de mobilisation organisées par l'Assemblée des Premières Nations, à Halifax (Canada).

12. Le 30 janvier 2018, le Rapporteur spécial a été invité à la soixante-et-unième réunion annuelle de la section russe de l'Association de droit international, qui s'est tenue à l'Université d'État de Moscou, où il a mis l'accent sur les défis auxquels devaient faire face les minorités sur le plan mondial et l'efficacité du droit international. Les 2 et 3 mars, à Budapest, il a participé à une réunion d'experts organisée par le Tom Lantos Institute, consacrée aux défis et à la marche à suivre se rapportant au régime de protection internationale des minorités ainsi qu'à son évaluation critique. Le 26 mars, il a été l'orateur principal à une manifestation organisée à l'occasion du lancement du Peter McMullin Center on Statelessness à l'Université de Melbourne (Australie), où il a mis en évidence les raisons pour lesquelles l'apatridie était, avant tout, une problématique des minorités, vu que la grande majorité des apatrides appartiennent à des minorités. Les 26 et 27 avril, il a été l'orateur principal lors de la cérémonie de clôture du trente-sixième cours annuel sur les droits de l'homme, organisé par l'Institut catalan des droits de l'homme, à Barcelone (Espagne). Les 30 avril et 1<sup>er</sup> mai, il a organisé une consultation régionale d'experts, à Bangkok, sur l'apatridie et les droits des minorités.

13. Le 9 mai, le Rapporteur spécial a pris la parole devant le Congrès international des communautés musulmanes, qui s'est tenu à Abou Dhabi, où il a présenté son mandat et abordé les questions liées à la montée de l'incitation à la haine et à la recrudescence de l'intolérance à l'égard des minorités religieuses dans le monde. Le 10 mai, il était invité à une manifestation consacrée à l'organisation et la mobilisation du capital humain arabe en Israël, qui s'est tenue à Et Taiyiba (Israël). Il a abordé la question des droits de l'homme des minorités en général et, plus particulièrement celle de la valeur que revêtent l'éducation et la prise en considération des langues. Le 24 mai, il a parlé à la troisième réunion de l'Action mondiale contre les atrocités criminelles, qui s'est tenue à Kampala, où il a discuté de la question de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Le 31 mai, à Oslo, il a participé en tant qu'orateur et intervenant à l'occasion d'une conférence marquant le vingtième anniversaire des Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, organisée par le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et la Banque de ressources norvégiennes pour la démocratie et les droits de l'homme.

14. Le 18 juin, le Rapporteur spécial a fait des déclarations liminaires à l'occasion d'une conférence visant à célébrer le soixante-dixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en mettant l'accent sur les droits des minorités dans les sociétés déchirées par un conflit, organisée par le Centre pour l'étude de l'Holocauste et des minorités religieuses et le Minority Network à Oslo. Il a traité des droits de l'homme et de l'autonomie en tant qu'approches permettant de maintenir la paix et la stabilité et de protéger efficacement les minorités. Le 25 juin, il a participé en tant qu'intervenant à la première « Conférence mondiale sur les religions, croyances et systèmes de valeurs : unir nos forces pour renforcer l'égalité des droits à la citoyenneté », organisée à Genève par le Centre de Genève pour la promotion des droits de l'homme et le dialogue global, en collaboration avec la Commission internationale catholique pour les migrations, le Conseil oecuménique des Églises, le Conseil mondial des chefs religieux, l'association « Bridges to Common Ground » et

le Centre européen pour la paix et le développement. Le 26 juin, il a assisté à une table ronde d'experts consacrée au retrait de la citoyenneté en tant que mesure de sécurité, aux côtés de quelque 40 autres experts à la Haye (Pays-Bas), organisée par l'Institute on Statelessness and Inclusion, en collaboration avec l'Asser Institute, les fondations Open Society et Ashurst. Il a souligné, entre autres choses, que l'apatridie est une problématique qui touche pour l'essentiel les minorités.

15. Le 3 juillet, le Rapporteur spécial a été invité au Forum sur la gouvernance des Premières Nations, organisé par l'Université nationale australienne à Canberra. Il y a abordé principalement les normes des Nations Unies relatives à la protection des droits de l'homme des minorités et la façon dont celles-ci contribuent pour une part importante à l'établissement de sociétés stables et inclusives dans le monde entier. Le 4 juillet, il a participé à un séminaire organisé par la faculté de droit de l'Université nationale australienne sur la nature et la portée des droits de l'homme des minorités dans le droit international et a décrit son mandat. Le 5 juillet, il a rencontré un groupe d'étudiants autochtones suivant des études supérieures à l'Université nationale australienne avec qui il a eu un échange de vues sur la promotion des droits de l'homme et les défis contemporains qui se posent pour ce qui est de leur promotion et de leur application. Le 11 juillet, il a pris la parole devant les participants au cinquante-sixième programme annuel de hautes études de l'ONU à Genève, organisé par le Service d'Information des Nations Unies. Il y a relevé que les droits de l'homme se trouvaient à un tournant décisif et qu'il convenait de faire le point de la situation en 2018, étant donné que cette année marque le soixante-dixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il a souligné l'évolution historique des droits de l'homme depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en expliquant pourquoi leur développement est loin d'être achevé, ni même linéaire, dans le contexte actuel de la résistance, voire de l'opposition au système international des droits de l'homme. Le 12 juillet, il a donné une conférence, dans le cadre de la session d'été du programme des droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université Murdoch (Australie), sur son mandat et ses activités, ainsi que sur les difficultés liées à la problématique des minorités. Le 16 juillet, il a expliqué comment l'Organisation des Nations Unies et lui-même interprétaient les droits de l'homme des minorités aux participants à la sixième université d'été sur les droits des minorités dans le monde, tenue à Budapest, en abordant le thème de la législation et des politiques concernant les droits des minorités ainsi que l'éventualité de la défaillance des normes et des institutions à cet égard.

### **C. Rapport annuel au Conseil des droits de l'homme pour 2017**

16. Le Rapporteur spécial a présenté son rapport annuel pour 2017 ([A/HRC/37/66](#)) au Conseil des droits de l'homme, à sa trente-septième session, en mars 2018 ; celui-ci comprenait un aperçu des priorités et une vision de son mandat sur les questions relatives aux minorités.

### **D. Forum sur les questions relatives aux minorités**

17. Des informations sur la dixième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, qui s'est tenu les 30 novembre et 1 décembre 2017, consacrée au thème « Jeunes issus de minorités : vers des sociétés diverses et sans exclusion », figurent dans le rapport annuel pour 2017 du Rapporteur spécial (*ibid.* par. 59-68).

