

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 32
mai 2009

Pas d'identité légale. Peu de droits. Cachés aux marges de la société.

Apatrides



Et des articles sur:

La coopération Europe-Afrique, la Colombie, l'Equateur, les PDI suite aux catastrophes, les politiques de migration en Europe, la santé reproductive en situations d'urgence, des subventions en espèces pour les réfugiés, une série de quatre articles sur la détermination du statut de réfugié... et plus encore.

CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

GRATUIT – NE PEUT ÊTRE VENDU

Revue des Migrations Forcées

Migrations Forcées offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association avec le Conseil norvégien pour les réfugiés.

Personnel

Marion Couldrey & Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)

Musab Hayatli
(Assitant à la rédaction, langue arabe)
Heidi El-Megrissi (Coordinatrice)
Sharon Ellis (Assistante)

Revue Migrations Forcées

Centre d'Études sur les Réfugiés,
Département du Développement
International à Oxford,
University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.
Courriel : fmr@qeh.ox.ac.uk
Téléphone : +44 (0)1865 281700
Skype : fmreview
Télécopie : +44 (0)1865 281730

Droits d'auteur et avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'études sur les réfugiés. Cette publication est en partie financée par une subvention du Département d'Etat des Etats-Unis. Les opinions, avis et conclusions qui y sont exprimés sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par le Département d'Etat des Etats-Unis.

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés. Nous recevons volontiers tout commentaire sur le contenu et la présentation de la revue – veuillez nous envoyer un courriel ou un courrier.

Site internet

www.migrationforcee.org

Conception/design

Art24 (www.art-24.co.uk)

Imprimerie

LDI Ltd www.ldiprint.co.uk

ISSN 1460-9819

Photo de page de couverture :

Une fois leur citoyenneté confirmée, les Biharis au Bangladesh peuvent espérer mener une vie normale après des décennies d'exclusion. UNHCR/G M B Akash



Message de la Rédaction

MIGRATIONS FORCÉES revue

Un « apatride » est une personne qu'aucun État ne reconnaît comme ressortissant. L'apatride ne possède donc ni nationalité, ni citoyenneté (deux termes utilisés de manière interchangeable dans ce numéro) et il n'est protégé par aucune législation nationale, ce qui le rend vulnérable d'une manière souvent inimaginable pour la plupart d'entre nous.

Les conséquences éventuelles de l'apatridie sont profondes et concernent tous les aspects de la vie. Ainsi n'est-il pas toujours possible, lorsque l'on est apatride, de travailler en toute légalité, de devenir propriétaire ou d'ouvrir un compte en banque. De surcroît, les apatrides sont une cible facile pour l'exploitation et le travail à faible coût. Il leur est souvent interdit de s'inscrire à l'école ou à l'université, ou bien de se marier, et il n'ont pas toujours la possibilité de déclarer une naissance ou un décès. Ils n'ont pas le droit de vote et ne peuvent profiter du système judiciaire national.

Comme nous le rappellent Mark Manly et Santhosh Persaud dans leur article publié dans ce numéro, l'apatridie signifie souvent qu'il n'est pas possible de mener sa vie au sein de la société comme n'importe quelle autre personne. Sans accès aux droits, aux services et aux papiers d'identité réservés aux ressortissants, les populations apatrides du monde entier font face à des défis uniques et ont besoin que le régime international relatif aux réfugiés leur apporte des réponses et des instruments de protection spécifiques.

Nous remercions Brad Blitz, Julia Harrington, Indira Goris, Sebastian Köhn et Mark Manly et Santhosh Persaud pour leurs conseils et leur soutien. Nous aimerions aussi remercier les organismes qui ont eu la générosité de financer ce numéro : le Bureau pour la Population, les réfugiés et la migration (PRM) du Département d'Etat des Etats-Unis ; le Projet de justice Société ouverte ; l'Union européenne ; l'Unité apatridie de la Division des services de protection internationale de l'UNHCR ; et le Bureau pour l'Afrique de l'UNHCR. Cette édition est disponible en ligne sur <http://www.migrationforcee.org/apatridie.htm>.

Sondage des Lecteurs : Nous remercions tous les lecteurs qui ont participé à notre sondage et nous ont fait part de leur soutien et de leurs idées. Un résumé des résultats est disponible en page 74 et un rapport détaillé est disponible en ligne sur <http://www.fmreview.org/2008survey.htm>.

Notre liste de diffusion : Nous voulons nous assurer que notre liste de diffusion est bien à jour. Si vos coordonnées ont changé récemment, ou si elles risquent de changer prochainement, veuillez nous en informer (fmr@qeh.ox.ac.uk) et nous faire part de vos nouvelles coordonnées. Cela permettra d'éviter de gaspiller les fonds RMF en correspondance inutile.

Le bureau RMF déménage : Le Centre d'études sur les réfugiés, dont nous faisons partie, déménage avec le reste du Département de développement international d'Oxford. Toutes nos coordonnées resteront les mêmes, sauf nos numéros de téléphone et de fax, qui seront dorénavant : (tél) +44 (0)1865 281700 et (fax) +44 (0)1865 281730. Si vous envisagez de nous rendre visite, notez que l'adresse de notre bureau est maintenant la même que notre adresse postale (voir ci-contre).

Avec nos sincères salutations,

Marion Couldrey & Maurice Herson
Rédacteurs en Chef

Prochains numéros

- RMF 33, prévu pour septembre 2009, sera consacré aux situations de déplacement prolongées.
- RMF 34 (février 2010) sera consacré au déplacement en milieu urbain. Notre appel d'articles est disponible sur <http://www.fmreview.org/urban-displacement/>. La date-limite pour soumettre vos articles est le 28 septembre (notez que ce délai a été prolongé).
- RMF 35 (juin 2010) sera consacré à l'handicap et le déplacement.

Veuillez consulter <http://www.migrationforcee.org/aparaitre.htm> pour de plus amples informations.



Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne. Les opinions exprimées ici ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'opinion officielle de l'Union européenne.

FMR 32 table des matières

| | |
|--------------------------------|----------|
| Message de la Rédaction | 2 |
|--------------------------------|----------|

L'apatridie

| | |
|---|----------|
| Qu'est-ce que l'apatridie et pourquoi est-ce une question importante ? | |
| Indira Goris, Julia Harrington et Sebastian Köhn | 4 |

| | |
|---|----------|
| Comment l'UNHCR répond à l'apatridie | |
| Mark Manly et Santhosh Persaud | 7 |

| | |
|--|-----------|
| Rhakine du Nord: une prison ouverte pour les Rohingya | |
| Chris Lewa | 11 |

| | |
|---|-----------|
| « Le sol sous nos pieds n'est pas le nôtre » | |
| Kristy Crabtree | 14 |

| | |
|---|-----------|
| Ethiopie – Erythrée : l'apatridie et la succession d'Etats | |
| Katherine Southwick | 15 |

| | |
|--|-----------|
| « Suis-je apatride parce que je suis nomade ? » | |
| Ekuru Aukot | 18 |

| | |
|---|-----------|
| Les Nubiens du Kenya : combattre l'apatridie | |
| Adam Hussein Adam | 19 |

| | |
|---|-----------|
| La campagne pour l'enregistrement universel des naissances | |
| Simon Heap et Claire Cody | 20 |

| | |
|---|-----------|
| Combattre la discrimination et l'apatridie en République dominicaine | |
| Bridget Wooding | 23 |

| | |
|---|-----------|
| Campagnes internationales et développements politiques | |
| Brad Blitz | 25 |

| | |
|--|-----------|
| Réduire l'apatridie de facto au Népal | |
| Paul White | 28 |

| | |
|---------------------------------------|-----------|
| Biharis: la fin de l'apatridie | |
| Khalid Hussain | 30 |

| | |
|------------------------------|-----------|
| Enfance et apatridie | |
| Maureen Lynch et MelanieTeff | 31 |

| | |
|---|-----------|
| Les personnes apatrides Thaïlandaises au Japon | |
| Chie Komai et Fumie Azukizawa | 33 |

| | |
|---|-----------|
| Combattre l'apatridie : la perspective d'un gouvernement | |
| Nicole Green et Todd Pierce | 34 |

| | |
|--|-----------|
| Nulle part où aller : l'apatridie en Israël | |
| Oded Feller | 35 |

| | |
|--|-----------|
| Les tribus oubliées de l'Arabie | |
| Abbas Shiblak | 37 |

| | |
|--|-----------|
| Nowhere People : Gens de nulle part | |
| Greg Constantine | 40 |

| | |
|--|-----------|
| Le flou juridique de la détention | |
| Katherine Perks et Jarlath Clifford | 42 |

| | |
|---|-----------|
| Le droit à la propriété des Roms au Monténégro | |
| Jose-Maria Arraiza et Linda Öhman | 43 |

| | |
|--|-----------|
| Les Roms apatrides en Macédoine | |
| Joanne van Selm | 46 |

| | |
|--|-----------|
| N'oublions personne, protégeons tout le monde | |
| Gábor Gyulai | 48 |

| | |
|---|-----------|
| L'apatridie et le droit à la citoyenneté | |
| Matthew J Gibney | 50 |

Articles généraux

La détermination du statut de réfugié

| | |
|---|-----------|
| L'UNHCR et la détermination du statut de réfugié | |
| Richard Stainsby | 52 |

| | |
|--|-----------|
| La détermination du statut de réfugié : trois défis | |
| Martin Jones | 53 |

| | |
|--|-----------|
| Déterminer le statut de réfugié en Afrique australe | |
| Michael S Gallagher | 55 |

| | |
|--|-----------|
| La protection des réfugiés en Turquie | |
| Rachel Levitan | 56 |

| | |
|---|-----------|
| Une carence institutionnelle pour les personnes déplacées par les catastrophes | |
| Roberta Cohen | 58 |

| | |
|--|-----------|
| Réfugiés colombiens en Équateur : des besoins auxquels personne ne répond | |
| Marie-Hélène Verney | 60 |

| | |
|---|-----------|
| Coopération Europe-Afrique au Mali | |
| Louis Michel | 62 |

| | |
|--|-----------|
| Vers un système de réglementation paneuropéen | |
| Alexandra Strang | 63 |

| | |
|--|-----------|
| Le retour et la réadmission dans les politiques migratoires des Etats | |
| Jean-Pierre Cassarino | 65 |

| | |
|---|-----------|
| Iran: trafic de migrants et traite des êtres humains | |
| Nasim Sadat Hosseini-Divkolaye | 66 |

Contributeurs réguliers

| | |
|--|-----------|
| RAISE : Médecine de la reproduction et situations d'urgence : comment éviter des souffrances inutiles | |
| Maaïke van Min | 68 |

| | |
|---|-----------|
| UNHCR : Les subventions en espèces | |
| Vicky Tennant et Franziska Troeger | 70 |

| | |
|---|-----------|
| Brookings-Bern : Les déplacements internes et la construction de la paix en Colombie | |
| Elizabeth Ferris | 71 |

| | |
|--|-----------|
| NRC : Une dernière chance pour les victimes en Colombie | |
| Jacob Rothing et Richard Skretteberg | 72 |

| | |
|--|-----------|
| IDMC : Les anciens ouvriers agricoles apatrides au Zimbabwe | |
| Katinka Ridderbos | 73 |

| | |
|--|-----------|
| Résultats du sondage des lecteurs de la Revue des Migrations Forcées 2008 | |
| | 74 |

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| Lettre d'un camp de réfugiés | 76 |
|-------------------------------------|-----------|

Qu'est-ce que l'apatridie et pourquoi est-ce une question importante ?

Indira Goris, Julia Harrington et Sebastian Köhn

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le droit à une nationalité est apparu dans le droit international mais il demeure difficile à définir et il est rarement respecté.

Pour beaucoup d'entre nous, la question de la citoyenneté se pose lorsque nous voyageons à l'étranger, lorsque les Jeux Olympiques ont lieu ou lorsque nous votons dans des élections nationales. Nous ne pensons pas à notre nationalité au jour le jour. Pour d'autres, la citoyenneté reste toutefois une question omniprésente, ainsi qu'un obstacle fréquent. Etant donné que la reconnaissance d'une nationalité¹ s'accompagne de toute une kyrielle de droits, tels que l'éducation, la santé, l'emploi et l'égalité devant la loi, les personnes ne possédant pas de nationalité - c'est-à-dire les « apatrides » - représentent une des populations les plus vulnérables au monde.

L'inclusion d'un droit à la nationalité dans l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, tout autant que l'ensemble de cette déclaration, avait été motivée par le besoin de répondre aux atrocités commises lors de la seconde guerre mondiale, comme les dénationalisations massives et les vastes mouvements de population. Des centaines de milliers de Juifs ayant survécu au génocide perpétré par les Nazis avaient fui leur pays natal, des millions d'Allemands d'origine avaient été expulsés des États d'Europe de l'Est et des millions de Polonais, d'Ukrainiens, de Biélorusses et d'autres populations minoritaires de l'Union soviétique avaient été expulsés par la force ou avaient fui pour des raisons de sécurité.

Selon les estimations, il se trouve aujourd'hui entre 11 et 15 millions d'apatrides dans le monde. Non seulement n'y a-t-il aucune volonté systématique de recueillir des données fiables, mais des divergences sont aussi apparues quant aux populations à inclure sous le terme générique d'apatrides. Il existe un consensus général pour que soient prises en compte les personnes apatrides *de jure* (légalement), c'est-à-dire les individus qui ne sont considérés juridiquement comme étant ressortissants d'aucun pays. Cependant, il existe des millions de

personnes qui n'ont pas été officiellement privées de leur nationalité mais qui n'ont pas pour autant la possibilité de prouver leur nationalité ou, bien qu'ils possèdent des papiers d'identité, qui ne peuvent jouir de nombreux droits humains dont jouissent les autres citoyens. Ces personnes peuvent donc être définies comme apatrides *de facto*, c'est-à-dire apatrides dans les faits, même s'ils ne le sont pas aux yeux de la loi. Ainsi ces personnes ne peuvent-elles pas compter sur le pays dont elles sont citoyennes pour garantir leur protection.

Bien que les individus qui possèdent légalement une nationalité et les droits qui l'accompagnent, considèrent en général ces derniers comme acquis, ils se situent généralement quelque part entre, d'un côté, la citoyenneté complète et effective et, d'un autre côté, l'apatridie *de jure*, selon laquelle les individus ne possèdent ni citoyenneté officielle, ni les droits qui vont avec. Entre ces deux extrêmes se trouvent les millions d'apatrides *de facto* ne bénéficiant d'aucune protection concrète.

Les origines de l'apatridie sont multiples : un État peut simplement cesser d'exister et certaines populations n'obtiennent pas la nationalité de l'État qui lui succède ; les circonstances politiques peuvent dicter des changements dans la manière dont les lois sur la citoyenneté sont appliquées ; le refus d'octroyer la nationalité peut être utilisé pour persécuter une minorité ethnique ; ou un groupe peut vivre dans une région frontalière et traverser souvent la frontière, si bien que chacun des États concernés refuse de leur accorder la citoyenneté. Certains individus deviennent aussi apatrides à cause de circonstances personnelles, plutôt que suite aux persécutions dont est victime le groupe auquel ils appartiennent. L'apatridie peut aussi survenir suite à des différences juridiques entre pays, ou parce que les individus renoncent à leur nationalité sans toutefois en acquérir une nouvelle, ou encore parce que les parents ne déclarent tout simplement pas la naissance de leur

enfant. Enfin, une nouvelle catégorie pourra éventuellement venir renforcer les rangs des apatrides : les petites îles que le changement climatique condamne à être submergées par la mer, et dont la population entière se retrouvera apatride.

L'apatridie dans les faits

Les apatrides font face à une variété de problèmes, selon leur lieu de résidence et la raison de leur apatridie. En général, vu qu'ils n'ont pas de documents d'identité permettant de prouver leur nationalité, ils ne peuvent ni voter, ni participer à la vie politique, ni obtenir de documents de voyage, ni accéder aux nombreux services offerts par le gouvernement et ni obtenir un emploi. Par exemple, dans l'Union européenne (UE), les apatrides, tout comme les autres non-ressortissants, n'ont généralement pas le droit de vote ni de postuler pour certains emplois du secteur public. Dans certains États de l'UE, un grand nombre d'apatrides (tels que les « personnes effacées » de Slovaquie²) se voient systématiquement refuser tout accès aux soins de santé et à l'éducation dont bénéficient les ressortissants. En Malaisie, les enfants apatrides de Selangor et de Sabah n'ont souvent pas le droit de suivre une éducation élémentaire. Quant au Niger, il menace depuis des années d'expulser en masse les centaines de milliers d'Arabes mahamidés³ du pays.

La plupart d'entre nous ne pensons jamais à notre nationalité car nous l'acquérons à la naissance. En effet, les deux principes les plus fréquemment utilisés pour accorder la citoyenneté sont employés au moment de la naissance : en termes juridiques, *jus soli* et *jus sanguinis*, c'est-à-dire le « droit du sol » et le « droit du sang » respectivement. Selon le *jus soli*, les personnes nées sur le territoire d'un pays ont le droit d'en acquérir la citoyenneté, sauf pour certaines exceptions courantes telles que les enfants de diplomates étrangers. Le *jus sanguinis*, lui, confère la citoyenneté aux enfants dont les parents sont citoyens d'un pays donné. Historiquement, le droit international n'a exprimé aucune préférence quant à ces deux principes, et le régime juridique de nombreux pays est en fait un mélange de ces derniers. Pour les personnes qui n'obtiennent pas de nationalité à

la naissance ou qui ont besoin d'en changer, la plupart des pays permettent, du moins en principe, d'acquérir leur nationalité par naturalisation. Dans certains pays, il existe aussi la possibilité, toutefois limitée, d'obtenir la citoyenneté par un processus nommé « enregistrement » ou « déclaration ».

Parmi les raisons pour lesquelles les personnes se voient refuser la nationalité ou privées de celle-ci, devenant ainsi apatrides, la discrimination ethnique ou raciale tient une place prééminente. La dénaturalisation puis l'expulsion de dizaines de milliers de citoyens mauritaniens noirs en 1989 avait été motivée par des raisons raciales. En Estonie, les Russes ethniques ont essayé de se battre contre l'apatridie depuis l'indépendance en 1991.⁴

La discrimination envers les femmes est aussi un facteur important de la création ou de la perpétuation de l'apatridie. De nombreux pays au monde ne possèdent toujours pas de lois sur la citoyenneté qui s'appliquent de manière égale aux

hommes et aux femmes. Dans les pires situations, les femmes perdent leur nationalité si elles épousent un étranger et elles n'ont pas le droit de transmettre leur nationalité à leurs enfants. Au Swaziland, la constitution adoptée en 2005 stipule que tout enfant né après l'entrée en vigueur de cette constitution ne peut devenir citoyen que si son père est aussi citoyen. Si l'on considère la seule Afrique, plus de 20 pays refusent d'accorder aux femmes le droit de transmettre leur nationalité à leur époux. Toutefois, certains progrès ont eu lieu : au Botswana, au début des années 1990, la Constitution a été modifiée après que la constitutionnalité de la Loi sur la Citoyenneté a été contestée devant les tribunaux, car elle introduisait des discriminations à l'encontre des femmes. Plusieurs pays nord-africains ont aussi fait de grands progrès ces 15 dernières années dans le but de mettre fin à la discrimination gouvernementale contre les femmes, en retirant toute mention du sexe de leurs lois sur la citoyenneté. Néanmoins, un long chemin reste à faire dans de nombreux pays du globe.

Lois relatives à l'apatridie

Le droit international reconnaît traditionnellement le pouvoir discrétionnaire des États en ce qui concerne la définition de la nationalité et les critères d'éligibilité pour l'obtenir. L'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme le droit à une nationalité en général mais ne donne aucune indication permettant de donner à un État particulier la responsabilité d'octroyer la citoyenneté. C'est peut-être pourquoi le droit à une nationalité n'a attiré que peu d'attention au niveau international et s'est développé si lentement. Toutefois, tout comme le pouvoir discrétionnaire des États a été limité dans certains domaines par les normes établies par les droits humains, les droits et les pratiques relatives à la citoyenneté doivent être conformes aux principes du droit international des droits humains.

À l'origine, les normes permettant d'empêcher l'apatridie devaient être incluses dans un Protocole à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés mais l'impatience de répondre à la situation de la multitude de réfugiés d'après-guerre a entraîné l'adoption de la Convention sans que le Protocole n'y soit inclus. L'action contre l'apatridie a donc été retardée jusqu'à l'adoption de la Convention relative au statut des apatrides⁵ en 1954. Puis, en 1961, c'est la Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui a été adoptée.

La Convention de 1954 affirmait que les droits fondamentaux des apatrides devaient être protégés ; la Convention de 1961 établissait un cadre afin d'éviter de futurs cas d'apatridie, en obligeant les États à éliminer et prévenir l'apatridie, par la voie légale et en pratique. En particulier, les États n'ont pas le droit de priver une personne de sa citoyenneté, que ce soit arbitrairement ou d'une manière qui la rendrait apatride. Alors que les États conservent un large contrôle sur les conditions d'accession à la nationalité, leur capacité à retirer à quelqu'un sa nationalité est bien plus limitée. Cependant, contrairement à la Convention sur les réfugiés, les deux Conventions relatives à l'apatridie n'ont pas été ratifiées par un grand nombre de pays.

En plus des deux traités abordant de manière spécifique l'apatridie, d'autres instruments internationaux de protection des droits humains ont vu le jour depuis l'adoption des principes de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, qui



Quelques 4 000 réfugiés Rohingya de Birmanie/Myanmar ont établi un camp sordide non officiel, à l'extérieur du Camp de Réfugiés officiel de Kutupalong, au Bangladesh.

limitent le pouvoir discrétionnaire des États en ce qui concerne les questions de nationalité. Ces traités ont peu à peu élargi la portée et renforcé le contenu du droit à une nationalité,⁶ en particulier le droit à ne pas être privé arbitrairement de sa nationalité.



UNHCR/C. Doan

citoyenneté, ainsi que la sécurité et les droits qui l'accompagnent. En d'autres mots, le droit d'une personne à obtenir une citoyenneté devrait s'appliquer dans le pays auquel cette personne est la plus profondément liée. De cette manière, la citoyenneté permet l'exercice le plus

complet possible des droits et des devoirs sociaux, économiques et politiques.

En l'absence de traité international amplement ratifié et qui définirait les critères d'octroi de la citoyenneté, un principe semble émerger, selon lequel la nationalité est définie comme un « lien réel et authentique » entre l'individu et l'État. Ce principe prend surtout en compte les « liens factuels » comme

fondement du droit à une nationalité, déterminés par « [...] la résidence habituelle de l'individu en question [...], ses centres d'intérêts, ses liens familiaux, sa participation à la vie publique, l'attachement qu'il/elle démontre à un pays particulier et le transmet à ses enfants [...] »⁷

L'application de ce principe permettrait de résoudre la plupart des cas d'apatridie de facto à travers le monde, et certainement ceux ou certains groupes, victimes de discrimination ethnique, se sont vus refuser la citoyenneté alors qu'ils résident dans le pays depuis des générations, ainsi que ceux provoqués par l'incapacité des femmes de transmettre leur nationalité à leur mari ou à leurs enfants. L'utilité du « lien réel et authentique » comme critère de citoyenneté est encore accentuée par le fait que ce lien reflète de manière significative la volonté et le désir de la personne d'appartenir à un pays.

Si le droit international des droits de l'homme garantissait le principe du lien authentique, cela pourrait obliger les États à accorder la citoyenneté aux individus qui ne profitent ni du régime de jus soli, ni de celui de jus sanguinis.

Conclusion

Le monde a encore bien du chemin à parcourir avant que le droit à la nationalité ne soit garanti. La

communauté internationale doit entreprendre les actions suivantes :

- encourager une plus large compréhension des différentes formes d'apatridie et de leurs conséquences tragiques
- faire respecter les normes existantes relatives aux droits humains - telles que l'interdiction de la discrimination et l'application régulière de la loi - contre les régimes de citoyenneté qui sont à première vue discriminatoires ou encore arbitraires
- faire respecter les normes juridiques au niveau national et international afin de réduire de manière significative les cas d'apatridie
- exercer une pression politique plus importante sur les États pour que ceux-ci reconnaissent leur responsabilité quant à la protection des individus en tant que citoyens.

Une plus grande reconnaissance des carences normatives actuelles concernant la nationalité devrait encourager la création de normes nouvelles et plus robustes, qui exigeraient des États d'octroyer la nationalité et de s'abstenir de priver arbitrairement les individus de leur citoyenneté. Les États pourraient bien sûr être réticents à accepter encore un autre principe qui limiterait leurs actions - mais cela n'a-t-il pas été le cas pour chacun des droits humains ?

Indira Goris (igoris@justiceinitiative.org) est administratrice de programmes pour l'Égalité et la Citoyenneté, Sebastian Köhn (skohn@justiceinitiative.org) est assistant de programmes pour l'Égalité et la Citoyenneté, et Julia Harrington (jharrington@justiceinitiative.org) est juriste pour l'Égalité et la Citoyenneté, auprès du Projet de justice Société ouverte (<http://www.justiceinitiative.org>).

1. Dans cet article, les termes « citoyenneté » et « nationalité » sont utilisés de manière interchangeable.
2. En 1996, le gouvernement slovène a littéralement effacé du registre des citoyens le nom de 18 305 individus. Ces individus ont été transférés sur un registre recensant les étrangers résidant illégalement en Slovaquie, et l'accès aux services sociaux leur a depuis été interdit. Voir http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103920
3. Les problèmes que rencontrent les Arabes mahamides sont aussi communs parmi les autres communautés pastorales résidant dans des régions frontalières. Voir article p18.
4. En novembre 2008, le gouvernement estonien a annoncé que 7.9 % de la population totale du pays était de nationalité « indéterminée ».
5. <http://www.unhcr.org/home/PUBL/3d4ab674.pdf>
6. Voir p10: 'Apatridie et nationalité: instruments juridiques'
7. Selon la déclaration de la Cour pénale internationale lors du procès Nottebohm de 1955 (Liechtenstein vs Guatemala).

La Vietnamiennne Nguyen Thi Phuong, à droite, devant la demeure de sa mère Mai Thi Lieu. Phuong a épousé un Taïwanais mais son mari l'a abandonnée après qu'elle ait donné naissance à deux filles et non à des garçons. En ce moment, elle ne possède ni la citoyenneté Vietnamiennne, ni Taïwanaise.

De manière générale, le droit international défend avec force le droit à une nationalité et accorde une protection spéciale aux groupes vulnérables vis-à-vis de ce droit. Bien que le décompte des États signataires des instruments internationaux en question varie, la vaste majorité des États sont parties d'un ou de plusieurs traités garantissant le droit à la citoyenneté. Les enfants sont le groupe dont le droit à la nationalité bénéficie du plus grand nombre de protections, ce qui est logique puisque la naissance est un moment crucial pour obtenir la citoyenneté et que les enfants ont particulièrement besoin de la protection et des services de l'État.

Le lien entre État et individu

Cependant, il existe toujours une véritable carence normative dans le droit international. En particulier, malgré le droit de toute personne à une nationalité selon le droit international, ce dernier ne donne en général aucune information quant aux procédures et aux critères permettant d'établir un lien de nationalité entre un État et un individu.

Lorsque l'on considère le *jus soli* et le *jus sanguinis*, l'on se rend compte que ces deux principes sont essentiellement l'expression de critères de citoyenneté basés sur le bon sens, prenant principalement en compte l'endroit où l'individu semble vouloir passer sa vie, et où il semble donc avoir le besoin ou le désir d'obtenir la

Comment l'UNHCR répond à l'apatridie

Mark Manly et Santhosh Persaud

L'UNHCR, tout comme d'autres acteurs, multiplie ses efforts pour répondre à la question de l'apatridie. Toutefois, l'impact de l'apatridie au niveau mondial n'est pas encore suffisamment bien compris et beaucoup reste encore à faire.

En termes juridiques, être apatride signifie qu'aucun État ne vous considère, selon ses lois, comme l'un de ses ressortissants. Les conséquences pratiques de cette situation sont très profondes. Par exemple, les apatrides ne sont généralement pas reconnues comme des personnes devant la loi et font face à de grandes difficultés pour voyager, se marier et accéder à l'éducation ou aux soins de santé. En résumé, être apatride signifie souvent qu'il est impossible de vivre sa vie comme les autres au sein de la société¹.

Depuis sa création, l'UNHCR s'efforce d'offrir une protection internationale et de trouver des solutions durables pour les réfugiés apatrides qui sont couverts par son Statut et par la Convention de 1951. L'UNHCR a aussi activement participé à l'élaboration des deux instruments mondiaux portant sur l'apatridie : la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. En 1974, l'Assemblée générale de l'ONU a désigné l'UNHCR comme l'organisme auquel les personnes demandant à être couvertes par la Convention de 1961 devaient s'adresser afin que leur demande soit examinée et afin d'obtenir une assistance lors de la présentation de cette demande aux autorités.

L'augmentation massive du nombre d'apatrides due à l'éclatement de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie et à l'émergence de nouveaux pays à la place de ces derniers, au début des années 1990, a mis en lumière le besoin pour une action internationale plus efficace face à l'apatridie. En conséquence, l'Assemblée générale de l'ONU a confié à l'UNHCR un mandat mondial visant à prévenir et réduire l'apatridie et à protéger les apatrides. Le mandat de l'UNHCR comprend donc deux éléments distincts : répondre aux situations d'apatridie à travers le monde et aider à résoudre les cas d'apatridie qui peuvent apparaître selon la Convention

de 1961. Les efforts de l'UNHCR ont jusqu'alors été facilités par plusieurs développements au niveau international.

L'évolution du contexte international

Derrière l'étiquette « apatride » se cachent de nombreux problèmes, dont beaucoup sont particulièrement complexes, tels que la déclaration des naissances, la législation portant sur la nationalité, la succession d'États, la migration et le droit international. Toutefois, alors que le pouvoir discrétionnaire souverain des États vis-à-vis de la nationalité s'est progressivement érodé depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, c'est au bout du compte aux États qu'il en revient d'agir pour prévenir et réduire l'apatridie. L'UNHCR ne peut se substituer aux États. Ce que l'UNHCR peut faire, néanmoins, c'est de documenter les écarts entre les cadres juridiques et administratifs et d'offrir son assistance pour réduire ceux-ci. L'acquisition d'une nationalité est étroitement associée au sentiment « d'appartenir » à une société et ainsi l'acquisition de la nationalité par un étranger dépendra en grande partie de la volonté politique. Lorsqu'il existe la volonté politique d'agir, des problèmes qui avaient l'air insolubles peuvent être résolus.

Heureusement, un plus grand nombre d'acteurs sont aujourd'hui impliqués et leurs efforts collectifs aident indubitablement à renforcer la volonté politique des États. Le Conseil de l'Europe a non seulement adopté des conventions relatives à la nationalité et à l'apatridie, mais aussi mandaté un comité d'experts pour formuler des recommandations concernant les mesures qui permettraient de concrétiser le droit des enfants à une nationalité. L'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique a adopté une résolution relative à l'identité juridique et l'apatridie en 2006. Certains États, comme l'Indonésie, le Népal, le Bangladesh et l'Ukraine,

ont essayé de résoudre la question de l'apatridie dans leur propre pays, montrant ainsi l'exemple. D'autres, tels que les États-Unis, ont donné une place de plus en plus prioritaire à l'apatridie dans leur programme de politique étrangère. Des ONG telles que Refugees International et le Projet de justice Société ouverte entreprennent de nombreuses recherches et activités de mobilisation au sujet de l'apatridie². Enfin, l'apatridie suscite un intérêt croissant parmi les cercles universitaires.

Il est également important de noter que les normes juridiques internationales sont de plus en plus adéquates. Les traités mondiaux et régionaux ainsi que le « droit souple » forment un réseau de normes de plus en plus complètes sur les questions liées à la prévention et à la réduction de l'apatridie et à la protection des droits humains des apatrides.³ Grâce en grande partie à la campagne continue de l'UNHCR, le nombre d'États participant aux deux traités élaborés spécialement pour répondre à l'apatridie a augmenté petit à petit mais de manière significative. Ainsi, le nombre de signataires de la Convention de 1954 s'élève-t-il aujourd'hui à 63 États. Bien que le nombre d'États parties à la Convention de 1961 soit inférieur, ces dernières années ont vu leur nombre progresser constamment : depuis 2005, elle a été signée par des États aussi divers que la Roumanie, le Sénégal, le Rwanda, la Nouvelle-Zélande, le Brésil et la Finlande, pour atteindre aujourd'hui un total de 35 États parties.

Il existe aussi une variété de traités régionaux et universels qui réglementent les questions liées à la nationalité et l'apatridie, y compris l'interdiction des discriminations basées sur la race et le sexe, et l'obligation pour les États d'accorder la nationalité dans certaines circonstances spécifiques.

Identification de l'apatridie

Pour résoudre le problème de l'apatridie, il faudra inévitablement en comprendre l'étendue, les causes et les conséquences. Les apatrides sont, sous bien des aspects, le « peuple oublié » absolu, et leur identification reste un défi majeur. Bien



Une ouvrière agricole d'origine Indienne devant sa demeure, sur la propriété fermière de Chrystler, à Kotagala, au Sri Lanka. Une loi de 2003 a permis aux travailleurs agricoles Tamoul d'origine Indienne d'obtenir la citoyenneté si leurs familles résidaient au Sri Lanka depuis 1964. De nombreux travailleurs agricoles apatrides ont reçu la citoyenneté automatiquement sur déclaration spéciale, toutefois les campagnes de citoyenneté ne les ont pas tous atteints.

gouvernement afin de moderniser l'enregistrement des naissances et de faciliter l'obtention, pour toute personne, de la preuve de son identité, y compris de sa nationalité.

Campagnes de citoyenneté

Faisant face à des situations d'apatridie à grande échelle et souvent prolongées, un certain nombre de gouvernements ont mis en place des campagnes de citoyenneté, comprenant des mesures telles que l'octroi de la nationalité pour les personnes étant nées ou résidant sur le territoire, l'enregistrement des apatrides et la délivrance de documents prouvant la nationalité. Par exemple, en 2003, l'UNHCR a conseillé et apporté un soutien opérationnel à une campagne de citoyenneté au Sri Lanka. Plus

de 190 000 Tamouls anciennement apatrides, qui avaient été réinstallés sur les plantations de thé pour y travailler, ont ainsi obtenu la preuve de leur nouvelle citoyenneté sri-lankaise. En 2007, le Népal a délivré une preuve de leur nationalité à plus de 2,6 millions de personnes. Plus récemment, le Turkménistan a conduit une campagne d'enregistrement, avec le soutien de l'UNHCR, lors de laquelle quelque 12 000 personnes de nationalité non déterminée ont fait une demande de naturalisation et en attendent maintenant la décision.

Les procédures d'obtention de la nationalité sont souvent inconnues des personnes apatrides ou sont si complexes que de nombreuses personnes ne les comprennent pas. De plus, à cause des coûts associés aux déplacements et à l'obtention de documents et de photographies, les personnes ont souvent besoin de trouver une assistance financière pour des choses aussi fondamentales que de déclarer la naissance d'un enfant ou de rassembler les documents nécessaires pour se faire naturaliser. Il est donc essentiel d'informer le public sur les campagnes et les procédures et de lui offrir une assistance pratique.

En Ukraine, l'UNHCR travaille en collaboration avec l'ONG Assistance depuis des années afin de disséminer les informations concernant les procédures de naturalisation et d'offrir une assistance juridique aux personnes apatrides ou qui risquent de le devenir. Des activités identiques sont menées en Serbie par l'ONG Praxus et le Centre humanitaire pour l'intégration et la tolérance. Un projet avec le Conseil norvégien pour

souvent, les apatrides vivent en marge de la société et sont, en quelque sorte par définition, « non dénombrés ». Les États sont parfois réticents à recueillir des données plus détaillées à leur sujet car c'est un exercice politiquement sensible. En conséquence, les statistiques sur l'apatridie à travers le monde restent inexactes. L'UNHCR a publié des données au niveau national portant sur 54 pays et un total de 3 millions de personnes ; toutefois, il estime qu'il y aurait probablement quelque 12 millions d'apatrides dans le monde.

