

Dénationalisation judiciaire des Dominicains d'origine haïtienne

Liliana Gamboa et Julia Harrington Reddy

Une décision récente du tribunal constitutionnel en République dominicaine, si appliquée dans sa forme provisoire, risque de rendre apatrides des milliers de Dominicains et d'envoyer comme message à d'autres États qu'il est acceptable de procéder à des dénationalisations arbitraires en masse du moment qu'elles ont une base juridique.

En République dominicaine il est devenu pratiquement impossible pour des personnes d'origine haïtienne d'obtenir la nationalité dominicaine et les droits qui s'y rattachent – cela concerne une population dont le nombre varie entre 250 et 500 000 personnes sur une population totale d'environ dix millions¹. Des modifications récentes de la Constitution de la République dominicaine, dont l'interprétation a ensuite été pervertie en 2013 par la Cour constitutionnelle, font augmenter les menaces qui pèsent sur les Dominicains d'origine haïtienne ; en effet même s'ils sont ressortissants dominicains au regard d'une lecture ordinaire de la Constitution, ils risquent de manière permanente de devenir apatrides, selon la définition qu'en donne le droit international.

Depuis longtemps l'État dominicain fait preuve d'énormément de réticence et ne reconnaît qu'à grand peine la nationalité des Dominicains d'origine haïtienne contribuant ainsi fortement à leur marginalisation. De 1929 à janvier 2010, la Constitution dominicaine accordait la nationalité à tous les enfants nés sur le territoire national, à l'exception de ceux nés de parents diplomates ou « en transit » au moment de la naissance. Pendant de nombreuses années, la République dominicaine a argumenté que les individus d'origine haïtienne nés en République dominicaine n'avaient aucun droit à la nationalité dominicaine parce que leurs parents se trouvaient en transit, même lorsque ces familles se trouvaient dans le pays depuis plusieurs générations.

En septembre 2005, la Cour interaméricaine des droits de l'homme est devenue le premier tribunal international à statuer sans ambiguïté sur l'interdiction de la discrimination raciale en matière de nationalité. Dans un jugement qui a fait date, *Yean et Bosico c. République dominicaine*, elle a estimé que par son application discriminatoire de sa Constitution et de ses lois et règlements sur la citoyenneté et l'enregistrement des naissances, la République dominicaine avait rendu apatrides des enfants d'origine haïtienne les

privant ainsi de l'égalité du droit à la protection devant la loi. La Cour a affirmé que : « Même s'il appartient à un État particulier, en vertu de sa souveraineté, de déterminer qui sont ses citoyens, la discrétion de l'État doit être limitée par les droits de l'homme dont l'existence est de protéger les individus contre l'arbitraire des actions de l'État. Plus particulièrement, les États se voient limités dans leur droit discrétionnaire d'accorder la nationalité par leur obligation de garantir une protection égale devant la loi et d'éviter, d'empêcher et de réduire l'apatridie² ».

Malgré le caractère légalement contraignant cette décision de la Cour, celle-ci a eu au niveau national un effet inverse à celui escompté. Déjà en 2004, avant l'affaire *Yean et Bosico*, le gouvernement avait adopté une loi sur la migration qui étendait la définition de « en transit » de manière à y inclure tous les « non-résidents » et en faire une catégorie élargie comprenant quiconque se trouvant dans l'impossibilité de prouver le bien-fondé de son droit de résidence dans le pays. De cette manière, la signification de la disposition relative à la nationalité de la Constitution était transformée sans en changer les termes. Suite à l'affaire *Yean et Bosico* on a assisté à une intensification de l'application de cette loi. Alors qu'il était uniquement prévu de l'appliquer avec effet prospectif, l'agence dominicaine de l'état civil a commencé de l'appliquer rétroactivement en vue de retirer leur nationalité à des Dominicains d'origine haïtienne qu'elle avait antérieurement reconnus comme ressortissants.

Le 26 janvier 2010, la République dominicaine a adopté une Constitution largement révisée qui n'accorde la nationalité qu'aux enfants de « résidents » eux-mêmes nés sur sol dominicain. C'est ainsi que des individus nés en République dominicaine après janvier 2010 et qui ne disposent pas d'un document prouvant la nationalité ou la résidence légale de leurs parents ne sont plus considérés comme des ressortissants dominicains de droit dans la mesure où leurs parents font

mai 2014

maintenant partie de la catégorie des non-résidents – indépendamment de la durée pendant laquelle ils ont eux-mêmes, ou leur famille, vécu en République dominicaine, une durée qui dans certains cas peut s'étendre sur plusieurs générations.