18. La onzième session du Forum, qui sera axée sur l'apatridie et les minorités, se tiendra à Genève les 29 et 30 novembre 2018.

### III. L'apatridie : une question qui concerne les minorités

#### A. Introduction

19. En 2008, la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités a présenté, dans son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/7/23) une évaluation thématique de la question du déni ou de la privation discriminatoire de citoyenneté en tant qu'outil d'exclusion des minorités. Dix ans plus tard, dans son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/38/52), la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a également abordé la question de la discrimination raciale dans le cadre des lois, politiques et pratiques concernant la citoyenneté, la nationalité et le statut au regard de l'immigration.

20. L'une et l'autre des titulaires du mandat ont fortement contribué à mieux faire comprendre les causes profondes de l'apatridie, en particulier la fréquence des pratiques discriminatoires, en violation des obligations internationales en matière de droits de l'homme, qui conduisent à des schémas d'apatridie qui touchent particulièrement les minorités dans le monde. Ce qu'on ignorait en 2008 ou ce qu'on n'a peut-être pas suffisamment souligné en 2018 est la mesure dans laquelle l'apatridie est, d'abord et avant tout, une question qui concerne les minorités.

21. De nos jours, la grande majorité des apatrides, plus des trois quarts en 2017, selon le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), sont des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques<sup>3</sup>. Cette surreprésentation énorme n'est pas le fruit du hasard : les schémas concernant l'apatridie des groupes minoritaires indiquent clairement que le déni ou la privation de citoyenneté ne sont trop souvent ni entièrement arbitraires ni accidentels, mais bien plutôt, pour des millions de personnes, le fruit de politiques et de pratiques délibérées qui aboutissent à ce qu'un trop grand nombre de ceux qui appartiennent à des minorités deviennent apatrides, d'où leur vulnérabilité particulière dans de nombreuses sociétés. A moins que le ciblage systématique dont font l'objet certaines minorités ou les effets disproportionnés qu'entraînent les situations d'apatridie sur elles ne soient directement reconnus et traités, on ne pourra pas vraiment juguler la situation difficile dans laquelle se trouvent plus de 10 millions d'apatrides ni surmonter les défis qui y sont liés. Malheureusement, tel semble bien être le cas, en dépit des résultats positifs obtenus dans certains secteurs grâce aux efforts considérables déployés par les diverses parties prenantes<sup>4</sup>, notamment le lancement par le HCR de la campagne # J'APPARTIENS, destinée à mettre fin à l'apatridie d'ici à 2024<sup>5</sup>.

22. Les minorités apatrides sont souvent doublement vulnérables. Quand il est discriminatoire, le déni ou la déchéance de citoyenneté peut avoir des conséquences extrêmes et durables sur l'exercice d'autres droits ou sur l'accès à différents services. La discrimination fondée sur le sexe constitue un facteur supplémentaire de

<sup>3</sup> HCR, « Nous sommes chez nous, ici ». Minorités apatrides en quête de citoyenneté, rapport de 2017 sur l'apatridie (novembre 2017), p.1.

<sup>4</sup> En témoigne, par exemple, les Biharis, une minorité au Bangladesh parlant l'urdu. Bien qu'ils aient droit à la citoyenneté en vertu de la Constitution et de la législation, dans la pratique, quelque 300 000 Biharis se sont vus refuser la citoyenneté et sont victimes de discriminations importantes sur le plan des perspectives d'emploi et de l'accès à l'éducation, entre autres. Suite à un contentieux juridique, le Gouvernement du Bangladesh a pris des mesures en vue d'octroyer la citoyenneté à la plupart d'entre eux après 2007.

<sup>5</sup> Voir [www.unhcr.org/ibelong/](http://www.unhcr.org/ibelong/).

marginalisation, notamment en ce qui concerne, l'acquisition, le changement ou la conservation de la citoyenneté et le transfert de la nationalité de la mère à l'enfant.

23. Pour ces raisons, le Rapporteur spécial a identifié l'apatridie en tant que priorité thématique majeure lors de son premier rapport oral à l'Assemblée générale, en octobre 2017, ainsi que dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/37/66), présenté en mars 2018. Dans ce cadre, il a organisé, les 30 avril et 1 mai 2018 à Bangkok, une consultation régionale d'experts afin de tirer parti des connaissances et des données d'expérience accumulées par les universitaires, les groupes de défense des intérêts des apatrides, les populations touchées, les organes et institutions spécialisées des Nations Unies, les institutions intergouvernementales régionales et la société civile. Il a cherché à renforcer la communication et la collaboration avec les organismes compétents des Nations Unies tels que le HCR, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales qui s'emploient à résoudre le problème de l'apatridie, notamment l'Institute on Statelessness and Inclusion, le Réseau Asie-Pacifique sur l'apatridie, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Réseau européen sur l'apatridie, le Canadian Centre on Statelessness et le Peter McMullin Centre on Statelessness. En outre, un appel à soumissions a été lancé le 25 avril à l'intention des États membres de l'Organisation des Nations Unies et des autres parties intéressées dans le but d'obtenir des informations sur les questions relatives aux minorités et à la citoyenneté.

24. La section B ci-après contient une analyse préliminaire du déni ou de la privation de la citoyenneté qui aboutissent à l'apatridie et touchent des personnes appartenant à des minorités. Elle s'appuie sur les informations et les réponses d'une extrême utilité fournies par les individus, les organisations et les États Membres figurant sur la liste annexée au présent rapport, auxquels le Rapporteur spécial exprime sa profonde reconnaissance.

25. Le rapport thématique complet du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités sera présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2019.

## **B. Mise en contexte de l'apatridie et des minorités**

### **L'histoire se répète**

26. Il y a 10 ans, dans son rapport (A/HRC/7/23, résumé), la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités avait rédigé ce qui suit sur la question de l'apatridie et des minorités :

Les minorités sont souvent en butte à la discrimination et à l'exclusion et doivent lutter pour voir reconnus leurs droits fondamentaux même lorsqu'elles jouissent de manière incontestée de la pleine citoyenneté. Le déni ou le retrait de la citoyenneté peut être une méthode efficace pour accroître leur vulnérabilité et peut même déboucher sur des expulsions massives. Lorsque la citoyenneté leur a été refusée, ou qu'elles en ont été privées, les minorités se retrouvent inévitablement sans protection pour ce qui est de leurs libertés et droits fondamentaux, y compris les droits qui leur sont reconnus par la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

27. Ces observations annonçaient en grande partie la tragédie qui allait frapper la minorité Rohingya du Myanmar, qui constitue aujourd'hui l'un des principaux groupes apatrides du monde, dont la crise humanitaire ne cesse de s'amplifier à un rythme effréné. Dans le même temps, elle reconnaissait le sort lamentable qu'ont enduré d'autres minorités tout au long du XX<sup>e</sup> siècle du fait de la perte ou du déni de la citoyenneté. Il s'agit, pour n'en citer que quelques-unes, du sort des Kurdes de la

République arabe syrienne actuelle et des Palestiniens dans les années 60<sup>6</sup>, des Dioula et autres groupes ethniques de la région septentrionale de la Côte d'Ivoire et de la minorité Lhotshampa au Bhoutan dans les années 70, des Banyamulenge de la République démocratique du Congo et des minorités russes de l'Estonie et de la Lettonie dans les années 90, ainsi que de la minorité haïtienne en République dominicaine au cours des 10 dernières années.