Étant donné que l'identification de l'apatridie va au-delà des rapports statistiques, l'UNHCR a entrepris ou financé des recherches universitaires et orientées sur les politiques ; des études sur des pays spécifiques et des recherches sur le terrain, telles qu'une étude de l'apatridie au Canada⁴ ; et des recherches sur la population bihari ou de langue urdu au Bangladesh.⁵

Prévention et réduction

C'est aux États qu'incombe la responsabilité initiale de prévenir et réduire l'apatridie. L'un des objectifs du travail de l'UNHCR est donc la promotion de l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Cette Convention est particulièrement importante car elle établit un ensemble de règles communes, alors que l'apatridie est le résultat de démarches souvent divergentes adoptées par les États envers la nationalité. Néanmoins, tous les États devraient introduire des garanties contre l'apatridie, qu'ils soient ou non parties de la Convention de 1961.

L'Assemblée générale de l'ONU a spécifiquement demandé à l'UNHCR

« d'offrir les services techniques et les conseils appropriés en ce qui concerne la préparation et l'entrée en vigueur d'une législation nationale ». L'UNHCR a donc offert de tels conseils à des dizaines de gouvernements aux quatre coins du globe, tout autant sur la prévention que sur la réduction de l'apatridie. En outre, l'UNHCR a collaboré avec l'Union interparlementaire afin de publier *Nationalité et apatridie : Un guide pour les parlementaires*, qui a depuis été traduit en 16 langues.⁶

Même les États qui ne font pas parties de la Convention de 1961 peuvent introduire des garanties au sein de leur législation nationale afin de prévenir et réduire l'apatridie. En dispensant des conseils techniques, l'UNHCR s'inspire des garanties présentes dans le texte de la Convention mais fait aussi référence à d'autres traités portant sur les droits humains. Par exemple, il fait campagne pour que les États garantissent que la nationalité soit acquise par tous les enfants nés sur leur territoire, si l'absence de cette nationalité les rendaient apatrides. Cette garantie est explicitement exprimée dans plusieurs traités régionaux et, en conséquence, plus de 90 États ont déjà l'obligation d'accorder la nationalité aux enfants nés dans un tel contexte.

Toujours dans le domaine de la prévention, l'absence d'acte de naissance peut s'avérer être un obstacle insurmontable, empêchant les personnes de prouver leur nationalité héréditaire (puisqu'elles ne peuvent prouver qui sont leurs parents) ou la nationalité du territoire sur lequel elles sont nées (puisqu'il n'existe aucune preuve de leur lieu de naissance). En Serbie, l'UNHCR a donc travaillé avec le

les réfugiés a traité de nombreux cas liés à la délivrance de documents pour des naissances déclarées en retard en Côte d'Ivoire. Tous ces programmes d'aide juridique ont permis de résoudre des dizaines de milliers de cas. Toutefois, de nombreuses personnes ne reçoivent ni les conseils ni le soutien dont ils auraient tant besoin, et c'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place de tels programmes de manière plus systématique.

Des mesures d'assistance très pratiques peuvent aller au-delà des conseils et de l'aide pour remplir les formulaires de demande. Dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, le partenaire de l'UNHCR, le Réseau juridique des ONG, a accompagné les personnes dont la demande de nationalité avait été rejetée et les a aidés à faire appel, dans certains cas jusqu'à la Cour suprême.

Organiser une campagne de citoyenneté ne signifie pas que tous les problèmes seront résolus. De plus, en donnant des dates limites strictes aux campagnes de citoyenneté, on encourt le risque d'exclure certaines parties de la population, en général les groupes vulnérables, malgré des efforts visant à inclure tout le monde. Cela s'est produit au Népal, où l'UNHCR travaille actuellement avec plusieurs partenaires afin de résoudre ce problème.⁷

Au Sri Lanka, l'UNHCR et le PNUD mettent en place un projet « Accès à la justice », où des cliniques d'enregistrement mobiles permettent aux Tamouls des plantations qui n'ont pas été couverts par la campagne de citoyenneté d'obtenir des documents d'identité.

Même si ces personnes détiennent déjà officiellement la nationalité sri-lankaise, elles rencontrent des difficultés pour obtenir une carte nationale d'identité. En Ukraine, plusieurs années après de vastes initiatives de naturalisation, l'ONG Assistance continue de venir en aide à une population de 3 500 personnes environ qui sont revenues au pays après avoir été déportées lors de la période soviétique.

Obtenir une nationalité et des documents n'est pas toujours un remède suffisant contre les discriminations qui, dans de nombreux cas, sont à la fois la cause et l'une des plus graves conséquences de l'apatridie. Les personnes anciennement apatrides ont souvent besoin d'assistance pour garantir leur intégration complète dans la société et l'exercice complet de leurs droits sur un pied d'égalité avec les autres ressortissants - c'est-à-dire prendre entière possession de leur nationalité. En règle générale, cela signifie d'intégrer les personnes anciennement apatrides aux programmes en cours. Au Bangladesh, l'UNHCR a fait campagne pour l'inclusion complète des populations de langue urdu (souvent appelés Biharis), traitées depuis longtemps comme des apatrides, dans les programmes de réduction de la pauvreté.⁸

Protection

Malgré les efforts pour empêcher et réduire l'apatridie, celle-ci demeure une réalité, et résoudre les situations prend souvent beaucoup de temps. Tant qu'ils restent incapables d'acquérir une nationalité véritable, les apatrides ont besoin de la dignité, de la stabilité et de la protection qui accompagnent la reconnaissance de leur statut et

l'exercice de leurs droits humains. La Convention de 1954 établit un ensemble de droits minimum, complété par les normes établies par les traités de l'ONU ou régionaux relatifs aux droits humains. La protection ne peut toutefois être qu'une solution temporaire, dans l'attente de trouver les moyens d'acquérir une nationalité.

Les activités de l'UNHCR en ce qui concerne la protection se concentrent surtout sur la promotion de l'adhésion à la Convention de 1954 et sur des conseils techniques et des conseils de mobilisation basés sur cette Convention et les normes appropriées concernant les droits humains. L'UNHCR a conseillé de nombreux pays sur la compatibilité de leur législation nationale avec la Convention de 1954 et sur l'établissement de procédures pour identifier les apatrides. Les interventions de l'UNHCR concernant la protection des apatrides ont généralement porté sur les questions juridiques et politiques, mais il est aussi intervenu dans des cas individuels, en particulier par le biais de programmes d'aide juridique menés en collaboration avec des ONG.

Conclusion

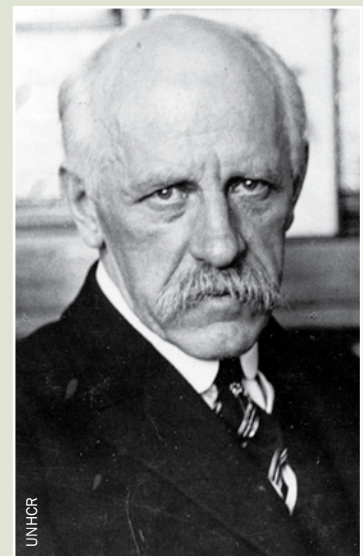
L'UNHCR a entrepris un grand nombre d'activités pour faire face à l'apatridie mais il est évident que beaucoup reste à faire. L'UNHCR en est bien conscient et c'est pourquoi l'un de ses Objectifs stratégiques mondiaux est de répondre plus efficacement à l'apatridie. Notamment, l'apatridie est l'un des quatre « piliers » de la nouvelle structure de son budget, qui sera entièrement opérationnelle en 2010. En outre, son

Fridtjof Nansen

Dans le hall d'entrée du siège de l'UNHCR à Genève se trouve un buste de Fridtjof Nansen. Nansen était un scientifique et un explorateur, ainsi qu'un diplomate, un politicien et un grand humanitaire défenseur des réfugiés et des apatrides. Il a été le premier Haut-Commissaire pour les réfugiés, nommé en 1921 par la Société des Nations. Son mandat couvrait initialement les personnes en fuite ou expulsées de la nouvelle Union soviétique. Un décret de 1921 avait privé la plupart de ces personnes de leur nationalité et elles se retrouvaient donc apatrides. Nansen avait alors trouvé une solution et inventé ce qui devint le « passeport Nansen », qui, sans être un véritable passeport, permettait à ses détenteurs de voyager et d'avoir une

identité juridique. Le passeport Nansen était reconnu par les gouvernements de 52 pays et avait alors permis d'aider des millions de Russes apatrides et d'autres populations à jouir de leurs droits.

Après la mort précoce de Nansen en 1930, souvent attribuée à son travail sans relâche pour les réfugiés et les apatrides, l'Office international Nansen pour les réfugiés a continué le travail du Haut-Commissariat et reçut le prix Nobel de la Paix en 1938. C'est en 1951 que l'UNHCR a vu le jour. Il décerne chaque année le Nansen Refugee Award (anciennement la Médaille Nansen) afin de récompenser les efforts les plus remarquables effectués pour les réfugiés.



Fridtjof Nansen à New York en 1929

personnel et ses partenaires recevront plus de formations et de directives politiques.

Dans ses efforts pour mettre en œuvre son mandat de manière plus systématique, l'UNHCR cherchera à travailler avec un plus grand nombre d'États, d'ONG nationales et internationales et d'organismes internationaux. D'autres organisations doivent aussi considérer les répercussions de l'apatridie sur leur propre travail. Par exemple, les ONG travaillant auprès des femmes pourraient étudier comment les lois sur la nationalité qui sont discriminatoires envers les femmes peuvent entraîner l'apatridie ; et les ONG travaillant avec des populations minoritaires peuvent essayer de trouver des solutions aux conséquences de l'apatridie pour les minorités. Les universités pourraient, quant à elles, essayer d'introduire l'apatridie dans leurs cours et leurs priorités de recherche.

Le cadre juridique international actuel, les leçons apprises au cours des interventions de ces dernières années et le nombre d'acteurs qui s'impliquent sont tous des

éléments positifs. Cependant, en prenant en considération l'étendue du problème, les situations souvent complexes qui provoquent et perpétuent l'apatridie et l'opposition politique parfois très farouche aux solutions éventuelles, il est évident qu'un effort international de bien plus grande envergure sera nécessaire.

Mark Manly (manly@unhcr.org) est directeur et Santhosh Persaud (persaud@unhcr.org) est officier adjoint de protection (Apatridie) pour l'Unité de l'apatridie de l'UNHCR (<http://www.unhcr.org/statelessness/>).

La plupart des documents mentionnés dans cet article et d'autres documents relatifs à l'apatridie et aux politiques et activités de l'UNHCR sont disponibles sur <http://www.unhcr.org/statelessness/> ou <http://www.unhcr.org/refworld/statelessness.html>

1. Voir <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/46dbc0042.html>
2. Voir article p25
3. Voir ci-dessous
4. <http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/40629ffc7.pdf>
5. Eric Paulsen, The Citizenship Status of the Urdu-speakers/

- Biharis in Bangladesh, (Le Statut de citoyenneté des Biharis et personnes de langue urdu au Bangladesh), Refugee Survey Quarterly, vol 25, numéro 3, 2006
6. Les versions allemande, anglaise, arabe, bulgare et française du Guide sont disponibles sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/436608b24.html>,
 7. Voir article p28
 8. Voir article p30

L'apatridie : Un cadre analytique pour la prévention, la réduction et la protection.

Cette nouvelle publication de l'UNHCR en 94 pages vise à aider les États, l'UNHCR et ses partenaires à mieux cerner les causes de l'apatridie, ses conséquences et les besoins de protection des personnes touchées ; à minimiser les risques dans des contextes spécifiques ; et à élaborer des stratégies de réduction des causes de l'apatridie et de réponse aux besoins des apatrides et de protection de leurs droits. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/49a271752.pdf> Pour obtenir des exemplaires imprimés, contacter par e-mail : HQP04@unhcr.org.

Apatridie et nationalité: instruments juridiques

Le droit à la nationalité est non seulement couvert par les instruments internationaux concernant spécifiquement l'apatridie – la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_sp.htm) et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_reduce.htm) – mais aussi par de nombreux autres instruments. Le nombre limité d'États parties aux conventions de 1954 et de 1961 met en avant l'importance des obligations concernant les droits humains liés au droit à la nationalité. Ceux-ci incluent :

- La Convention de La Haye sur la nationalité (1930)
- La Convention sur la nationalité de la femme (1933)
- La Convention sur la nationalité de la femme mariée (1957)
- La Déclaration des droits de l'enfant (1959) <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>
- La Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (1963)
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) (1965), qui exige des États parties de garantir l'égalité raciale dans l'exercice du droit à une nationalité.
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/a_ceschr_fr.htm
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), qui reconnaît le droit de « chaque enfant [...] à acquérir une nationalité »
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (1979), qui exige que les États parties « accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la

conservation de la nationalité ». La CEDAW affirme aussi que les États parties doivent garantir l'égalité des hommes et des femmes en termes de transmission de leur nationalité à leurs enfants.

- La Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent (1985)
- La Convention relative aux droits de l'enfant (1989), qui garantit le droit des enfants à acquérir une nationalité et inclut l'obligation, pour les États, d'utiliser les lois qui sont à leur disposition afin d'éviter qu'un enfant ne devienne apatride. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), qui stipule que «chaque enfant de travailleur migrant a le droit d'obtenir une nationalité».
- La Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006), qui insiste sur le droit d'une personne handicapée à obtenir une nationalité, à ne pas être arbitrairement dépossédée de sa nationalité à cause de son handicap et à obtenir, posséder et utiliser des papiers prouvant sa nationalité. Cette Convention réitère aussi spécifiquement le droit des enfants handicapés à acquérir une nationalité après la naissance.

Voir http://tiny.cc/Droits_apatridie pour la plupart de ces instruments juridiques.

En outre, d'autres instruments régionaux tels que la Convention européenne sur la nationalité (<http://tiny.cc/EuropeNationalite>) contribuent aussi à protéger les droits des apatrides. En avril 2008, le Conseil permanent de l'Organisation des États américains a approuvé le Programme interaméricain d'enregistrement universel à l'état civil et de droit à l'identité.

Bien que la liste des ratifications des différents instruments internationaux varie, l'immense majorité des États sont parties d'un ou de plusieurs traités qui garantissent le droit à la citoyenneté.

Rhakine du Nord: une prison ouverte pour les Rohingya

Chris Lewa

De nombreuses minorités, y compris les Rohingya de Birmanie, sont persécutées en étant réduites à l'état d'apatrides.

Des centaines de milliers de personnes ont fui vers le Bangladesh et plus loin encore pour échapper à la répression ou pour survivre. Il y a eu des exodes de masse vers le Bangladesh en 1978 et de nouveau en 1991-92. A chaque occasion, la pression internationale a persuadé la Birmanie d'accepter leur retour et le rapatriement a eu lieu, souvent par la force. Pourtant, le flux sortant continue.

Les Rohingya sont un groupe minoritaire ethnique, linguistique et religieux largement concentré dans la Rhakine du Nord dans l'Etat de Birmanie, limitrophe du Bangladesh, où leur nombre est estimé à 750 000. De souche Sud-Asiatique, ils sont proches des Bengalis de Chittagong de l'autre côté de la frontière au Bangladesh, qui parlent une langue similaire. Ils pratiquent l'Islam Sunnite et sont distincts de la majorité de la population Birmane qui est de souche Est-Asiatique et Bouddhiste pour la plupart. Depuis l'indépendance de la Birmanie en 1948, les Rohingya ont été graduellement exclus du processus de construction de la nation.

La loi de Citoyenneté de 1982.

En 1982, les leaders militaires de la Birmanie ont introduit une nouvelle Loi de Citoyenneté¹ qui privait la plupart des personnes de souche Indienne ou Chinoise de citoyenneté. Toutefois, le moment choisi pour sa promulgation, peu après le rapatriement des réfugiés en 1979, suggère bien qu'elle était conçue spécifiquement pour exclure les Rohingya. Contrairement à l'Acte de Citoyenneté précédent de 1948, la Loi de 1982 est fondée essentiellement sur le principe du *jus sanguinis* et fait état de trois

catégories de citoyens : à part entière, par association et par naturalisation.

Les citoyens à part entière sont ceux qui appartiennent à une des 135 'races nationales'² installées en Birmanie avant 1823, au début de la colonisation britannique de la Rhakine. Les Rohingya n'apparaissent pas sur cette liste et le gouvernement ne reconnaît pas le terme 'Rohingya'. La citoyenneté par association n'a été accordée qu'à ceux dont la demande de citoyenneté aux termes de l'Acte de 1948 était en cours à la date où l'Acte est entré en vigueur. La citoyenneté par naturalisation ne pouvait être accordée qu'à ceux qui étaient en mesure de fournir des 'preuves concluantes' de leur entrée et de leur résidence avant l'indépendance de la Birmanie le 4 janvier 1948, qui savaient parler couramment une des langues nationales, et dont les enfants étaient nés en Birmanie. Très peu de Rohingya remplissaient ces critères. Qui

plus est, les larges pouvoirs conférés à une 'Organisation Centrale' contrôlée par le gouvernement pour trancher des affaires relatives à la citoyenneté signifiait que, dans la pratique, les droits à la citoyenneté des Rohingya ne seraient pas reconnus.

En 1989, des Cartes de scrutin de citoyenneté (Citizens Scrutiny Cards (CRCs) codées par couleur ont été introduites : cartes roses pour les citoyens à part entière, bleues pour les citoyens par association et vertes pour les citoyens naturalisés. Les Rohingya n'ont eu droit à aucune carte. En 1995, en réponse au plaidoyer de l'UNHCR de documenter les Rohingya, les autorités Birmanes ont commencé à leur remettre des Cartes d'Enregistrement Temporaire (Temporary Registration Card (TRC), une carte blanche, en accord avec l'Acte d'enregistrement des Résidents de Birmanie de 1949. La TRC ne fait aucune mention du lieu de naissance du porteur et ne peut être utilisée pour revendiquer la citoyenneté. La liste de famille que toute famille résidant en Birmanie possède, ne



Stephen Hendry

Marche de paix pour les Rohingyas

contient que les détails des membres de la famille et leur date de naissance. Elle n'indique pas le lieu de naissance et n'offre aucune preuve officielle de la naissance en Birmanie – perpétuant ainsi leur apatridie.

Les Rohingya ne sont reconnus ni comme citoyens, ni comme étrangers. Le gouvernement birman fait aussi objection à ce qu'ils soient décrits comme apatrides, mais il semble avoir créé une catégorie spéciale : 'les résidents de Myanmar', ce qui ne représente pas un statut légal. Toutefois, à plusieurs occasions, les officiels du gouvernement les ont décrits comme des 'immigrants illégaux venant du Bangladesh'. En 1998, dans une lettre à l'UNHCR, le Premier Ministre de l'époque, Général Khin Nyunt écrivait : « Ces gens ne sont pas originaires de Myanmar, mais ont migré vers Myanmar à cause des pressions sur la population dans leur propre pays. » Par ailleurs, un article de février 2009 dans le *New Light of Myanmar*, un journal contrôlé par le gouvernement, déclarait qu'« en Birmanie, il n'existe aucune race nationale sous le nom de Rohinja. »

La privation de citoyenneté a servi de stratégie-clé pour justifier les traitements arbitraires et les politiques de discrimination envers les Rohingya. Des restrictions toujours plus sévères de leurs mouvements ont été appliquées. Il leur est interdit de travailler dans les services publics, y compris les secteurs d'éducation et de santé. En 1994, les autorités ont cessé de fournir des certificats de naissance aux enfants Rohingya. Vers la fin des années 90 les autorisations officielles de mariage sont devenues obligatoires. L'infraction à ces règlements stricts peut mener à de longues peines de prison. D'autres mesures de coercition comme les travaux forcés, les taxes arbitraires et la confiscation des terres, pratiquées aussi ailleurs en Birmanie, sont appliquées aux Rohingya de façon disproportionnée.

Restrictions des mouvements

Les Rohingya sont virtuellement enfermés dans l'enceinte de leurs villages. Ils doivent faire une demande de permis de voyage pour se rendre dans un village voisin – et ils doivent payer ce permis. Les déplacements sont strictement limités à la Rhakine. Même Sittwe, la capitale de l'état, leur est hors-limites. Cette absence de mobilité a des conséquences dévastatrices pour eux, en limitant leur accès aux marchés, aux opportunités d'emploi, aux services d'éducation et de santé. Ceux qui dépassent la durée de séjour accordée par leur permis de voyage sont empêchés de

retourner dans leurs villages parce que leur nom a été rayé de leur liste de famille. Ils sont obliérés administrativement et ils sont forcés de quitter la Birmanie. Certains Rohingya ont fait l'objet de poursuites au titre de la législation de sécurité nationale pour avoir voyagé sans permission.

Autorisations de mariage

Vers la fin des années 90, un ordre local a été appliqué en Rhakine du Nord, portant uniquement sur la population musulmane, qui forçait les couples souhaitant se marier à obtenir la permission officielle des autorités locales –normalement la NaSaKa, la Force de Sécurité des Frontières birmane. Les autorisations de mariage sont accordées après paiement de redevances et de pots-de-vin, et leur obtention peut prendre plusieurs années. Ceci dépasse les moyens des plus pauvres. Ce même ordre interdit aussi la cohabitation ou les rapports sexuels en dehors du mariage. Il n'est soutenu par aucune législation domestique, mais y faire infraction peut mener à des poursuites, passibles de 10 années de prison.

En 2005, lors du remaniement de la NaSaKa à la suite de l'éviction du pouvoir du Général Khin Nyunt, les autorisations de mariages ont été suspendues pendant plusieurs mois. Lorsque les autorités ont repris leur émission vers la fin 2005, des conditions supplémentaires y étaient attachées, dont la stipulation que les couples doivent signer un engagement à ne pas avoir plus de deux enfants. Le montant des pots-de-vin et le temps passé à obtenir un permis de mariage augmentent d'année en année.

Les conséquences ont été dramatiques, particulièrement pour les femmes. Les femmes Rohingya qui tombent enceintes sans autorisation officielle de mariage ont souvent recours à l'avortement clandestin, une pratique illégale en Birmanie qui a causé la mort nombreuses femmes. D'autres enregistrent leur nouveau-né avec un autre couple légalement marié, quelquefois leurs propres parents. Certaines donnent naissance en secret au Bangladesh et y abandonnent le bébé. Beaucoup d'enfants ne sont donc pas enregistrés. Beaucoup de jeunes couples dans l'impossibilité d'obtenir la permission de se marier, fuient au Bangladesh afin d'y vivre ensemble.

L'éducation et la santé

En tant que non-citoyens, les Rohingya sont exclus des emplois gouvernementaux dans les secteurs de la santé et de l'éducation, et ces services publics sont

Les Rohingyas non recensés au Bangladesh doivent se débrouiller tout seul. Cette mère a donné naissance 40 jours auparavant et n'a pas été en mesure de nourrir adéquatement son bébé.



négligés de manière choquante dans la Rhakine du Nord. Le personnel des cliniques et des écoles provient largement de la Rhakine et de Birmanie, ils ne savent pas communiquer dans la langue locale, et traitent souvent les Rohingya avec mépris. Les agences humanitaires internationales ne sont pas autorisées à former des travailleurs de santé musulmans, ni même des sages-femmes auxiliaires. Certains Rohingya enseignent dans des écoles du gouvernement, payés par un octroi de riz au titre d'un programme de nourriture en échange de travail, puisqu'ils ne peuvent pas être titulaires de postes d'enseignants officiels, et rémunérés.

Les restrictions des mouvements ont un sérieux impact sur la santé et l'éducation. Même dans les cas d'urgence, les Rohingya doivent demander un permis de voyage pour aller vers l'un des hôpitaux locaux, d'ailleurs mal équipés. L'accès aux meilleurs services de santé à l'hôpital de Sittwe leur est refusé. Le renvoi en référence de patients en état critique est pratiquement impossible. Par conséquent, les patients qui en ont les moyens se sont procuré des traitements médicaux au Bangladesh mais il leur est parfois impossible de retourner dans leur village. De plus, il existe peu d'écoles secondaires dans la Rhakine du Nord et les élèves ont besoin de permis de voyage pour étudier en dehors de leur village. La seule université se trouve à Sittwe. Après 2001, la plupart des étudiants ne pouvaient plus



suivre les cours et devaient se contenter de cours par correspondance, ne pouvant se rendre à Sittwe que pour se présenter aux examens. Toutefois, même cela est interdit depuis 2005. Il est donc peu surprenant que le taux d'analphabétisme soit très élevé parmi les Rohingyas, à environ 80%.

L'effet combiné de ces diverses formes de persécution a mené beaucoup de Rohingyas à la pauvreté abjecte, et la dégradation des conditions cause une détresse mentale, ce qui les pousse à fuir et à traverser la frontière vers le Bangladesh.

En exil

Au Bangladesh, les 28 000 Rohingyas qui restent dans deux camps ont le statut de réfugiés et jouissent de protection et d'aide limitées

de l'UNHCR, mais on estime que plus de 200 000 vivent en dehors des camps. Le Bangladesh les considère comme des migrants irréguliers et ils n'ont aucun accès à la protection officielle.

La combinaison de leur manque de statut au Bangladesh et leur apatridie en Birmanie les place sous risque de détention indéfinie. Plusieurs centaines de Rohingyas sont emprisonnés actuellement

Bangladesh après leur arrestation pour entrée illégale. La plupart sont en instance de jugement, parfois depuis des années. Des douzaines d'autres ont fini leur sentence mais sont toujours incarcérés – sous l'appellation de 'prisonniers relâchés' – parce qu'ils ne peuvent pas être officiellement relâchés et déportés : la Birmanie refuse de les réadmettre³.

Des dizaines de milliers de Rohingyas ont cherché des opportunités à l'étranger, au Moyen-Orient et de plus en plus en Malaisie, en transitant par le Bangladesh. Apatrides et sans papiers, ils n'ont d'autre option que dépendre de réseaux de migration illégaux et dangereux, devenant la proie de trafiquants et de passeurs, ou entreprenant des passages périlleux en bateau⁴.

En Malaisie ou en Thaïlande, les Rohingyas n'ont aucun accès à la

protection. Ils sont régulièrement arrêtés dans des actions anti-immigration, et finissent dans les 'portes tournantes' des déportations 'informelles'. Depuis le refus de la Birmanie de les accepter, la Thaïlande a parfois déporté les 'boat people' Rohingyas officieusement vers les zones frontalières de la Birmanie contrôlées par des troupes rebelles. Normalement, la Malaisie les déporte de l'autre côté de la frontière en Thaïlande entre les mains de passeurs. Contre paiement d'une

redevance, ils sont repassés en Thaïlande ou en Malaisie, et ceux qui ne peuvent pas payer sont vendus en esclavage sur des bateaux de pêche ou dans des plantations.

En décembre 2008, la Thaïlande a commencé

à mettre en application une nouvelle politique qui consiste à renvoyer les 'boat people' Rohingyas vers la haute mer. Lors de trois incidents distincts, au moins, 1 200 'boat people' ont été remis aux autorités militaires sur une île déserte au large de la côte Thaï où ils ont été maltraités avant d'être remorqués en mer sur des bateaux sans moteur et avec très peu de vivres et d'eau. Après avoir dérivé pendant deux semaines, trois

bateaux ont été enfin secourus dans les îles Andaman et Nicobar de l'Inde, et deux bateaux dans la province d'Aceh en Indonésie. Plus de 300 'boat people' sont portés disparus, probablement noyés.

La délivrance d'une TRC aux Rohingyas a été félicitée comme un 'premier pas vers la citoyenneté'. Le 10 mai 2008, les Rohingyas ont eu la permission de voter dans le référendum constitutionnel mais, ironiquement, la nouvelle Constitution ainsi approuvée ne contient aucune provision leur accordant le droit à la citoyenneté. Il n'y a pas de volonté politique d'accepter les Rohingyas comme citoyens birmans dans un futur proche.

Recommandations

Le 2 avril 2007, six Rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont émis une déclaration en réponse à la situation des Rohingyas et ont fait appel au gouvernement de Birmanie afin de :

- Abroger ou amender la Loi de Citoyenneté de 1982 de manière à assurer la conformité de la législation avec les obligations de droits humains internationaux du pays, dont l'article 7 de la Convention des Droits de l'Enfant, et l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes ;
- Prendre des mesures d'urgence afin d'éliminer les pratiques discriminatoires envers la minorité musulmane dans l'état de Rhakine du Nord [Arakan], et de s'assurer qu'aucune pratique discriminatoire ne soit perpétrée contre les personnes de cette communauté.

En outre, le Bangladesh, la Malaisie et la Thaïlande devraient mettre en place des mesures efficaces donnant aux Rohingyas accès à la protection en tant que réfugiés.

Chris Lewa (chris.lewa@gmail.com) est coordonnatrice du Projet Rhakine -The Arakan Project-, une ONG locale dédiée principalement à la protection et à la promotion des droits humains pour la minorité Rohingyas en Birmanie, par la documentation (y compris des témoignages directs) et par le plaidoyer fondé sur les recherches.

1. Voir <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=printdoc&docid=3ae6b4f71b>

2. Voir <http://www.myanmar.gov.mm/ministry/hotel/fact/race.htm>

3. Voir article p42

4. Voir Chris Lewa 'Les nouveaux boat people en Asie, RMF 30: <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR30/40-41.pdf>'

« Le sol sous nos pieds n'est pas le nôtre »

Kristy Crabtree

Dans un camp boueux et surpeuplé du Bangladesh, Jhora Shama me raconte son histoire. Jhora est une réfugiée non enregistrée, une Rohingya, qui vit illégalement au Bangladesh depuis 16 ans. Elle a fui l'état d'Arakan [ou Rakhine] en Birmanie pour rejoindre le Bangladesh après que sa ferme familiale eut été pillée, son bétail confisqué et son mari torturé. Ce dernier travaille maintenant en Malaisie et lui envoie de l'argent mais ce n'est jamais suffisant et sa famille va régulièrement se coucher avec la faim au ventre. Comme elle réside au Bangladesh dans l'illégalité, elle ne peut pas travailler et doit faire la quête. Elle espère trouver une famille qui engagera

ses enfants comme domestiques car il n'y a rien à manger où elle se trouve.

Les conditions dans ce camp non enregistré de réfugiés sont bien en deçà des normes internationales de protection. Les personnes qui y résident commencent seulement à y voir des améliorations après 17 ans passés dans des conditions misérables.

Ils vivent dans l'incertitude, sans espoir que leur situation soit un jour vraiment résolue et sans les outils qui leur permettraient de devenir autonomes. Un autre réfugié, Abu Khatul, déplore : « Ici, au Bangladesh, nous ne faisons

que tuer le temps. C'est ça la vie ? Le sol sous nos pieds n'est pas le nôtre. Rien ne nous appartient. Nous ne pouvons pas rentrer [en Birmanie] mais ici nous ne vivons pas, nous ne travaillons pas, nous n'avons aucune ressource et certains de nos besoins restent sans réponse. J'espère que mon avenir sera différent, dans un pays différent. »

Kristy Crabtree (kcrabtree@episcopalchurch.org) est directrice adjointe de programme pour Episcopal Migration Ministries (<http://ecusa.anglican.org/emm.htm>).

Les noms des réfugiés interrogés par l'auteur ont été changés pour protéger leur identité.

Réfugiés Rohingya au Camp de Teknaf, au Bangladesh.



Ethiopie – Erythrée : l'apatridie et la succession d'Etats

Katherine Southwick

Il y a une nécessité de renforcer les lois internationales sur les droits à la nationalité et la prévention de l'apatridie dans le contexte de la succession d'Etats et des conflits internationaux.

Les expériences des personnes d'origine érythréenne en Ethiopie et de celles déportées vers l'Erythrée durant le conflit frontalier de 1998-2000 illustrent la nécessité d'une initiative qui permettrait d'éviter la perte arbitraire de nationalité et les risques qui en résultent pour les autres droits de l'homme, dans la Corne de l'Afrique ou ailleurs. Les frontières peuvent subir des changements – reflétant ainsi l'évolution des identités de groupe – sans pour autant que cela ne soit le prélude à l'apatridie.

Alors que de nos jours les rapports entre l'Erythrée et l'Ethiopie sont tendus, les dirigeants des deux pays étaient autrefois de grands alliés. Ils ont tous deux pris la tête de mouvements rebelles qui ont uni leurs forces pour renverser la dictature brutale de Mengistu Haile Mariam. Une fois Mengistu déposé en 1991, les deux leaders ont établi des gouvernements provisoires séparés, à Addis Ababa et à Asmara.

En 1993, après 30 ans de lutte, l'Erythrée a fait sécession paisiblement, à la suite d'un référendum. Mais le statut des personnes d'origine érythréenne, en particulier de celles qui vivaient en Ethiopie, n'était pas clair. Presque seize ans plus tard, les droits à la nationalité pour les individus des deux pays demeurent fragiles.

La participation au référendum était ouverte à « toute personne possédant la nationalité érythréenne ». La loi sur la nationalité érythréenne prévoit que toute personne qui remplis les conditions requises pour l'obtention de la citoyenneté, par naissance ou par naturalisation, et qui souhaite être reconnue comme citoyen érythréen doit demander un certificat de nationalité. De nombreuses personnes d'origine érythréenne - vivant en Erythrée, en Ethiopie ou ailleurs dans le monde – ont donc obtenu des cartes d'identité érythréennes et pratiquement tous les votants ont choisi l'indépendance.

Les lois éthiopiennes ne permettent pas la double citoyenneté, mais à l'époque du référendum et de l'indépendance en Erythrée, alors que les lois sur la nationalité dans les deux pays restaient à définir, les ministères de l'intérieur des deux pays ont déclaré que « tant que la question de citoyenneté dans les deux pays ne sera pas résolue, le droit traditionnel des citoyens de vivre sur un territoire ou l'autre sera respecté ».

Le gouvernement éthiopien continuait aussi à délivrer des passeports et autres documents d'identité aux personnes ayant voté lors du référendum. Plus tard, les officiels érythréens ont prétendu que les personnes qui détenaient des documents d'identité érythréens lors du référendum n'étaient pas des citoyens érythréens parce que l'état érythréen était alors provisoire et n'avait pas encore vu le jour.

Les dispositions de la Constitution éthiopienne de 1995 affirment aussi qu'« aucun ressortissant national éthiopien ne sera privé de sa nationalité éthiopienne contre son gré ». En 1996, un accord entre les deux gouvernements déclarait que les « Erythréens qui avaient joui jusqu'alors de la citoyenneté Ethiopienne devaient faire un choix et respecter ce choix ». Néanmoins, sa mise en application fut repoussée en l'attente de résolution de questions de commerce et d'investissement. Peut-être parce que les deux pays ressentaient initialement une bonne volonté réciproque, les questions difficiles comme la citoyenneté et la démarcation des frontières furent laissées sans solution. Enfin, en 2004, la Commission des Réclamations entre l'Ethiopie et l'Erythrée [the Eritrea-Ethiopia Claims Commission (EECC)], établie afin de régler par arbitrage contraignant les différends apportés par les deux gouvernements et leurs ressortissants, a déterminé que les personnes ayant pris part au référendum avaient acquis la double nationalité puisque les deux

gouvernements continuaient à les considérer comme leurs ressortissants.

Les dénationalisations et les déportations

Malgré un début amical, les tensions latentes au sujet de l'accès aux ports, de l'échange de devises et de litiges frontaliers débouchèrent sur un conflit armé en mai 1998. A la fin des combats en décembre 2000, les deux côtés avaient perdu des dizaines de milliers de soldats et environ un million de personnes étaient déplacées.