Il est tout aussi préoccupant de constater que ce sont maintenant des documents relatifs à la légalité de la résidence fournis par le gouvernement qui déterminent les droits d'un individu, plutôt que les événements réels. Il est tout à fait possible que les parents ou les grands-parents d'un individu aient eu pleinement droit à la nationalité en vertu de la Constitution dominicaine antérieure, mais que cette preuve leur soit déniée parce que l'État n'a pas la capacité logistique ou bureaucratique ou la volonté de la leur fournir ou pour cause de discrimination. La nouvelle Constitution convertit donc les actions passées de l'État – même si elles étaient erronées ou sujettes à caution au moment où elles ont été commises – en facteurs déterminants pour évaluer aujourd'hui les droits des individus.

Après que l'agence dominicaine de l'état civil a commencé à refuser de leur fournir des documents d'identité, cartes d'identité et extraits de naissance, sans reconnaissance officielle – ou preuve documentaire – de leur nationalité, de nombreux Dominicains d'origine haïtienne ont également commencé à constater une érosion de leur qualité de vie. Dans la mesure où la nationalité joue un rôle de « portail », ce n'est pas uniquement le droit à la nationalité qui est en jeu mais également le droit à une personnalité juridique, à l'égalité devant la loi, à la vie de famille, à l'éducation, à la participation politique et à la liberté de mouvement. Privés de la nationalité qui leur revient de droit, les Dominicains d'origine haïtienne sont condamnés par leur propre gouvernement à un statut permanent d'illégalité dans leur propre pays.

Événements récents

Le dernier coup a été porté par le tribunal constitutionnel le 23 septembre 2013 lorsqu'il a statué que Juliana Deguis Pierre qui était née en République dominicaine en 1984, avait été enregistrée à tort à sa naissance en tant que ressortissante dominicaine. Le tribunal constitutionnel a décidé que ses parents, qui prétendent ne pouvaient pas prouver « la régularité » de leur statut migratoire, étaient donc par défaut « des étrangers » aux fins de la législation nationale dominicaine. En conséquence, Juliana n'avait aucun droit à la nationalité qu'elle avait reçue à la naissance et devait être dénationalisée. Allant encore plus loin, le tribunal constitutionnel

a donné ordre à l'agence dominicaine de l'état civil d'examiner en détail tous les registres de naissance depuis 1929 et d'en retirer tous les individus supposés enregistrés à tort et jusqu'à cette date reconnus comme ressortissants dominicains.

Cette décision du tribunal constitutionnel est sans précédent. Premièrement, par le nombre des personnes touchées: certains observateurs avancent que jusqu'à 200 000 personnes pourraient être rendues apatrides. En effet, le fait d'avoir été reconnus auparavant comme ressortissants dominicains leur interdit de revendiquer la nationalité haïtienne autrement que par le biais d'une naturalisation qui à son tour nécessite d'être résident en Haïti.

Deuxièmement, la décision du tribunal constitutionnel fait preuve d'un mépris flagrant pour l'arrêt légalement contraignant rendu dans l'affaire *Yean et Bosico* et contrevient la Constitution dominicaine qui prévoit que ses propres dispositions ne devraient pas être appliquées rétroactivement et qui maintient qu'au cas où deux autorités juridiques se contrediraient mutuellement le principe le plus protecteur des droits de l'individu devrait prévaloir. Au-delà de la Cour interaméricaine et de la Constitution dominicaine, il existe trois principes fondamentaux des droits de l'homme qui encadrent la réglementation en matière de nationalité: l'interdiction de la discrimination raciale; l'interdiction de l'apatridie; et l'interdiction de la privation arbitraire de la citoyenneté. La décision du tribunal constitutionnel viole ces trois principes.

Les réactions face à cette décision

Cette décision a provoqué des ondes de choc à travers l'ensemble du pays, de la région et plus largement de la communauté des droits de l'homme. Qu'est-ce que cela peut signifier lorsque l'entité chargée d'interpréter la constitution rend une décision contraire aux termes de cette même constitution ? Et dans ce cas, que devient l'état de droit ?

En toute logique, l'exécutif dominicain devrait refuser d'appliquer cette décision par respect pour la constitution elle-même; néanmoins, de nombreux Dominicains, tout en reconnaissant les failles de la décision sont convaincus qu'elle doit être respectée purement et simplement parce qu'elle a été rendue par l'instance juridique la plus haute du pays.