28. Il existe d'autres précédents historiques peu reluisants qui sont antérieurs à la Seconde Guerre mondiale et qui mettent en évidence le danger qui consiste à cibler les minorités, en leur accolant l'étiquette « d'indésirables » à exclusion de toute participation à la vie politique. À différents moments de l'histoire, les peuples autochtones, les peuples coloniaux ou les personnes appartenant à certaines « races » méprisées ont été jugés indignes d'un statut d'égalité citoyenne que détenaient leurs « supérieurs » ou leurs « maîtres ». Les exemples abondent dans cette catégorie, dont l'un des plus célèbres est bien sûr celui des « lois de Nuremberg » annoncé lors du rassemblement annuel du parti nazi en septembre 1935, qui a entamé un processus de racisme institutionnalisé qui aboutirait à l'apatridie de certaines Juifs allemands qui furent exclus de la « citoyenneté du Reich », contribuant à une déshumanisation des minorités et ouvrant la voie à la « solution finale » et à l'Holocauste dans l'une des sociétés les plus « civilisées » d'Europe.

29. Les raisons pour lesquelles les minorités sont si souvent dépourvues de nationalité sont évidemment diverses et cet état de choses n'implique pas nécessairement des schémas de racisme ou de discrimination, mais au plan mondial des points communs se dégagent clairement pour ce qui est de la législation et des pratiques qui aboutissent à des situations d'apatridie massives touchant certaines minorités.

### **L'importance de la citoyenneté**

30. Avoir une nationalité, à savoir bénéficier d'un statut officiel de citoyenneté, revêt une importance primordiale pour la vie de chacun. Le fait d'être un non-ressortissant a souvent des conséquences désastreuses incommensurables :

La dure réalité pour un grand nombre d'apatrides se résume à l'absence de débouchés, au non-respect des droits de l'homme et au manque de participation à la vie publique. Les apatrides rencontrent des difficultés dans toutes les sphères de la vie, y compris accéder à l'éducation et aux soins de santé, trouver un emploi rémunéré, acheter ou hériter des biens, immatriculer une voiture ou inscrire un commerce au registre des entreprises, obtenir un extrait d'acte de naissance, un permis de conduire, un acte de mariage ou même un certificat de décès, ouvrir un compte en banque ou obtenir un prêt; enfin, bénéficier des prestations de la sécurité sociale ou d'une pension de retraite. L'obtention d'un passeport ou la délivrance de documents d'identité quels qu'ils soient est extrêmement difficile, de sorte que de nombreux apatrides n'ont aucune preuve qu'ils existent et n'ont aucun moyen d'établir leur identité dans leurs interactions quotidiennes avec l'État ou avec des entités privées. Les voyages internationaux sont presque inconcevables, sauf en ayant recours à des moyens

<sup>6</sup> La Palestine a été admise à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture en 2011 ; en 2012, l'Assemblée générale a adopté la résolution 67/19, par le biais de laquelle elle décidait d'accorder à la Palestine le statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies ; enfin, depuis 2014, l'État de Palestine a adhéré à de nombreux traités multilatéraux. Les gouvernements du monde ont, à la majorité, reconnu l'État de Palestine. Toutefois, il n'existe toujours pas de règles claires régissant l'acquisition ou la perte de la citoyenneté palestinienne et des incertitudes demeurent quant à la détermination des critères d'éligibilité à celle-ci.

illicites et en empruntant des itinéraires dangereux. La liberté de circulation dans l'État de résidence, même s'il s'agit du pays où la personne est née et où elle a tous ses liens familiaux ou professionnels, peut également se révéler difficile. L'arrestation et la détention arbitraires, y compris dans le pays d'origine, ne sont pas rares. Dans certains cas, la détention est prolongée, voire illimitée, en particulier si l'État entend prendre un ordre d'expulsion à l'égard de l'apatride, ou lorsque ce dernier se voit opposer un refus d'entrée par tout autre pays. Lorsqu'un apatride tient à affirmer ses droits, ou lorsqu'il a été victime d'infractions ou d'exploitation, son statut d'apatridie peut également entraver son accès à la justice<sup>7</sup>.

31. Si la citoyenneté ne correspond pas exactement au fameux cliché du « droit d'avoir des droits »<sup>8</sup>, tel que conceptualisé par Hannah Arendt, elle-même une Juive allemande exilée privée de sa citoyenneté, celui-ci est assez proche de la réalité que subissent les apatrides, à savoir se retrouver devant une porte fermée, vulnérables et marginalisés, incapables de trouver un abri ou un réconfort face aux dangers et aux menaces d'un monde hostile. Comme il a été observé ailleurs, la vulnérabilité disproportionnée des minorités face à l'apatridie, attribuable aux politiques et aux législations nationales, « contribue à leur exclusion des structures publiques, les privant du droit de vote ou de l'accès à certains services de base tels que les soins de santé et l'éducation. Dans des cas extrêmes, l'apatridie expose les minorités à la violence et favorise les déplacements massifs »<sup>9</sup>.

32. Les conséquences désastreuses de l'apatridie ont conduit le HCR à conclure, dans son Plan d'action mondial pour mettre fin à l'apatridie : 2014-2024, qu'il serait profondément immoral de perpétuer les souffrances qu'elle occasionne, car elle constitue une grave violation des droits de l'homme alors que des solutions sont manifestement à portée de main. À tout le moins, il ne fait aucune doute que pour les apatrides, qui sont généralement des personnes appartenant à une minorité, leur apatridie n'est ni le fruit du hasard ni un accident, mais bien une conséquence directe d'une loi, politique ou pratique en violation du droit international des droits de l'homme.