En 1998, on estimait entre 120 000 et 500 000 les personnes d'origine érythréenne vivant en Ethiopie. Pendant le conflit, le gouvernement éthiopien tentait de justifier leur dénationalisation et leur déportation sous le prétexte qu'elles avaient acquis la nationalité érythréenne en votant au référendum. Les individus n'avaient pas été informés que leur participation au référendum serait considérée comme le renoncement à leur citoyenneté éthiopienne. Environ 70 000 personnes furent expulsées, initialement des individus censés représenter une menace à la sécurité (y compris des personnes notoires dans les affaires, la politique, les organisations internationales – dont les Nations Unies – et les organisations communautaires possédant des liens avec l'Erythrée). En juillet 1999, le gouvernement éthiopien a déclaré que toutes les personnes expulsées vers l'Erythrée étaient des citoyens érythréens ayant acquis la citoyenneté en votant lors du référendum de 1993. En août 1999, toutes les personnes qui avaient voté au référendum et qui étaient restées en Ethiopie ont reçu l'ordre de s'enregistrer afin d'obtenir des permis de résidence pour étrangers, renouvelables tous les six mois.

Les personnes susceptibles d'expulsion étaient interrogées dans les commissariats où leurs pièces d'identité étaient détruites. Leurs avoirs étaient gelés et leurs permis de travail révoqués, et la plupart d'entre elles ne pouvaient pas se défaire de leurs possessions avant d'être expulsées. Elles étaient détenues pour des jours, des semaines ou des mois avant d'être

emmenées en autobus vers la frontière érythréenne ou forcées de fuir par Djibouti. L'EECC a déterminé que la perte de nationalité et l'expulsion d'individus identifiés au cours des procédures de revue de sécurité en Éthiopie étaient légales « quand bien même elles étaient difficiles à supporter pour les individus concernés ». Toutefois, la privation de nationalité et l'expulsion pour d'autres motifs étaient jugées illégales.

L'Erythrée a aussi expulsé environ 70 000 Ethiopiens durant le conflit, quoique la nationalité des personnes d'origine éthiopienne n'ait jamais été mise en doute. La plupart d'entre eux étaient des résidents étrangers travaillant dans des zones urbaines. Ils ont aussi souffert de discrimination, de violences, et de conditions difficiles durant leur expulsion.¹

Huit ans après la fin des conflits, les rapports demeurent toujours tendus. La décision de la Commission de Délimitation des Frontières entre l'Érythrée et l'Éthiopie (Eritrea-Ethiopia Boundary Commission) en 2002 de donner le territoire disputé à l'Erythrée n'a toujours pas été appliquée et la mission du maintien de la paix des Nations Unies a quitté la région depuis des mois. Les deux gouvernements semblent mener une guerre par adversaires interposés en Somalie, et l'animosité personnelle enracinée des deux leaders afflige l'existence de milliers de personnes dans la région. La société érythréenne demeure très militarisée et les deux parties maintiennent des troupes le long de la frontière. Dans cet environnement incertain, les droits à la nationalité – entre autres – restent vulnérables.

A présent, le Comité International de la Croix Rouge estime qu'entre 10 000 et 15 000 ressortissants éthiopiens résident toujours en Erythrée, et que la plupart d'entre eux n'ont pas reçu de statut permanent ou de citoyenneté en Erythrée².

Les rapports varient sur le sort des personnes d'origine érythréenne en Éthiopie. Il est rapporté que de 2000 à 2004, des individus d'origine érythréenne ou de familles mixtes auraient été arrêtés, détenus et parfois battus ou violés par les autorités éthiopiennes qui les soupçonnaient de collaborer ou de faire de l'espionnage pour l'Erythrée³. A son crédit, le gouvernement éthiopien a introduit sans fanfares une nouvelle proclamation de nationalité en 2003, qui semblait permettre aux Erythréens vivant en Éthiopie d'acquiescer de nouveau la citoyenneté

éthiopienne. Une fois en possession d'une carte nationale d'identité, les personnes d'origine érythréenne ne devraient plus faire l'objet de restrictions sur l'emploi, les voyages, l'éducation et d'autres services sociaux. Cependant, de nombreux individus cachent toujours leurs origines érythréennes par crainte de discrimination ou de harcèlement.

Les familles d'ascendance mixte souffrent toujours de séparation prolongée car le conflit a mis fin aux voyages et aux communications entre les deux pays. En 2008, lors d'un déplacement de recherche pour 'Refugee International', un collègue et moi-même avons rencontré à Addis Ababa une femme qui avait récemment rendu visite à son père dans un pays tiers, alors qu'elle ne l'avait pas vu dans les dix ans suivant son expulsion. Une veuve âgée éthiopienne ne pouvait pas se rendre sur la tombe de son mari à Asmara. Nous avons aussi rencontré des Ethiopiens qui avaient perdu le contact avec des amis érythréens et des proches après leur expulsion. En 2006, une étude sur les familles de réfugiés érythréo-éthiopiennes au Caire a établi que « les personnes issues de couples mixtes ont souvent trouvé impossible de gagner la reconnaissance d'une ou l'autre nationalité en raison de leur parenté ou d'obstacles administratifs », concluant que ces personnes « sont apatrides de facto sinon de jure. »⁴

Les droits à la nationalité

Au-delà des efforts généraux pour renforcer l'état de droit, il est essentiel de rendre plus robuste le droit à la nationalité et d'éviter l'apatridie dans le contexte de la succession d'Etats. Les violations du droit à la nationalité étaient (et sont toujours) à l'origine d'autres atteintes aux droits de l'homme dans la Corne de l'Afrique. D'autres parties de l'Afrique et du monde sont également vulnérables à ces problèmes. Le manque de clarté sur le statut de la nationalité après la création de l'Erythrée, allié aux normes impuissantes



contre l'apatridie, ont permis à l'Éthiopie de priver des milliers de personnes d'origine érythréenne et issues de couples mixtes de nombreux droits fondamentaux. Il semble que la faiblesse des normes ait aussi encouragé l'Erythrée à faire obstacle à la citoyenneté des familles érythréo-éthiopiennes, et certaines personnes expulsées, vivant à présent en Erythrée, se voient refuser l'accès à l'emploi et aux services sociaux et sont vulnérables face au harcèlement et aux abus de la part du gouvernement et de la société.

Construire un cadre de travail

Bien que ni l'Éthiopie, ni l'Erythrée ne souscrivent aux deux Conventions relatives au statut des apatrides, les principes-clés sur l'apatridie et la succession d'Etats peuvent être extraits de plusieurs sources et, récemment, l'apatridie dans le contexte de la succession d'Etats a gagné en importance. La dislocation de l'ex-Union Soviétique, de la Yougoslavie et la scission de la Tchécoslovaquie ont souligné la nécessité d'un cadre de travail clairement défini. Certains instruments internationaux offrent des conseils sur la façon de gérer les questions relatives à la nationalité dans la succession d'Etats.

En 2001, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté les Articles sur la Nationalité des Personnes Physiques dans la Succession d'Etats de la Commission du Droit International (CDI). Le préambule « reconnaît qu'en matière de nationalité, il devrait être tenu dûment compte à la fois des intérêts légitimes des Etats et de ceux



Personnes d'origine Erythréenne déportées de l'Éthiopie, dans le Camp Shelab, en Érythrée. 2001

des individus ». Les États concernés se doivent de prendre « toutes les mesures appropriées pour empêcher que les personnes qui possédaient la nationalité de l'État prédécesseur à la date de la succession d'États ne deviennent apatrides... ». Les États doivent adopter une législation sur la nationalité et « doivent prendre toutes les mesures appropriées afin d'assurer que les personnes concernées soient informées... de l'effet de cette législation sur leur nationalité,

des options qu'elle peut leur offrir ainsi que des conséquences que l'exercice de ces options aura pour leur statut ». Les Articles mettent l'accent sur le respect des souhaits des personnes concernées et de l'unité des familles. Ils interdisent la discrimination et les décisions arbitraires dans le refus du droit de garder, d'acquérir ou de choisir une nationalité. Lorsqu'un État se sépare d'un autre, un État prédécesseur ne peut pas soustraire leur nationalité aux personnes qui remplissent les conditions pour l'acquisition de la nationalité de l'État successeur si lesdites personnes avaient leur résidence habituelle dans l'État prédécesseur, ou possèdent « un lien juridique approprié avec [cet État] »⁵.

La Convention de 2006 du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États est fondée sur l'idée que « la prévention de l'apatridie est l'une des préoccupations majeures de la communauté internationale dans le domaine de la nationalité ». La Convention oblige l'État successeur à accorder la nationalité aux personnes qui deviendraient apatrides en raison de la succession, si elles résidaient habituellement dans l'état prédécesseur ou « possédaient un lien approprié avec [cet état] ». Pour sa part, l'état prédécesseur « ne retire pas sa nationalité à ceux des ressortissants qui n'ont pas acquis la nationalité d'un État successeur et qui, sinon, deviendraient apatrides par suite de la succession ». Tout comme les Articles de la CDI, le traité Européen

souligne le respect de la volonté exprimée des personnes concernées et insiste sur le fait que les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires « pour garantir que les personnes concernées seront suffisamment informées des règles et procédures relatives à l'acquisition de leur nationalité. »⁶

Dans le cas de l'Éthiopie et de l'Érythrée, les jugements de l'EECC sont contraignants en ce qui concerne les violations des droits internationaux dans les contextes de conflits frontaliers. De manière significative, ils ne dérogent pas à l'obligation fondamentale d'empêcher l'apatridie et, pour tous les processus de prise de décision, d'être raisonnables et d'éviter l'arbitraire. Même dans les cas où la perte de nationalité était considérée comme raisonnable au vu des circonstances, les individus qui ont perdu la nationalité éthiopienne doivent être assurés d'avoir la nationalité érythréenne.

Tandis que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et de Peuples ne mentionne pas explicitement à la prévention de l'apatridie, elle interdit l'expulsion en masse des non-ressortissants sur la base de discriminations, et elle identifie le devoir de l'État de protéger et d'aider les familles, « entité naturelle et fondation de la société. »⁷

Guidés par ces principes, nous pouvons imaginer un scénario différent pour les droits à la nationalité au cours de la sécession de l'Érythrée. La résolution des questions de citoyenneté aurait dû être une priorité absolue lorsque les deux pays ont établi leur gouvernement provisoire en 1991. Avant le référendum, les deux pays auraient dû clarifier les conséquences de l'enregistrement au vote sur la citoyenneté et en informer toutes les personnes susceptibles de voter. Après le début du conflit, l'Éthiopie aurait dû limiter la perte de nationalité et l'expulsion aux seuls individus ayant été soumis à un processus transparent de revue de sécurité. Ces personnes et leurs familles auraient dû recevoir un préavis de leur ordre d'expulsion. Les épouses et les enfants des personnes expulsées auraient dû avoir le choix de rester en Éthiopie ou bien d'accompagner leurs proches en Érythrée et, de même que d'autres personnes d'origine érythréenne, elles n'auraient pas dû perdre la citoyenneté éthiopienne sans avoir acquis la citoyenneté érythréenne. La législation érythréenne sur la nationalité aurait dû faciliter l'acquisition rapide de la citoyenneté dans de tels cas.

En vue de renforcer les droits à la nationalité et la prévention de l'apatridie dans la succession d'États, des mesures concrètes doivent être prises. L'Éthiopie et l'Érythrée doivent :

- Protéger les individus et les familles d'origine ethnique mixte contre l'apatridie en internalisant les normes établies dans les conventions des Nations Unies sur l'apatridie et en y souscrivant⁸
- Promouvoir l'intégration totale des Éthiopiens d'origine érythréenne dans leurs pays respectifs
- Réunir les familles en rétablissant les liaisons et les communications entre les deux États
- Elaborer des plans de compensation pour les victimes du conflit de 1998-2000, en accord avec les décisions de l'EECC.
- La communauté internationale doit :
- Articuler collectivement des normes claires pour la prévention de l'apatridie dans la succession d'États, par exemple grâce à la création d'un Protocole Optionnel à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, fondé sur les articles de la CDI et sur la Convention du Conseil de l'Europe
- Soutenir les efforts de l'UNHCR pour conseiller les pays sur le développement de lois de nationalité qui incorporent les principes des droits à la nationalité dans la succession d'États
- Promouvoir l'accession trop longtemps différée aux Conventions sur l'apatridie des Nations Unies.

Katherine Southwick (katherine.southwick@gmail.com) est juriste internationale ; auparavant, elle travaillait à Refugees International (www.refugeesinternational.org).

1. Voir par exemple la Commission des Réclamations [Éthiopie/Érythrée], Partial Award: Civilian Claims, Ethiopia's Claim 5 (Déc. 17, 2004), pp. 30-31, [http://www.pca-cpa.org/upload/files/ET Partial Award Déc. 04.pdf](http://www.pca-cpa.org/upload/files/ET%20Partial%20Award%20Dec.%2004.pdf) (établissant la responsabilité des violations des droits internationaux envers les Éthiopiens en Érythrée).

2. Human Rights Watch, *The Horn of Africa War* (2003), p47.

3. Louise Thomas, 'The Son of a Snake is a Snake: Refugees and Asylum-Seekers from Mixed Eritrean-Ethiopian Families in Cairo', FMRS Working Paper No 7 (2006), p31-32.

4. Thomas, *ibid*, p. 22.

5. <http://www.unhcr.org/refworld/type,INTINSTRUMENT,,4512b6dd4,0.html>

6. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Htm/200.htm>

7. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1fchar.htm>

8. Ces recommandations sont extraites en partie de 'Refugees International, Ethiopia-Eritrea: Stalemate Takes Toll on Eritreans and Ethiopians of Eritrean Origin', 30 Mai 2008, disponible sur: <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/10668/>.

« Suis-je apatride parce que je suis nomade ? »

Ekuru Aukot

En tant que pasteur du Turkana, quelles sont : mon identité, ma nationalité et ma citoyenneté ?

Je suis originaire de la nation Ateker, un groupe parlant l'itung'a, lié par des relations ethnolinguistiques et pratiquant le pastoralisme nomade comme principal mode de subsistance. Les Ateker habitent la région frontalière de quatre pays : le Soudan, l'Éthiopie, le Kenya et l'Ouganda.

Ils occupent les frontières périphériques arides et semi-arides de leurs États-nations respectifs et sont sans doute les peuples les plus marginalisés de la région. Celle-ci est l'une des zones les plus propices aux conflits de la Corne et de l'Est de l'Afrique, où sévissent des conflits intra-ethniques et interethniques avec d'autres groupes Ateker et des communautés voisines non Ateker. Cette zone souffre aussi de la faiblesse ou de l'absence des institutions.

Je suis avant tout considéré comme un Kényan parce que je possède un passeport kényan. Pourtant, je fais partie d'un groupe qui s'étend sur au moins quatre pays. Alors, où se trouvent ma vraie nationalité, ma citoyenneté, mon État ? Ou plutôt, envers qui va ma loyauté ? Ce sont là des questions complexes lorsqu'on les considère sous l'angle de la nationalité et de la citoyenneté, ainsi que leur corrélation à l'apatridie ; en tant que pasteur nomade, quels bénéfices puis-je tirer d'une nationalité puisque je me déplace à travers des frontières poreuses, dissociées des mécanismes gouvernementaux ? Lorsque je croise le chemin d'agents du gouvernement, comme les policiers, ils sont bien souvent des instruments de persécution. En tant que pasteur nomade, mon allégeance est avant tout

destinée à la nation Ateker, dans toutes ses manifestations à travers quatre pays.

Lorsque des membres de mon peuple visitent les centres urbains modernes du Kenya, ils disent qu'ils partent en visite au Kenya ; et lorsque je me rends dans mon village dans le nord-ouest du Kenya, ils me demandent des nouvelles du Kenya ou du pays émoit (étranger). Il existe une explication fondamentale pour cela, dans la manière dont s'est développé l'État-nation au fil des années. Le processus de dénationaliser les autres peuples, tels que les pasteurs, fait son apparition lorsqu'une tribu domine le monde politique et relègue les autres à sa périphérie. Dans le contexte de la création postcoloniale des nations, les pasteurs ont été forcés d'adopter des nations, des citoyennetés et des nationalités auxquelles ils n'appartiennent pas.

Déjà dans les années 1920, un administrateur des colonies décrivait de la manière suivante les Turkana (un groupe Ateker) :

« Contrôler les Turkana ne nous apportera rien de positif ; les Turkana ne sont rien d'autre qu'un problème qu'il est préférable de transférer ailleurs. »

Il avait sans doute raison et ce raisonnement est à l'origine du processus de dénationalisation des groupes ethniques et en particulier des communautés pastorales du nord du Kenya.

Si je ne peux donc pas restreindre ma nationalité et même ma citoyenneté à l'un des quatre pays ci-dessus, suis-je en conséquence apatride ? Ce statut nous permet au moins de rester fidèle à notre mode de vie en tant que groupe. Il me semble que nous, les communautés nomades et pastorales, n'attachons pas de signification immédiate aux frontières invisibles qui séparent les États-nations et qui déterminent ainsi, d'une manière ou d'une autre, la nationalité d'un individu. Je suis heureux en tant que membre de la nation Ateker et satisfait que ma nationalité soit partagée avec les Turkana, les Toposa, les Karamojong et les Nyangatom.

De nombreux États modernes doivent faire face aux difficultés que rencontrent les communautés pastorales nomades. Cela fait déjà au moins 45 ans que le Kenya est incapable de développer une politique vis-à-vis du nomadisme ou du pastoralisme. Mais même si le gouvernement finissait par établir une telle politique, quelle en serait la signification pour moi ? Cela me ferait-il devenir plus Kényan et moins Etkanait ? Il n'existe aucune solution simple à ces dilemmes.

Dans les régions nomades et pastorales, le gouvernement est largement symbolique. Si l'un de ces gouvernements avait une présence plus importante dans la région de l'Ateker et aidait au développement, cela ferait une vraie différence. Au Soudan, un partie de l'élite des Ateker a déjà réfléchi à la manière de se faire accepter, eux et leur communauté, comme citoyens et ressortissants de chacun des quatre pays, sur un pied d'égalité avec les autres populations. La situation des peuples nomades, qui non seulement vivent sur plusieurs frontières mais se déplacent à travers celles-ci, suggère qu'une nationalité unique leur imposerait des contraintes et qu'il serait donc préférable qu'ils obtiennent de multiples nationalités.

Ekuru Aukot (aukot@kituochasheria.or.ke) est directeur exécutif de Kituo Cha Sheria (centre de conseil juridique) <http://www.kituochasheria.or.ke> au Kenya où il dirige aussi un Programme d'intervention auprès des réfugiés urbains.



Éleveur nomade Turkana gardant son troupeau de chèvres au Kenya.

Les Nubiens du Kenya : combattre l'apatridie

Adam Hussein Adam

Du fait de l'absence de reconnaissance officielle de la communauté nubienne au Kenya, ses membres font l'objet de discriminations considérables.

Les Nubiens du Kenya sont décrits comme apatrides parce que leur identité est remise en question. Ils comptent sans aucun doute parmi les communautés les moins visibles et les moins représentées du pays - que ce soit au niveau économique, social, politique ou culturel - parce qu'ils sont les victimes silencieuses de discriminations, d'exclusion et de violations de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales depuis la création du Kenya.¹

Des documents récents sur les problèmes liés à l'identité, la citoyenneté, l'apatridie, la marginalisation et l'intégration des minorités au Kenya ont abordé la question de la communauté nubienne sous une forme ou une autre. En tant que Nubien d'Afrique orientale et en tant qu'activiste, je ressens ces problèmes directement et profondément.

Mon arrière-grand-père travaillait au service des Britanniques en Somalie durant la Première Guerre mondiale et s'est ensuite installé à Meru, une petite ville sur les pentes du Mont Kenya. Avant lui, son père travaillait pour l'armée turco-égyptienne au Soudan. Quant à moi, tout comme mes parents, je suis né au Kenya.

Malgré un bon niveau d'instruction, j'ai rencontré de sérieuses difficultés lors de mes contacts avec les fonctionnaires du gouvernement. Entre 1992 et 2000, j'ai fait cinq demandes de passeport qui ont toutes échouées, et j'ai donc dû décliner plusieurs emplois. L'un de mes supérieurs m'a un jour demandé pourquoi mon identité ethnique n'était pas reconnaissable et il a expliqué que c'était la raison pour laquelle je ne pouvais être promu. Hormis le fait que j'ai étudié à l'Université, ce qui est une exception plutôt qu'une règle, mon histoire est semblable à celle de tous les Nubiens. Elle se caractérise par le besoin de survivre à de nombreux défis pour lesquels on ne vous donne jamais d'explication. Elle se caractérise par des interactions limitées avec les agents de l'État qui vous rappellent sans cesse que c'est un privilège d'être

servi par eux. Elle se caractérise par la nécessité de se cacher derrière une fausse identité afin de se sentir bien intégré.

Avant de me confronter à ces défis moi-même et de comprendre que plusieurs de mes collègues nubiens avaient abandonné des carrières prometteuses parce que l'on retardait sans cesse ou l'on refusait de leur délivrer des cartes d'identité, je pensais que la plupart d'entre eux étaient des paresseux. Aujourd'hui, je comprends que les Nubiens du Kenya, qu'ils soient ou non des citoyens, n'ont pas leur place dans ce pays.

Les Nubiens et l'apatridie

Les Nubiens sont arrivés initialement au Kenya au début des années 1900 et sont maintenant environ 100 000. Les Nubiens de l'Afrique orientale ne forment pas un groupe ethnique unique mais sont une constellation de peuples appartenant à des tribus différentes. A cause de leur histoire, de leur religion (l'islam) et de leurs origines militaires, ils ont acquis une identité partagée.

La vaste majorité des Nubiens de l'Afrique orientale sont les descendants d'anciens militaires soudanais qui ont servi dans l'armée britannique. Après une mutinerie en 1897, les Britanniques sont revenus sur leur décision de les rapatrier et les ont au contraire dispersés sur le territoire kényan. Etant donné que les Nubiens n'avaient alors plus aucun lien avec le Soudan et ne pouvaient y revendiquer aucune terre, ils ne pouvaient y retourner de manière indépendante et n'avaient donc d'autre choix que de rester au Kenya.

Les villages Nubiens se sont par la suite transformés en centre de recrutement de soldats pour l'armée britannique. Bien que les Nubiens aient été enrôlés de force dans les armées turco-égyptienne et britannique lorsque le Soudan se trouvait sous tutelle anglo-égyptienne, ils ont aussi contribué à l'effort de guerre britannique lors de la Première Guerre mondiale.

Ils ont ensuite été démobilisés sans obtenir de compensation, de retraite ou d'allocations. Contrairement aux Indiens qui avaient aussi été réinstallés dans la région par les Britanniques pour rendre de semblables services, les Nubiens n'ont pas reçu le privilège de la citoyenneté britannique malgré les bons et loyaux services rendus à la Couronne britannique. Lors de l'élaboration de l'organisation sociale du Kenya, l'autorité coloniale britannique a consolidé les groupes ethniques à qui ils ont ensuite attribué des réserves indigènes. Ils ont délibérément ignoré les Nubiens, qui étaient considérés comme une communauté détribalisée plutôt qu'une tribu kényane. Les Britanniques se sont aussi assurés que les Nubiens ne possédaient que des structures temporaires sur les terres qu'ils occupaient. Ce sont ces événements et ces décisions qui sont à l'origine de l'existence transitoire des Nubiens. En conséquence de cette histoire et malgré plus d'un siècle passés sur le territoire kényan, les Nubiens n'ont pas leur place dans l'organisation sociale du Kenya.

Le gouvernement kényan utilise à la fois l'ethnicité et le territoire pour définir l'appartenance au pays. Vu que l'ethnicité des Nubiens et le territoire qu'ils occupent sont tous deux contestés pas le gouvernement, la plupart des Nubiens vivent comme des apatrides *de facto*, sans protection adéquate selon le droit national ou international et sans que soit prise en compte la Constitution qui stipule pourtant que les Nubiens sont des citoyens kényans à part entière. Au Kenya, rien ne définit plus votre citoyenneté que votre ethnicité. Les Nubiens font face à une discrimination institutionnalisée en ce qui concerne l'obtention de papiers. Ils sont sujets à un processus de vérification de leur ethnicité avant de pouvoir acquérir une carte d'identité ou un passeport.

Aujourd'hui, le Kenya ne possède aucune donnée officielle sur le nombre de Nubiens et ne les inclut pas dans les rapports relatifs au recensement. Leur communauté n'est pas reconnue officiellement ; le gouvernement Kényan les a classifiés comme « autres Kényans » ou simplement « autres » et vient seulement de mettre en

marche un processus d'enregistrement des Nubiens en tant que clan d'autres Kényans avec un nom qui lui est propre.

Avant tout, les Nubiens vivent dans des structures temporaires à travers tout le Kenya et souvent sur des terres contestées. La plupart des camps de Nubiens ne possèdent pas de titre de propriété pour leurs terres, qui sont seulement occupées avec un Permis d'Occupation Temporaire, ce qui fait des générations actuelles des Nubiens de simples squatteurs.

Les individus et les communautés apatrides tels que les Nubiens sont considérés comme des victimes désespérées et impuissantes, qui dépendent de la bonne volonté des autres. Selon la théorie de la citoyenneté comme moyen unique d'obtenir une existence civique et politique, ce qui implique que les apatrides n'ont aucune identité politique, les apatrides perdent une partie de leur humanité et sont réduits à de simples récipiendaires pour l'assistance humanitaire. C'est pourquoi toutes les énergies sont concentrées sur l'acquisition de la citoyenneté le plus rapidement et le plus facilement possible pour les apatrides.

Quels sont les problèmes auxquels font face les Nubiens ?

D'autres groupes minoritaires du Kenya connaissent aussi des difficultés pour obtenir la citoyenneté, comme les Somaliens du Kenya et les Arabes

du littoral. Toutefois, les Nubiens ont fait quelques avancées, en particulier dans leur capacité d'adaptation et leur manière de vivre au Kenya sans y être reconnus. Comme ils n'ont pas de représentation directe dans aucune forme de gouvernement, les Nubiens doivent s'exprimer à travers un tiers. Dans les cas où les Nubiens ont pu voter, ils ont voté pour le gouvernement au pouvoir, même si les institutions de ce gouvernement les ont traités avec dureté. Cependant, le manque de reconnaissance de la part de la société a incité la communauté nubienne à utiliser d'autres institutions que celles du gouvernement pour résoudre leurs problèmes.

En 2003, Yunis Ali, alors président du Conseil des Nubiens du Kenya, et aujourd'hui décédé, a encouragé une procession de Nubiens qui défilaient vers la Cour Suprême du Kenya avec ces paroles :

« Mon peuple ! Pendant un siècle, nous avons cherché à obtenir la compassion des autorités du Kenya mais cela ne s'est jamais produit. Aujourd'hui, nous marchons vers la Cour Suprême du Kenya - et si nous n'y pénétrons pas, nous pourrions au moins témoigner d'avoir défendu nos droits. »

Au bout du compte, lorsque vous essayez de vous battre contre l'apatridie - ou toute autre violation des droits humains - le défi suivant apparaît : en tant que victime,

vous avez une vision émotionnelle de ce combat, nourrie par vos sentiments et vos expériences, et les autres vous jugent alors comme une personne subjective. Lorsque vous prenez du recul et considérez le problème avec des critères objectifs, les définitions juridiques limitent votre capacité à vous exprimer ; la plupart des termes légaux ne sont pas suffisamment expressifs pour refléter les réalités locales. Pour les Nubiens du Kenya, le manque de relation à l'État, d'intégration et d'acceptation sociale font partie du quotidien. Nous ne sommes ni Soudanais, ni acceptés par les Kényans.

En tant que défenseur des apatrides, je pense que des liens juridiques sont importants pour toute personne appartenant à une société contemporaine ; toutefois, sans résoudre la question de l'acceptation sociale de toute communauté de personnes, les groupes tels que les Nubiens continueront de vivre en passant d'une crise à une autre.

Adam Hussein Adam (adamhusse@gmail.com) est coordinateur du Projet sur la citoyenneté et l'apatridie en Afrique pour l'Initiative pour une société ouverte en Afrique orientale (OSIEA) et pour le Projet de justice Société ouverte (OSJI <http://www.justiceinitiative.org/francais>).

1. Makoloo, M.O. (2005). Kenya: Minorities, Indigenous People and Ethnic Diversity (« Kenya : Minorités, Peuples Indigènes et Diversité Ethnique »). Londres: Groupement international pour les droits des minorités

La campagne pour l'enregistrement universel des naissances

Simon Heap et Claire Cody

L'enregistrement de la naissance est une première étape primordiale pour garantir les droits d'un enfant pour le reste de sa vie.

L'enregistrement donne une preuve juridique de l'identité. Il est crucial pour garantir la reconnaissance juridique, protéger les droits tels que les droits de succession, et rendre les enfants moins vulnérables aux mauvais traitements et à l'exploitation, surtout s'ils sont séparés de leurs parents.

Les articles 7 et 8 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE) stipulent que les gouvernements

nationaux doivent enregistrer les enfants immédiatement après la naissance et que les enfants ont le droit d'acquérir une nationalité dès la naissance.² La CDE affirme en outre que les États doivent accorder la citoyenneté aux enfants nés dans leur pays si ces derniers ne sont reconnus par aucun autre pays. Ainsi, selon le droit international, chaque enfant a le droit d'être déclaré dès la naissance, y compris les enfants nés de migrants en situation irrégulière.

En pratique, de nombreux problèmes entravent toutefois la mise en application de ce droit, et de nombreux enfants se retrouvent alors apatrides.

« [...] ce n'est qu'un petit bout de papier mais il définit votre identité et vous donne accès aux droits et aux privilèges, ainsi qu'aux obligations, qui accompagnent la citoyenneté. »

Archevêque Desmond Tutu, lors du lancement de la campagne pour le plan de l'enregistrement universel des naissances, février 2005.¹

Alors pourquoi, chaque année, 51 millions d'enfants ne sont-ils pas déclarés à la naissance ? Les parents ne déclarent pas la naissance de leur enfant pour de multiples raisons, par exemple parce qu'ils ne sont pas conscients de l'importance de l'enregistrement ; parce que déclarer un enfant prend du temps et coûte de l'argent ; parce qu'ils sont incertains que leur enfant survivra ; ou bien à cause de troubles politiques ; à cause des obstacles juridiques, sociaux ou culturels ; ou encore parce qu'ils ont peur d'être persécutés par les autorités.



Doris Korodi, 14 ans, est l'enfant de parents qui ont fui la Province de Papouasie en Indonésie, en 1984. Elle est fière de montrer son nouveau certificat de naissance dans un établissement de réfugiés à Kiunga.

Après avoir effectués des recherches³ en République dominicaine, Plan International a conclu que le refus d'enregistrer la naissance des enfants de descendance haïtienne, et ainsi de leur octroyer la citoyenneté, engendrait de nouveaux cas d'apatridie dans ce pays.⁴ Cela a été ensuite confirmé par le rapport que la République dominicaine a remis au Comité de la CDE, auquel ce Comité a répondu de manière ferme en 2008.⁵ En Thaïlande, parmi les membres apatrides des minorités ethniques se trouvent les migrants birmanes qui sont déchus de leur nationalité par les autorités birmanes lorsqu'ils émigrent. Ces personnes apatrides mettent au monde des enfants apatrides, perpétuant ainsi le problème. La déclaration des naissances est devenue une question politique en Thaïlande tout autant qu'en République dominicaine, puisque son absence a créé des générations d'enfants dont le droit à une nationalité a été violé.

L'un des grands défis est de donner aux parents des raisons de déclarer leur enfant. L'enregistrement des naissances semble avoir peu d'importance dans des pays tels que la Zambie, accablé par la pauvreté, le VIH et le sida, ou encore le Népal, où le taux de mortalité infantile élevé n'incite pas les parents à déboursier les frais nécessaires pour déclarer leur enfant. L'enregistrement des enfants les plus marginalisés est aussi un défi. Cette catégorie comprend les groupes nomades et indigènes, les enfants de migrants et de réfugiés, les enfants des rues, les orphelins, et les enfants abandonnés ou séparés de leurs parents. Ce problème ne sévit

pas seulement dans les pays où le taux d'enregistrement des naissances est faible, mais aussi dans les pays où ce taux est élevé et où ces groupes sont souvent surreprésentés parmi les enfants non déclarés.

Enseignements et bonnes pratiques

La Campagne mondiale pour l'Enregistrement universel des naissances - qui, en 2006, avait permis la déclaration de cinq millions de naissances - a pour objectif de réduire les obstacles empêchant l'enregistrement de tous les enfants dès la naissance, ainsi que de renforcer les capacités des pays afin de garantir que tous les enfants puissent être déclarés.⁶ Dans cette optique, Plan International et ses partenaires ont organisé des conférences régionales pour permettre aux employés de l'état civil et autres participants de partager leurs expériences, d'échanger des idées et de servir d'exemple à d'autres pays qui cherchent à mettre au point des plans d'action nationaux. De ces rencontres sont nées les suggestions et propositions suivantes :

Certains gouvernements devraient introduire des changements importants dans leurs politiques et leur législation pour rendre l'enregistrement des naissances universel, obligatoire et permanent. Il faut influencer les gouvernements nationaux - et la volonté politique ainsi créée - pour changer les politiques et les pratiques d'usage, créer de nouveaux cadres juridiques pour la déclaration des naissances, passer en revue et modifier la législation en

vigueur, garantir que la déclaration des naissances fasse l'objet de rapports obligatoires et adapter les systèmes d'enregistrement des naissances, tant au niveau conceptuel qu'opérationnel.

La mise en place de partenariats à tous les niveaux est cruciale.

Par exemple, au niveau local, un réseau d'ONG indiennes travaillant pour la déclaration des naissances dans 15 districts d'Orissa depuis 2002 a recueilli la déclaration de naissance de plus de 3,2 millions d'enfants et a permis d'augmenter

le taux d'enregistrement des naissances de 33% à 83%. Les partenariats peuvent aussi apporter des avantages techniques, surtout avec les organes de l'ONU tels que l'UNICEF. En Colombie, l'UNHCR collabore étroitement avec le gouvernement et Plan International sur l'enregistrement des naissances. L'Université chinoise Xi'an et la branche centre-américaine de l'Institut interaméricain pour les enfants se sont révélés être des partenaires de valeur issus du monde universitaire.

Il est important d'impliquer les enfants et les communautés

dans la conception et la mise en place de la législation, des politiques et des programmes, afin de garantir que ces derniers soient réalistes et que les populations aient confiance dans les systèmes d'enregistrement. Au Cambodge, de jeunes bénévoles ont éduqué leurs amis et les personnes âgées en affichant des posters qui vantaient l'importance de la déclaration des naissances et en organisant des fêtes pour enfants portant sur ce sujet. Quant à l'Égypte, elle est en train de mettre en place des comités d'enfants pour la déclaration des naissances, au sein des organisations communautaires locales, pour que les enfants eux-mêmes transmettent le message et expliquent pourquoi il est important de déclarer les naissances.

Les systèmes de déclaration des naissances doivent être flexibles en reconnaissance des difficultés et des différences dans la manière dont vivent



UNHCR/G. M. B. Akash

Dans certains pays, en l'absence de protection juridique, la détresse des apatrides passe d'une génération à la suivante – comme dans le cas de ce bébé Bihari.

les gens. Dans les communautés rurales reculées, des systèmes décentralisés ou des camps mobiles de déclaration des naissances peuvent permettre d'améliorer l'accès à l'enregistrement. Dans les zones rurales du Honduras où le taux de déclaration est le plus faible, le Registre National du Peuple a introduit la déclaration systématique des naissances grâce à la mobilité. En Thaïlande, Plan International travaille avec ses partenaires pour coordonner les activités ciblant spécifiquement les populations ethniques minoritaires qui habitent les collines, les réfugiés et les familles de travailleurs immigrés. Cela a permis de mettre au point un réseau d'autorités locales, d'ONG et de représentants de communauté dans les provinces où résident de nombreuses minorités ethniques.