L'UNHCR, l'UNICEF, les États-Unis et l'Union européenne ont rendu publiques des

déclarations faisant état de leur préoccupation. La Communauté des Caraïbes (CARICOM) a été sans équivoque dans sa condamnation de la décision; elle a suspendu l'examen de la demande d'adhésion de la République dominicaine à CARICOM et a instamment demandé par deux fois que la situation soit discutée au sein du Conseil permanent de l'Organisation des États américains. La diaspora dominicaine aux États-Unis semble avoir généralement une attitude critique à l'égard de cette décision – peut-être parce qu'il lui est aisé d'imaginer les répercussions dévastatrices que supposerait l'adoption d'un principe similaire par les États-Unis.

À l'heure actuelle, tous les yeux se tournent vers le président de la République dominicaine, M Médina, qui en tant que chef de gouvernement a pour tâche d'appliquer la décision de la Cour constitutionnelle. Immédiatement après la décision, il s'est excusé auprès des personnes touchées et il a dit qu'il veillerait à ce que personne ne soit dénationalisé; il est ensuite revenu sur ses excuses, déclarant que l'état de droit devait être respecté même si lui-même était préoccupé par les effets humanitaires de la décision; puis il a demandé une analyse et une évaluation du nombre de personnes susceptibles d'être concernées avant d'annoncer finalement que le gouvernement allait procéder à l'application de la décision dans son intégralité.

Dans les trois mois suivant la décision du tribunal constitutionnel, la Commission interaméricaine des droits de l'homme s'est rendue en République dominicaine. Durant cette mission, le président Médina a annoncé qu'une loi exceptionnelle de naturalisation serait soumise au Congrès pour rétablir la nationalité des personnes touchées par la décision et dont la citoyenneté avait déjà été reconnue par l'agence dominicaine de l'état civil. Toutefois, l'adoption de cette loi exceptionnelle de naturalisation a été retardée à plusieurs reprises.

Suivant sa mission en République dominicaine, la Commission a spécifié que la mise en œuvre de la décision du tribunal constitutionnel devrait :

- Garantir le droit à la nationalité des individus à qui ce droit avait été accordé en vertu du système juridique national en vigueur entre 1929 et 2010.
- Ne pas contraindre les personnes techniquement dénationalisées en vertu de la décision du tribunal constitutionnel à l'obligation de

s'enregistrer comme étrangers comme condition préalable à la reconnaissance de leurs droits.

- Veiller à ce que les garanties relatives au droit à la nationalité des personnes touchées par la décision du tribunal constitutionnel soient générales et automatiques, et faire en sorte que ces garanties ne puissent pas être discrétionnaires ou appliquées de manière discriminatoire.
- Veiller à ce que les mécanismes destinés à restaurer ou garantir la citoyenneté soient accessibles financièrement.
- Impliquer la participation de la société civile et des représentants des populations touchées par la décision du tribunal constitutionnel³ dans la mise en œuvre de toutes ces mesures.
- Si ces principes se concrétisent dans le « Plan de régularisation à l'intention des étrangers se trouvant en situation migratoire irrégulière en République dominicaine », les aspects les plus iniques de l'injustice attachée à la décision du tribunal constitutionnel pourraient encore être évités.

Il est maintenant temps pour la communauté internationale de trouver le moyen d'articuler le concept selon lequel il ne suffit pas qu'un jugement soit rendu par une Cour ou un tribunal pour qu'il soit légitime et que « l'état de droit » est une question tout autant de substance que de procédure. Elle devra également trouver le moyen d'augmenter le prix politique à payer par la République dominicaine si la décision du tribunal constitutionnel est appliquée dans sa forme actuelle.

Liliana Gamboa est Chargée de programme en matière d'égalité et de citoyenneté et Julia Harrington Reddy est Conseillère juridique principale en matière d'égalité et de citoyenneté à l'Open Society Justice Initiative.
liliana.gamboa@opensocietyfoundations.org
julia.harringtonreddy@opensocietyfoundations.org
www.justiceinitiative.org

1. Voir Wooding B 'Combattre la discrimination et l'apatridie en République dominicaine', *Revue Migrations Forcées* numéro 32 'Apatrides' www.fmreview.org/fr/pdf/MFR32/09.pdf

2. *Dilcia Yean et Violeta Bosico c. République dominicaine*, Int. Am. Ct. H.R. Cas n° 12.189 (8 septembre 2005).

3. 'Observations préliminaires suite à la visite de la Commission interaméricaine des droits de l'homme en République dominicaine', Commission interaméricaine des droits de l'homme, Santo Domingo, 6 décembre 2013.
www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2013/097A.asp