### **Apatridie : une question qui concerne les minorités – Analyse de son ampleur**

33. On retrouve le même schéma dans toutes les régions du monde : les principaux groupes d'apatrides sont issus d'une poignée de minorités spécifiques. En Afrique, bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision le statut d'un grand nombre de groupes de population en raison de l'absence de données vérifiables, la grande majorité des apatrides de ce continent est concentrée dans un pays, la Côte d'Ivoire, où leur nombre avoisine les 700 000 (Dioula et autres minorités). Cette situation résulte des modifications apportées aux lois relatives à la nationalité dans ce pays au cours des années 90<sup>10</sup>. Pour ce qui est de la République démocratique du Congo, on

<sup>7</sup> Institute on Statelessness and Inclusion, « Impact of statelessness ». Disponible à l'adresse suivante : [www.institutesi.org/world/impact.php](http://www.institutesi.org/world/impact.php).

<sup>8</sup> Les droits de l'homme énumérés dans plusieurs traités ne sont pas, à quelques exceptions près, limités aux citoyens des États parties. Toute personne relevant de la juridiction d'un État ou d'un territoire, qu'elle bénéficie ou non du statut de citoyen, a le droit de jouir de la plupart des droits de l'homme inscrits dans le droit international. Ceci est également confirmé par le Comité des droits de l'homme, au paragraphe 10 de son Observation générale n° 31, sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (2004).

<sup>9</sup> Minority Rights Group International, « Denial and Denigration: How Racism Feeds Statelessness » (octobre 2017). Disponible à l'adresse suivante : <http://stories.minorityrights.org/statelessness/home/>.

<sup>10</sup> Selon le HCR, on y a dénombré quelque 692 000 apatrides en 2017. Voir [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern).

s'accorde à dire également qu'il existe un grand nombre d'apatrides, en particulier parmi les minorités telles que les Banyamulenge, bien que des chiffres précis soient difficiles à obtenir. La situation qui prévaut dans l'un et l'autre de ces pays a été l'une des principales causes de conflits. Dans les Amériques, on retrouve le même schéma : la quasi-totalité des 210 032 apatrides que le HCR a comptabilisé dans ses statistiques pour 2013 vivent dans un seul pays, la République dominicaine et presque tous appartiennent à la même minorité, à savoir les personnes d'origine haïtienne. Quelque 10 000 personnes ont été en mesure de confirmer ou d'obtenir la citoyenneté dominicaine, et les autres ont été expulsées de force, sont parties de leur plein gré ou ont été contraintes de quitter ce pays pour s'installer dans des camps de réfugiés de fortune en Haïti.

34. Ce schéma se retrouve de nouveau en Asie et dans le Pacifique : les Rohingyas apatrides du Myanmar, qui avoisinaient le chiffre d'1 million en 2016, représentent de loin la plus grande concentration d'apatrides dans cette vaste région, bien qu'ils soient suivis de près par les Palestiniens au Moyen-Orient (malgré les incertitudes qui planent quant au statut d'une majorité d'entre eux), suivis par quelque 500 000 personnes en Thaïlande en 2017, dont la plupart sont issues de diverses minorités ethniques, y compris celles en provenance du Myanmar et les populations autochtones. L'Europe n'échappe pas non plus à ce phénomène. D'après les statistiques du HCR pour 2017, presque tous les apatrides en Europe appartiennent à deux groupes minoritaires, à savoir les Russes et les Roms. On trouve la minorité russe en Estonie et en Lettonie, où son nombre s'élève à plus de 310 000 personnes, tandis que les Roms sont plus dispersés d'un bout à l'autre de l'Europe, mais risquent de ne pas être en mesure de prouver leur citoyenneté dans les pays où les formalités sont plus exigeantes<sup>11</sup>.

35. Il y a, bien entendu, de nombreux autres individus ou groupes qui sont touchés par l'apatridie et qui n'appartiennent pas nécessairement tous à des minorités. Il est cependant indéniable et frappant de constater que seule une poignée de minorités représente une proportion extrêmement élevée des apatrides, ce qui dénote un problème systémique commun et constant. En effet, ce type de schéma peut surgir dans de nouveaux contextes. En Inde, par exemple, un projet d'amendement à la loi sur la citoyenneté de 1955 faciliterait l'éligibilité à la citoyenneté pour la plupart des groupes religieux, à l'exclusion de la minorité musulmane. Des craintes ont été exprimées quant à cette situation qui pourrait aboutir à ce que des millions de musulmans en Inde se trouvent dans l'impossibilité d'officialiser leur statut de citoyens, leur conférant ainsi un statut d'apatrides<sup>12</sup>.

### C. Principales causes de l'apatridie

36. L'apatridie ne touche pas les populations du monde de la même manière : elle est en grande partie une question qui concerne les minorités, vu que plus des trois quarts des apatrides sont des personnes appartenant à des minorités. En dépit de quelques initiatives et réussites liées au Plan d'action mondial pour mettre fin à

<sup>11</sup> Réseau européen sur l'apatridie, European Roma Rights Centre, Institute on Statelessness and Inclusion, « Roma belong: statelessness, discrimination and marginalisation of Roma in the western Balkans and Ukraine » (Budapest, octobre 2017). Disponible à l'adresse suivante : [www.errc.org/cms/upload/file/roma-belong.pdf](http://www.errc.org/cms/upload/file/roma-belong.pdf).

<sup>12</sup> Saba Sharma, « India's plan to tweak its citizenship law will fundamentally alter the country », India Quartz, 9 juillet 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://qz.com/1321289/why-tweaking-indias-citizenship-law-is-a-bad-idea/>.

l'apatridie : 2014-2024<sup>13</sup>, ce nombre ne semble pas avoir changé de façon spectaculaire en 2018.

37. Une conclusion préliminaire issue de la consultation d'experts et d'autres contributions au présent rapport fait ressortir que l'ampleur du phénomène de l'apatridie est généralement liée aux situations suivantes, dont voici les principales :

a) Les modifications apportées à la législation tels que le déni ou la privation de citoyenneté. C'est la cause la plus fréquente de l'apatridie de millions de personnes appartenant à des minorités, y compris les Rohingyas au Myanmar et les Kurdes en Iraq et en République arabe syrienne, et la plupart des autres cas d'apatridie à grande échelle touchant certains groupes minoritaires ;

b) La succession d'États, la sécession d'un Etat ou la modification des frontières d'un Etat où des personnes détenaient une citoyenneté dans un Etat ayant disparu. Dans certains cas, les autorités n'accordent pas la citoyenneté d'un pays nouvellement constitué ou ayant subi une modification de ses frontières et comprenant de nouvelles populations à certains individus, en particulier ceux qui appartiennent à une minorité ethnique distincte. C'est le cas pour quelques-unes des populations apatrides les plus nombreuses, comme la minorité russe en Estonie et en Lettonie et (jadis) des Biharis du Bangladesh. En outre, à la suite de l'éclatement de la Tchécoslovaquie, des milliers de Roms se sont retrouvés avec un statut de citoyenneté qui est contesté par l'un et l'autre des États successeurs ;