Enregistrement et acte de naissance gratuits permettent de rendre la déclaration possible pour les personnes les plus pauvres. Le coût de la déclaration revient encore et toujours comme barrière à l'enregistrement des enfants. De plus, lorsque le gouvernement garantit la gratuité, il démontre aussi son engagement de respecter les droits de tous les enfants. En Afrique, de nombreuses campagnes ont été menées avec succès : enregistrement gratuit pour tous les enfants jusqu'à 12 mois au Ghana ; déclaration gratuite pendant six mois en Guinée ; réduction des frais de déclaration au Burkina Faso et des frais de déclaration tardive au Togo ; et engagement du gouvernement de Guinée Bissau pour la gratuité de l'enregistrement.

L'enregistrement rétrospectif est parfois nécessaire lorsqu'il existe un grand nombre d'enfants dont la naissance n'a pas été déclarée. Au Sénégal, le gouvernement facilite les enregistrements rétrospectifs

grâce à des audiences gratuites en tribunal, ce qui a permis de réduire considérablement le nombre d'enfants non déclarés. En Sierra Leone, le gouvernement a donné au Bureau national des naissances et des décès la permission spéciale de délivrer des actes de naissance aux enfants âgés de plus de sept ans. Quant à la Bolivie, elle a accordé pendant trois ans, et avec succès, une amnistie permettant la déclaration gratuite de jeunes personnes âgées de 12 à 18 ans.

L'inscription de la déclaration des naissances dans le programme plus général de défense des

droits de l'enfant est d'une importance fondamentale pour la réalisation des objectifs de la CDE. De nombreuses opportunités de campagne en découlent. La Belgique en est un bon exemple, où la déclaration des naissances a été associée avec succès à la question des enfants soldats et de la traite des enfants.

L'intégration de l'enregistrement des naissances aux services publics existants, tels que les soins de santé primaire, l'immunisation et l'inscription scolaire, est un moyen efficace, peu cher et durable de garantir l'enregistrement des naissances. L'enregistrement des naissances augmente lorsqu'il est associé à la vaccination et à l'assistance médicale à la naissance. Au Ghana et au Bénin, par exemple, des bénévoles travaillant dans la santé communautaire ont été formés à recueillir les informations nécessaires à l'enregistrement des naissances.

La formation et le renforcement des capacités des employés de l'état civil permettent d'améliorer leur niveau de motivation et de confiance, et réduisent la possibilité d'erreur, de fraudes et de corruption dans le système d'enregistrement. Au Cameroun, les employés de l'état civil ont reçu une formation appropriée et les fournitures de bureau nécessaires pour remplir leur rôle efficacement. Au Sri Lanka, une boîte à outils a été mise au point pour aider les fonctionnaires à effectuer des enregistrements mobiles.

Des mécanismes d'évaluation sont essentiels pour garantir que les systèmes d'enregistrement des naissances continuent de répondre aux besoins de leur environnement. Cela implique d'effectuer les changements nécessaires

pour vaincre les obstacles administratifs et bureaucratiques. Les gouvernements nationaux ont besoin de systèmes d'information pour les déclarations de naissances qui leur permettront d'effectuer un meilleur suivi. Au Pakistan, un système de gestion des déclarations de naissance, accessible en ligne, permet à tous les échelons du gouvernement de voir et de suivre les données liées à l'enregistrement des naissances. Un autre système de suivi est la mise en place d'aide téléphonique gratuite – comme en Bolivie ou au Salvador – qui offre des informations sur les procédures de déclaration des naissances et qui traite les plaintes à ce sujet.

La pérennité est garantie au mieux si le gouvernement accepte la responsabilité de la déclaration des naissances. Toutefois, la participation des communautés est tout aussi importante pour garantir la continuité des systèmes de déclaration des naissances lors de catastrophes ou de conflits, lorsque les méthodes officielles ne sont plus toujours disponibles ou sont inaccessibles à cause de l'instabilité politique.

Simon Heap (simon.heap@plan-international.org) est coordinateur de portefeuille de recherche mondiale et Claire Cody (claire.cody@plan-international.org) est chercheur pour Plan International <http://www.plan-international.org>

Une version plus détaillée de cet article, « Children, Rights and Combating statelessness: Plan's Experience of Improving Birth Registration » (« Enfants, droits et combat contre l'apatridie : L'expérience de Plan pour améliorer la déclaration des naissances »), a été présentée à la Conférence Children without a State: A Human Rights Challenge (Enfants sans État : Un défi pour les droits humains), qui a eu lieu à l'Université d'Harvard, à Boston, aux États-Unis, le 5 mai 2008.

1. Plan (2006) Moi aussi, je compte ! La Campagne mondiale pour l'Enregistrement universel des naissances. Working: Plan International.
2. <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2001/pdf/03e.pdf>.
3. <http://www.plan-international.org>
4. Voir article p23.
5. Comité de l'ONU sur la Convention relative aux droits de l'enfant (2008) Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child on the Dominican Republic; (Conclusion des observations du Comité sur les droits de l'enfant en République dominicaine) www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-DOM-CO-2.pdf
6. Plan (2005) Universal Birth Registration – A Universal Responsibility (La Déclaration universelle des naissances : Une Responsabilité universelle) ; Plan (2005) Universal Birth Registration: Permanent Proof of Identity (La Déclaration universelle des naissances : Une Preuve permanente d'identité).

Combattre la discrimination et l'apatridie en République dominicaine

Bridget Wooding

Après plusieurs années de migration non contrôlée d'Haïtiens venus vivre et travailler en République dominicaine, ceux-ci représentent aujourd'hui une population importante mais dont le statut reste incertain et ils demeurent les victimes de fréquentes discriminations et violations de leurs droits humains.

En République dominicaine, la déclaration des naissances et la nationalité sont étroitement liées. Comme cela est souvent le cas en Amérique Latine, la prévalence du droit du sol signifie qu'un acte de naissance dominicain devient une preuve de nationalité pour les enfants nés dans le pays. Il faut que sa naissance ait été déclarée pour qu'un individu puisse demander une *cedula* (carte d'identité) ou un passeport. Un acte de naissance donne aussi accès à une quantité d'autres droits et de protections spéciales pour les enfants, telles que la protection contre la traite des personnes, le travail des enfants ou le mariage précoce.

Les fonctionnaires de l'état civil ont pour fonction de déterminer si les enfants peuvent obtenir la nationalité dominicaine, au moment où ceux-ci sont déclarés. Si le fonctionnaire décide que l'enfant ne répond pas aux critères d'éligibilité pour la nationalité dominicaine - comme c'est le cas pour les enfants de migrants clandestins venus d'Haïti - il refusera alors de déclarer la naissance et il n'existe aucun moyen clair de faire appel contre une telle décision. Ainsi, le droit de déclarer une naissance devient-il identique au droit d'obtenir la nationalité dominicaine et le refus de déclarer une naissance devient un mécanisme permettant de refuser d'accorder la nationalité aux enfants de migrants haïtiens en situation irrégulière.

Xénophobie

Les Dominicains ont des préjugés très prononcés contre les Haïtiens. Ils considèrent l'identité dominicaine comme européenne, et surtout hispanique, bien que les Dominicains aient aussi des racines africaines. C'est en 1937 que la xénophobie dominicaine a trouvé son expression la plus violente, lorsque la dictature de Rafael Leonidas Trujillo

donna l'ordre à l'armée de massacrer les ressortissants haïtiens et les Dominicano-Haïtiens dans les provinces frontalières; environ 6 000 périrent.

Presque cinquante ans après le renversement du régime de Trujillo, la xénophobie et le racisme sont moins prononcés et moins violents mais l'ignorance et les préjugés restent répandus. Les responsables politiques hésitent à s'attaquer à la question de la migration des Haïtiens, de peur d'être accusés de trahir les intérêts nationaux. Les gouvernements qui se sont succédés ont virtuellement échoué à introduire un cadre juridique qui soit conforme aux normes internationales. La plupart des dirigeants politiques sont réticents à aborder la question et cette situation est aggravée par les attitudes de groupes puissants issus du secteur privé qui ont tout intérêt à maintenir un flux de migrants clandestins à bas coût et dociles dans l'agriculture, la construction et le tourisme. Ces facteurs rendent particulièrement difficile la tâche des praticiens de la société civile qui militent pour le respect des droits humains, que ce soit à l'intérieur du pays ou au niveau international. Ce mouvement prend ses racines dans la campagne des années 1980 contre le mauvais traitement des coupeurs de canne immigrés. Il continue aujourd'hui mais sa portée s'est élargie pour inclure les migrants haïtiens et leurs descendants à travers l'ensemble du pays. L'un des changements les plus marquants du mouvement ces dernières années est que les ONG dominicaines jouent maintenant le rôle principal et que partenaires

internationaux leur apportent leur soutien, et non plus le contraire.¹

Selon le droit migratoire de 2004 de la République dominicaine, un processus de régularisation des immigrants en situation irrégulière et résidant dans le pays depuis longtemps aurait dû avoir lieu avant que la loi n'entre en vigueur. Cela aurait permis à certains « non résidents » remplissant certains critères d'obtenir la citoyenneté ou un titre de séjour légal. Toutefois, à ce jour, le gouvernement dominicain n'a toujours pas annoncé de programme de régularisation. Il y a encore peu de temps, il n'existait aucun autre type de registre d'état civil ou d'acte de naissance pour les enfants dont le droit d'exister légalement dès la naissance avait été bafoué. Toutefois, au début de l'année 2007, le Bureau central électoral a établi un Registre des étrangers pour les enfants nés de mères étrangères sans papiers.

Pendant plus de dix ans les militants pro-migrants ont accordé une attention plus importante au refus d'octroyer la nationalité dominicaine aux enfants



Enfants de descendance Haïtienne - avec le drapeau de la République Dominicaine peint sur le visage - lors d'un rassemblement devant le Palais de Justice, à Saint Domingue, en mars 2003.

Sonia Pierre, directrice du Movement for Dominican Women of Haitian Descent (MUDHA) [Mouvement des Femmes Dominicaines de Descendance Haïtienne], a reçu le 'Robert F Kennedy Human Rights Award' en 2006 pour sa lutte contre la discrimination et ses efforts à faire valoir les droits à la nationalité des personnes de descendance Haïtienne en République dominicaine.



d'origine haïtienne (ou suspectés d'être d'origine haïtienne) nés en République dominicaine et ont essayé de remettre cette politique en question par divers moyens. Par exemple, le gouvernement dominicain répète sans cesse la contre-vérité selon laquelle tous les descendants haïtiens vivant en République dominicaine auraient accès

« San papye – nou se kochon nan labou. » « Sans papiers - nous sommes des cochons dans la boue. »

Luisa, une personne âgée travaillant les champs, née et élevée en République dominicaine.

à la nationalité haïtienne. Cependant, en réalité, et selon la Constitution haïtienne et les lois haïtiennes de 1984 portant sur la nationalité, plusieurs groupes de personnes d'origine haïtienne mais nées hors d'Haïti n'ont pas automatiquement accès à la nationalité haïtienne.

La justice par les tribunaux

Dès les débuts de leur mouvement, les défenseurs des droits humains avaient pris la décision stratégique d'établir une jurisprudence pour impulser un changement de longue durée, plutôt que d'aborder le problème petit à petit.

En octobre 1998, une coalition d'organisations régionales de défense des droits de l'homme a apporté son soutien au Mouvement des femmes dominico-haïtiennes (Dominico-Haitian

Women's Movement, MUDHA²) pour déposer une plainte auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme concernant le refus par les autorités dominicaines de délivrer un acte de naissance à deux jeunes filles de descendance haïtienne : Dilcia Yean et Violeta Bosico. Les ONG dominicaines présentes sur le terrain avaient recueillis des informations détaillées sur les violations des droits humains subies par les Haïtiens et leur descendants en République dominicaine et, après avoir épuisé tous les recours possibles dans leur pays, ont essayé d'emprunter une voie différente et de porter l'affaire devant le système interaméricain des droits humains.

Sept ans plus tard, en septembre 2005, une importante décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme a établi qu'il était obligatoire pour la République dominicaine de respecter l'article 11 de sa Constitution, qui garantit le droit à la nationalité dominicaine pour tous les enfants nés sur le sol dominicain (droit du sol), sauf s'ils sont les enfants légitimes de diplomates ou nés de mères en transit. Cette même Cour a ajouté que le gouvernement dominicain, en refusant de délivrer un acte de naissance à ces deux filles, avait violé leur droit à une nationalité, à l'égalité devant la loi, à une identité et à la reconnaissance de leur personnalité juridique - soit un ensemble de droits reconnus par la Convention américaine relative aux droits de l'homme, que la République dominicaine a ratifié.³

La Cour a aussi ordonné au gouvernement dominicain de :

- Créer un système de déclaration des naissances qui soit simple, accessible et raisonnable
- Prendre en compte la situation particulièrement vulnérable des enfants dominicains d'origine haïtienne
- Garantir que les critères de nationalité soient clairement définis et uniformes et que les fonctionnaires de l'état civil n'aient aucun pouvoir discrétionnaire quant à leur application
- Établir un processus efficace d'examen des refus d'actes de naissance
- Garantir l'accès de tous les enfants à l'école primaire, quelle que soit leur descendance ou leur origine.

Le 14 décembre 2005, la Cour suprême de la République dominicaine a semblé défier ce jugement régional décisif, en affirmant que la Constitution haïtienne devrait prendre le pas sur la Constitution dominicaine, tout en

ignorant la territorialité des lois et de leur application. La décision de cette Cour affirme que refuser d'accorder la nationalité dominicaine aux enfants de migrants haïtiens sans papiers n'en fait pas des apatrides puisque la Constitution haïtienne établit le *jus sanguinis* - la règle selon laquelle la nationalité est basée sur le droit du sang.

Toutefois, à cause de la politique dominicaine visant à refuser de délivrer un acte de naissance de tout enfant de parents suspectés d'être haïtiens et de la difficulté pour ces mêmes enfants d'obtenir des papiers haïtiens, ces derniers deviennent bien souvent apatrides. Aux yeux des autorités dominicaines, les enfants héritent du statut « irrégulier » de leurs parents. En l'absence de programmes de régularisation ou de changement de politique, de nombreuses personnes risquent de se trouver dans l'illégalité pour toujours.

Lors de la réunion du Comité exécutif de l'UNHCR en 2006,⁴ le cas de Yean et Bosico a été mis en avant comme le cas ayant engendré la décision juridique la plus importante au monde concernant la nationalité et l'apatridie en 2005. Pourtant, cela ne semble pas être suffisamment reconnu en République dominicaine et le respect complet de ce jugement par les autorités semble n'être qu'un rêve lointain. Cela étant dit, les autorités ont respecté les réparations financières mais, malheureusement, des signes grandissants de discrimination apparaissent, ce que le système interaméricain des droits de l'homme avait demandé de ne pas répéter.

Retrait de nationalité

Deux événements marquant ont récemment alimenté le débat, présentant de nouveaux défis pour les activistes de la société civile. En septembre 2008, le Directeur de l'état civil a élaboré un document qui demandait le retrait de la nationalité de quelque 126 Dominicains de descendance haïtienne, parce que leurs parents ne possédaient pas de papiers d'identité dominicains ni de statut migratoire légal au moment où ils avaient déclaré leur naissance. Selon ce document, ces parents se trouvaient donc « en transit ». Comme l'a observé un journaliste dominicain avec une profonde ironie, le seul endroit vers lequel ils pourraient de trouver en transit serait « l'au-delà », puisque la plupart de ces personnes ont toujours été attachées à cette terre d'immigrants et d'émigrants.

Le Président Fernández, récemment réélu, a présenté au Congrès en septembre

2008 une réforme de la Constitution, à laquelle serait ajoutée une nouvelle clause affirmant que la nationalité dominicaine ne peut pas être acquise par les enfants nés de parents qui se trouvent en séjour irrégulier sur le sol dominicain. Si cette version édulcorée du *jus soli* est approuvée (et il n'y a aucune raison évidente de croire le contraire, étant donné que l'Irlande, entre autres, a introduit exactement la même restriction sur l'acquisition de nationalité), l'espace laissé aux débats juridiques sera encore plus restreint.

Au-delà de la simple protestation contre une application rétroactive possible des changements constitutionnels, ce qui serait illégal, les activistes de la

société civile continueront de donner la priorité au besoin d'obtenir l'égalité des chances. Au contraire des États-Unis et de la plupart des pays d'Amérique Latine, qui ont accueilli un nombre important de migrants, la République dominicaine n'a jamais mis au point de programme de régularisation des résidents de longue date non-autorisés - et pourtant, elle défend avec ardeur les droits des émigrés dominicains et de leurs descendants à l'étranger.

Toutefois, le plus grand obstacle au combat contre le déclin de l'État de droit n'est peut-être pas forcément juridique, mais plutôt culturel. Bien que la jurisprudence régionale soit importante

et nécessaire, il est vital de renforcer l'éducation civique pour garantir que l'État soit tenu responsable de se porter garant des droits fondamentaux.

Bridget Wooding (bwooding@flacso.org.do) est assistante de recherche pour la Faculté latino-américaine de recherche en sciences sociales à Saint-Domingue, spécialisée dans les migrations, les questions de genre et les droits humains.

1. Voir Wooding & Moseley-Williams, *Needed But Unwanted: Haitian immigrants and their descendants in the Dominican Republic*, CIIR, London, 2004.

2. <http://www.kiskeya-alternative.org/mudha/> (en espagnol)

3. Voir http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_130_esp.pdf

4. Réunion annuelle du Comité exécutif de l'UNHCR à Genève

Campagnes internationales et développements politiques

Brad Blitz

Bien que l'apatridie n'ait jamais généré le même intérêt que d'autres sujets qui se trouvent au centre de la jurisprudence internationale sur les droits de l'homme, elle fait aujourd'hui partie du discours politique officiel de l'ONU.

Pendant plus de vingt ans, les activistes ont fait des déclarations qui lient implicitement l'apatridie aux questions de la sécurité humaine et de la promotion de la dignité, afin d'associer celle-ci au régime des droits humains. Par exemple, en 1986, la Déclaration sur le droit au développement a reconnu le droit universel « de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés [...] ». ¹

Toutefois, de manière plus récente, le concept d'apatridie a été explicitement associé à des campagnes pour la régularisation des migrations, des nationalités et des identités, ainsi qu'à des politiques antidiscriminatoires. De plus, la prévention de l'apatridie est un défi qui a aussi été associé à la lutte contre les changements climatiques, puisqu'il a été reconnu que la montée du niveau des mers submergera sans doute certains États de basse altitude.

Plusieurs facteurs impulsent le changement de programme concernant

l'apatridie. Le premier émane de l'évolution de l'état westphalien² vers des modèles d'organisation politique plus inclusifs. Un autre facteur est l'accroissement des migrations transfrontalières et la reconnaissance de populations multiethniques et multinationales. Dans de nombreuses régions du monde, le terme d'apatridie est devenu étroitement lié au traitement des minorités et au droit à ne pas subir de discriminations. Par exemple, dans le contexte européen, l'esprit de non-discrimination, qui portait principalement sur la race et la religion, a été élargi pour inclure une variété de catégories sociales. Cela a rendu plus difficile de discriminer en se basant sur l'origine nationale d'une personne, ou sur le fait qu'elle ait ou non la nationalité du pays dans lequel elle réside. Ainsi semble-t-il de plus en plus largement accepté que les minorités, les étrangers et autres populations ont des revendications légitimes vis-à-vis du pays où ils résident, qu'ils en soient citoyens ou non.

Protestations en masse

Cet argument a trouvé le soutien de la base des mouvements militants qui demandent la régularisation du statut

des travailleurs en situation irrégulière, des personnes dont la demande d'asile a échoué et des personnes dont le permis de séjour a expiré. Bien qu'elles ne soient pas apatrides de jure, un grand nombre de personnes sur lesquelles se concentrent ces campagnes n'ont pas de nationalité véritable et sont donc profondément vulnérables. Des protestations ont été organisées par le biais d'ONG locales, telles que le Joint Council for the Welfare of Immigrants ou JWCI³ (Conseil mixte pour le bien-être des immigrants) au Royaume-Uni ; d'autres ont été coordonnées par des associations non professionnelles, des organisations issues des communautés de migrants et des collectifs. En mai 2006, plus d'un million de personnes ont arrêté de travailler et sont descendues dans les rues des villes des États-Unis pour participer aux protestations contre la situation de quelque 12 millions de migrants sans papiers qui, si une nouvelle loi était approuvée, risqueraient d'être criminalisés, sans qu'ils aient aucun moyen d'acquiescer la citoyenneté.

Ces protestations américaines se faisaient l'écho d'événements similaires, quoique d'envergure plus modeste, à travers l'Europe. En mai 2007, un rassemblement public a eu lieu au Royaume-Uni, sous le nom de « From Strangers to Citizens » (« Pour que les étrangers deviennent citoyens »), qui demandait la régularisation

collective de tous les migrants ayant résidé au Royaume-Uni depuis au moins quatre ans : un « chemin vers la citoyenneté ». L'idée était qu'ils obtiennent un permis de travail de deux ans et, une fois cette période écoulée, selon les références de l'employeur et des critères de comportement, qu'ils puissent obtenir le droit de rester. Selon les organisateurs de ce mouvement, une telle démarche apporterait de nombreux avantages à l'économie et à la société du Royaume-Uni.

D'autres campagnes ciblées ont aussi eu lieu dans de grandes villes européennes. En France, le débat sur les « sans papiers » - les anciens migrants venus d'Afrique du Nord sans papiers d'identité - a été ravivé neuf ans après la première occupation marquante d'un bâtiment due à ce même sujet. En avril 2007, plus de 90 personnes ont occupé une église au sud de Paris pour demander que leur contribution à l'économie française soit reconnue et pour insister sur la régularisation de leurs droits au travail, à la sécurité sociale et à l'éducation. Il y eut d'autres actions de moindre envergure, mais paneuropéennes, en 2007, comme la « caravane des effacés » dans laquelle un convoi d'activistes a voyagé de Ljubljana en Slovénie jusqu'à Bruxelles, à travers plusieurs pays européens, pour protester contre l'annulation des droits de résidence de plus de 18 000 personnes qui avaient été rayées du registre national et qui avaient ainsi perdu leurs droits sociaux, économiques et politiques peu de temps après l'accession à l'indépendance de la Slovénie en 1991.

Campagnes internationales

Des ONG internationales influentes et des organismes de surveillance ont activement fait campagne pour que les populations apatrides *de facto* et *de jure* soient plus visibles. Pour atteindre cet objectif, elles ont reçu le soutien de Comités de l'ONU, tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et des organes de l'ONU, tels que l'UNHCR et l'OHCHR. Lors du premier mandat de Kofi Annan en tant que Secrétaire général, la portée du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a été soumise à de nombreux examens. L'objectif était de trouver de nouveaux moyens de garantir la protection des droits humains par des actions communes qui mettraient en lumière l'importance des facteurs sociaux et économiques pour le développement, la sûreté et la sécurité. L'un des aboutissements de cet examen a été le rapport de 2003 sur les Droits des non-ressortissants rédigé

par le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des non-ressortissants.⁴

Ce rapport concluait qu'il existait une « grande différence entre les droits garantis aux non-ressortissants par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et la réalité à laquelle les non-ressortissants font face » et notait que les non-ressortissants étaient confrontés à des problèmes institutionnels et endémiques dans de nombreux pays. Ce rapport a servi à mettre en place un calendrier de réformes qui a vite été récupéré par des activistes américains et des organisations de défense des droits humains travaillant étroitement avec l'UNHCR, telles que Refugees International et le Projet de justice Société ouverte de l'Open Society Institute (OSI), Amnesty International et Human Rights Watch.⁵

Bien que toutes ces organisations travaillent étroitement avec l'unité de l'apatridie de l'UNHCR, elles se sont engagées de manière différente dans la défense des droits humains. Refugees International a tracé la carte du problème du refus de citoyenneté lors d'une étude mondiale intitulée « Lives on Hold: the Human Cost of Statelessness » (« Vies en suspens: le coût humain de l'apatridie »).⁶ Le Projet de justice Société ouverte a surtout concentré ses efforts sur l'Afrique, mais pas seulement, poussant même les tribunaux internationaux à légiférer, comme dans le cas célèbre de la République dominicaine.⁷

L'UNICEF et Plan International ont ensemble été le fer de lance d'une campagne de dix ans portant sur l'enregistrement universel des naissances afin de minimiser les conséquences qui touchent particulièrement les apatrides *de jure* et *de facto*.⁸ Parmi ces conséquences se trouvent les difficultés de prouver sa nationalité afin de pouvoir accéder aux services essentiels, de voyager, de se marier, d'avoir un enfant et de protéger ses enfants contre les dangers liés à l'anonymat juridique et à la traite des personnes. Plan International a lancé une campagne mondiale en 2005 et, avec l'aide de l'UNICEF, a fait pression pour garantir que la déclaration des naissances, en tant que moyen de prévenir l'apatridie, était inscrite comme recommandation dans l'Étude sur la violence à l'encontre des enfants du Secrétaire général en 2006.⁹

Les rapports établis par les organismes de surveillance des droits humains et les actions en justice portées devant les cours internationales ont permis de rendre

les apatrides plus visibles. Toutefois, ce n'est pas avant 2005 que les organes des gouvernements occidentaux se sont impliqués directement dans la cause qui vise à coordonner les efforts pour empêcher l'apatridie. Avec l'aide de l'UNHCR et du Projet de justice Société ouverte, l'Union interparlementaire a élaboré un manuel sur l'apatridie destiné à tous les parlementaires.¹⁰ La même année, la Chambre des représentants des États-Unis a organisé des séances sur l'apatridie qui ont abouti à l'élaboration d'un projet de loi sur l'apatridie en 2006. Même s'il n'incitera pas les États-Unis à signer les Conventions relatives à l'apatridie de 1954 et 1961, ce projet de loi permettra de garantir qu'ils en respectent au moins les éléments clés afin d'empêcher l'apatridie au sein de leurs frontières.

Conclusion

Alors qu'il est encore trop tôt pour annoncer une approche vraiment mondiale pour combattre l'apatridie, de nombreux acteurs politiques importants ont agi de manière coordonnée et la question de l'apatridie a attiré l'attention plus marquée de la communauté des droits humains. Cette évolution a eu lieu parallèlement aux efforts des activistes locaux des pays en voie de développement, par exemple ceux des porte-paroles des Biharis au Bangladesh et ceux des organisateurs Madhesi au Népal. Même s'ils sont dispersés à travers le monde, ces activistes ont réaffirmé, après 50 ans, la place des apatrides sur le calendrier des droits humains et ont imaginé des arguments originaux, basés sur l'exercice des droits, pour promouvoir les réformes et une meilleure inclusion.

Brad Blitz (bblitz@brookes.ac.uk) est président Jean Monnet en géographie politique à l'Université Oxford Brookes et directeur de l'Observatoire international de l'apatridie www.nationalityforall.org.

1. <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/74.htm>

2. Le concept de souveraineté de l'État nation est basé sur deux principes : la territorialité et l'exclusion des acteurs externes des structures de l'autorité nationale.

3. <http://www.jcwi.org.uk>

4. <http://www1.umn.edu/humanrts/demo/noncitizenrts-2003.html>

5. Voir aussi le rapport sur le refus d'accorder la citoyenneté par le Conseil consultatif pour la sécurité humaine et le Centre européen d'études politiques http://www.epc.eu/TEWN/pdf/724318296_EPC%20Issue%20Paper%2028%20Denial%20of%20Citizenship.pdf

6. <http://www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/lives-hold-human-cost-statelessness>

7. Voir les articles p4 et p23.

8. Voir article p20.

9. <http://www.violencestudy.org>

10. http://www.piu.org/PDF/publications/nationalite_en.pdf

Lettonie

Lors du démembrement de l'Union Soviétique, de nombreuses personnes se sont retrouvées dépourvues de citoyenneté dans les nouveaux Etats où elles habitaient et travaillaient pourtant depuis des années. En Lettonie, la Loi sur la Citoyenneté, adoptée après l'indépendance, déclarait que seules les personnes qui détenaient la citoyenneté du pays en 1940, ainsi que leurs descendants, seraient considérés comme citoyens lors de l'indépendance. Une large population russophone fut définie comme 'non-citoyens', bien que ces personnes n'aient pas acquis la citoyenneté russe et aient résidé en Lettonie de façon permanente. Il leur a fallu demander la citoyenneté, pour laquelle les conditions requises portaient sur la résidence ainsi que sur la réussite à des tests d'histoire et de langue.

En février 2009, la Grande Chambre de la Cour Européenne des Droits de l'Homme a jugé qu'une de ces personnes, Natalija Andrejeva, ne devrait pas subir de discrimination en ce qui concerne sa pension d'Etat « dans le seul Etat avec lequel elle a des liens légaux stables, et donc le seul Etat qui, objectivement, soit en mesure d'assumer une responsabilité envers elle en termes de sécurité sociale ». Le cas souligne le fait que, même dans des pays comme la Lettonie, qui en fait offrent pratiquement les mêmes droits à ces groupes de personnes apatrides qu'aux ressortissants nationaux, il peut se trouver des circonstances dans lesquelles les personnes apatrides sont sujettes aux discriminations. Au bénéfice de beaucoup, la Lettonie a naturalisé plus de 128 000 personnes apatrides depuis l'adoption de la loi sur la nationalité en 1994, tandis que 365 417 autres personnes demeurent apatrides.



Un groupe de Kurdes Feyli discutent de leurs inquiétudes lors d'une réunion avec le personnel de l'UNHCR.

Irak

En 1980, l'ancien gouvernement iraquien a décidé de dépouiller une proportion importante de Kurdes Feyli de leur nationalité ; il est estimé que près de 220 000 d'entre eux ont ainsi été rendus apatrides. Bien que le décret ait été annulé en 2006, quelques Kurdes Feyli ont éprouvé des difficultés à obtenir confirmation de leur nationalité, pour des raisons telles que le manque de documentation. Bien qu'une directive du Ministère de l'intérieur, en mars 2007, ait accéléré le rétablissement de la citoyenneté, il est estimé que 100 000 Kurdes Feyli n'ont toujours pas obtenu la confirmation de leur citoyenneté irakienne.

Côte d'Ivoire

Durant les années d'agitation politique croissante qui a conduit à l'explosion de la guerre civile en Côte d'Ivoire, en 2002, le concept 'd'Ivoirité' (le fait d'appartenir à la Côte d'Ivoire) s'est enraciné. Celui-ci définissait les ressortissants ivoiriens selon leur ethnicité, plaçant des millions d'immigrants Ouest Africains de deuxième et de troisième génération dans un statut incertain parce qu'ils n'étaient pas considérés comme Ivoiriens, et souvent ne possédaient ni liens, ni preuves de leur nationalité dans le pays d'origine de leurs ancêtres. De nombreux Ivoiriens n'ont aucune preuve de leur identité et cela signifiait que les Musulmans du nord, qui partagent leur ethnicité avec les immigrants de pays voisins tels que le Mali et le Burkina Faso, étaient souvent dans l'impossibilité de prouver leur nationalité ivoirienne et se retrouvaient étrangers dans leur propre pays. Lorsque les combats ont réellement commencé, bon nombre de ces personnes ont dû fuir vers des pays où elles n'avaient pas de vraies racines, ni de droit à la nationalité.

Au titre du processus de réconciliation après la guerre civile de 2002-2003, le gouvernement d'Unité Nationale a organisé des audiences foraines – des tribunaux mobiles qui peuvent enregistrer les naissances a posteriori et délivrer des certificats de naissance servant à établir la nationalité et à permettre aux personnes ainsi Ivoiriennes de voter aux élections futures. Officiellement, le processus s'est achevé en 2008, mais d'après certaines indications, de nombreuses personnes sont toujours sans papiers d'identité.



Personnes s'enregistrant pour figurer devant un tribunal mobile à Bouake, en Côte d'Ivoire, en août 2006, dans l'espoir de recevoir des documents prouvant leur citoyenneté ivoirienne en vue de participer aux élections.

Réduire l'apatridie de facto au Népal

Paul White

Malgré une campagne récente et de grande envergure entreprise par le gouvernement pour encourager les demandes de certificats de nationalité au Népal, de nombreux obstacles demeurent, en particulier parmi certaines sections de la société népalaise, telles que les femmes, les PDI et les communautés indigènes.

A partir de 1951, le Népal a accordé la citoyenneté selon le lieu de naissance d'une personne et sa filiation. La naturalisation était possible pour les personnes résidant dans le pays depuis au moins cinq ans. Toutefois, dix ans après, les dispositions concernant la naturalisation sont devenues plus restrictives, mettant l'accent sur « l'origine népalaise » et sur la capacité de parler et d'écrire en langue népalaise. Puis, en 1990, une nouvelle constitution a introduit des lois accordant uniquement aux hommes le droit de transmettre leur nationalité à leurs descendants, abrogeant l'octroi de la citoyenneté à la naissance et exigeant des étrangers 15 ans de résidence avant de pouvoir demander à être naturalisés. En 1995, le nombre de personnes qui n'étaient pas des citoyens à part entière (et donc apatrides de facto) se situait entre 3,4 et 5 millions, selon les estimations.

Après le mouvement pour la démocratie de 2006, de grands changements ont eu lieu, y compris des promesses de modification des lois sur la citoyenneté. L'objectif politique principal de ces changements était très probablement de délivrer les certificats de nationalité à autant de Népalais que possible afin de faciliter leur participation à l'élection de l'Assemblée constituante.

De nouvelles lois ont alors vite été préparées puis votées, toutefois sans grande consultation. Ces lois ont réinstauré l'octroi de la nationalité à la naissance au Népal. Cependant, elles comportaient une clause stipulant qu'il n'était possible de faire une demande de nationalité par naissance uniquement pendant les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi sur la Citoyenneté, soit jusqu'au 26 novembre 2008.

Une campagne gouvernementale de grande ampleur et généralement réussie a ensuite permis de délivrer des certificats de nationalité à presque 2,6 millions de citoyens qui remplissaient les conditions

nécessaires, c'est-à-dire d'être des ressortissants népalais de 16 ans et plus. La campagne a été menée dans l'ensemble des 75 districts du Népal entre janvier et avril 2006, employant 4 000 personnes.

Le certificat de nationalité

Le certificat de nationalité du Népal confirme l'identité juridique des ressortissants népalais et garantit l'accès (ou améliore l'accès) aux droits, aux opportunités et aux services qui ne seraient pas normalement accessibles aux non-ressortissants, y compris : l'emploi dans le secteur structuré de l'économie ; les services bancaires et de microcrédit ; l'enregistrement d'une entreprise ; la déclaration civile des naissances, mariages et décès ; l'enregistrement de transactions immobilières ; l'enseignement universitaire ; la délivrance de passeport ; et les allocations du gouvernement (pour les personnes âgées, les veufs/veuves, les personnes handicapées, les personnes déplacées de l'intérieur et les victimes de conflits armés). L'absence de certificat de nationalité a souvent des conséquences dramatiques, qui s'apparentent à une apatridie *de facto*.

Afin d'obtenir un certificat de nationalité, les ressortissants doivent présenter des documents, généralement le certificat de nationalité ou de propriété foncière d'un membre de leur famille proche, et obtenir des documents de confirmation de la part du secrétaire de district du village et d'autres citoyens possédant un certificat de citoyenneté.

Lors de missions de terrain de l'UNHCR, il est devenu évident que la plupart des citoyens veulent obtenir un certificat de citoyenneté mais que de nombreux facteurs les en empêchent :

- le manque de documents tels que les certificats de propriété foncière, nécessaires pour prouver la durée de résidence

- les difficultés linguistiques et l'illettrisme
- le manque d'informations ou de motivation
- les frais à déboursier pour faire des photographies, des photocopies et obtenir les documents de confirmation (bien que les frais officiels soient minimes, ces frais supplémentaires peuvent s'avérer prohibitifs)
- les modes de vie nomades qui rendent difficile de faire une demande puisque les personnes ne sont pas forcément reliées à une section électorale ou un village particuliers
- les pratiques patriarcales et discriminatoires dans certaines communautés, qui découragent les femmes et les filles de faire une demande
- la destruction ou l'endommagement, lors de l'insurrection maoïste de 1996-2006, de bureaux d'enregistrement locaux, qui délivrent les documents de confirmation
- l'éloignement des bureaux administratifs des districts - le seul endroit où il est possible d'effectuer une demande de certificat de nationalité - et le coût du déplacement ; même si les formulaires de demandes sont dûment remplis, il est souvent nécessaire de faire plusieurs voyages ou de demeurer plusieurs jours dans la ville où se trouve le bureau administratif
- plus récemment, à cause des violences dans le Terai, de nombreux secrétaires de districts ont eux-mêmes été déplacés et ne sont donc plus disponibles pour signer les documents.

L'UNHCR estime qu'il reste encore aujourd'hui quelque 800 000 citoyens népalais qui sont apatrides de facto. Un certain nombre d'ONG nationales et internationales travaillant au Népal remettent en question les pratiques, les lois et les politiques qui engendrent l'apatridie de facto. Certaines de ces ONG ont ciblé leurs actions sur certaines populations ayant besoin d'une aide spécifique.

Les femmes

Les réglementations népalaises en matière de citoyenneté font preuve d'une évidente discrimination à l'encontre des femmes : elles empêchent les femmes

mariées d'obtenir un certificat de nationalité sans l'accord préalable de leur mari ou de leur beau-père et elles empêchent les femmes mariées à des étrangers de transmettre leur nationalité à leurs enfants d'une autre manière que par naturalisation. En réaction, le FWLD (Forum for Women, Law and Development¹, Forum pour les femmes, le droit et le développement) a récemment fait de la question de la citoyenneté le fer de lance de ses activités. FWLD a entrepris des recherches, publié dans les journaux des demandes de signalement de pratiques discriminatoires, offert des services juridiques concernant la citoyenneté, organisé des conférences de sensibilisation au niveau des districts, produit des documents de revendication et développé des réseaux pour faire de la citoyenneté une préoccupation nationale.

Les certificats de citoyenneté sont un élément essentiel des programmes de microfinance puisqu'ils sont nécessaires pour ouvrir un compte en banque, obtenir un numéro de TVA et devenir membre d'une coopérative. Les femmes du district de Makwanpur ont été encouragées à obtenir un certificat de nationalité dans le cadre d'une initiative de microfinance soutenue par Plan Népal.² Plus de dix mille femmes participent maintenant à des coopératives et plusieurs d'entre elles suivent aussi une formation dans la gestion de coopératives et la mobilisation de femmes en milieu rural.

Une étude de 2006 effectuée par AATWIN (Alliance Against Trafficking in Women and Children, Alliance contre la traite des femmes et des enfants), une coalition de plus de 20 ONG et organisations communautaires, s'est intéressée aux problèmes liés à la nationalité pour les survivantes de la traite des personnes, aux femmes badi (un groupe minoritaire dalit) aux femmes dans des relations polygames et aux femmes vivant dans des zones où résident des squatters. Selon les conclusions de cette étude, il existe un besoin urgent de combattre la discrimination constitutionnelle et la destitution des femmes en ce qui concerne les certificats de citoyenneté, et que cela doit « être associé au combat contre la pauvreté et à la promotion de l'inclusion sociale, de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes ». AATWIN propose une campagne visant à informer en masse les femmes sur leurs droits juridiques, qui comprendrait la défense de leurs droits de citoyenneté et des autres droits fondamentaux et économiques qui y sont associés.

Les PDI

De nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du Népal lors des années violentes de l'insurrection maoïste font face à des difficultés quasiment insurmontables pour obtenir un certificat de nationalité. Une personne déplacée doit d'abord obtenir un certificat de la part du secrétaire de village de son village natal - qui peut lui-même avoir été déplacé, sans avoir été remplacé. Les PDI sont aussi bien souvent réticents à entrer en contact avec les autorités. Le Conseil norvégien pour les réfugiés³, par le biais de son projet de Service d'information et d'assistance juridique, a aidé les PDI à obtenir le remplacement de documents importants - mais il est difficile de remplacer les certificats de nationalité, et cela demande généralement d'effectuer des trajets onéreux et parfois dangereux vers la capitale du district d'origine. Les femmes mariées font face à des difficultés particulières puisqu'elles ont souvent besoin de la permission de leur mari ou de leur beau-père avant d'entreprendre des procédures administratives ou judiciaires.

Des universitaires et des avocats se sont joints au mouvement d'opposition contre les discriminations inscrites dans les lois sur la nationalité et ont en particulier dénoncé le conflit entre ces lois et les obligations internationales qui doivent garantir les droits de tous. En 2006, une initiative soutenue par l'ambassade de Finlande a recommandé qu'un certificat de nationalité soit délivré à tous les Népalais indigènes selon les recommandations de leur organisation ethnique - apparaissant ainsi préférer une certaine forme du principe de *jus connexionis* (le droit du lien) plutôt que le *jus soli* et le *jus sanguinis*.

Lors d'un jugement marquant rendu en 2005, suite à la plainte de l'ONG népalaise Propublic,⁴ la Cour suprême a déclaré qu'en l'absence de père la naissance d'un enfant doit être enregistrée en prenant en compte la nationalité de la mère. La cour a aussi affirmé que l'officier de l'état civil doit enregistrer la naissance de tout enfant dont la paternité n'est pas connue, y compris des enfants des travailleuses du sexe. Toutefois, ce jugement n'a pas été largement communiqué et de nombreuses autorités locales sont réticentes à le mettre en application, invoquant le manque de directives de procédure. Ainsi les problèmes associés à la déclaration des naissances et à la délivrance de certificats de citoyenneté se perpétuent-ils pour les enfants de mères non mariées, ou de

père inconnu, ou bien abandonnés par leur père ou encore dont le père refuse d'entretenir une relation avec eux.

Sur le terrain, le travail de l'UNHCR apporte son soutien à la vision répandue selon laquelle les mains tendues aux citoyens - sous la forme de législation, de traitement personnel, de mobilisation politique locale - est un facteur de poids, en particulier parmi les populations marginalisées, encourageant les demandes de certificat de nationalité. Les organes de l'ONU, le gouvernement népalais, les ONG, les organisations communautaires et les donateurs doivent continuer leurs actions en faveur de la citoyenneté au Népal. Il y a toujours la place - et le besoin - pour des initiatives qui pourraient inclure :

- lier la déclaration des naissances à la délivrance de certificats de nationalité
- mener des campagnes de sensibilisation pour garantir que toutes les femmes népalaises obtiennent un certificat de nationalité
- protéger les PDI en garantissant que les Directives de procédure, qui permettent de mettre en application la politique nationale sur les PDI et qui répondent aux questions liées à la documentation, soient signées et respectées
- utiliser le prochain recensement au Népal, en 2011, pour compter le nombre de Népalais sans certificat de nationalité et en découvrir les raisons
- apporter un soutien supplémentaire et des équipes mobiles aux communautés indigènes, en particulier celles qui résident dans des lieux particulièrement reculés
- garantir que les lois ne sont pas discriminatoires
- venir en aide aux femmes sauvées des mains des trafiquants pour leur permettre d'obtenir un certificat de citoyenneté.

Paul White (paulwhite.au@gmail.com) est administrateur principal de projets, déployé dans divers organes de l'ONU par le biais de PROCAP (http://ocha.unog.ch/ProCapOnline). Cet article est rédigé à titre personnel et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'UNHCR ni de tout autre organisme.

1. <http://www.fwld.org.np>

2. <http://www.plan-international.org/wherework/asia/nepal/>

3. <http://www.nrc.no>

4. <http://www.propublic.org>

Biharis: la fin de l'apatridie

Khalid Hussain

Environ 160 000 Biharis apatrides vivent au Bangladesh, dispersés dans 116 camps de fortune. Malgré des progrès récents en ce qui concerne l'inscription sur les registres électoraux et l'obtention de papiers d'identité, ils continuent à vivre dans des conditions misérables et font face à des discriminations régulières.

Le peuple connu au Bangladesh sous le nom de 'Biharis', ou 'Pakistanais abandonnés', est un peuple de langue urdu descendant de musulmans qui vivaient dans diverses provinces de l'Inde et principalement au Bihar et qui, lors de la partition de l'Inde en 1947, ont rejoint alors le Pakistan oriental. Après la guerre

chroniques. Les résidents du camp sont victimes de discriminations sur le marché du travail et le manque d'éducation et de soins de santé entrave le développement communautaire.¹

Certains des résidents du camp, et en particulier les plus jeunes, luttent depuis des années pour être reconnus comme citoyens bangladais. Au cours des huit dernières années, ils ont transmis deux pétitions à la Cour suprême pour obtenir le droit de vote. Dix jeunes résidents du camp de Genève avaient rempli la première pétition en 2001. La Cour suprême avait alors déclaré qu'ils étaient citoyens du Bangladesh

en juillet 2007 pour lui soumettre une pétition demandant d'inclure le nom des résidents des camps sur le nouveau registre électoral. Le 6 septembre 2007, le gouvernement a décidé d'accorder la citoyenneté aux Biharis parlant l'urdu qui sont nés après 1971 ou qui avaient moins de 18 ans lors de la création du Bangladesh. En novembre 2007, vingt-trois éminents universitaires, journalistes, avocats et défenseurs des droits humains ont fait une déclaration commune pour exhorter le gouvernement à octroyer les droits de citoyenneté, en accord avec la constitution, à tous les résidents de langue urdu dans les camps du Bangladesh.

En août 2008, la Commission électorale a mis en oeuvre un processus d'enregistrement des communautés de langue urdu dans les camps à travers le Bangladesh. Cela a représenté une première étape importante vers l'intégration de ces communautés minoritaires au sein de la société bangladaise. Pendant plusieurs jours, la Commission a employé des recenseurs pour passer de porte à porte avec leurs registres, sur lesquels des centaines de personnes étaient ajoutées chaque jour. Aujourd'hui, tous les résidents des camps sont des citoyens du Bangladesh et tous détiennent une carte nationale d'identité.

Besoins restés sans réponse

Malgré de récentes avancées en ce qui concerne l'enregistrement des électeurs et la délivrance de cartes d'identité, les Biharis, après 37 ans sans reconnaissance officielle, vivent toujours dans l'indigence la plus profonde et restent victimes de discrimination. Ils ne leur est toujours pas possible d'obtenir un passeport bangladais. Mustakin, un résident du camp de Genève, nous explique : « En septembre dernier, j'ai payé 2 000 takas (29 dollars) pour un passeport mais on ne me l'a pas délivré, même après avoir montré ma carte d'identité. » En réponse, Abdur Rab Hawlader, le directeur général du Département de l'immigration et des passeports, nous a affirmé que son département « n'a reçu aucune directive de la part des autorités en ce qui concerne la délivrance de passeports aux Biharis ». Les conditions de vie restent difficiles dans un environnement surpeuplé, où de cinq à quinze personnes partagent une ou deux pièces. La menace de l'éviction



entre le Pakistan occidental et le Pakistan oriental, les Biharis ont été laissés pour compte lorsque le Pakistan oriental est devenu le Bangladesh en 1971. Comme l'on estimait que plusieurs d'entre eux avaient soutenu le Pakistan occidental pendant la guerre, à l'instar des autres Bengalais, ils n'étaient pas les bienvenus au Bangladesh et demeurent depuis apatrides et victimes de discriminations.

Les camps de Biharis se trouvent surtout en zone urbaine et souffrent de surpopulation ainsi que d'un important manque d'hygiène publique et d'équipements essentiels. Ces conditions, qui rendent les camps semblables à des bidonvilles, se sont aggravées au fil des années avec l'augmentation de la population. En raison du manque d'eau propre disponible et sans système de traitement des déchets et des eaux usées, les problèmes d'hygiène sont

et ordonné à la Commission électorale d'inclure leurs noms sur la liste des électeurs. Par la suite, la Commission électorale a non seulement inclus le nom de ces dix personnes mais aussi celui de résidents d'autres camps. Après le 1er janvier 2007, date à laquelle un nouveau gouvernement provisoire a été formé au Bangladesh, la liste a été déclarée nulle et une Commission électorale nouvellement constituée s'est vu accorder la responsabilité de préparer une nouvelle liste des personnes ayant le droit de voter et de délivrer des cartes d'identité - pour les citoyens bangladais - donnant accès à 22 services essentiels.

Une délégation composée de trois membres des camps, y compris un membre de l'Association de la jeune génération de la communauté urdu, venu du camp de Genève, a rencontré le commissaire en chef chargé de l'élection

L'absence de services de première nécessité, comme des toilettes, des installations sanitaires et le ramassage des ordures et un système d'égouts, contribue aux conditions épouvantables auxquelles font face les Biharis, vivant dans les établissements de Dhaka.

et le besoin d'éducation, de formation technique et de trouver un emploi restent les préoccupations principales.

Le gouvernement a mis en place plusieurs programmes de développement pour la réduction de la pauvreté en accord avec son document stratégique de réduction de la pauvreté (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP). Toutefois, ces programmes ne répondent pas aux besoins de la communauté de langue urdu. Quand et comment le PRSP prendra-t-il en compte les besoins de cette communauté pour la sortir de la pauvreté ?

Aucune ONG et aucun organe de l'ONU n'a pris l'initiative de recueillir

des données de références complètes permettant de mettre en place des programmes à court et à long terme afin de faciliter la réhabilitation économique de cette communauté. Certains affirment que la réhabilitation de 160 000 résidents des camps nécessiterait un financement énorme et un ensemble de stratégies bien planifiées qu'un pays pauvre comme le Bangladesh n'est pas capable d'offrir sans le soutien de l'ONU et d'autres organismes donateurs internationaux.

Nous suggérons que le gouvernement du Bangladesh établisse un fonds d'affectation spécial pour la réhabilitation afin d'obtenir des fonds de la part d'organisations islamiques internationales, de donateurs bilatéraux et d'autres

organismes donateurs nationaux et internationaux, afin de garantir la sécurité des générations futures de résidents de langue urdu au Bangladesh.

Khalid Hussain (Khalid.aygusc@gmail.com) est président de l'Association de la jeune génération de la communauté de langue urdu (Association of Young Generation of Urdu-Speaking Community, AYGUSC) et coordinateur adjoint de l'ONG Al-Falah Bangladesh.

1. Voir la Synthèse rédigée par le Refugee and Migratory Movement Research Unit (RMMRU) http://rmmru.net/Policy_Brief/Policy_brief_ISSUE_2.pdf

2. Voir le rapport publié par le journal The Daily Star le 26 janvier 2009 www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=72960-29k

Enfance et apatridie

Maureen Lynch et Melanie Teff

L'apatridie - la non-acquisition d'une nationalité - peut détruire les espoirs dès l'enfance, puis tout au long de la vie.

Les jeunes enfants et les adolescents héritent une situation qu'ils n'ont pas choisie, qui limite leurs possibilités et qui leur ouvre les portes d'un avenir plein d'incertitudes. Ils naissent, vivent et, à moins qu'ils ne parviennent à résoudre leur situation, meurent dans une invisibilité presque totale. L'apatridie peut aussi nuire à l'environnement familial et entraîner la séparation des parents, deux facteurs de développement importants chez les enfants.

Une personne peut devenir apatride de diverses manières ; pour les enfants en particulier, l'apatridie peut survenir lorsque les parents émigrent hors d'un pays où la citoyenneté est fondée sur *jus sanguinis* : l'enfant a le droit d'obtenir la citoyenneté de ses parents mais ne peut pas toujours exercer ce droit dans le pays où il grandit, ce qui le rend *de facto* apatride. Un enfant peut aussi devenir apatride si sa naissance n'est pas déclarée, par exemple, dans le cas où des parents craignent d'attirer l'attention sur leur propre statut. De même, un enfant peut devenir apatride lorsque son acte de naissance est perdu ou détruit et qu'il n'existe aucun autre moyen de l'associer à un pays en particulier.

L'existence de lois peu équitables provoque aussi l'apatridie de certains enfants. Il est vrai que, lors de ces 25 dernières années, plus d'une vingtaine de pays ont modifié

leurs lois et donné aux femmes le droit de transmettre leur nationalité à leurs enfants.

Toutefois, la question de la nationalité d'un enfant né de parents venus de pays différents reste préoccupante lorsque les lois traitent les hommes et les femmes différemment. Dans les pays où la citoyenneté est déterminée exclusivement par la nationalité du père, les hommes apatrides, les femmes célibataires et les femmes vivant séparément de leur mari font face à d'innombrables obstacles pour déclarer leurs enfants. Si une femme ne peut transmettre sa citoyenneté à son mari, elle risque alors parfois de devenir apatride, tout comme son enfant. De surcroît, la nationalité d'un enfant peut aussi être déterminée selon que ses parents sont mariés ou non. Par exemple, les forces de maintien de la paix de l'ONU ont laissé derrière elles, entre autres, un certain nombre d'enfants sans père - et il n'est pas toujours facile de savoir à quelle nationalité ont droit les enfants nés de l'union de soldats de l'ONU et de femmes de divers pays.

Mais finalement, la raison peut-être la plus évidente pour laquelle les enfants deviennent apatrides c'est qu'ils ne peuvent pas agir pour eux-mêmes.

Protection et droits

Un acte de naissance est l'enregistrement officiel par l'Etat de la naissance d'un enfant et la reconnaissance

initiale de l'existence d'un enfant par le gouvernement. C'est un élément crucial pour garantir une culture de protection. Considérez par exemple les situations suivantes :

Le jour de la naissance de l'enfant d'un demandeur d'asile birman en Thaïlande, son acte de naissance est confisqué. Le gouvernement birman refuse aussi toute responsabilité. L'enfant est alors apatride, car ni la Thaïlande, ni la Birmanie ne le reconnaissent.

Les enfants de réfugiés mauritaniens nés au Sénégal ont le droit de se faire enregistrer comme citoyens sénégalais mais certains parents refusent. Ils préfèrent attendre de retourner en Mauritanie pour y faire enregistrer leurs enfants.

Les enfants nés de mère koweïtienne et de père bidoon - apatride - sont aussi bidoon. Mais comme l'enfant d'une koweïtienne veuve ou divorcée peut théoriquement acquérir la citoyenneté, cela incite certains couples à divorcer pour le bien de leurs enfants.

Lors d'un briefing sur les enfants apatrides, le Congrès des Etats-Unis a été informé de la situation d'une famille qui s'est vu refuser l'asile parce qu'elle était apatride. La fille, âgée de cinq ans, avait été placée en cellule avec sa mère. Les sœurs aînées, âgées de huit et quatorze ans, étaient détenues ensemble ailleurs. Leur frère, âgé de 15 ans, était détenu seul. Le père était



Refugees International

Apatrides près de la frontière entre le Kirgizstan et l'Ouzbékistan.

séparé de sa famille par des centaines de kilomètres. La plus jeune sœur, âgée de trois ans, n'avait pas été détenue car elle possédait la citoyenneté américaine.

Etre apatride signifie aussi être incapable de jouir de certains droits accessibles à tout citoyen. Pour les enfants apatrides, l'assistance médicale est souvent moins facile à obtenir ou plus chère que pour les autres. Dans une vingtaine de pays au moins, les enfants ne possédant pas d'acte de naissance ne peuvent être légalement vaccinés. Les programmes d'assistance gouvernementaux qui apportent une assistance médicale aux citoyens les plus défavorisés ne servent pas toujours les enfants apatrides.

En outre, les enfants apatrides ont souvent un accès limité, et parfois aucun accès, à l'éducation. Certaines familles sont informées que leurs enfants ne pourront s'inscrire à l'école seulement s'il reste des places une fois que les enfants de tous les autres citoyens se seront inscrits ; certains gouvernements pensent qu'offrir une éducation aux enfants apatrides coûte trop cher ; dans d'autres cas, les parents n'ont pas d'autre choix que de payer des frais de scolarité élevés pour que leurs enfants puissent se rendre dans une école privée.

A Sabah, par exemple, l'école publique est fermée aux enfants de migrants venus des Philippines ou d'Indonésie qui n'ont pas d'acte de naissance ou dont l'acte de naissance porte l'inscription *orang asing* (étranger). En Thaïlande, le ministère de l'Éducation est censé mettre en place une Régulation sur la preuve de la naissance d'un enfant pour son admission à l'école, afin d'honorer l'article 29 de la Convention relatives aux droits de l'enfant, mais tous

les enfants ne reçoivent pas ce document, ce qui les empêche de s'inscrire à l'école. Comme l'a dit un enfant apatride : « Je ne veux pas planter des piments et des oignons dans une plantation. Je veux aller à l'école. Je veux porter un uniforme d'écolier avec fierté et apprendre les matières dans une vraie classe. »

La Syrie reconnaît aux enfants kurdes le droit à l'éducation primaire, mais pas à l'enseignement dans leur langue. Pour se rendre à l'école secondaire, ils doivent obtenir la permission du département de la sécurité de l'État. Les enfants *maktoumeen* (non enregistrés) ne reçoivent pas de diplôme à la fin de leurs études secondaires. Un jeune homme apatride qui avait obtenu les meilleures notes de sa classe se retrouve maintenant à vendre du thé devant l'Université de Damas, dans laquelle il rêvait un jour de s'inscrire.

En ce qui concerne les passeports, documents essentiels pour se rendre à l'étranger, ils ne sont généralement pas délivrés aux enfants apatrides. L'absence de document de voyage implique l'impossibilité de suivre une éducation à l'étranger, de rendre visite à sa famille ou même d'obtenir des soins médicaux spécialisés.

Alors que tout enfant a le droit d'être protégé contre l'exploitation et les mauvais traitements, les enfants apatrides n'en ont pas la garantie. De plus, sans document prouvant leur âge, ces enfants ne sont pas protégés par les lois contre le travail des enfants. Une jeune fille apatride de 13 ans qui s'était enfui de chez son propriétaire thaïlandais a confié : « On m'a vendue pour moins de 800 bahts (20 dollars) pour travailler comme domestique... Je

me suis enfuie parce qu'ils allaient me vendre pour travailler dans l'industrie du sexe. » Les services de répression des crimes ne peuvent pas entreprendre de poursuites contre les trafiquants sans preuve de l'âge et de l'identité des personnes victimes de la traite. Certains enfants apatrides ne peuvent être reconduits chez eux sans preuve de leur nationalité. Enfin, si une jeune personne apatride enfreint la loi et ne peut prouver son âge, elle

risque d'être poursuivie comme un adulte.

Recommandations

Chaque enfant devrait pouvoir se développer comme un adulte productif à part entière. « Nous voulons être des enfants. Nous voulons profiter de notre enfance », nous a expliqué un jeune garçon apatride. Pour permettre à ces enfants de profiter de leur enfance, il est nécessaire de prendre les mesures suivantes ; en commençant par les dispositions de la Convention de 1961 :

- Tous les États devraient respecter le droit des enfants à obtenir une nationalité et inscrire dans leurs lois relatives à la citoyenneté des dispositions contre la discrimination.
- Chaque enfant, qu'il soit né de parents mariés ou non, devrait être enregistré à la naissance et, dans le cas où sa nationalité est ambivalente, les États devraient accorder la citoyenneté à l'enfant si ce dernier en serait autrement apatride.
- Les États devraient garantir une éducation gratuite et obligatoire à tous les enfants et un accès aux soins de santé, y compris les immunisations, à tous les enfants en bas âge.
- Il faudrait abolir la pratique qui consiste à maintenir les enfants en détention.
- Les États devraient respecter les lois sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et apporter leur soutien aux efforts contre le travail des enfants, le service militaire des mineurs et la traite des personnes.

■ L'ONU devrait porter une attention particulière aux questions relatives aux enfants apatrides et prendre des mesures afin d'utiliser tous les mécanismes à disposition

des organes de défense des droits de l'homme de l'ONU.

Maureen Lynch (maureen@refugeesinternational.org) est la

représentante légale principale pour Initiatives d'apatridie et Melanie Teff (melanie@refugeesinternational.org) est représentante légale de Refugees International (www.refintl.org)

Les personnes apatrides de Thaïlande au Japon

Chie Komai et Fumie Azukizawa

Les difficultés rencontrées par les apatrides de Thaïlande au Japon montrent trop clairement que le cadre légal international en vue de leur protection est inadéquat.

Depuis les années 1990, des personnes sont entrées illégalement au Japon à partir de la Thaïlande. Bien qu'elles soient nées et furent élevées en Thaïlande, elles ne possèdent pas la nationalité Thaï parce que leurs parents étaient des 'réfugiés d'Indochine' fuyant la première guerre d'Indochine (1946-54).

Etant donné que leurs parents étaient nés au Vietnam ou au Laos –où les lois sur la nationalité se basent sur le principe de *jus sanguinis* – elles devraient y avoir le droit à la nationalité. Mais beaucoup des personnes qui ont fui le Vietnam et le Laos dans la confusion d'une période de guerre sont maintenant décédées en Thaïlande, sans avoir légué à leurs enfants toutes les informations sur leur lieu de naissance. Il est donc particulièrement difficile pour les enfants des réfugiés de retracer les pas de leurs parents ou de trouver des documents officiels pertinents. En outre, durant la guerre et la période de l'après-guerre, beaucoup de documents officiels ont été perdus, et naturellement ni le Vietnam ni le Laos ne détiennent de registres officiels des naissances ou de l'existence des enfants de réfugiés nés en Thaïlande.

Dans ces circonstances, il est pratiquement impossible de s'attendre à ce que le Vietnam ou le Laos leur accorde la citoyenneté. Ce sont donc des apatrides *de facto* dont la situation est similaire à celle des apatrides *de jure*. A savoir, pour la plupart des enfants de réfugiés vietnamiens ou laotiens, il est souvent trop difficile de prouver leurs liens avec le Vietnam ou le Laos plus de cinquante ans après que leurs parents ont fui du pays.

En Thaïlande, qui n'est pas signataire de la Convention de 1951, les 'réfugiés d'Indochine' (qui pour la plupart ne sont

pas des « réfugiés de convention ») et leurs enfants ont une liberté de mouvement très restreinte, n'ont qu'un accès limité à l'éducation, ne peuvent pas obtenir d'emplois permanents avec des salaires équitables sans la nationalité Thaï, et ils n'ont pas accès à plusieurs de leurs droits essentiels. C'est pourquoi certains décident d'entrer illégalement au Japon afin d'y trouver du travail. Vu que le gouvernement Thaï ne leur fournit pas la documentation qui leur permettrait de voyager à l'étranger, ils achètent l'aide de 'facilitateurs' illégaux qui leur procurent des passeports avec de faux noms thaïlandais. Sans statut légal de résidence, ils vivent dans la peur constante d'être arrêtés par la police japonaise ou par le Bureau de l'Immigration. Ils travaillent illégalement pour de bas salaires, et n'ont aucun accès aux services sociaux, voire aux services de santé. Beaucoup d'entre eux croyaient, à tort, qu'ils pourraient retourner en Thaïlande s'ils étaient arrêtés et déportés du Japon, même s'ils ne possèdent pas la nationalité Thaï.

En fait, le Bureau de l'Immigration a arrêté et détenu un certain nombre d'entre eux en préparation à leur expulsion. Toutefois, il est impossible de les expulser vers la Thaïlande ou vers tout autre pays puisqu'ils n'appartiennent à aucun état. Sans accès aux registres publics du Vietnam ou du Laos pour prouver leur nationalité dans ces pays, les enfants n'ont aucun moyen de prouver qu'ils sont Vietnamiens ou Laotiens. Et même si le Vietnam ou le Laos les acceptait, leur existence serait très difficile ; étant nés et ayant été élevés en Thaïlande, pratiquement tous les membres de leur famille vivent maintenant dans la société Thaï, et ils n'ont que peu de liens ailleurs, lorsqu'ils en ont.

Alors que le Bureau de l'Immigration arrivait à la lente réalisation qu'ils ne pouvaient être expulsés nulle part, beaucoup d'entre eux ont passé des mois, voire des années en détention. Après leur arrestation, ils peuvent être détenus pendant des mois ou des années avant qu'il y ait une possibilité de remise en liberté temporaire. Et même dans ce cas, il leur est interdit de travailler, ce qui signifie qu'ils doivent travailler illégalement au Japon pour survivre.

En 1992, la Thaïlande a changé sa législation sur la nationalité et décidé d'accorder la nationalité Thaï aux enfants des réfugiés d'Indochine qui en feraient la demande en Thaïlande. Cependant, les enfants des réfugiés qui sont entrés illégalement au Japon ne sont pas en mesure de retourner en Thaïlande pour y faire une demande de nationalité. Beaucoup d'entre eux ne savent même pas que cette possibilité existe – et de fait, que c'est la meilleure opportunité qui leur soit offerte d'obtenir une vraie nationalité.

Recommandations

Le Japon devrait accorder un Permis Spécial de Résidence (Special Permission for Residence (SPR)) à tous ces apatrides *de facto* ; ils devraient être libres de travailler dans la légitimité, pour des salaires équitables, avoir accès aux services de santé et élever leurs enfants comme ils le souhaitent.

L'UNHCR devrait travailler avec les gouvernements du Japon et de Thaïlande en vue d'obtenir les SPR pour ces apatrides, dans l'immédiat, et la nationalité Thaï à terme.

Chie Komai (t-komai@mud.biglobe.ne.jp) et Fumie Azukizawa (f-azuki@wd5.so-net.ne.jp) sont avocats au Barreau de Yokohama, au Japon. (Yokohama Bar Association)

Combattre l'apatridie : la perspective d'un gouvernement

Nicole Green et Todd Pierce

Le gouvernement des Etats-Unis est convaincu que la prévention de l'apatridie et la protection des personnes apatrides devraient être une priorité pour tous les gouvernements.

L'apatridie apparaît en toile de fond de nombreux problèmes. Bien trop souvent, elle dénie aux enfants l'accès à l'éducation. Elle empêche leurs parents de travailler légalement, et rend les personnes vulnérables à l'exploitation de leur labeur, à l'exploitation sexuelle, à la traite des personnes, aux arrestations et à la détention arbitraires, à la discrimination et à d'autres abus. Elle dénie aux familles l'accès aux soins

Un citoyen est une personne devant allégeance à un état souverain et ayant droit à sa protection. La citoyenneté aide à établir une identité et instille la dignité humaine. Par contraste, l'apatridie, ou l'absence de citoyenneté, dénie typiquement aux individus la possibilité d'exercer leurs droits humains, met des obstacles aux réponses à leurs premières nécessités et les empêche de participer pleinement à la société.

politiques. Dans les pires des cas, les gouvernements ont dépourvu leurs citoyens de nationalité pour des raisons politiques ; dans certains cas, les gouvernements n'ont pas les capacités requises pour reconnaître officiellement et documenter leurs citoyens, tout simplement ; et dans d'autres cas l'apatridie est le résultat de discrimination systématique ou d'autres carences dans les lois sur la citoyenneté et dans les procédures. En Birmanie, les lois du régime sur la citoyenneté excluent explicitement les Rohingya, par exemple. Suite à la disparition de plusieurs migrants Rohingya en mer en février 2009, le régime a réitéré sa position affirmant que les Rohingya ne figurent pas parmi les « races nationales de la Birmanie » officielles.

Le gouvernement des Etats-Unis se préoccupe de l'apatridie comme d'une question qui a des répercussions sur la stabilité régionale et sur le développement économique. Les diplomates des Etats-Unis appellent directement aux gouvernements afin de prévenir et de résoudre les situations d'apatridie sur leurs territoires. Au Vietnam, par exemple, les diplomates des Etats-Unis encouragent le gouvernement à naturaliser environ 10 000 personnes apatrides qui ont fui les Khmers Rouges au Cambodge durant les années 70. En 2007, le Département d'Etat a créé une sub-section distincte consacrée à l'apatridie dans les Rapports par Pays sur les Pratiques des Droits humains soumis au Congrès annuellement. Cette nouvelle sub-section figure une fois encore dans les rapports de 2008 publiés récemment. Son inclusion a pour but de sensibiliser le public à l'existence des populations apatrides, aux défis qu'elles rencontrent et aux progrès réalisés vers la résolution de l'apatridie.

Par la diplomatie et l'aide humanitaire, le Département d'Etat des Etats-Unis a cherché à relever le statut de l'apatridie comme une importante question humanitaire et de droits humains dans l'agenda des affaires étrangères américaines. Les Etats-Unis se sont engagés à poursuivre leur

médicaux, et les empêche de se marier, de posséder des biens, d'ouvrir un compte en banque ou de voyager. Lorsque les personnes apatrides sont déplacées, la question de leur citoyenneté à un état devient critique. Il suffit d'examiner les situations des Rohingya en Birmanie ou des réfugiés palestiniens pour observer quelques unes des conséquences les plus sérieuses de l'apatridie.

Le problème de l'apatridie n'est pas nouveau mais il a toujours été 'dans l'ombre', comme les personnes apatrides elles-mêmes. Il existe peu de données sur l'histoire de l'apatridie ou sur les mouvements de population s'y rapportant. Les questions de citoyenneté et de nationalité (et les questions d'immigrations qui s'y rattachent) peuvent toucher des sensibilités



Département d'Etat des Etats-Unis

La communauté de langue Urdu du Mirpur, à Dhaka, au Bangladesh, vit dans de mauvaises conditions de logement, avec des familles de 6-8 personnes habitant et travaillant dans une pièce unique. Hommes et femmes travaillent de longues heures - les hommes tissent des saris à l'usine et les femmes brodent à la maison.

soutien aux populations apatrides. Le gouvernement américain est le donateur le plus important de l'UNHCR, l'agence internationale dont le mandat est de protéger les personnes apatrides.¹

Les lois des Etats-Unis sont généralement en accord avec les objectifs et les principes des deux conventions² principales qui répondent au problème de l'apatridie ; à savoir, les Etats-Unis ne contribuent pas au problème de l'apatridie, et les lois américaines ne traitent pas les personnes apatrides différemment des autres étrangers. Toutefois, les Etats-Unis n'ont pas souscrit à ces instruments légaux internationaux parce qu'ils contiennent certaines obligations spécifiques qui sont inconsistantes avec les lois américaines. Par exemple, la Convention de 1961 interdit de renoncer à une nationalité si ce renoncement menait à l'apatridie. Cette interdiction légale dans la Convention entre en conflit avec les lois des Etats-Unis qui ont longtemps reconnu le droit des Américains à renoncer leur nationalité,

même si cela conduit à l'apatridie. Ainsi, bien que nous n'ayons pas souscrit à ces deux conventions particulières, nous sommes totalement engagés dans leurs objectifs ; ne pas souscrire ne diminue en rien notre engagement.

En fait, les Etats-Unis appuient les objectifs de politique de ces conventions et encouragent d'autres gouvernements à se joindre à des efforts bilatéraux et multilatéraux pour empêcher les personnes de devenir apatrides, pour identifier les personnes apatrides, protéger les personnes apatrides de l'exploitation, de la discrimination et d'autres abus et de faciliter des solutions dont la naturalisation, l'enregistrement des naissances, la réinstallation et d'autres mesures en vue d'obtenir l'accès à la citoyenneté.

Qu'elles soient exclues délibérément ou qu'elles passent simplement par les mailles des filets légaux ou administratifs, les personnes apatrides sont décrites

comme des « fantômes légaux ».³ Le gouvernement américain est heureux d'apporter son soutien à ce numéro de la Revue des Migrations Forcées : un effort important pour reconnaître les personnes apatrides, faire entendre leurs histoires, sensibiliser l'opinion sur les causes et les conséquences de leur situation, et encourager la communauté internationale à trouver des solutions à leur condition.