c) Les exigences en matière de pièces justificatives permettant d'établir la citoyenneté peuvent donner lieu à l'apparition de minorités nomades ou de populations autochtones, en partie en raison du style de vie ou de l'isolement géographique de celles-ci (souvent implantées près de frontières), qui échappent largement au contrôle des autorités et ne disposent donc pas de documents permettant d'étayer leurs demandes de citoyenneté. Parmi ces minorités figurent les Roms en Europe, les Moken, un peuple de nomades de la mer du Myanmar et de la Thaïlande et les Touaregs de l'Afrique du Nord ;

d) Des exigences arbitraires et onéreuses ainsi que d'autres critères sont parfois imposés aux populations d'une région donnée et appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques distinctes (ce qui frappe de manière disproportionnée certaines minorités), créant des obstacles qui empêchent dans les faits certaines d'entre elles de prouver, de conserver ou d'acquérir la citoyenneté. Les Lhotshampas du Bhoutan et certains Kurdes de la République arabe syrienne ont été soumis à ce type d'exigences ;

e) Les conflits et les mouvements de réfugiés peuvent souvent amener des personnes à fuir leur état d'origine ; elles ont soit perdu leurs pièces justificatives ou se trouvent dans l'incapacité de prouver leur citoyenneté antérieure, voire d'acquérir une nouvelle citoyenneté dans leur pays d'accueil. Ces populations, dont beaucoup sont composées de minorités, risquent de se heurter à des obstacles lors de la délivrance d'un extrait d'acte de naissance ou d'autres documents relatifs à l'enregistrement des actes d'état civil. Les Palestiniens et les Syriens, par exemple, s'inscrivent dans cette catégorie ;

f) Le déni de citoyenneté, qui a des racines historiques, est l'aboutissement final d'un schéma qui se produit lorsqu'un groupe particulier de la population d'un État a toujours été exclu de la citoyenneté. Par exemple, les bidouns n'ont pas obtenu la citoyenneté koweïtienne après l'accession du Koweït à l'indépendance, ni, dans un

<sup>13</sup> Par exemple, en mai 2017, l'Afrique de l'Ouest est devenue la première région du monde à établir un plan d'action régional contraignant, sous les auspices de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, dont l'objectif est d'éliminer l'apatridie.

premier temps, ceux qu'on appelle les Tamouls des domaines ou des plantations du Sri Lanka<sup>14</sup> ;

g) Le retrait de la citoyenneté peut être invoquée apparemment pour des motifs touchant à la sécurité nationale ou à la lutte contre les menaces terroristes. Certains individus deviennent la cible des autorités de l'État dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives. Dans certains cas, il peut y avoir un aspect discriminatoire ou arbitraire à ces processus exceptionnels, qui touchent en particulier les personnes appartenant à certaines minorités.

38. Il peut y avoir bien sûr d'autres situations donnant lieu à l'apatridie des personnes, bien que leur nombre aurait tendance à être relativement faible, comme dans le cas des lacunes observées au niveau des lois relatives à la nationalité, lorsqu'un enfant peut être né hors du pays d'origine du parent et que le pays de naissance ne reconnaît que le *jus sanguinis* (droit du sang ou nationalité par filiation) et que le pays d'origine ne reconnaît que le *jus soli* (droit du sol ou nationalité par naissance).

39. Les schémas susmentionnés, qui sous-tendent la plupart des situations d'apatridie relevées dans le monde, n'impliquent pas nécessairement en tant que tels des violations des obligations internationales en matière de droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il existe en outre plusieurs obligations en matière de droits de l'homme dont il faudrait tenir compte, bien qu'il soit manifeste qu'au moins dans les situations d'apatridie à grande échelle impliquant des minorités (et donc les millions d'apatrides dans le monde), il semblerait qu'un consensus se soit dégagé entre experts, organisations internationales et autres parties intéressées, à savoir que de graves considérations relatives aux droits de l'homme sont en jeu.

#### **D. Apatridie et obligations en matière de droits de l'homme**

40. Il est établi depuis longtemps en droit coutumier et en droit conventionnel, au titre de l'article premier de la Convention de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité qu'il « appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux ». Il doit toutefois être entendu que des limites précises s'imposent, à savoir que toute législation, politique ou pratique nationale concernant la citoyenneté, qu'il s'agisse de l'acquisition, de la conservation ou de la perte de celle-ci, doit là encore, conformément à l'article premier, être « en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité », y compris les obligations internationales en matière de droits de l'homme.

41. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué que « la manière dont ces derniers (les États) règlent les questions liées à la nationalité ne peut, de nos jours, être considérée comme relevant de leur compétence exclusive ; ces pouvoirs de l'État

<sup>14</sup> Au nombre de 300 000 en 2003, cette minorité sri-lankaise était d'une manière générale apatride. L'adoption de lois et d'autres mesures ont permis de résoudre ici l'un des rares cas d'apatridie de masse, de même que celui des Biharis au Bangladesh. La législation adoptée en octobre 2003 a permis à tous les apatrides d'origine indienne qui ont vécu au Sri Lanka depuis le 30 octobre 1964, ainsi que leurs descendants, d'acquérir la citoyenneté sri-lankaise après en avoir fait la demande. Une autre intervention se donnant pour objectif d'éliminer l'apatridie chez les minorités a été couronnée de succès lorsque des mesures, notamment l'adoption d'une nouvelle loi relative à la nationalité et l'envoi d'équipes mobiles dans les régions reculées afin d'assurer la délivrance de certificats de nationalité, ont été prises par les autorités népalaises en 2006 en vue de remédier à l'apatridie de plus de 2 millions de personnes parmi les Madhesi, les dalits et les janajati.

sont également circonscrits par l'obligation de celui-ci d'assurer pleinement la protection des droits de l'homme »<sup>15</sup>.

42. Dans de très rares cas, le déni ou la privation de citoyenneté sont envisageables au regard du droit international, même s'ils entraînent l'apatridie, mais à la condition expresse qu'aucune obligation internationale en matière de droits de l'homme n'ait été violée. En d'autres termes, il est très improbable que ce cas de figure se produise, en particulier s'il devait entraîner l'exclusion ou la perte de la citoyenneté et devait frapper un grand nombre de personnes appartenant à une minorité.

43. Il existe quatre principales normes convergentes en matière de droits de l'homme qui sont manifestement de la plus haute importance en ce qui concerne l'apatridie :

- a) Le droit à la nationalité ;
- b) L'obligation de prévenir l'apatridie ;
- c) L'interdiction de la discrimination ;
- d) Enfin, le déni ou la privation arbitraires de la citoyenneté<sup>16</sup>.