Nicole W Green (GreenNW@state.gov) est Responsable de Programme de Politique et Todd Pierce (PierceTJN@state.gov) est Conseiller en Affaires Publiques au Bureau de Population, Réfugiés et Migration (<http://www.state.gov/g/prml/>) du Département d'Etat américain.

1. En 2008, les Etats-Unis ont versé plus de \$500 millions à l'UNHCR, y compris des contributions au budget central de l'agence qui soutenait les activités de protection et d'assistance aux populations apatrides.

2. Convention Relative au Statut des apatrides (1954); Convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961)

3. *The World's Stateless People: Questions & Answers*, UNHCR, 2006, p5.

Nulle part où aller : l'apatridie en Israël

Oded Feller

C'est seulement ces dernières années qu'Israël a reconnu l'existence du problème de l'apatridie sur son sol; toutefois, cela n'a pas encouragé l'Etat à reconnaître la détresse des apatrides, ni à mettre au point des solutions adéquates.

En ce qui concerne l'immigration, Israël accorde au Juifs un statut privilégié, voire exclusif. L'autorité du ministère de l'Intérieur est particulièrement limitée lorsqu'il s'agit d'empêcher un individu qui remplit tous les critères légaux d'immigrer en Israël. D'autre part, la loi confère au ministère de l'Intérieur un pouvoir discrétionnaire quasiment illimité en ce qui concerne la délivrance de visas aux personnes non Juives, sans pour autant énoncer de critères précis selon lesquels ces visas seraient accordés ou refusés. En pratique, la plupart des ressortissants étrangers ne peuvent acquérir le statut de résident permanent en Israël sans l'autorisation du ministère de l'Intérieur, qui accorde ce statut de manière très limitée.

Cette politique d'immigration enfreint donc les droits humains en général, et particulièrement le droit à ne pas

subir de discriminations en fonction de sa race. Cette politique inflexible sous-tend aussi l'attitude d'Israël envers les apatrides non Juifs.¹

Selon le droit israélien, les apatrides résident illégalement en Israël. Ils encourent le risque d'être arrêtés et détenus en tant que résidents clandestins. En raison de leur manque de statut officiel, ils n'ont pas le droit de travailler. Ils n'ont pas non plus accès à l'assurance santé nationale ni aux prestations sociales. De plus, ils ne détiennent aucun document d'identité ; ainsi n'ont-ils pas le droit de conduire ou d'ouvrir un compte en banque et éprouvent-ils des difficultés à obtenir des documents matrimoniaux. S'ils quittent Israël, ils n'auront pas le droit de revenir. On estime qu'il se trouve actuellement entre quelques centaines et quelques milliers de personnes apatrides en Israël.

Immigrants ayant perdu leur citoyenneté précédente

Trois individus qui étaient des anciens citoyens de l'Union soviétique mais qui n'avaient acquis la citoyenneté d'aucun des pays formés après sa chute ont été arrêtés en tant qu'immigrants clandestins et maintenus ensuite en détention. Ils ont finalement été relâchés quelques mois plus tard lorsqu'il était devenu clair qu'ils ne pouvaient être déportés nulle part ailleurs. Ils sont donc restés en Israël sans statut légal. En réponse à une pétition pour accorder à ces trois personnes le statut de résident permanent en Israël, le ministère de l'Intérieur a affirmé que l'apatridie n'est pas une condition obligeant les États à accorder un statut légal aux individus.

Par la suite, la Cour des affaires administratives a déclaré que le ministère de l'Intérieur devrait encourager les apatrides à faire appel à lui afin de formaliser leur statut plutôt que de les garder à vue, puisque, comme il est de toute façon impossible de les déporter hors d'Israël, il est inutile de les maintenir en détention. La Cour donna l'ordre

au ministère de l'Intérieur de mettre au point une procédure pour traiter les cas d'apatridie, afin de créer un cadre selon lequel les apatrides se verraient accorder des permis de séjour temporaire, et de définir le niveau de coopération souhaité de la part des apatrides afin de déterminer s'il est possible de les rapatrier dans leur pays d'origine.

En réponse, le ministère de l'Intérieur a introduit une procédure d'examen des demandes de statut de la part des apatrides - mais seulement après que ceux-ci ont été arrêtés. En d'autres mots, afin d'obtenir un permis de séjour temporaire, les apatrides doivent d'abord être arrêtés puis emprisonnés et subir ensuite un processus bureaucratique particulièrement long. Lors de ce processus, les apatrides doivent fournir des documents délivrés par leur pays d'origine, qu'ils ne posséderont pas forcément et qu'ils seront incapables d'obtenir. De surcroît, cette procédure ne s'applique qu'aux personnes qui possédaient la citoyenneté d'un autre pays auparavant et n'offre donc aucune solution aux apatrides nés en Israël, tels que les résidents bédouins.

Bédouins apatrides

En raison de la désorganisation du processus d'enregistrement sous le mandat britannique et lors des premières années de l'État israélien, mais aussi à cause des difficultés des Bédouins

à accéder aux autorités compétentes, certains des résidents bédouins de la région du Néguev au sud d'Israël n'ont pas été enregistrés et n'ont jamais reçu de statut légal en Israël. Il n'existe aucune estimation officielle du nombre d'apatrides issus de la tribu Azazma mais, selon certaines organisations de défense des droits de l'homme, environ plusieurs centaines vivent actuellement dans la région du Néguev.

Le ministère de l'Intérieur refuse d'offrir ses services aux membres apatrides de cette tribu ou de résoudre la question de leur apatridie de manière systématique. Au fil des ans, le ministère de l'Intérieur a accepté d'examiner un certain nombre de demandes de statut individuelles mais seulement au cas par cas. Le processus individuel est compliqué et s'accompagne de nombreux obstacles bureaucratiques et de frais de dossier élevés. En outre, les apatrides - qui ne détiennent aucun document d'identité - doivent aussi prouver leur identité par le biais d'un processus judiciaire coûteux qui nécessite d'engager les services d'un avocat, d'accumuler des témoignages, de payer divers frais et de gérer un processus complexe.

Apatrides de naissance

Lorsqu'un enfant naît de père israélien et de mère non israélienne dont le statut légal en Israël n'a pas encore été formalisé,

le ministère de l'Intérieur demande au père d'effectuer un test de paternité ADN pour confirmer qu'il est bien le père biologique de l'enfant. Ce sont les parents qui doivent financer les procédures juridiques et le test d'ADN puis, tant que les résultats ne sont pas connus, l'enfant demeure apatride et n'a pas le droit d'accès aux services de santé ou sociaux.

Les enfants de résidents permanents d'Israël qui ne sont pas des citoyens - principalement les enfants de Palestiniens vivant à Jérusalem-Est - ne reçoivent pas automatiquement de statut légal à la naissance. L'enfant acquerra un statut légal en Israël s'il est né en Israël d'un parent qui est résident permanent et dont la vie est centrée autour d'Israël. Les parents sont aussi responsables d'effectuer une demande pour que leur enfant soit reconnu comme résident et de prouver où leur enfant est né et où se trouve le centre de vie de l'enfant et des parents. La demande peut prendre des mois, voire des années, avant d'être traitée, à cause, entre autres, de procédures bureaucratiques nombreuses et minutieuses.²

Si l'enfant est né hors d'Israël - en général dans les Territoires palestiniens occupés - les parents doivent faire une demande de réunification familiale afin d'obtenir un statut légal pour leur enfant en Israël. Cette requête est sujette aux dispositions de la loi qui empêche les Palestiniens d'acquérir le statut de résidents permanents en Israël. En conséquence, dans de nombreux cas l'enfant n'a pas le droit de bénéficier des services sociaux ou de santé ; la seule chose qu'il peut espérer est d'obtenir un permis de résidence en Israël avec sa famille.

La politique d'immigration rigide d'Israël envers les personnes non Juives ne fait aucune exception pour les apatrides. Israël doit reconnaître la détresse des apatrides et agir de manière à mettre au point des solutions adéquates accompagnées de directives transparentes rendues publiques, tout en simplifiant le système bureaucratique imposant qui domine actuellement.

Oded Feller (oded@acri.org.il) est avocat pour l'Association des droits du citoyen en Israël www.acri.org.il

1. Toute discussion majeure sur la question des apatrides en Israël doit inclure les apatrides résidant dans les Territoires occupés. Toutefois, cet article abordera uniquement la question des apatrides résidant en Israël.

2. Voir Elodie Guego « Le «transfert silencieux» des habitants de Jérusalem-Est sera bientôt accompli » sur <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR26/mfr26.pdf> dans RMF26 sur le « Déplacement palestinien : un cas d'exception ? »

Bédouins protestant contre les démolitions d'habitations dans le Néguev.



Shabtai Gold

Les tribus oubliées de l'Arabie

Abbas Shiblak

Il est difficile de donner des indications précises quant au nombre d'apatrides vivant dans la région de l'Arabie. En effet, la plupart des pays de cette région ne publient aucune estimation du nombre de communautés apatrides qu'ils hébergent. Toutefois, on estime généralement que le nombre d'apatrides dans la région arabe est l'un des plus élevés au monde.

Des mécanismes d'inclusion et d'exclusion ont toujours accompagné le processus de formation des États de la région arabe, qui s'est déroulé après la chute de l'Empire Ottoman, lorsque les puissances coloniales européennes ont divisé l'ancien territoire ottoman après la Première guerre mondiale. Les nouveaux États sous-nationaux de l'Arabie ont ainsi créé des divisions géographiques au sein des sociétés nomades ou semi-nomades, alors que les tribus bédouines se déplaçaient depuis des siècles avec leurs animaux sans traverser de frontière ou de points de contrôle.

Passeports et autres papiers d'identité étaient non seulement des inventions inconnues mais aussi indésirables, introduites par des hommes aux yeux bleus, portant des pantalons et de drôles de chapeaux. La majorité de ces populations se méfiaient de ces nouveautés et préféreraient ne pas se faire recenser, ou bien n'en voyaient pas l'intérêt puisqu'ils continuaient de vivre au même rythme qu'ils avaient toujours connu. Même de nombreuses années après la naissance de ces nouveaux pays, les Bédouins pouvaient toujours vivre comme des citoyens libres et à part entière de ces États. Les papiers d'identité n'avaient pas encore la signification qu'ils ont aujourd'hui et, ainsi, de nombreuses personnes échappaient à l'administration et demeuraient sans papiers. Les communautés indigènes apatrides de la région du Golfe, appelées aujourd'hui « Bidoon », un terme arabe qui signifie « sans [nationalité] », sont en grande partie victimes de ce processus.

Les intrusions venues de l'étranger et les conflits armés ont provoqué des déplacements à grande échelle et créé ainsi un nombre important de communautés apatrides. Le conflit israélo-arabe a engendré l'une des plus larges communautés apatrides dans le monde actuel, suite au mouvement de masse des Palestiniens vers les États voisins après les guerres de 1948 et 1967.

Des conflits plus récents au Liban, en Irak, dans la région du Golfe, la Corne d'Afrique et le Sahara Occidental ont provoqué de nombreux déplacements et rendus de nombreuses personnes apatrides, même si cela reste à une échelle moindre que pour les Palestiniens.

La montée du nationalisme panarabe, les turbulences politiques qui ont déstabilisé la région ces dernières décennies et les tensions religieuses et ethniques ont entraîné l'exclusion et la marginalisation de nouvelles minorités, dont certaines ont même été privées de citoyenneté, comme c'est le cas pour les Kurdes du Levant ou les populations chiites de l'Irak et de certaines régions de l'Arabie orientale.

Contrôle de la nationalité

Un ensemble de lois surannées régleme toujours différents aspects de la nationalité tels que l'immigration, le statut des réfugiés, le statut des femmes et le droit des enfants. Ce sont ces lois qui sont dans une grande mesure responsables de la création et de la perpétuation de l'apatridie dans la région. Dans leurs efforts pour affirmer leur autorité, la plupart des États émergents semblent avoir adopté un concept étroit de la citoyenneté et des lois restrictives concernant la nationalité. Dans ces pays, on considère largement que la citoyenneté est accordée par le chef d'État et qu'elle n'est pas un droit fondamental. Dans la plupart des cas, il n'existe donc aucun mécanisme juridique pour contester les décrets qui déposent une personne ou un groupe de leur nationalité.

La plupart des pays de cette région ont adopté des critères stricts pour accorder la nationalité, en se basant sur le seul principe de *jus sanguinis* par filiation masculine, que ce soit celle du mari ou du père. Ainsi les enfants héritent-ils l'apatridie de leur père apatride. Dans la plupart de ces pays, les femmes n'ont pas le droit de transmettre leur nationalité à leurs enfants apatrides, si tant est qu'elles en aient une. La plupart de ces pays

ne font pas partie de la Convention de 1951 sur les réfugiés et presque aucun ne fait partie des Conventions relatives au statut des apatrides de 1954 et 1961.

Il n'y a donc aucun moyen d'accorder la citoyenneté aux immigrants ou aux réfugiés dans ces pays. La naturalisation des étrangers et des citoyens d'autres pays arabes est soit interdite par la loi, soit fortement restreinte et laissée entre les mains des dirigeants sans aucun critère précis. Même lorsque ces États ont adopté certaines des conventions internationales sur la question, ou intégré des dispositions dans les lois nationales, il existe toujours un écart important entre ce qui est dicté par la loi et la mise en application de celle-ci. L'exemple le plus frappant est peut-être la persistance avec laquelle le droit des enfants à obtenir une nationalité est ignoré dans la plupart de ces États, qui sont pourtant tous signataires de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Un nombre important mais inconnu de personnes *de facto* apatrides se sont vu refuser le droit d'obtenir un passeport ou de voyager par les autorités de leur pays de résidence à cause de leurs activités politiques ou de défense des droits humains. De nombreuses preuves suggèrent que c'est même une pratique fréquente dans de nombreux États arabes. Il est aussi courant de refuser de renouveler le passeport d'ennemis politiques résidant à l'étranger (et, généralement, celui de leur famille).

Au contraire des démocraties libérales ou les droits socio-économiques découlent de la résidence plutôt que de la nationalité, dans la plupart des pays en développement et certainement dans la région arabe, la nationalité est la clé de voûte des autres droits. Être apatride a des conséquences négatives sur tous les aspects de la vie, que ce soit la liberté de se déplacer librement, de travailler, d'avoir accès aux services publics, de devenir propriétaire, d'obtenir son permis de conduire, de déclarer un mariage, une naissance ou un décès et parfois même d'obtenir n'importe quel papier d'identité. Les communautés lésées peuvent devenir un facteur d'instabilité dans ces sociétés, ce qui peut entraîner de nouveaux conflits entre les États, comme dans le

cas des populations palestiniennes et sahraouies ou des chiïtes déportés d'Irak.

Palestiniens, Kurdes, Bidoon et Sahraouis

En termes généraux, les quatre communautés apatrides principales de la région - les Palestiniens, les Bidoon d'Arabie, les Kurdes de Syrie et les Sahraouis vivant toujours en exil en Algérie - sont apatrides *de jure*.

Presque la moitié des quelque 10 millions de Palestiniens sont aujourd'hui des détenteurs apatrides de documents de voyage qui vivent principalement dans les zones de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza contrôlées par l'Autorité palestinienne (AP) et dans d'autres pays de la partie orientale de l'Arabie. Tant qu'il n'existera pas d'État palestinien à part entière, ces communautés demeureront apatrides selon le droit international. Cette vaste communauté apatride est prise en charge par l'UNRWA, une agence de secours internationale créée spécialement. On considère donc depuis longtemps que les Palestiniens se trouvent hors du mandat de l'UNHCR et ils ont ainsi été retirés de la liste des communautés apatrides dans le monde. En conséquence, le régime international de protection pour les réfugiés et les apatrides ne s'applique-t-il pas à cette communauté.

Toutefois, la communauté internationale semble de plus en plus consciente du besoin de reconnaître les réfugiés palestiniens comme apatrides et de les intégrer dans le régime international de protection. Lors de ces dernières années, l'UNHCR a mis en route ce processus en accordant protection aux Palestiniens détenteurs de documents de voyage qui se trouvent hors des opérations de l'UNRWA (Jordanie, régions de l'AP, Syrie et Liban).

On dénombre actuellement au moins 500 000 Bidoon apatrides dans les États du Golfe y compris en Arabie Saoudite. Le groupe le plus large se trouve au Koweït, bien que plus de 100 000 d'entre eux aient fui lors de l'invasion irakienne en 1991 et que les autorités koweïtiennes aient par la suite empêché leur retour. La sécurité (qui signifie en général la sécurité des familles au pouvoir), le désir de garder les richesses nationales pour

l'élite de ces pays producteurs de pétrole et, dans certains cas, le désir de conserver l'équilibre démographique en faveur des familles dirigeantes et en défaveur des autres groupes religieux et nationaux demeurent les facteurs tacites d'inclusion ou d'exclusion dans la plupart de ces pays.

Avec la montée du nationalisme sous les Bassistes, entre 200 000 et 250 000 Kurdes de Syrie ont été privés de leur nationalité dans les années 1960. La majorité d'entre eux n'ont toujours pas de nationalité, cependant les dirigeants syriens ont récemment indiqué leur volonté de

antidémocratique et en profonde opposition avec les droits humains fondamentaux. L'Arabie Saoudite, ainsi que d'autres pays du Golfe, a inclus des dispositions spéciales dans ses lois afin de permettre la naturalisation de travailleurs étrangers qui ont servi le pays. Toutefois, peu d'apatrides bénéficieront de ces lois qui profiteront surtout aux riches et aux puissants. D'autres pays du Golfe ont agi afin de réduire le nombre de Bidoon apatrides, officiellement décrits comme « sans papiers », mais beaucoup d'entre eux ne parviennent pas à répondre aux critères restrictifs de nationalisation. Quant à l'Égypte et au Maroc, ils s'efforcent de rattraper la Tunisie en accordant aux enfants apatrides la nationalité de leur mère. Cela reste toutefois un processus lent, loin d'être suffisant pour mettre fin aux souffrances des générations actuelles des communautés apatrides.

Les modifications juridiques nécessaires sont freinées par l'inertie bureaucratique et par l'idée que c'est le pouvoir exécutif qui décide des questions de nationalité et non le pouvoir judiciaire. Cela est particulièrement

vrai pour l'Égypte, où l'on estime à plus de 250 000 le nombre d'enfants apatrides nés de mères égyptiennes. Les Émirats Arabes Unis ont récemment effectué quelques avancées pour résoudre le long problème de ces résidents « sans papiers ». Toutefois, le nombre de personnes qui pourront en bénéficier reste hypothétique à cause du manque de transparence et de l'absence de contrôle judiciaire des décisions prises par les autorités. En ce qui concerne le Koweït, rien n'indique aujourd'hui qu'il envisage de changer ses lois et de suivre ses voisins, malgré des promesses antérieures.

Enfin, un grand nombre de personnes semble reconnaître que, sans un État palestinien à part entière et sans paix et stabilité dans les zones de conflit de cette région, le nombre de personnes déplacées et d'apatrides ne cessera d'augmenter, apportant encore plus de misère et d'instabilité dans la région et menaçant la paix mondiale.

Abbas Shiblak (ashib44@tiscali.co.uk) est chargé de recherche pour le Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford <http://www.rsc.ox.ac.uk>



Mustafa Osso fait campagne pour le rétablissement de la citoyenneté d'une famille Kurde en Syrie. Selon les sources officielles, environ 300,000 Kurdes en Syrie ont perdu ou n'ont jamais eu la citoyenneté du pays où ils vivent.

résoudre ce problème. A cause des tensions ethniques et religieuses qui ont suivi la guerre Iran-Irak dans les années 1980, au moins 600 000 Irakien kurdes et chiïtes ont été déplacés, déportés et dessaisis de leur nationalité. La plupart d'entre eux ont pu retourner chez eux après la chute du régime en 2003 mais, dans la situation actuelle profondément sectaire, le nombre de personnes ayant recouvré leur nationalité reste incertain.

Des milliers de réfugiés sans papiers venus des zones de combat de la Corne d'Afrique et du Soudan ont traversé les frontières pour rejoindre les pays voisins durant ces trente dernières années. Et il n'existe aucune estimation fiable du nombre de Sahraouis sans nationalité, dont les 160 000 qui vivent toujours à la frontière entre l'Algérie et le Maroc.

L'avenir

Certains États arabes ont commencé à réaliser qu'il leur faut ouvrir leur lois relatives à la nationalité ; la situation actuelle n'est pas seulement irréaliste dans un monde pluraliste et en constante évolution mais aussi essentiellement

Madagascar

A Madagascar, certains membres de la communauté Karana d'origine indo-pakistanaise et d'autres minorités sont apatrides parce que la loi sur la nationalité, adoptée lors de l'indépendance en 1960, définissait comme citoyens les personnes qui étaient nées d'un père Malgache, excluant ainsi de la citoyenneté les personnes d'autres origines. Les enfants nés d'un père étranger mais d'une mère Malgache ne devenaient citoyens que s'ils en faisaient la demande avant d'atteindre leur majorité.

En 2005, un petit groupe de personnes descendant d'individus ayant immigré à Madagascar au 19ème siècle ont demandé la nationalité française à l'ex-puissance coloniale après avoir abandonné leurs efforts pour obtenir la nationalité Malgache. Jusqu'en 1960, Madagascar était une colonie française et la législation française stipule que, dans certaines circonstances, une personne originaire d'une ancienne colonie française peut acquérir la nationalité française. Quelques uns ont eu du succès dans leur démarche ; toutefois, de nombreuses personnes n'ont pas exploité cette opportunité qui leur était offerte pour faire leur demande de naturalisation. A présent, ces personnes sont toujours apatrides.

Le Sahara occidental

Lorsque l'Espagne s'est retirée brusquement de sa colonie du Sahara occidental en 1976, de nombreux Sahraouis sont devenus apatrides alors que le nouvel état n'était toujours pas correctement constitué. De ce point de vue, ceux qui sont restés au Sahara occidental ainsi que ceux qui sont devenus réfugiés en Algérie par la suite – actuellement, environ 90 000 – sont les victimes d'un processus raté de décolonisation, ne pouvant faire valoir leur droit à la citoyenneté dans aucun pays, ni même dans le leur puisque celui-ci figure toujours sur la liste de l'ONU des territoires non autonomes (<http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust3.htm>). En dépit de quelques cas où un permis de résidence espagnol a été accordé à des Sahraouis apatrides, le statut des Sahraouis vis-à-vis de l'Espagne est tout sauf clair au vu du droit international ; il se peut que certains Sahraouis aient droit à la nationalité espagnole. Le Maroc considère bon nombre d'entre eux comme ses ressortissants, quoique le rôle du Maroc au Sahara occidental soit contesté.



Camp de réfugiés de Sahraoui, en Algérie.

Royaume-Uni

Tandis que la majorité des demandeurs d'asile au Royaume-Uni sont recensés et donc habilités à recevoir certaines allocations, la situation est différente pour les demandeurs d'asile déboutés. A certains égards, certains d'entre eux sont apatrides de facto : ils ne possèdent aucun document d'identité, ils sont dans l'impossibilité effective de faire usage de leur nationalité ou de jouir de la protection de leur état d'origine – mais ils ne peuvent pas quitter le Royaume-Uni. Ceux dont la demande d'asile a été rejetée n'ont droit à aucune des prestations de l'Etat-Providence et sont dans l'impossibilité d'accéder à des droits et à des services pourtant essentiels au développement personnel et social dans un pays post-industrialisé comme le Royaume-Uni. Si certains ont un accès indirect au logement et aux soins médicaux – par exemple dans le cas des personnes qui ont leurs enfants ou des proches mineurs vivant avec elles - d'autres dépendent de la charité et des bons offices d'amis, de médecins et d'enseignants. Ils vivent dans une incertitude juridique qui peut affecter sérieusement leur stabilité mentale et endommager leur identité personnelle. « Parfois, je me sens isolée. Je me prends à penser 'même les animaux sont mieux traités que nous'. » (Interview avec une femme d'une vingtaine d'années, 2007).

Informations fournies par Miguel Otero-Iglesias, sur la base d'un projet financé par la Fondation Rothschild en Europe, et le Programme de Subvention de la Fondation Ford pour l'Etude et la Prévention de l'antisémitisme, du racisme et de la xénophobie en Europe

Ukraine

A la suite du démembrement de l'Union Soviétique, quelques-uns des survivants et des descendants des 250 000 Tatars de Crimée, qui ont été pris lors des rafles Staliniennes de 1944 et déportés vers l'Asie Centrale, se sont retrouvés dans diverses situations où ils devenaient apatrides (ou risquaient de le devenir) s'ils rentraient vers la Péninsule de Crimée, en Ukraine. L'apatridie se produisait, par exemple, pour les Tatars qui quittaient l'Asie Centrale sans avoir acquis la nationalité de l'un des nouveaux Etats indépendants, mais qui avaient aussi manqué la date-limite de 1991 pour acquérir la nationalité ukrainienne sur la base de leur résidence et avaient ainsi des difficultés à se faire naturaliser.

Avec les conseils techniques de l'UNHCR, le gouvernement de l'Ukraine nouvellement indépendante a introduit une succession de lois qui ont aidé à leur réintégration et qui ont progressivement débrouillé la complexité bureaucratique qui ne se limitait pas seulement à l'Ukraine mais qui concernait aussi souvent la législation des Etats où les Tatars de Crimée avaient vécu avant leur retour en Ukraine. En 1999, un accord entre l'Ukraine et l'Ouzbékistan (où la majorité des Tatars avaient été déportés) facilita le changement de nationalité et, par conséquent, aida à éviter l'apatridie, permettant ainsi aux rapatriés d'entamer leur processus de rétablissement légal en Ukraine. En 2004, la plupart de ces Tatars de Crimée rapatriés détenaient la citoyenneté ukrainienne, mais les rapatriements continuent.



Un Tatar de Crimée exhibant son passeport Ukrainien au bureau d'assistance d'une ONG, en Crimée. 2005.



1



2



5



6



8



9



3



4



7



10

Nowhere People : Gens de nulle part

Que ce soit suite à des conflits, des changements de frontière ou bien des manipulations des lois et autres outils permettant d'administrer nos sociétés modernes, les apatrides sont des indésirables qui ne sont les bienvenus nulle part et qui se retrouvent exclus de la société par des forces au-delà de leur contrôle. Non seulement sont-ils l'un des groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés au monde, mais ils comptent aussi parmi les plus invisibles.

Exposer leur visage et l'histoire de leur vie et de leurs combats permet d'apporter des preuves documentaires d'une grande valeur sur les conséquences de leur situation complexe et souvent inconnue. Sur tout, cela permet d'ajouter une dimension visuelle et humaine aux efforts des communautés juridique, humanitaire et de défense des droits de l'homme dans leur combat contre l'apatridie et de donner une voix à des personnes qui peinent à se faire entendre.

Photographies de Greg Constantine. Tirées du projet en cours : « Nowhere People » (« Gens de Nulle Part »).

Greg Constantine (greg@gregconstantine.com) est un photjournaliste primé, basé en Asie du Sud-Est. Depuis le début de l'année 2006, il travaille sur un projet à long terme nommé « Nowhere People » (« Gens de Nulle Part »), qui informe sur les difficultés rencontrées par les apatrides dans le monde entier. www.gregconstantine.com

- Des chefs spirituels nubiens au Kenya : « La politique et l'accès aux ressources, y compris à l'emploi, sont basés sur des calculs ethniques, même en ce qui concerne l'allocation de ressources pour le développement des communautés : les écoles et l'éducation, par exemple. Tout cela découle de l'identification en tant que membre de la communauté kényane. Se sentir toujours victime de discriminations ou se voir sans cesse rappeler que l'on est originaire du Soudan n'est pas une très bonne chose pour les jeunes qui grandissent et qui voudraient sentir qu'ils font partie intégrante de ce pays. »
- Bohje, un homme dalit du sud du Népal, transporte du bois de chauffe au Dhodhana pour le vendre dans les marchés de Lahan. « Sans nationalité, je ne peux pas obtenir de passeport. Sans passeport, je ne peux pas voyager hors du Népal pour aller travailler au Qatar, aux EAU, ou en Malaisie, comme le font beaucoup d'autres Népalais. Je ne peux pas envoyer de l'argent à la maison pour aider ma famille. »
- Jusqu'à 30 000 enfants de Sabah, en Malaisie, sont apatrides. Nombre d'entre eux n'ont aucun papier d'identité, ce qui les empêche de pouvoir s'inscrire à l'école. Sans accès à l'éducation, de nombreux enfants commencent à travailler dès leur plus jeune âge. De jeunes garçons philippins poussent des chariots de bois au marché aux poissons de Safma, à Kota Kinabalu.
- Un homme dalit et son petit-fils se reposent dans la matinée. La famille de cet homme vit dans la Région du Terai, au Népal, depuis cinq générations et pourtant il n'a toujours pas obtenu la nationalité népalaise.
- De jeunes Biharis lors d'un rassemblement au Camp de Talab, à Dhaka, au Bangladesh. À travers le pays, les Biharis considèrent le Bangladesh comme leur pays et il leur est essentiel d'être un jour reconnus comme citoyens et d'obtenir ainsi les droits accordés à tous les citoyens bangladais.
- Des femmes dalit dans un village du sud du Népal. Aucune des femmes du village ne possède la nationalité népalaise. « Sans nationalité, nous ne pouvons pas nous tourner vers les tribunaux qui se chargent des affaires concernant les droits de la femme et les violences contre les femmes. Ici, au Népal, les femmes sont moins que des citoyennes de deuxième classe. Si nous étions des citoyennes à part entière, nous pourrions alors nous battre pour nos droits. Si nous étions des citoyennes à part entière, nous serions fières d'être Népalaises, mais puisque nous n'avons pas de citoyenneté, je ne nous considère pas comme Népalaises. »
- Le village où cette femme et cet enfant dalit vivent était trop reculé pour que l'unité mobile d'enregistrement des citoyens népalais leur rende visite en 2007. De nombreux habitants du village qui s'étaient ensuite rendus en ville pour se faire enregistrer avaient été refoulés par les fonctionnaires locaux. Aucune femme au village ne détient la nationalité népalaise et aucun enfant ne possède d'acte de naissance.
- Ce bidonville de Telipok, à 40 km de Kota Kinabalu, à Sabah, en Malaisie, est plein d'enfants apatrides. Il y est difficile d'obtenir des papiers. Les enfants qui en ont obtenu peuvent s'inscrire dans des écoles privées et certaines écoles primaires publiques. Les enfants qui n'ont pas de papiers sont exclus de la plupart des programmes publics.
- Après que leur terres ont été saisies, incapables de se déplacer hors de leur ville pour trouver du travail, ces hommes n'avaient d'autre choix que de quitter la Birmanie pour le Bangladesh. « Comme nous n'avons pas de nationalité, il n'y a aucune terre que nous ayons le droit de considérer comme notre patrie. Nous ne pouvons vivre en paix car nous n'avons pas de nationalité. En Birmanie, on nous dit que nous sommes du Bangladesh. Quand nous nous rendons au Bangladesh, on nous dit que nous sommes de Birmanie. Les gens nous considèrent comme des êtres inexistantes. » Zafar, 30 ans
- Dans le Camp Pat Godam de la ville de Mymensingh, au Bangladesh, un homme de 60 ans montre une photo de lui lorsqu'il avait 19 ans. « Ma famille possédait 16 hectares de terres. Lorsque le gouvernement du Bangladesh les a saisies, nous sommes alors venus dans ce camp. C'est en 1971 qu'ils nous ont tout pris. »

Le flou juridique de la détention

Katherine Perks et Jarlath Clifford

Parmi les nombreuses violations des droits humains dont sont victimes les apatrides, celles du droit à ne pas être arrêté arbitrairement a peu attiré l'attention. La portée et l'étendue du problème restent méconnues.

La restriction des mouvements des personnes ne possédant aucune nationalité est une pratique de plus en plus courante dans le monde, et prend parfois la forme d'une détention prolongée, voire indéfinie.¹ Par une analyse préliminaire des recherches qui ont été effectuées, il semble que la plupart des catégories d'apatrides encourent le risque d'être détenues de manière arbitraire. Ne jouissant pas de l'ensemble des droits octroyés aux citoyens, les apatrides sont plus exposés aux discriminations en ce qui concerne l'administration de la justice, le harcèlement et les détentions arbitraires. L'un des problèmes communs à tous les apatrides - ainsi qu'aux PDI - est le manque de papiers d'identité qui les rend plus vulnérables vis-à-vis de leurs droits.

Très peu d'informations sont disponibles sur le calvaire des apatrides détenus dans leur pays de résidence habituelle ; les recherches effectuées indiquent que ce n'est pas seulement dû à la nature souvent « invisible » des apatrides mais aussi parce que l'attention internationale s'est assez peu portée sur ces populations. Il semble que les recherches portant sur les droits humains identifient rarement l'apatridie parmi les informations recueillies sur les individus détenus dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle.

Toutefois, un nombre croissant d'informations semble suggérer que les apatrides qui sont migrants, réfugiés ou demandeurs d'asile risquent fortement d'être détenus arbitrairement ou de subir d'autres formes de restrictions, y compris d'être incarcérés dans des centres de détention pour immigrants ou dans des camps fermés pour réfugiés ou personnes déplacées. Selon le Groupe de travail sur la détention arbitraire de l'ONU, « une simple analyse des statistiques indique que, dans certains pays, le nombre de non-ressortissants en détention administrative dépasse celui des prisonniers ou détenus qui ont commis un crime ». ² Un nombre inconnu d'apatrides sont victimes de telles pratiques et se retrouvent en détention administrative

avec d'autres non-ressortissants, pendant que les autorités tentent de déterminer leur statut ou en attendant d'être déportés selon les règles d'immigration en vigueur.

Détention arbitraire

Bien que la détention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière ne soit pas explicitement interdite selon le droit international, elle peut se transformer en détention arbitraire si elle n'est pas absolument nécessaire selon les circonstances. L'UNHCR et d'autres organisations ont mis au point des directives sur les solutions alternatives à la détention.³ Même dans les situations où la détention n'est pas interdite initialement, elle peut devenir arbitraire au fil du temps à cause de sa durée.

En outre, il faut que les débats concernant la légalité de la détention des apatrides, que ce soit *de jure* ou *de facto*, soient guidés par le principe fondamental de l'égalité. Cela ne signifie pas que les apatrides doivent recevoir un traitement identique mais plutôt un traitement différent, adapté aux besoins et à la situation particulière de l'individu. Afin de respecter ce principe, la première étape doit être de mettre en place une procédure adéquate pour déterminer le statut des personnes, qui permette d'identifier les apatrides en tant que catégorie avec des besoins de protection propres. Bien que la question de la détention prolongée ou illimitée, *de facto* ou *de jure*, des apatrides aient été portée devant les cours de nombreux pays, la question de la discrimination est rarement soulevée.

La situation des apatrides est profondément différente de celle des autres citoyens. Par exemple, les personnes légalement apatrides peuvent être soumises à de longues périodes de détention pendant que l'on essaie de déterminer leur statut, car prouver que ces personnes ne sont les ressortissants d'aucun État prend inévitablement beaucoup de temps. Il est toutefois particulièrement inquiétant de constater le manque de protection des apatrides

non-réfugiés en détention - un problème qui a reçu peu d'attention à ce jour, contrairement à la question de la détention des réfugiés ou des demandeurs d'asile.

Lorsqu'un apatride est un réfugié, il ne peut être pénalisé pour immigration ou présence illégale.⁴ Les apatrides qui ne sont pas réfugiés n'ont pas droit à une telle protection selon la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et sont donc plus susceptibles d'être détenus pour avoir enfreint les lois migratoires.

La plupart des personnes légalement apatrides ayant besoin de protection internationale ne sont pas des réfugiés et ne sont pas en mesure de demander l'asile. Dans de nombreux pays, les apatrides non-réfugiés qui ne peuvent obtenir de statut légal sont candidats à l'expulsion et peuvent être détenus jusqu'à leur départ. Une personne légalement apatride dont la demande d'asile est refusée ou qui n'est pas autorisée à s'installer légalement dans le pays, et qui est détenue ou restreinte en attente d'expulsion, ne peut souvent être expulsée parce que : a) elle n'a aucune nationalité et aucun pays où elle peut être renvoyée et b) son pays de résidence habituelle s'oppose à son retour. Ainsi, puisque l'expulsion est souvent impossible, la détention à court terme, en préparation à l'expulsion, s'allonge au point d'atteindre parfois une durée indéterminée, tandis que les autorités essaient de convaincre un autre pays d'accueillir la personne apatride. Dans les pays où il n'existe aucune limite à la détention, les apatrides encourent le risque d'être détenus indéfiniment.

Le cas d'Ahmed Ali Al-Kateb offre une illustration saisissante de ce risque : apatride d'origine palestinienne, il a été mis en détention administrative par les autorités australiennes en décembre 2000 en tant que non-ressortissant illégal. Après le rejet de sa demande d'asile, sans légitimité de rester en Australie et sans aucun pays désirant l'accueillir, il est resté en détention jusqu'en avril 2003, où il a été remis en liberté conditionnelle sur ordre de la Cour fédérale. En 2004, la Cour suprême australienne a affirmé qu'il n'aurait pas été illégal de le détenir indéfiniment. Après avoir subi les nombreuses pressions de groupes de défense, le gouvernement australien a introduit en mai 2005

un « visa temporaire en cas d'attente d'expulsion » (« Removal Pending Bridging Visa ») destiné aux détenus qu'il n'est pas raisonnablement possible de déporter pour l'instant et qui ont apporté leur pleine coopération aux efforts visant à les expulser hors d'Australie.

Apatrides de facto

Les individus qui sont apatrides *de facto* n'ont aucune nationalité effective et ne tombent pas sous la protection du pays où ils se trouvent, ni du pays de leur nationalité légale. Les apatrides *de facto* peuvent aussi se retrouver en détention et dans le même type de flou juridique. Cette situation peut survenir à la suite d'une variété de circonstances pratiques, humanitaires ou juridiques, par exemple dans les situations où l'expulsion violerait le principe de non-refoulement ; ou lorsque le pays d'origine refuse de délivrer des documents d'identité ou de coopérer et d'accueillir leur ressortissant, en empêchant l'exécution des procédures d'expulsion ; ou, comme avec la Somalie, lorsque l'État d'origine n'est pas fonctionnel ; ou encore lorsqu'il n'existe aucun moyen de transport vers le pays d'origine.

Un demandeur d'asile originaire d'Algérie, dont la demande n'avait pas abouti, a été

détenu dans un centre pour immigrants au Royaume-Uni pendant 16 mois. Au bout des cinq premiers mois de détention, les autorités algériennes ont informé le gouvernement du Royaume-Uni que leurs efforts d'établir l'identité du migrant avaient échoué. Malgré cela, et bien que cet individu se soit montré coopératif pour faciliter son retour en Algérie, il est resté en détention pendant les 11 mois suivants et a été relâché uniquement après que la Cour suprême a jugé que sa détention était illégale à cause de sa durée et parce qu'il « semblait impossible de savoir lorsque sa détention prendrait fin et qu'il serait expulsé. »

Alors qu'il y existe une nette distinction entre les apatrides *de facto* et *de jure*, ces deux groupes peuvent, en pratique, être détenus ou voir leur liberté de mouvement restreinte. L'UNHCR et d'autres organisations ont fait savoir que les personnes ne doivent pas être détenues simplement parce qu'elles sont apatrides. S'il n'existe aucune autre solution que la détention, la longueur maximale de celle-ci devrait être stipulée et basée sur des critères stricts et définis avec précision. Il faudrait que ce principe se traduise maintenant en normes juridiques nationales et internationales et soit mis en pratique.

Katherine Perks (katherine.perks@equalrightstrust.org) est chargée de recherche juridique et Jarlath Clifford (jarlath.clifford@equalrightstrust.org) est juriste pour The Equal Rights Trust (http://www.equalrightstrust.org).

1. Synthèse de l'UNHCR sur les questions de l'apatridie et de la détention, 27 novembre 1997 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4410638c.html>
2. Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, Rapport Annuel 2007, <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/index.htm>
3. UNHCR, Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees (Alternatives à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés), avril 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4472e8b4.html>
4. Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

The Equal Rights Trust documente actuellement les détentions et les restrictions de mouvement imposées aux apatrides à travers le monde et met au point une stratégie de défense juridique basée sur l'universalité des principes des droits de l'homme. Ce projet aura pour but d'identifier des cas de personnes apatrides détenues ou limitées dans leurs mouvements, en partie à cause de leur apatridie. Les auteurs seraient reconnaissants à toute personne qui pourrait leur donner des informations concernant des cas individuels de détention d'apatrides.

Le droit à la propriété des Roms au Monténégro

Jose-Maria Arraiza et Linda Öhman

Le manque de droits de propriété établis augmente le risque d'apatridie pour les Roms kosovars déplacés au Monténégro.

Avec la déclaration d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008, la question de l'apatridie s'est posée pour les personnes déplacées originaires de ce nouveau pays. Ainsi l'on présume qu'un grand nombre de Roms, d'Ashkali et d'Égyptiens déplacés au Monténégro n'y sont pas enregistrés comme résidents.¹ Le problème est exacerbé par le manque de documents, de titres de propriété et de titres fonciers déclarés, ce qui rend l'apatridie encore plus probable. Selon Amnesty International, 4 300 personnes vivent au Monténégro dans un « flou juridique ».² En août 2008, l'UNHCR a publié une déclaration suggérant que quelque 46% des Roms kosovars déplacés résidant autour de Podgorica, la capitale

monténégrine, ne peuvent ni prouver leur droit de résidence au Kosovo, ni répondre aux critères permettant d'obtenir la nationalité monténégrine. Ils risquent ainsi de devenir apatrides.

Avant le conflit armé qui a sévi au Kosovo, de nombreuses familles roms vivaient dans des « mahalas » (quartiers), dans des logements qui avaient été transmis de génération en génération. Toutefois, leur droit de posséder ces logements n'a jamais été clairement établi, pour un grand nombre de raisons telles que l'absence de déclaration d'héritage, l'illégalité des constructions (sur lesquelles les autorités municipales yougoslaves avaient

fermé les yeux) ou, tout simplement, le manque d'adresse officielle.

Le droit d'être protégé

Un individu déplacé d'un établissement informel au-delà de la frontière d'un État nouvellement créé possède certains droits afin de protéger sa citoyenneté, comme le garantit le droit international. La Convention de 1997 relative à la nationalité du Conseil de l'Europe³ affirme le droit à une nationalité et interdit de retirer leur nationalité aux individus, en particulier lorsque ce retrait est dû à des pratiques discriminatoires. De surcroît, elle considère le problème de la succession d'États. Dans le contexte de la création d'un nouveau pays, la décision d'accorder ou de retenir la nationalité devrait, selon la Convention, prendre en compte : a) un lien authentique et réel avec l'État ; b) le

lieu de résidence habituelle de l'individu ; c) ses desirs ; et d) son lieu d'origine.

Pour les personnes déplacées, le risque de devenir apatrides augmente s'ils sont privés de terres ou s'ils se trouvent dans l'impossibilité de présenter des documents cadastraux, des contrats certifiés, des certificats d'héritage approuvés ou d'autres documents prouvant la propriété ; ce risque est aussi aggravé si le registre civil a perdu leurs documents personnels, ce qui est un problème crucial.

La Constitution du Kosovo et sa Loi sur la Citoyenneté énumèrent les critères requis pour devenir citoyen : toutes les personnes qui étaient citoyennes de la République fédérale de Yougoslavie au 1er janvier 1998 et qui étaient alors des résidents habituels du Kosovo peuvent se faire enregistrer comme citoyens.

Toutefois, les Roms déplacés au-delà des frontières auront parfois du mal à apporter les preuves de leurs citoyenneté. De plus, ceux qui avaient quitté le Kosovo avant cette date devront essayer de se faire naturaliser, ce qui n'est autorisé qu'après cinq ans de résidence au Kosovo. Il est cependant possible d'obtenir une exemption si une personne peut prouver qu'elle fait partie ou qu'elle descend de la « diaspora kosovare », un groupe défini en termes généraux comme ayant maintenu « des liens familiaux et économiques étroits avec le Kosovo ». Mais sans titres fonciers et sans documents de l'état civil, cela sera difficile.

La Loi sur la citoyenneté du Monténégro demande aussi cinq ans de résidence pour les individus originaires de l'une des républiques constituant l'ancienne Yougoslavie, avant que ceux-ci ne puissent demander la citoyenneté. Comme au Kosovo, de nombreux Roms kosovars déplacés ne détiennent aucun document d'état civil ni aucune preuve de leur lieu de résidence habituel.

Ces deux problèmes pourraient être résolus si les autorités publiques du Kosovo et du Monténégro prenaient les actions nécessaires afin de régulariser les propriétés et les logements des Roms déplacés et de garantir et promouvoir l'accès à l'enregistrement civil.

Droit au logement et droit de propriété

Il serait plus facile de prouver son lieu de résidence habituel si une protection adéquate des droits de propriété était mise en place. Plusieurs décennies de formation d'établissements informels, auxquelles s'ajoutent les conséquences des conflits armés, ont créé une situation foncière inextricable, qui désespère les organisations de

défense des droits de l'homme, les bureaux d'aide juridique et les organismes internationaux cherchant à résoudre le problème. Au Kosovo, l'ancienne Direction du logement et de la propriété, aujourd'hui l'Agence kosovare de la propriété (à qui avait été confiée la tâche de résoudre les litiges fonciers créés par les conflits),



UNHCR/Dz Demic



UNHCR/C Cazzirro

avait été mise en place pour expulser les personnes occupant illégalement des résidences et pour confirmer les titres de propriété des terres occupées. Cependant, elle n'a pas été établie avec l'objectif de trouver de meilleures solutions, telles que l'offre de compensation ou la reconstruction de logements, dans les cas où les établissements informels non enregistrés avaient été détruits et leurs habitants déplacés.

Ainsi, bien que toutes les personnes déplacées aient le droit de rentrer chez elles et de recouvrer leurs biens ou d'obtenir compensation selon les principes internationaux⁴, les Roms déplacés n'ont pu exercer ces

droits en l'absence de papiers valables ou d'enregistrement de leur titre de propriété. Les personnes déplacées sont à la merci de l'opportunisme des autorités locales. Dans la majorité des cas, cela se traduit par l'absence du droit au retour, une absence de compensation encore plus marquée et un renforcement de la ségrégation.



Etablissement en bordure de rivière ['Riverside'] à Berane, au Monténégro, un des nombreux établissements formels et informels installés aux alentours du Monténégro pour loger les Serbes ethniques et les membres des minorités Rom, Ashkali et Égyptienne qui ont fui leur maison au Kosovo, en 1999 et 2000.

reflète une attitude malheureusement courante envers les communautés roms, qui sont considérées comme des citoyens de seconde classe. En comparaison, lorsqu'il s'agit des Serbes ou des Albanais déplacés, le droit de retourner dans leur lieu d'origine est rarement contesté.

Cet exemple révèle la faiblesse des principes internationaux lorsqu'on les confronte à la triste réalité de la politique ethnique et à la ségrégation dont les Roms font souvent l'objet. Et pendant ce temps, les victimes de déplacements arbitraires restent dans les camps, sans droits de propriété confirmés et sans opportunités futures définies, que ce soit au Kosovo ou au Monténégro.

Recommandations

Les efforts pour consolider les droits de propriété des Roms kosovars ont à ce jour donné des résultats limités, ne faisant qu'empirer la situation inquiétante de ces personnes : une population apatride, incapable d'exercer son droit au retour ni ses droits fondamentaux d'ordre économique, social et culturel. Non seulement le manque de titres de propriété entrave leur droit au retour et leur interdit de profiter de leurs possessions, mais

il les empêche aussi de prouver leur lieu de résidence habituel, ce qui les empêche ensuite d'exercer leur droit à la citoyenneté dans l'un des nouveaux États des Balkans.

Mettre fin à cette apatridie éventuelle demande une intervention rapide de la part des autorités gouvernementales, mais les organisations internationales et les dirigeants de la société civiles doivent aussi jouer un rôle.

■ Il faut que les stratégies et les plans d'action prennent en compte la situation des Roms déplacés qui ne peuvent prouver la possession de leurs terres, et mettent en place un système non discriminatoire de régularisation ou d'allocation des terres, d'aménagement du territoire et de construction de logements, de préférence dans leur lieu d'origine.

- Il faut aussi que les programmes d'enregistrement civil soient accompagnés de programmes de sensibilisation, afin de garantir que les Roms déplacés sachent comment faire enregistrer leur propriété.
- Les centres de conseil juridique doivent être accessibles aux communautés roms déplacées. Il faut leur offrir une assistance pour suivre les procédures administratives longues et bureaucratiques, et simplifier ces procédures.
- La communauté internationale doit continuer de travailler avec le pouvoir judiciaire national afin de garantir une plus grande transparence et une plus grande responsabilité, surtout dans les cas concernant des Roms vulnérables.
- Les dirigeants roms doivent s'engager à tendre la main aux déplacés. S'ils sont sensibilisés aux conséquences de l'apatridie, ils seront plus enclins à agir de leur propre initiative afin de résoudre la situation.
- Les lois et les pratiques nationales doivent être réexaminées pour éviter toute discrimination directe ou indirecte contre les communautés de roms déplacées en ce qui concerne l'obtention de la nationalité.
- Les institutions nationales et internationales devraient protéger le droit des Roms à retourner chez eux et leur droit au logement et à la restitution de leur propriété, sans risque de discrimination.

Jose-Maria Arraiza (carraiza@yahoo.es) a travaillé en tant que conseiller sur le droit au logement et à la propriété pour l'OSCE (<http://fr.osce.org>). Linda Öhman (lindaohman@gmail.com) a travaillé sur les droits humains au Kosovo et travaille actuellement pour l'OSCE/ODIHR.

Les points de vue exprimés dans cet article sont personnels et ne représentent pas la position officielle de l'OSCE.

1. Dans cet article, le terme « Roms » regroupe les communautés rom, ashkali et égyptienne.
2. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/001/2008/en/29999c36-6e1e-11dd-8e5e-43ea85d15a69/eur660012008eng.html>.
3. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>.
4. Par exemple, les Principes de Pinheiro. Voir <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2530.pdf>.
5. Les établissements informels sont, selon la Déclaration de Vienne sur les établissements informels du Pacte de stabilité de 2004, « des établissements humains, qui, pour diverses raisons, ne remplissent pas les exigences de la reconnaissance juridique (et ont été construits sans respecter les procédures de droit de propriété, de transfert de propriété, ainsi que les règles de construction et d'urbanisme) [...] ».
6. Seules 6 familles sur les 70 déplacées au Monténégro ont accepté d'être réinstallées dans une région agricole isolée de Srbobran/Serbobran (Istog/Istok).

Un exemple de victimisation

Le « mahala » de Rudesh/Rudeš, un « établissement informel » appauvri en bordure d'Istog/Istok, a été détruit en 1999 et tous ses habitants ont été déplacés vers le Monténégro voisin.⁵ Les tentatives des autorités municipales pour régulariser la situation foncière du village afin de permettre le retour et la reconstruction ont été bloquées par l'administration de l'ONU, ironiquement, qui craignait la réaction d'un monastère serbe orthodoxe adjacent face au retour de ses anciens voisins roms. Dans l'attente d'une solution, une partie du village a alors été utilisée comme un cimetière musulman par la municipalité, qui a ensuite offert aux Roms déplacés de se réinstaller dans une zone isolée avoisinante, où aucun voisin ne se plaindrait d'avoir des familles roms établies à proximité.⁶ Cela

Les Roms apatrides en Macédoine

Joanne van Selm

De nombreux Roms ont fait l'objet de discriminations et de préjugés racistes de la part de groupes d'individus et de gouvernements nationaux.

Les Roms forment une population minoritaire vivant essentiellement en Europe Centrale et de l'Est, dans les Balkans et en Anatolie Occidentale, où ils sont souvent mal intégrés à la société locale. Il est particulièrement difficile pour les Roms de se faire enregistrer comme citoyens et d'obtenir des documents d'identité.

La Macédoine¹, comme d'autres Etats qui ont acquis leur indépendance à la suite de la désintégration de la Yougoslavie, de l'Union Soviétique et de la Tchécoslovaquie, a dû décider à qui accorder la citoyenneté et a adapté sa législation au fil du temps. Le nombre de Roms apatrides en Macédoine est difficile à déterminer. Ils comprennent certains membres de la population Rom présente de long terme – 53 879 Roms ont été recensés en 2002 mais on estime que le nombre réel se situe entre 180 000 et 200 000 – et quelques 5 000 Roms qui ont fui le Kosovo et la Serbie en 1999 et qui n'ont pas pu y retourner.

Il y a quatre éléments particuliers en ce qui concerne l'accès des Roms apatrides à la citoyenneté macédonienne : leur éligibilité au titre de la loi, les intérêts politiques plus étendus du gouvernement, l'accès aux documents d'identité, et les projets de donateurs visant à réduire l'apatridie. L'accès aux documents d'identité et la non-discrimination sont les pièces centrales de 'la Décennie 2005-2015 d'Inclusion des Roms'² et sont promues par des organisations actives dans la région, comme l'OSCE.

Eligibilité et intérêts politiques

Les règles initiales d'éligibilité établies en 1991 donnaient un an à toutes les personnes enregistrées en Macédoine pour demander la citoyenneté. Elles devaient remplir certains critères, dont la capacité à se suffire financièrement et un minimum de 15 années de résidence légale ininterrompue en Macédoine. Sans égard pour leur ethnicité ou pour la république d'ex-Yougoslavie de provenance, les personnes pouvaient

opter pour la nationalité macédonienne en 1991, sur la base de leur résidence de long terme dans la République.

Les personnes vivant en Macédoine qui ne demandèrent la citoyenneté au cours des douze mois furent considérées comme des étrangers et durent se soumettre à la longue procédure établie par la loi de 1992 sur la naturalisation. Dans la pratique, cela constituait une entrave particulière pour les membres de minorités ethniques. Les Roms, en particulier, se trouvaient dans l'impossibilité de prouver leur indépendance financière et de produire des documents démontrant leur

enregistrement et leur résidence, même s'ils avaient vécu en Macédoine durant la période stipulée (ce qui n'était pas le cas pour beaucoup d'entre eux).

Une loi temporaire de 2002 a assoupli les critères stricts de la Loi de 1992 et accordé un accès plus large à la citoyenneté à beaucoup de membres de minorités ethniques, en particulier à ceux qui étaient apatrides mais qui résidaient en Macédoine depuis longtemps. En 2004, un amendement à la loi a réduit la période requise de résidence à huit ans et l'a établie à six ans pour les réfugiés et les personnes reconnues comme apatrides.

Les négociations avec la Commission Européenne sur la facilitation de l'obtention de visa et la réadmission ('pour les personnes résidant sans autorisation')³ ont forcé la Macédoine à faire face au problème des résidents de long terme apatrides. Toutefois, en se confrontant à cette question, la Macédoine doit aussi faire face aux complexités de sa situation géopolitique, avec des voisins tels que le Kosovo et la Serbie, et à tous les 'événements' de sans papiers – y compris les migrations, les naissances, les mariages et les décès – depuis 1991. Certains craignent que des mesures prises en vue de résoudre l'apatridie encouragent les mouvements de population et rendent la Macédoine attractive à des personnes susceptibles d'utiliser des moyens frauduleux pour suggérer qu'elles sont résidentes depuis plus longtemps que ce n'est le cas. Ceci a le potentiel de renverser l'équilibre ethnique fragile du pays, ainsi que de favoriser l'accroissement des tensions et du crime organisé.

Les documents d'identité

Le manque de documents d'identité prouvant la résidence de long terme est un problème majeur pour les Roms. Même dans les cas où les naissances et les mariages ont été enregistrés, il est possible que les individus n'aient jamais obtenu, ou qu'ils aient perdu, les documents prouvant leur enregistrement. Parmi les raisons du non-enregistrement et du manque de documents personnels figurent l'ignorance de l'importance des bénéfices de l'enregistrement et les coûts encourus. Il existe aussi une certaine réticence à s'engager vis-à-vis

Atelier de fabrication de feutre, à Skopje, pour réfugiés Roms du Kosovo, organisé par l'UNHCR et l'Association de Commerce artisanal Macédonien, un élément du programme à long terme de l'UNHCR afin de fournir aux femmes réfugiées dans l'ex-République Yougoslave de Macédoine des compétences pour subvenir à leurs besoins et réduire leur dépendance aux dons d'assistance.



UNHCR/A. Galic

des autorités locales et nationales qui ont souvent tendance à discriminer les Roms.

Par exemple, un permis de résidence coûte environ 20€, et un enregistrement de naissance coûte 2.75€ (5.25€ passé plus de deux mois après la naissance). Tandis que ces sommes ne sont pas excessives, elles peuvent être prohibitives pour des individus au chômage – on estime que plus de 75% des Roms sont sans emploi – dans un pays où le salaire mensuel moyen est de 270€ environ. Pour autant, les ONG locales et les donateurs ont remarqué que les personnes ayant reçu des informations sur les bénéfices de l'enregistrement, en particulier lorsqu'elles ont besoin ou souhaitent donner naissance dans un hôpital par exemple, demandent à être enregistrées et à acquérir les documents appropriés.

Les programmes des ONG

Alors que les problèmes d'apatridie et de non enregistrement persistent, de nombreux donateurs, dont USAID, 'The American Bar Association', le Comité Suédois d'Helsinki et l'UNHCR, sponsorisent, ou ont sponsorisé, divers programmes et projets entrepris par des ONG macédoniennes. Ces projets ont prospéré durant la période de 2004 à 2006, lorsque l'Article 14 de l'amendement de 2004 à la Loi de Citoyenneté a ouvert aux personnes une fenêtre d'opportunité de deux ans pour se faire enregistrer. 5 571 individus ont fait la demande de naturalisation au titre de ce programme, parmi lesquels 476 personnes ne possèdent pas de 'citoyenneté effective' tant que leur demande est en cours ; 4 754 personnes ont reçu la citoyenneté ; et 341 demandes de citoyenneté ont été rejetées. 'The American Bar Association' a formé le personnel de plus de 100 ONG pour aider l'enregistrement et l'obtention de documents d'identité de Roms faisant la demande de citoyenneté entre 2004 et 2006.⁴

Les donateurs souhaitent s'assurer que les ONG macédoniennes, en général de très petite taille et entièrement dépendantes de financements étrangers, ne soient pas tentées de maintenir le problème en existence, par exemple grâce au manque de transparence en ce qui concerne les chiffres, en ralentissant les avancées des cas individuels (afin de continuer à recevoir des fonds pour chaque individu pris en charge) ou grâce

au double enregistrement des clients (recevant ainsi un financement des donateurs per capita pour couvrir deux fois un même individu). Il semble que certains donateurs craignent que cela se produise actuellement. Si cela s'avère être le cas, les donateurs eux-mêmes ne sont certes pas à l'abri des reproches puisqu'il n'y a eu, jusqu'à présent, que peu ou aucune coordination entre donateurs et peu ou aucune obligation de rendre des comptes. Quels que soient les problèmes, beaucoup d'individus ont clairement bénéficié des projets, acquérant leurs documents d'identité et l'accès aux droits, dont la citoyenneté.

Alors que de 2004 à 2006, les projets se concentraient sur l'aide à la soumission de demandes de citoyenneté, en 2008, le but principal était d'aider à l'obtention

individuelle étaient résolus par une intervention personnelle auprès des autorités plutôt que par les voies normales, notamment du fait des variations d'une municipalité à une autre dans les conditions requises et les procédures pour obtenir des documents personnels.

ARKA est un exemple d'ONG macédonienne menant des projets similaires pour plusieurs donateurs, non seulement le Comité Suédois d'Helsinki mais aussi l'Institute for Sustainable Communities de l'USAID⁵ et, jusqu'au début 2008, ARKA faisait aussi partie d'un Réseau Légal financé par l'UNHCR pour aider les demandeurs d'asile, les réfugiés et surtout les populations Roms demandant la naturalisation.

Les donateurs de nombreux secteurs suggèrent que la société civile en Macédoine est compétente pour gérer des projets pratiques, comme ces recherches de documents, mais manque de compétences en lobbying pour encourager les changements des politiques gouvernementales et des lois, en particulier au niveau national. Il est nécessaire de faire beaucoup plus de lobbying intérieurement, et aussi d'apporter une pression internationale pour parvenir au succès.

Joanne van Selm (jvanselm@gmail.com) est chercheur indépendant. Cet article a été préparé sous contrat avec l'Institut pour les Migrations et les Etudes Ethniques de l'Université d'Amsterdam. Tilde Berggren du Comité Suédois d'Helsinki est remerciée en particulier (<http://shc.mediaonweb.org/en/1/>).



Evénements de la Journée mondiale des réfugiés, en juin 2008. Bannière de 'Protection' fabriquée par de jeunes réfugiés Roms, logés à présent par la municipalité de Suto Orizari, dans l'ex-République Yougoslave de Macédoine.

de documents. Par exemple ARKA⁶, une ONG gérée par les Roms, est financée par le Comité Suédois d'Helsinki pour aider les individus à obtenir les documents prouvant leur enregistrement auprès des autorités à travers les Balkans, et parfois plus loin encore, par exemple lorsqu'un individu est né dans un pays de l'UE alors que ses parents étaient des travailleurs migrants (temporaires). ARKA s'est joint à d'autres ONG au Kosovo (Programme des Droits Civils⁶) et en Serbie (Praxis⁷). En 2006, ARKA a aidé 803 individus à obtenir des documents. 25% de ces documents étaient des Certificats de Citoyenneté, un peu plus de 29% étaient des Certificats de Naissance. Dans plusieurs cas, ARKA a constaté que les problèmes de documentation

1. L'appellation constitutionnelle de la Macédoine est la République de Macédoine. Bien que cette appellation soit acceptée par plus de 120 pays, elle n'est pas utilisée officiellement internationalement à cause d'une dispute avec la Grèce sur l'usage de cette appellation. L'appellation d'ex-République de Yougoslavie et de Macédoine (ou FYROM) est utilisée dans les fora internationaux comme les Nations Unies. Dans un but de simplicité, référence est faite ici à la 'Macédoine'.

2. La Décennie représente un engagement politique de la part des gouvernements de l'Europe Centrale et du Sud-Est afin d'améliorer le statut socio-économique et l'inclusion sociale des Roma dans un cadre régional. Elle se concentre sur l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, et engage les gouvernements à tenir compte des questions centrales de la pauvreté, de la discrimination et de l'intégration des sexes/pécificités. <http://www.romadecade.org/>

3. 'Personnes résidant sans autorisation' http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/readmission%20agreement%201_33420071219en00070024.pdf

4. http://www.abanet.org/rol/programs/resource_human_rights.html#roma

5. <http://www.arka.org.mk>

6. <http://www.crpkosovo.org>

7. <http://www.praxis.org.yu>

N'oublions personne, protégeons tout le monde

Gábor Gyulai

En plus de leurs efforts pour prévenir et réduire l'apatridie, les États devraient mettre au point un mécanisme d'identification et de protection des apatrides.

Les apatrides sont les victimes de graves violations de leurs droits humains : ils sont privés du lien de protection entre un État et ses citoyens. Pourtant, l'apatridie est un problème oublié en Europe, comme dans le reste du monde. Les régimes

L'obligation des États en ce qui concerne la protection des apatrides est ancrée sans aucune ambiguïté dans le droit international. Toutefois, en pratique, ces instruments sont souvent inefficaces, voire inconnus des représentants du

gouvernement qui sont sensés les faire respecter. La formation se révèle donc être une condition préliminaire de l'amélioration des normes de protection.

Dans le contexte de l'UE (où six États membres¹ ne font pas partie de la Convention de 1954), il semblerait possible de mettre en pratique les différents instruments internationaux de manière plus efficace en intégrant la protection des apatrides à la politique européenne commune vis-à-vis de l'asile. Bien que la volonté politique d'évoluer dans ce sens soit aujourd'hui quasi inexistante, il se trouve au moins un État membre,

la Hongrie, pour promouvoir cette proposition innovante² dans sa réponse au Livre vert de la Commission européenne sur le futur régime d'asile européen commun.³ Si cette initiative finissait par aboutir, une Directive sur l'apatridie pourrait être rédigée, qui permettrait de rassembler les principes existants et de créer des obligations légalement contraignantes pour que les États membres établissent un régime de protection pour les apatrides (non-réfugiés), basé sur les bonnes pratiques existantes.

2. Visibilité

Les apatrides sont souvent invisibles et, contrairement aux demandeurs d'asile, il

n'existe aucune estimation fiable de leur nombre. La plupart des États membres de l'UE n'ont mis en place aucune procédure spéciale afin d'identifier et de protéger les apatrides. Au contraire, l'apatridie éventuelle est traitée comme un problème secondaire, dans le cadre des procédures d'asile ou d'immigration qui sont bien souvent mal appropriées dans ces circonstances. Deux États membres, l'Espagne et la Hongrie, ont des dispositions juridiques spécifiques qui réglementent explicitement les procédures d'identification des apatrides et leur accorde un statut propre.

L'expérience indique que la représentation distincte des apatrides dans les statistiques et la législation et la mise en place d'un statut de protection spécifique permettent de bien mieux mettre en lumière la magnitude du phénomène, et ainsi d'améliorer les mécanismes de protection en les adaptant à leurs besoins particuliers.

3. Identification

Dans la plupart des États membres de l'UE, l'apatridie est seulement abordée comme une question secondaire lors des procédures d'asile, sans directives de procédure particulières ; et dans certains pays, elle n'est pas prise en compte du tout. Les pratiques espagnole et hongroise démontrent que la création d'une procédure distincte d'identification des apatrides, réglementée par des dispositions juridiques détaillées, augmente non seulement les normes de protection de manière spectaculaire mais facilite aussi la tâche de déterminer qui est apatride et qui ne l'est pas.

Les apatrides *de facto* se trouvent souvent dans une situation où il est impossible de les expulser du pays, sans pour autant qu'il ne puisse bénéficier d'aucun régime de protection. Il est aussi dans l'intérêt des États d'intégrer l'apatridie *de facto* à leurs mécanismes d'identification, afin d'éviter de se retrouver dans un flou juridique, avec les risques sociaux que cela peut entraîner. En outre, l'identification des apatrides peut s'avérer plus facile que le processus de détermination du statut des réfugiés. Néanmoins, la question requiert des connaissances spécifiques, et



Environ 4.000 personnes en Slovaquie ne possèdent pas de statut officiel. Alija Berisha, vu ici tenant son enfant, a mené des poursuites devant les tribunaux pour obtenir la résidence légale.

de protection sont rares et n'offrent pas de solutions adéquates et durables. Cet article expose les grandes lignes des cinq étapes d'un modèle qui permettrait aux États européens de construire un mécanisme de protection basé sur les droits humains pour les apatrides.

1. Sensibilisation

L'obligation légale pour les États de protéger les apatrides provient de sources directes (instruments internationaux abordant explicitement l'apatridie), indirectes (instruments internationaux qui formulent le droit à une nationalité) et du droit souple (recommandations non contraignantes portant sur l'apatridie).

il est donc important d'établir une unité spécialisée et spécialement formée au sein des autorités chargées de l'asile pour procéder à l'identification des apatrides.

Il est évident que, lors d'une telle procédure, les autorités ne peuvent vérifier de façon réaliste si un demandeur est incapable de revendiquer la nationalité d'aucun pays au monde. En conséquence, toute législation portant sur l'apatridie devrait déterminer la liste des pays auprès desquels la citoyenneté du demandeur devrait être ou non prouvée (tels que le pays natal, le pays où la personne résidait précédemment et le pays où les membres de sa famille résident). Des critères moins stricts devraient être utilisés lors de la détermination de l'apatridie, par exemple en utilisant le terme « fournir des éléments » prouvant son apatridie, plutôt que de « prouver » son apatridie (à l'instar de la détermination du statut de réfugié). De plus, la tâche qui consiste à prouver l'apatridie devrait être partagée entre le demandeur et les autorités de l'État concerné. L'obligation procédurale principale du demandeur devrait être de coopérer avec les autorités et non d'apporter toutes les preuves nécessaires.

4. Statut de protection

L'un des principaux objectifs du futur régime d'asile européen commun est la mise en place d'un statut juridique et social uniforme pour les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire. Les lois de quelques pays de l'UE contiennent des clauses concernant spécifiquement les apatrides mais, même dans ces pays, les droits accordés aux apatrides restent inférieurs à ceux accordés aux réfugiés (bien que les deux Conventions concernées contiennent une liste quasiment identique d'obligations minimum et de recommandations pour des normes plus élaborées). Toutefois, dans certains États membres, les apatrides peuvent avoir accès à des formes complémentaires de protection, telles que le « séjour toléré » ou le permis de séjour humanitaire. La protection sera basée sur l'impossibilité d'expulser la personne plutôt que sur son apatridie per se - ce qui est loin de répondre aux critères de la Convention de 1954.

Lors de la formulation d'un régime de protection pour les apatrides, les éléments suivants devraient être considérés :

- Les besoins de protection des réfugiés et des apatrides sont similaires, puisque ces deux catégories ne jouissent pas de la protection légitime et efficace

d'un État. En mettant ce raisonnement en application et en ayant à cœur de refléter les grandes similitudes entre les deux Conventions concernées, il n'existe aucune raison pour que le statut juridique et social des apatrides soit différent de celui des réfugiés.

- L'apatridie est un phénomène de longue durée : une fois que l'on a perdu sa nationalité, il est improbable de pouvoir la recouvrer dans des délais raisonnables. Alors que les réfugiés peuvent souvent entretenir l'espoir réaliste de retourner dans leur pays d'origine, les migrants forcés apatrides ont rarement la chance d'obtenir la citoyenneté du pays où ils résidaient précédemment. En conséquence, les caractéristiques sociales et juridiques du statut d'apatride devraient garantir la viabilité à long terme dans le pays d'accueil. L'intégration devrait ainsi être encouragée, par exemple en facilitant l'accès au marché du travail, aux prestations sociales, à l'éducation publique et à des programmes d'intégration. Offrir un régime de protection de seconde classe (basé uniquement sur des critères humanitaires et sur l'impossibilité de rapatrier la personne) peut facilement entraîner l'exclusion sociale, ainsi que des mouvements secondaires indésirables entre différents pays d'accueil.

5. Une solution durable

Dans le cas des apatrides, une seule solution durable existe : acquérir une nouvelle nationalité. Les critères de naturalisation varient d'un pays européen à l'autre. Alors que les États membres de l'UE ont en général adopté des provisions spécifiques pour éviter l'apatridie de naissance ou pour empêcher qu'elle ne survienne au cours de la vie, ils semblent réticents à établir des règles de naturalisation fortement préférentielles pour les apatrides. Pourtant, la Convention de 1997 du Conseil de l'Europe sur la nationalité demande clairement aux États de faciliter l'accès à la citoyenneté pour les personnes apatrides qui résident légalement et habituellement sur leur territoire.⁴

Il a été maintes et maintes fois reconnu que la réduction de l'apatridie était dans l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble. En conséquence, et en raison de la nature prolongée de l'apatridie, les États devraient adopter une démarche plus ouverte lorsqu'ils déterminent les règles spécifiques

concernant l'acquisition de la nationalité par les apatrides, comme une durée de résidence requise fortement réduite avant qu'ils puissent faire une demande.