44. Les quatre normes susmentionnées s'inscrivent chacune dans une perspective juridique différente, bien qu'il y ait eu des décisions en ce qui concerne les deux dernières normes affirmant que toute forme de déni ou de privation discriminatoires de citoyenneté serait automatiquement considérée comme arbitraire en droit international. Ces quatre normes, qui sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur les législations, les politiques ou les pratiques qui entraînent l'apatridie de millions de personnes appartenant à des minorités, feront l'objet d'un examen plus approfondi dans la version finale du présent rapport, qui doit être présentée en mars 2019.

45. Plus récemment, en particulier en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques qui se voient opposer le déni ou la privation de citoyenneté, le droit à l'égalité sans discrimination revient de plus en plus sur le devant de la scène en tant que l'une des plus rigoureuses dispositions en matière de droits de l'homme qui puisse être invoquée avec succès<sup>17</sup>. Par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu<sup>18</sup> que les autorités de l'Etat avaient refusé d'accorder la nationalité à certains groupes ethniques en se fondant sur leur origine ethnique réelle ou perçue, sur leur religion et/ou sur

<sup>15</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, Avis consultatif sur les amendements proposés à la disposition sur la naturalisation de la Constitution du Costa Rica, OC-4/84, 19 janvier 1984, par. 32.

<sup>16</sup> Un certain nombre d'initiatives africaines récentes, par exemple, mettent davantage l'accent sur cet aspect, notamment la Déclaration d'Abidjan des ministres des États membres de la CEDEAO sur l'éradication de l'apatridie et un projet de protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur des aspects spécifiques du droit à la nationalité et l'éradication de l'apatridie en Afrique, adopté par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2015 et officiellement présenté à l'Union africaine en mai 2017. Le texte du protocole établirait des conditions minimales par lesquelles les États seraient tenus de reconnaître ou d'accorder la nationalité aux personnes ayant des liens étroits avec leur territoire. Dans ce sens, il reconnaît les défis spécifiques causés par l'établissement colonial des frontières en Afrique et le mouvement de la main-d'œuvre avant l'indépendance, les conflits postcoloniaux, ainsi que les faibles taux d'enregistrement des naissances et le style de vie nomade de nombreux peuples africains.

<sup>17</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt du 28 août 2014, *Personnes dominicaines et haïtiennes expulsées c. République dominicaine*, par. 357, et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication 318/06 du 28 février 2015, *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*.

<sup>18</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*.

leur patronyme et que les législations et pratiques existantes relatives à la citoyenneté avaient donné lieu à des politiques discriminatoires à l'égard de personnes appartenant à des minorités ethniques, ce qui a abouti à l'apatridie de centaines de milliers de personnes en Côte d'Ivoire.

46. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, des législations et des pratiques similaires semblent être à l'origine du déni ou de la privation de citoyenneté dont font l'objet les Palestiniens, les Rohingya, les Russes, les Roms, les bidouns, les Haïtiens, les Lhotshampas et d'autres minorités, ce qui représente des millions de personnes. Dans la version finale du présent rapport, le Rapporteur spécial précisera si et de quelle manière les obligations en matière de droits de l'homme seront à prendre en considération.

## **E. Éradication efficace de l'apatridie des minorités**

47. Il est également important de souligner les récentes initiatives constructives et efficaces qui ont été lancées pour remédier à la vulnérabilité ou à la marginalisation particulières des minorités au regard de l'apatridie. Des milliers de personnes autochtones au Costa Rica et au Panama, qui représentent également une minorité numérique dans ces pays, ont vu leur citoyenneté reconnue grâce à la récente campagne d'enregistrement lancée par le Registre d'état civil costaricien et son homologue panaméen, appuyés par le HCR. Les lois relatives à la nationalité dans un certain nombre d'États, y compris récemment à Madagascar, ont été modifiées afin qu'hommes et femmes aient les mêmes droits s'agissant de la transmission de leur nationalité à leurs enfants, dans le cadre de la campagne # J'APPARTIENS du HCR et de l'une des « 10 actions destinées à mettre fin à l'apatridie d'ici 2024 ».

48. La principale initiative du Plan d'action mondial pour mettre fin à l'apatridie : 2014-2024, consiste à « résoudre les situations majeures d'apatridie existantes ». Comme il est souligné dans le présent rapport, les situations majeures d'apatridie dans le monde, touchant plus des trois quarts du nombre total des personnes apatrides, semblent être imputables à des pratiques qui ciblent les minorités, celles-ci se voyant opposer le déni ou la privation de citoyenneté.

49. Bien qu'elles précèdent la campagne actuelle du HCR, il convient d'appeler l'attention sur au moins deux situations où l'apatridie a été éradiquée, ce qui s'est traduit par la reconnaissance ou l'octroi systématiques de la citoyenneté à plus d'un demi-million de personnes appartenant à des minorités dans deux pays exclusivement, ce qui dans l'ensemble représente un nombre considérable d'individus. Au Bangladesh (après 2007 pour les Biharis) et au Sri Lanka (après 2003 pour les Tamouls des domaines ou des plantations), des actions en justice et l'évolution de la législation ont fini par lever les obstacles à l'acquisition ou à la reconnaissance effectives de la citoyenneté de ces minorités. Ce qui donne à penser que le recours à des pratiques spécifiques en vigueur permettrait de montrer comment des mesures similaires pourraient être adoptées afin de résoudre les situations majeures d'apatridie existantes.

50. Le Rapporteur spécial tiendra de nouvelles consultations et discussions avec des acteurs étatiques et des agents non étatiques en vue d'obtenir un retour d'information sur le présent rapport avant la présentation de celui-ci au Conseil des droits de l'homme en 2019. En outre, le thème de l'apatridie sera examiné par le Forum sur les questions relatives aux minorités en novembre 2019. Il y a lieu d'espérer que des directives concrètes seront finalement mises au point après une nouvelle réunion d'experts, qui intégrera le résultat des travaux entrepris précédemment dans ce domaine.

## IV. Conclusions et recommandations préliminaires

51. Le Rapporteur spécial salue le travail exceptionnel accompli par le HCR et par un certain nombre de gouvernements dans la lutte contre l'apatridie, y compris l'usage des bonnes pratiques dans un petit nombre de pays qui ont amendé des dispositions favorisant le déni ou la privation discriminatoires de citoyenneté qui existaient par le passé et touchaient certaines minorités. Il remercie en particulier les multiples organisations internationales et régionales, les gouvernements, les organisations de la société civile et les experts qui ont répondu à son appel à soumissions et ont participé à la consultation régionale d'experts tenue à Bangkok ou l'ont rencontré en 2017 et 2018 aux fins de consultation et de discussion.

52. Il exhorte la communauté internationale et les autres acteurs concernés de poursuivre, en 2018, le débat sur l'examen des liens étroits entre l'apatridie et le déni ou la privation de la citoyenneté, un phénomène qui touche principalement les personnes appartenant à des minorités.

53. Le Rapporteur spécial invite en particulier les États et les autres parties intéressées à poursuivre leur réflexion sur l'apatridie en tant que question qui concerne les minorités et à participer aux activités qu'il a mises au point afin de mener à bien le travail entamé par le présent rapport, y compris l'élaboration éventuelle d'un guide pratique pour éviter que les législations concernant la citoyenneté, qui sont les plus susceptibles d'être impliquées dans des pratiques conduisant à l'apatridie de millions de personnes appartenant à des minorités, ne contreviennent aux quatre normes internationales en matière de droits de l'homme.

54. Le Rapporteur spécial estime que l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les États, doivent redoubler d'efforts si l'on veut que le problème de l'apatridie de quelque 10 millions de personnes, dont plus des trois quarts appartiennent à des minorités, soit réglé de manière efficace. Pour ces raisons, le Rapporteur spécial formule les recommandations préliminaires énoncées ci-après.

55. L'adoption de lois régissant l'acquisition, la reconnaissance ou la perte de la nationalité relève de la prérogative des États, même si les pouvoirs de l'État sont clairement circonscrits par le droit international des droits de l'homme.

56. Les États ne doivent pas arbitrairement ou de manière discriminatoire refuser la citoyenneté aux minorités ou les en priver, car il s'agit là de la cause principale de l'apatridie dans le monde.

57. Le Rapporteur spécial réitère l'invitation qu'avait faite la précédente titulaire du mandat de Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités au HCR et au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de mener une étude pour montrer à quel point l'apatridie est une question qui touche les minorités à travers le monde. Ils devraient notamment, dans ce cadre et dans la mesure du possible, recueillir et analyser des données statistiques ventilées par sexe et selon des critères ethniques, linguistiques et religieux.

58. Les États doivent enregistrer chaque enfant à la naissance et délivrer un extrait d'acte de naissance immédiatement après celle-ci. Les États devraient aussi envisager de lancer des campagnes d'enregistrement et de simplifier les formalités d'enregistrement imposées aux peuples autochtones et aux minorités nomades isolées, qui, en règle générale, sont exclus ou défavorisés par la lourdeur

ou le caractère arbitraire des critères d'enregistrement, ce qui entraînera des difficultés ultérieures lorsqu'ils devront prouver leur nationalité.

59. Les États doivent permettre aux enfants issus de minorités qui, autrement, seraient apatrides, d'obtenir la nationalité du pays dans lequel ils sont nés, quel que soit le statut des parents au regard de l'immigration.

60. Les critères fixés par l'Etat en matière d'octroi de la citoyenneté, notamment en ce qui concerne toute préférence quant aux caractéristiques linguistiques, religieuses ou ethniques, doivent être raisonnables et justifiés de manière à ne pas constituer une forme de discrimination interdite par le droit international.

61. Des précisions supplémentaires sur ce que l'on entend par le déni ou la privation discriminatoires de la citoyenneté s'imposent. Le Rapporteur spécial invite la communauté internationale, les États membres, les organisations internationales et les autres parties intéressées à contribuer à l'élaboration de directives pratiques supplémentaires, notamment leur réalisation dans toutes les langues officielles de l'ONU et leur diffusion par le biais des médias sociaux et autres médias de façon à en assurer l'accès par le plus grand nombre possible de personnes.

62. Le Rapporteur spécial invite le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et d'autres parties intéressées aux échelons international, régional et national à envisager, dans le cadre du Plan d'action mondial pour mettre fin à l'apatridie : 2014-2024, l'organisation d'un forum international en 2019 ou 2020 portant uniquement sur les modalités de mise en oeuvre de l'action 1, qui consiste à résoudre les situations majeures d'apatridie existantes, et plus concrètement celles qui touchent les minorités dans le monde.

## Annexe

### Contributions au rapport

Du 1<sup>er</sup> août 2005 au 1<sup>er</sup> décembre 2016, les titulaires du mandat sur les questions relatives aux minorités ont envoyé 239 communications aux gouvernements. En 2005, première année du mandat, une seule communication a été envoyée. Depuis lors, toutefois, il y a eu une augmentation presque constante, le nombre le plus élevé de communications ayant été envoyé en 2011 (37), lorsque l'actuel titulaire du mandat a pris ses fonctions (voir tableau).

<i>Année</i>	<i>Nombre de communications envoyées</i>
2005	1
2006	10
2007	16
2008	10
2009	10
2010	10
2011	37
2012	30
2013	31
2014	34
2015	29
2016 (jusqu'au 1 décembre)	21
<b>Total</b>	<b>239</b>

#### A. Contribution et participation à la consultation régionale d'experts sur l'apatridie et les droits des minorités, tenue à Bangkok, les 30 avril et 1 mai 2018

<i>Nom et titre</i>	<i>Organisation</i>
José-Maria Arraiza, chef du Programme d'information, de conseil et d'aide juridique (ICLA)	Norwegian Refugee Council, Myanmar
Timnah Baker, chercheuse	Peter McMullin Centre on Statelessness, faculté de droit de Melbourne, Australie
Patrick Balazo, chercheur	Canadian Centre on Statelessness et Justice Centre Hong Kong, Chine
Laura Bingham, juriste hors classe pour l'égalité et la citoyenneté	Open Society Justice Initiative, États-Unis d'Amérique
Helen Brunt, haute fonctionnaire chargée de l'immigration	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Thaïlande
Amal de Chickera, Codirecteur et Cofondateur	Institute on Statelessness and Inclusion, Pays-Bas
Suu Chit, Directeur	The Seagull, Myanmar
Nikola Errington, spécialiste de la protection (apatridie)	HCR, Myanmar

<i>Nom et titre</i>	<i>Organisation</i>
Nicole Girard, Coordonnatrice pour l'Asie du Sud-Est	Groupement pour les droits des minorités, Thaïlande
Khalid Hussain, avocat des droits de l'homme, militant des droits des minorités et Vice-Président	Réseau Asie-Pacifique sur l'apatridie, Bangladesh
Jerald Joseph, Commissaire	Commission des droits de l'homme de la Malaisie
Nina Murray, Responsable des politiques et de la recherche	Réseau européen sur l'apatridie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Jelvas Musau, spécialiste principal de la protection régionale (apatridie) et responsable régional pour l'Asie du Sud-Est	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Pakistan
Maalini Ramalo, responsable de la protection sociale	Développement des ressources humaines dans les zones rurales, Malaisie
Butmao Sourn, Directeur exécutif	Minority Rights Organization (MIRO), Cambodge
Davina Wadley, Coordonnatrice	Réseau Asie-Pacifique sur l'apatridie, Australie
Myo Win, Directeur exécutif	Smile Education and Development Foundation, Myanmar

## B. Réponses données par les Etats, la société civile et d'autres experts à la suite de l'appel à soumissions

### 1. États

<i>État</i>	<i>Réponse</i>
Argentine	Lettre expliquant la législation en matière d'apatridie
Australie	Lettre expliquant la législation en matière d'apatridie
Autriche	Lettre, rapport du HCR intitulé « Mapping statelessness in Austria » et précisions sur la législation relative à la privation de citoyenneté, notamment en ce qui concerne les combattants terroristes étrangers
Azerbaïdjan	Réponse au questionnaire et précisions sur la législation en matière d'apatridie et d'autres aspects
Costa Rica	Réponse au questionnaire et précisions sur la législation en matière d'apatridie et d'autres aspects
Croatie	Réponse générale au questionnaire et lettre expliquant la législation, l'accent étant mis sur les Roms apatrides
Hongrie	Réponse générale au questionnaire en ce qui concerne la législation et les politiques relatives à l'apatridie, et précisions sur l'apatridie pour ce qui est de la Slovaquie
Inde	Réponse directe au questionnaire
Liban	Réponse au questionnaire et précisions sur la législation en matière d'apatridie et d'autres aspects
Mauritanie	Réponse au questionnaire et description de la réponse législative ainsi que des réponses apportées au niveau des politiques ayant trait à l'apatridie
Monténégro	Réponse générale au questionnaire et lettre contenant une explication de la politique et des dispositions législatives en matière d'apatridie

<i>État</i>	<i>Réponse</i>
Portugal	Réponse directe au questionnaire
Ukraine	Réponse directe au questionnaire
États-Unis d'Amérique	Réponse générale traitant de certaines questions figurant dans le questionnaire
Uruguay	Réponse directe au questionnaire

## 2. Institutions nationales de défense des droits de l'homme

<i>Institution</i>	<i>Nature de la réponse</i>
Afghanistan (Commission afghane indépendante des droits de l'homme)	Lettre traitant de certaines questions figurant dans le questionnaire
Argentine (bureau du médiateur)	Réponse directe au questionnaire
Danemark (Institut danois pour les droits de l'homme)	Réponse directe à certaines questions figurant dans le questionnaire
Guatemala (Bureau du Procureur chargé des droits de l'homme)	Réponse directe à certaines questions figurant dans le questionnaire
Serbie (bureau du Protecteur des citoyens)	Réponse générale
Togo (Commission nationale des droits de l'homme)	Réponse directe au questionnaire
Kosovo <sup>a</sup> (Bureau du médiateur)	Réponse générale

<sup>a</sup> Toute référence au Kosovo s'entend ici au sens de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Le Bureau du médiateur au Kosovo a été créé en 2000 par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (Règlement n° 2000/38).

## 3. Organisations internationales

<i>Organisation</i>	<i>Nature de la réponse</i>
Conseil de l'Europe (Équipe Roms et gens du voyage, Direction générale de la démocratie)	Réponse au questionnaire portant sur diverses affaires touchant les Roms dans des pays comme la Serbie, l'Italie, l'Ukraine et autres mesures législatives en cours
HCR	Réponse spécifique au questionnaire portant sur les difficultés auxquelles se heurtent différentes régions, notamment le rapport sur l'apatridie en Europe du Sud-Est
HCR (Tadjikistan)	Réponse directe au questionnaire expliquant le rôle du HCR et les difficultés rencontrées au Tadjikistan aux niveaux législatif et politique pour faire face à l'apatridie

## 4. Organisations de la société civile

<i>Organisation</i>	<i>Nature de la réponse</i>
Réseau européen sur l'apatridie, European Roma Rights Centre, Institute on Statelessness and Inclusion (communication conjointe)	Travaux de recherche sur les Roms et les obstacles à l'obtention de la citoyenneté

<i>Organisation</i>	<i>Nature de la réponse</i>
First Modern Agro Tools Common Initiative Group	Réponse détaillée au questionnaire portant sur l'apatridie touchant la minorité anglophone au Cameroun
Hong Kong Society for Asylum-Seekers and Refugees	Réponse directe au questionnaire, notamment une étude de l'Education University de Hong Kong qui s'emploie à comprendre la situation des demandeurs d'asile, et examine la question de savoir comment l'apatridie touche les demandeurs d'asile à Hong Kong, Chine
Journalists and Writers Foundation	Réponse générale et lutte contre la privation de nationalité des citoyens turcs à l'étranger
Justice Centre Hong Kong	Réponse directe au questionnaire portant sur les questions relatives à l'apatridie à Hong Kong, Chine
Comité letton des droits de l'homme	Réponse directe au questionnaire portant sur certains aspects de l'apatridie en Lettonie
Conseil des Eglises libérien	Réponse directe au questionnaire et diffusion d'un communiqué de presse consacré à l'appel en faveur d'une Journée mondiale des apatrides, couvrant de nombreuses situations en Afrique de l'Ouest et en Asie
Groupement pour les droits des minorités	Réponse spécifique au questionnaire et lutte contre les obstacles engendrés par l'apatridie en Mauritanie
Right to a State (Bénin)	Réponse spécifique au questionnaire, rapport sur l'apatridie au Bénin et levée des obstacles rencontrés pour mettre fin ou remédier à l'apatridie aux niveaux social, politique et législatif au Bénin
Scalabrini Centre of Cape Town et Legal Resource Centre (Afrique du Sud)	Réponse directe au questionnaire, couvrant les problèmes engendrés par l'apatridie en Afrique du Sud et examinant ses causes
United Stateless	Présentation générale et traitement des problèmes d'apatridie aux États-Unis

## 5. Autres experts et réponses

<i>Nom et titre ou affiliation</i>	<i>Nature de la réponse</i>
Ewelina Ochab, chargée de recherche en droit	Rapport général sur le statut de la minorité chrétienne d'Iraq sous l'Etat islamique d'Iraq et du Levant
Vlada Poļisadova, Université de Maastricht	Rapport sur les droits des non-ressortissants en Lettonie
Yana Toom, membre du Parlement européen	Réponse générale sur la façon dont l'apatridie est examinée par le Parlement européen et les textes législatifs européens
William Worster, maître de conférences à l'Université de La Haye	Rapport sur l'apatridie des enfants