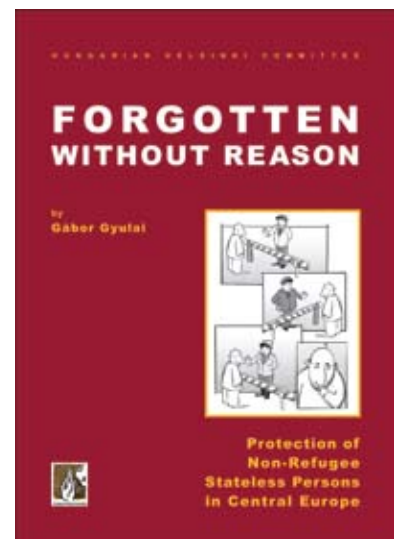
La marche à suivre ?

Afin d'établir un régime de protection paneuropéen efficace pour les apatrides, d'immenses efforts de sensibilisation seront nécessaires pour améliorer les connaissances concernant les obligations légales et les exemples de meilleures pratiques actuelles. Après cinq années passées à ignorer le problème, il est temps que tous les États membres de l'UE apportent leur soutien à la proposition du gouvernement hongrois, qui vise à intégrer l'apatridie à la politique générale de protection internationale de l'Union européenne. Ainsi l'UE reconnaîtra-t-elle que des améliorations majeures et des efforts considérables d'harmonisation sont des étapes indispensables vers la création d'un système d'asile européen commun, basé sur les droits fondamentaux.

Gábor Gyulai (gabor.gyulai@helsinki.hu) travaille en tant que coordinateur de programme et formateur pour le Comité Helsinki Hongrois <http://www.helsinki.hu>.

1. Bulgarie, Chypre, Estonie, Malte, Pologne et Portugal.
2. http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states_hungary_en.pdf, p11.
3. http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_301_en.pdf (dernier accès 20 septembre 2008).
4. Convention de 1997 du Conseil de l'Europe sur la nationalité, Article 4 (4) (g)

Voir aussi : G. Gyulai, « Forgotten without Reason: Protection of Non-Refugee Stateless Persons in Central Europe », (« Oubliés sans raison : la protection des apatrides non-réfugiés en Europe centrale ») Comité Helsinki Hongrois, 2007 <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/HHC,,,497475802,0.html>



L'apatridie et le droit à la citoyenneté

Matthew J Gibney

L'argument principal au cœur de toute discussion sur l'apatridie est le principe selon lequel toute personne devrait avoir le droit d'obtenir une nationalité quelque part.

Dans un monde où tout être humain doit vivre sur le territoire d'un État-nation ou d'un autre, il s'agit d'un principe fondamental de justice. Posséder une nationalité est la voie qui mène vers d'autres droits ; ce n'est pas sans raison qu'Hannah Arendt considérait que les apatrides n'avaient pas « le droit d'avoir des droits ». En l'absence de citoyenneté ou de nationalité, il manquera à un individu de nombreux droits fondamentaux, en particulier, et peut-être plus fondamentalement encore, le droit à un endroit sur la terre où ses opinions comptent et où ses actions ont une portée.¹

Pour qu'un individu possède le droit véritable d'obtenir une nationalité, il faut qu'un État ait le devoir d'octroyer cette dernière. En général, les apatrides ne sont pas des individus sans attaches, déracinés, qui errent sans but autour du globe. Au contraire, ce sont souvent des individus établis au sein d'une société particulière mais dont le statut de résident manque de reconnaissance juridique et de protection adéquate. L'injustice principale dont sont victimes les apatrides n'est donc pas l'impossibilité de trouver un État qui doive leur accorder la citoyenneté, mais plutôt que l'État qui devrait leur accorder la citoyenneté refuse de le faire, pour diverses raisons.

Dans quelle mesure un individu a-t-il le droit de revendiquer la citoyenneté d'un État en particulier ? Ou bien, en prenant le problème dans l'autre sens, à qui les États sont-ils obligés d'octroyer la citoyenneté ? J'aborderai cette question sous l'angle de la moralité plutôt que comme une question de droit international ou municipal. L'avantage d'une perspective morale est qu'elle aspire à mettre en lumière la manière dont le droit peut être modifié afin de mieux refléter notre conception (parfois implicite) de la justice.

Si la question du droit à la citoyenneté a des conséquences évidentes pour les apatrides *de facto* ou *de jure*, elle est aussi pertinente pour ces personnes

que l'on pourrait nommer « résidents précaires », c'est-à-dire les millions de non-ressortissants, tels que les migrants sans papiers, qui vivent dans des États sans droit de séjour. Bien qu'ils ne manquent pas forcément de nationalité, le quotidien de ces hommes, femmes et enfants est souvent caractérisé par l'impossibilité d'obtenir la protection de l'État pour garantir même leurs droits les plus fondamentaux. L'éventualité d'une déportation et le manque de statut officiel les privent d'un rôle politique et social dans la société au sein de laquelle ils vivent et travaillent.

Les problèmes d'ordre moral avec les pratiques actuelles

Environ 98% de la population mondiale a acquis sa nationalité actuelle soit en recevant celle de l'un de ses parents ou de ses deux parents, soit en recevant celle de l'État dans lequel il/elle est né(e). Alors que presque tous les États ont des procédures, toutefois variables, concernant l'acquisition de la nationalité par naturalisation, à l'échelle mondiale c'est surtout le lieu de naissance et la filiation qui déterminent la nationalité qu'une personne détiendra pour le reste de sa vie.

La manière dont les États octroient aujourd'hui la citoyenneté pose des problèmes d'ordre moral, sous des angles différents. Premièrement et de toute évidence, l'apatridie peut être provoquée par les différences d'usage et d'interprétation, d'un État à l'autre, des principes d'acquisition de la citoyenneté, ainsi que par les dispositions concernant la perte de la citoyenneté. Les difficultés pour prouver sa filiation ou son lieu de naissance et les différences juridiques entre différents États peuvent mettre un individu dans une situation délicate, ou aucun État ne les reconnaît comme citoyen. De surcroît, le droit du seul *jus sanguinis* peut transmettre l'apatridie aux enfants des apatrides.

Deuxièmement, octroyer la citoyenneté par naissance peut aussi entraîner de grandes

inégalités dans la vie des individus, par simple chance. Si une personne naît en Suède, elle a gagné le gros lot dans la loterie de la vie : une espérance de vie de 78 ans avec une protection du début à la fin de la vie dans un État stable et prospère. Au contraire, si une personne voit le jour au Liberia, elle aura peu de chances de vivre au-delà de 48 ans, à cause des risques que présente une société ravagée par des conflits civils de grande ampleur. Lorsque l'on prend en compte les contrôles migratoires restrictifs mis en place par les pays riches et les possibilités limitées d'obtenir la citoyenneté par naturalisation, il est difficile d'être en désaccord avec Joseph Carens sur le fait que « la nationalité, dans notre société moderne, ressemble beaucoup au statut féodal du monde médiéval. Elle est octroyée à la naissance ; la plupart du temps la volonté et les efforts d'un individu ne pourront la changer ; et elle a des conséquences majeures sur les opportunités que cet individu rencontrera au cours de sa vie. »²

Troisièmement, les principes de *jus soli* et *jus sanguinis* ignorent d'autres revendications morales importantes concernant la nationalité. Prenez par exemple le cas de Robert Jovicic, que le gouvernement australien a déporté en Serbie en 2004. Jovicic était un non-ressortissant résidant de manière permanente en Australie, qui avait été condamné plusieurs fois, et sur plusieurs années, pour des crimes associés à l'usage de drogues. Sous bien des aspects, il représentait un bon exemple pour la politique australienne de déportation des non-ressortissants reconnus coupables de crimes. Toutefois, cette déportation a rencontré une forte opposition publique, si bien que le gouvernement a finalement dû faciliter son retour. Quelle était la raison de ce tollé général ? Jovicic avait vécu en Australie environ 36 ans avant d'être déporté. Il était arrivé en Australie avec ses parents à l'âge de deux ans ; il ne parlait ni ne comprenait le serbe et il ne possédait aucun réseau social en Serbie. Selon le représentant de l'opposition sur les questions migratoires : « Même si [Jovicic] n'a pas été un membre exemplaire de

notre communauté, il demeure sans aucun doute la responsabilité de l'Australie. »

Cette déclaration suggère que nos conceptions concernant qui est moralement un « membre » d'un État ne sont pas forcément toutes couvertes par le droit de naissance et les principes discrétionnaires de naturalisation. Le point de vue selon lequel Jovicic était moralement australien dérive de ses années de résidence ininterrompue en Australie ; de ce fait, bien qu'il en ait officiellement la nationalité, la Serbie ne pouvait être vraiment considérée comme son pays. Ses années de résidence viennent même supplanter le fait qu'il soit un membre plutôt médiocre de la société australienne. On peut donc dire que Jovicic était un citoyen australien par *jus domicili*, c'est-à-dire par vertu de son lieu de résidence véritable.

Le cas Jovicic est loin d'être un cas isolé. De nombreux États acceptent qu'un traitement et des droits différents soient réservés aux non-ressortissants qui sont des résidents de longue date. Les États de l'Union européenne, par exemple, ont récemment adopté une Directive qui définit le statut particulier de tels résidents.

Obligations pour les États d'accorder la citoyenneté

Comment donner un sens au principe de *jus domicili* ? De récents développements dans la pensée politique offrent trois moyens différents de comprendre son fondement moral. D'un point de vue qui met en valeur le concept de choix, comme dans le libéralisme cosmopolite, l'appartenance à un État particulier devrait être possible pour toute personne qui choisit d'y résider. Cette approche permettrait de reconnaître le droit moral de chacun à résider là où il le désire. A première vue, l'idée de choix semble détruire le concept même de citoyenneté : ouvrir les frontières au niveau mondial semble priver la citoyenneté de son rôle juridique en tant que base permettant de différencier les droits des individus. Mais cette vision des choses est trompeuse. En effet, le principe du choix s'accorde avec certains types de fédéralisme cosmopolite qui essaient de conserver une différence entre les droits des ressortissants et ceux des non-ressortissants. Par exemple, aux États-Unis, en tant qu'État fédéral, les citoyens (ainsi que les non-ressortissants légalement admis) peuvent se déplacer librement à travers le pays. Toutefois, les cinquante États du pays ont tous des conditions de résidence qui doivent être remplies avant qu'un individu puisse

avoir accès à certains avantages locaux. Il est possible d'imaginer un arrangement semblable à l'échelle mondiale. La liberté de circulation peut exister aux côtés de conditions de résidence dans un État particulier afin de pouvoir demander l'ensemble des droits liés à la citoyenneté, y compris le droit de vote.

Un second principe est celui de sujétion. Selon ce principe, commun aux approches démocratiques traditionnelles libérales et radicales, toute personne sujette aux lois d'un État particulier devrait être un membre de cet État. La clé de voûte de ce principe est l'idée que tout État qui gouverne un groupe de personnes est légitime seulement si ces personnes acceptent d'être gouvernés par cet État et ses décisions ne sont légitimes que si les personnes qu'elles concernent sont consultées et participent au processus de décision. Ce concept est depuis longtemps intégré à la pensée libérale et démocratique. Tout État qui refuse d'octroyer des droits de participation politique aux personnes qu'il gouverne n'est donc plus une démocratie mais une tyrannie. Toute personne vivant au sein des frontières territoriales de cet État devrait pouvoir accéder à la citoyenneté et aux droits qui l'accompagnent. Dans un régime démocratique légitime, l'appartenance à un État devrait être garantie par le gouvernement de ce dernier plutôt que reposer sur le hasard du lieu de naissance.

Le troisième et ultime principe est l'appartenance sociale. De ce point de vue, adopté par certains communautaristes, l'appartenance à un État devrait inclure toute personne qui participe de manière significative au développement et à l'orientation d'un État particulier. Par le principe d'appartenance sociale, c'est le rôle des hommes et des femmes en tant qu'agents sociaux qui est mis en valeur. Le fondement de l'appartenance est la profondeur des racines socio-économiques d'une personne au sein d'une communauté donnée, liant le bien-être de cette personne au bien-être de la communauté.³ L'idée d'appartenance sociale sous-tend de manière implicite la plupart des appels à la régularisation des immigrants en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile résidant dans un pays depuis longtemps : de nombreux programmes d'amnistie ont été motivés par l'idée qu'un État devrait reconnaître que les migrants qui y sont établis de longue date méritent d'obtenir un statut officiel, en particulier s'ils n'ont commis aucun crime. Ce principe revendique

donc l'harmonisation de l'existence sociale d'un individu avec son statut juridique.

Chacun de ces concepts d'appartenance nous permet de voir au-delà des principes de nationalité basés sur le droit de naissance et le pouvoir discrétionnaire de naturalisation. Toutefois, à certains égards, les réponses offertes par ces principes sont en concurrence. L'idée de sujétion, par exemple, semble plus inclusive que celle d'appartenance sociale, puisque le moment de l'inclusion semble être celui ou le non-ressortissant pénètre dans le territoire de l'État.

Questions non résolues

D'autres questions demeurent à ce jour sans réponses. Si les non-ressortissants ont le droit à la citoyenneté, quels sont leurs obligations ? L'arrivée dans un État de manière illégale devrait-elle faire une différence en ce qui concerne le devoir de cet État d'accorder la citoyenneté ? Enfin, si la citoyenneté se définit par l'appartenance sociale ou la sujétion, est-ce que le fait de ne plus résider dans un État, par exemple en passant une longue période dans un autre État, doit provoquer la perte de la citoyenneté ?

En pratique, les réponses des États aux questions de citoyenneté seront façonnées tout autant (si ce n'est plus) par les dynamiques politiques, les intérêts nationaux et les préoccupations liées à l'immigration que par des concepts de justice. Néanmoins, en mettant en lumière les problèmes qui découlent du système actuel, la souffrance des apatrides nous donne de solides raisons, d'un point de vue pratique et moral, de remettre en question le concept de citoyenneté. Et ces questions vont sûrement continuer à prendre de l'ampleur dans les années à venir.

Matthew Gibney (matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk) est directeur d'études en politique et migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés (<http://www.rsc.ox.ac.uk>) de l'Université d'Oxford.

1. Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, p296-297

2. Joseph H Carens 'Migration and Morality' in B Barry and R Goodin (eds.), *Free Movement* (Harvester Wheatsheaf, 1992), p26.

3. Bauböck, Rainer (2005) "Changing Meanings and Practices of Citizenship", *PS: Political Science and Politics*, Vol 28, No. 4, pp. 667-669



L'UNHCR et la détermination du statut de réfugié

Richard Stainsby

La détermination du statut de réfugié (DSR) est une étape critique en réponse aux besoins de protection des personnes qui demandent la protection internationale. De plus, elle représente une des fonctions essentielles de l'UNHCR.

Les réfugiés sont reconnus comme tels en groupe (*'prima facie'*) ou individuellement. La grande majorité des réfugiés dans le monde sont reconnus par la détermination d'un groupe *prima facie*, sur la base d'une évaluation de la situation dans le pays d'origine qui a causé leur départ. Cet article, toutefois, se concentre sur la détermination du statut des réfugiés individuels (DSR).

La DSR individuelle trouve son utilité primaire dans des flux mixtes, lorsqu'il est nécessaire de distinguer les réfugiés des autres migrants. Elle peut être accomplie par les états et/ou par l'UNHCR. Toutefois, il est préférable que les états accomplissent la DSR car ce sont les gouvernements qui ont la responsabilité de faire en sorte que les réfugiés sur leur territoire soient traités selon les normes internationales, sous la supervision de l'UNHCR comme le demande son mandat de protection. 102 des 146 états signataires de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 ont établi des procédures nationales.

Lorsque les états n'ont pas encore accédé aux instruments internationaux pour les réfugiés ou n'ont pas encore établi de procédures nationales effectives, l'UNHCR peut intervenir et établir la DSR individuelle. En conduisant la DSR, l'UNHCR peut déterminer si les demandeurs d'asile ont droit à la protection internationale.

En 2007, l'UNHCR a participé à la détermination du statut de réfugiés dans 68 pays. En termes de demandes reçues et de décisions rendues, plus de 90% du travail de DSR a été accompli dans 15 pays ; les opérations les plus importantes ont eu lieu au Kenya, en Malaisie, en Turquie, en Somalie, en Egypte et au Yémen. Entre 2003 et 2006, les demandes reçues par l'UNHCR ont augmenté de 48%. En 2007, l'UNHCR a reçu 75 690 demandes (12% des demandes d'asile globales) et a rendu 51 200 décisions.

La croissance du rôle de l'UNHCR dans la direction de la DSR a aussi entraîné de nombreux défis, dont certains sont relevés par les états et d'autres sont uniques à l'UNHCR. Le premier défi consiste à faire en sorte que le personnel soit adéquatement formé. L'UNHCR emploie 140 employés travaillant à temps plein sur la DSR, et 150 autres travaillant à temps partiel. La proportion de personnel par rapport au nombre de demandes d'asile reçues par l'UNHCR est bien inférieure à celle de la plupart des systèmes nationaux en Europe ou en Amérique du Nord, par exemple. En outre, la moitié des 140 employés à temps plein sont sous contrat de courte durée, ce qui a un impact négatif sur l'efficacité en raison du taux élevé de renouvellement du personnel qui en résulte, et qui accentue la demande de formation. Une supervision de la DSR par des experts est aussi requise dans

toutes ces opérations. Le fait que le personnel soit répandu dans le monde entier rend la consistance – et la provision de formation – problématique. Il faut aussi faire en sorte que les décisions soient prises en temps voulu, et il y a par ailleurs des inquiétudes sur la sécurité du personnel, ainsi que sur l'intégrité du système et le surmenage. Enfin, bien que dans certains pays, les attitudes envers les demandeurs d'asile et les réfugiés soient très positives, l'environnement de protection dans d'autres pays peut être très négatif, ce qui rend le travail de l'UNHCR toujours plus difficile.

Compte tenu de ces obstacles et de ces ressources limitées, l'UNHCR a fait, et poursuit ses efforts afin de renforcer et d'améliorer la DSR sous son mandat, et afin de parvenir à des décisions de 'première instance' de haute qualité – c'est-à-dire de s'assurer au plus tôt de l'identification des personnes nécessitant une protection internationale, et de celles qui n'en ont pas besoin ou ne la méritent pas.

Améliorer les opérations de DSR de l'UNHCR

Un certain nombre d'initiatives ont été prises afin de contrôler la qualité, l'efficacité et la consistance des opérations de DSR de l'UNHCR. Celles-ci comprennent la publication en 2003 des Normes Procédurales pour la détermination du statut de réfugiés sous le mandat de l'UNHCR² (Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate) et un programme global de formation pour tous les employés responsables de mener ou de superviser la DSR ; en 2008, ce programme a été rendu disponible dans six régions du monde.

Des efforts ont aussi été accomplis, selon les engagements pris dans l'Agenda de Protection³, pour former un personnel adéquat aux opérations de DSR. Nous procurons des conseils importants depuis la direction de l'UNHCR aux [travailleurs sur le] terrain, et nous avons émis des 'Directives d'éligibilité' sur les différentes 'charges de dossiers' de demandeurs d'asile⁴. Ces directives, ainsi que les informations légales, de politique, et du pays d'origine – country of origin (COI) – provenant de sources pertinentes et fiables, sont disséminées globalement par Refworld⁵ de l'UNHCR. Récemment, l'UNHCR a lancé une Pratique Commune des Superviseurs et des Officiers de DSR en vue de consolider les conseils légaux et d'offrir un forum de discussion entre pairs et d'échanger les meilleures pratiques. Des officiers régionaux de DSR ont été postés dans cinq régions du monde afin d'améliorer la qualité, la consistance et la productivité, et afin de travailler au renforcement des capacités avec les gouvernements. Enfin, des réunions régionales se sont tenues en vue de traiter de l'inconsistance des démarches dans des cas similaires.

Tout comme les états, de temps à autre, l'UNHCR fait face à des recrudescences soudaines des demandes d'asile dans des bureaux spécifiques. Ceci a poussé l'UNHCR à élaborer des techniques éprouvées de prise en charge des cas, permettant l'amélioration des pratiques dans les différents bureaux. En outre, l'UNHCR a aussi développé des partenariats avec des gouvernements possédant des années d'expérience de la DSR. Des experts de la Commission à l'Immigration et aux Réfugiés du Canada

(Immigration and Refugee Board of Canada (IRB) ont offert une formation au personnel dans certains bureaux de l'UNHCR, et le personnel de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, OFPRA⁶ a été déployé pour aider au traitement des cas. En partenariat avec l'Association Internationale des Juges du Droit des Réfugiés,⁷ l'UNHCR a été en mesure d'impliquer des juges pour aider au renforcement des capacités dans des pays ne possédant que des systèmes d'asile encore en développement.

Nous refermons ainsi le cercle ; l'UNHCR cherche à conduire la DSR selon les standards les plus élevés, et dans le même temps elle poursuit aussi ses efforts à encourager les états à assumer cette fonction cruciale, avec la participation appropriée de l'UNHCR.

Richard Stainsby (STAINSBY@unhcr.org) est responsable de la Section de détermination du statut et des Services

de Protection de l'Information, Division des Services de Protection Internationale, UNHCR (<http://www.unhcr.org>), Genève. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les opinions des Nations Unies ni de l'UNHCR.

1. Le terme 'première instance' signifie la première décision, à l'opposé de décisions en appel. Il décrit la première étape du processus de DSR.
2. En-ligne sur <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4316f0c02.html>
3. UNHCR, Agenda de Protection, Octobre 2003. 3ème édition. En-ligne sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html>
4. Voir celles fournies pour les demandeurs d'asile Iraquiens, par exemple, en-ligne sur <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46deb05557>
5. <http://www.refworld.org>
6. <http://www.ofpra.gouv.fr>
7. <http://www.iarlj.org>

La détermination du statut de réfugié : trois défis

Martin Jones

La détermination du statut de réfugié (DSR), qui est vitale à la protection de tant de demandeurs d'asile dans le monde, est aux mieux un processus imparfait, hasardeux et plein de défis. Elle mérite une plus grande attention et une réforme appropriée

Les demandeurs d'asile sont soumis à diverses procédures d'examen des motifs individuels pour lesquels ils se trouvent à l'extérieur de leur pays d'origine, afin de déterminer leur statut de réfugiés. Même à l'intérieur des Etats, les procédures peuvent varier selon les endroits, les pays d'origine et l'histoire de la personne. Malgré des efforts récents d'harmonisation des procédures de DSR, particulièrement au sein de l'Union Européenne, il n'existe toujours pas de modèle unique de DSR et il demeure des variations troublantes dans les conclusions de cas similaires. Par exemple, les taux d'acceptation pour les réfugiés iraqiens dans les Etats européens, gouvernés par les normes de DSR standard de l'UE, vont de 0% en Grèce à 81% en Suède.

Les études des conclusions des processus de DSR ont lié le taux de reconnaissance à une variété de facteurs apparemment extrinsèques, notamment l'idéologie du gouvernement, la démographie du pays d'asile et le nombre d'étrangers résidant déjà dans le pays d'asile.¹ Des études récentes au Canada et aux Etats-Unis ont montré que l'identité du preneur de décision au cours de la DSR est souvent le facteur le plus influent dans le résultat.²

Les taux de reconnaissance ont aussi été liés aux mouvements de réfugiés, les taux de reconnaissance les plus élevés créant un effet d'appel d'air pour de futur mouvements de population. Aux mieux, le processus de DSR est imparfait, hasardeux et plein de défis. En 2007 dans le monde, une majorité de demandeurs d'asile (55%) se sont vus refuser la protection, même si l'on prend en compte les succès en appel et les offres de 'protection complémentaire'.³

Les taux élevés de rejet et les menaces de déportation du pays d'asile qui s'ensuivent donnent à ces questions un intérêt vital pour les demandeurs d'asile et pour la communauté internationale. Bien qu'il existe de nombreuses questions à débattre au sujet de la DSR, il y a trois grandes questions, reliées entre elles, qui dépassent les juridictions nationales : l'accès au conseil juridique, la transnationalité croissante de la DSR et la gouvernance actuelle du régime international des réfugiés.

L'accès au conseil juridique

En définissant le cadre de la DSR, le Comité Exécutif de l'UNHCR a recommandé que « les demandeurs reçoivent toutes les aides possibles, y compris les services d'un interprète compétent » et qu'ils soient autorisés « à contacter un représentant de l'UNHCR ». Ces deux recommandations aident à assurer un résultat fondé sur une compréhension totale des faits relatifs au cas ainsi que sur le droit international. Cependant, les conclusions du Comité Exécutif sur la protection internationale sont étrangement muettes sur une question: l'accès des demandeurs d'asile au conseil juridique.

L'accès à un représentant de l'UNHCR ne peut se substituer à la provision d'un conseiller juridique indépendant. Ceci est particulièrement vrai pour les environ 80 juridictions dans lesquelles l'UNHCR fait office de preneur de décision. Les statistiques sur la DSR indiquent que l'auto-représentation sert rarement les intérêts de l'individu, voire jamais.⁴ Heureusement, la provision de conseillers juridiques indépendants aux demandeurs d'asile s'est étendue récemment au-delà du 'Nord global', où de tels services sont bien établis (quoique soumis à des restrictions budgétaires). Le Réseau d'Aide Juridique aux Réfugiés du Sud – Southern Refugee Legal Aid Network(SRLAN)⁵ – a été fondé en 2007 afin de faciliter la représentation des demandeurs d'asile dans le 'Sud global'. Il existe à présent un nombre croissant d'organisations d'aide juridique dans le Sud, qui offrent une représentation à des nombres significatifs de demandeurs d'asile, bien que la grande majorité demeure sans accès à l'aide juridique.

Dans le Sud, l'aide juridique aux réfugiés s'est typiquement développée à partir d'organisations de défense des réfugiés (au contraire du Nord, où l'aide juridique aux réfugiés est plus communément une extension des programmes bien établis d'aide juridique pour les accusés criminels indigents). Les diverses origines de l'aide juridique dans le Sud présentent un ensemble de défis uniques, notamment le fréquent statut d'expatriés du personnel et le manque de qualifications juridiques formelles et de formation des représentants. Le premier projet du SLRAN a été d'élaborer des normes de conduite professionnelle (le Code de Nairobi de février 2007); actuellement, il développe aussi du matériel commun de formation pour les organisations d'aide juridique aux réfugiés.

La transnationalité de la DSR

Le droit des réfugiés est intrinsèquement transnational puisque l'enquête entreprise dans un pays met en lumière des événements et des lois ayant cours dans un autre pays – le pays d'origine.⁶ Toutefois, le droit des réfugiés reflète aussi une forme plus dynamique de transnationalisme, selon laquelle les normes développées et élaborées dans une juridiction sont transférées dans une autre juridiction, permettant aux tribunaux dans un pays de chercher conseil dans la jurisprudence d'autres pays.

Ceci signifie que les avocats doivent désormais se maintenir au courant des développements dans plusieurs juridictions, et non dans une seule. Ce problème n'est pas une situation abstraite mais se présente quotidiennement, lorsqu'un client venant du Pays A demande une aide juridique à un conseiller dans le Pays B (qui a reçu sa formation juridique dans le Pays C) en espérant être réinstallé dans le Pays D. Malheureusement, l'éducation juridique actuelle n'offre que trop peu de formation sur le droit des réfugiés, encore moins sur son aspect transnational.

La gouvernance

La dernière question est d'un intérêt beaucoup plus général pour le régime des réfugiés dans son ensemble. Actuellement la gouvernance du droit des réfugiés réside auprès de l'UNHCR, sous l'Article 35 de la Convention sur les Réfugiés et, donc auprès des 76 Etats membres du Comité Exécutif (qui fournissent pratiquement la totalité des contributions bénévoles finançant les opérations de l'UNHCR). A présent, l'UNHCR doit à la fois développer le droit des réfugiés, tenter d'assurer son application par les Etats et le mettre en œuvre dans ses propres opérations de DSR. Dans une telle situation, il est difficile de garantir l'indépendance de ses interprétations de la Convention sur les Réfugiés dans ses décisions de DSR. Le problème est exacerbé par le fait que, généralement, l'UNHCR ne donne pas de raisons par écrit pour ses décisions de DSR, ni ne révèle toujours toutes les preuves sur lesquelles la décision est fondée ; en outre, le processus d'élaboration des politiques de l'UNHCR est trop souvent opaque. Alors que l'UNHCR œuvre à répondre à ces lacunes (et des alternatives existent, comme celles que Rachel Levitan décrit dans ce numéro de RMF), le fait que ces pratiques perdurent est une indication du problème inhérent à ce qu'une agence internationale jouissant d'une immunité juridique puisse prendre de telles décisions.

Le régime international des réfugiés a besoin de réforme. Cela requiert donc un dialogue – et un dialogue requiert des partenaires. Un conseiller formé aux questions des réfugiés, conscient de leur position transnationale et maîtrisant le sujet, peut être un partenaire important. Toutefois, l'inclusion des voix des réfugiés eux-mêmes est vitale au processus.

Ceux-ci sont les partenaires les plus importants – et le parti le plus important dans toutes les procédures de DSR.

Martin Jones (martindavidjones@gmail.com) est chercheur invité à l'Ecole de Droit de Melbourne, à l'Université de Melbourne ; il est aussi directeur de Recherche et de Formation pour le Réseau d'Aide Juridique aux Réfugiés du Sud (Southern Refugee Legal Aid Network).

1. Mary-Anne Kate 'The provision of protection to asylum-seekers in destination countries', New Issues in Refugee Research Working Paper No 114. UNHCR, Genève, mai 2005. <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/42846e7f2.pdf>
2. Sean Rehaag 'Troubling Patterns in Canadian Refugee Adjudication', Ottawa Law Review Vol. 39, 2008; Andrew I Schoenholtz, Philip G Schrag & Jaya Ramji-Nogales 'Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication', Stanford Law Review Vol. 61, 295-412, 2007, en-ligne sur : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=983946.
3. 'La protection complémentaire' s'applique aux personnes dans le besoin de protection qui ne répondent pas aux critères stricts pour l'accord du statut de réfugié, y compris les individus dont le refoulement est bloqué en raison du risque de torture ou d'autres sérieuses violations de leurs droits humains.
4. Une étude a découvert que les réfugiés qui étaient représentés durant la DSR de l'UNHCR jouissaient d'un taux de reconnaissance double par rapport aux réfugiés non représentés. Mike Kagan 'Frontier Justice: Legal Aid and UNHCR Refugee Status Determination in Egypt', Journal of Refugee Studies 19:1, mars 2006.
5. Voir <http://www.fahamu.org/srlan/> et http://www.rsdwatch.org/index_files/Page2171.htm
6. Un élément crucial de la DSR est l'analyse de l'étendue du refus ou de l'incapacité du gouvernement du pays d'origine à offrir la protection au demandeur; les lois du pays d'origine peuvent donner une idée de la disponibilité de la protection.



Bureau de Réception des Réfugiés à Rosettenville, à Johannesburg.

Déterminer le statut de réfugié en Afrique australe

Michael S Gallagher

L'absence d'accès à la représentation légale et les longs délais dans les procédures sapent toujours les procédures de détermination du statut de réfugié en Afrique australe.

De 2002 à 2007 le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et d'autres personnes concernées dans les dix pays qui constituent le sud géographique de l'Afrique a régulièrement décliné. Les rapatriements volontaires vers l'Angola, les pays des Grands Lacs et la République Démocratique du Congo sont responsables pour la majeure partie de ce déclin. Qui plus est, alors que des conditions de stabilité étaient revenues dans les anciens pays d'envoi de réfugiés de la région, il se produisit une chute concomitante du nombre de nouveaux demandeurs d'asile.

Dans beaucoup des pays de la région, ceci a mené à un déclin prononcé de la nécessité de procédures de Détermination du Statut de Réfugié – Refugee Status Determination (RSD). Cependant, deux pays dans la région, l'Angola et l'Afrique du Sud, font toujours l'expérience d'un nombre important de nouveaux demandeurs d'asile chaque année : en 2007, l'Angola a reçu 1,471 nouvelles demandes tandis que l'Afrique du Sud en a reçu 45,637, représentant plus de 80% de toutes les demandes d'asile de la région. Les deux pays souffrent d'un grand retard dans le traitement des demandes en cours. Contrairement aux régions de l'Est et du Nord de l'Afrique où la Détermination du Statut de Réfugié est menée par l'UNHCR, chacun des pays de la région – à l'exception de Swaziland où le statut de réfugié est déterminé conjointement par le gouvernement et l'UNHCR – conduit sa propre Détermination du Statut de Réfugié.

L'incertitude légale

L'Angola et l'Afrique du Sud présentent des modèles différents de détermination du statut de réfugié tout en partageant deux traits communs. Le premier est l'accès extrêmement limité, voire inexistant - à la représentation légale durant la phase initiale de la procédure de demande. Le deuxième, probablement une conséquence partielle du premier, est que les demandeurs d'asile dans chacun des pays doivent attendre deux ans avant de recevoir une décision sur leur demande. Dans chacun des pays, ils vivent dans une situation d'incertitude légale qui les rend vulnérables face à l'exploitation par les autochtones, ainsi que pour la police et d'autres officiels gouvernementaux.

En Angola, le demandeur d'asile remplit une demande d'asile et passe ensuite une entrevue avec un officier d'immigration, puis il reçoit un permis de séjour en Angola jusqu'à l'adjudication de son cas. Les services d'immigration mènent alors une enquête et soumettent ensuite un rapport. Il est important de noter que les demandeurs d'asile ne sont pas représentés lors de la détermination initiale ; bien qu'ils puissent être aidés à remplir la demande, ils ne sont pas représentés par un conseiller légal lors de l'entrevue.

En théorie, le rapport d'immigration doit être complété sous 180 jours – la durée de validité du permis du demandeur d'asile.

Les permis sont renouvelables, et généralement il faut plus d'un an entre l'entrevue initiale et l'achèvement du rapport.

Le rapport et la demande sont examinés par COREDA, le Comité des Réfugiés en Angola qui comprend des délégués de plusieurs ministères angolais. Un représentant de l'UNHCR est présent à ces réunions de détermination de statut en tant qu'observateur. Si la demande est rejetée, le demandeur d'asile a vingt jours pour faire appel. Toutefois, l'appel est entendu par COREDA et non par un tribunal d'appel indépendant. Récemment, l'UNHCR a entamé un projet-pilote qui offre de l'aide légale aux appelants, ainsi que de l'aide à préparer la demande initiale. Si l'appel est rejeté, le demandeur refusé doit quitter l'Angola dans les six mois. On trouve des déterminations de statut similaires en Zambie, au Malawi et en Zimbabwe. Comme en Angola, la représentation légale est pratiquement inconnue lors de ces procédures.

En Afrique du Sud, le processus de détermination de statut des réfugiés est très différent. Les pouvoirs de reconnaître le statut d'un réfugié sont entièrement délégués au Département des Affaires Intérieures - Department of Home Affairs - L'Acte de 1998 sur les Réfugiés en Afrique du Sud - South Africa's Refugees Act of 1998 – stipule que les officiers du Département déterminant le statut « peuvent inviter et consulter un représentant de l'UNHCR afin de fournir des renseignements sur des points particuliers » mais il n'existe aucune provision de statut d'observateur lors des procédures, sinon celui qui peut être déduit du rôle général de supervision de l'UNHCR en respect de la Convention. A cette étape de la procédure, il n'existe aucune provision pour la représentation légale de l'appelant. Si une demande est rejetée comme 'manifestement sans fondation', elle doit être revue par le Comité Permanent, un organisme établi par l'Acte sur les Réfugiés. Une demande rejetée comme 'sans fondation' plutôt que 'manifestement sans fondation' peut faire l'objet d'un appel auprès de la Commission de recours. Les demandeurs d'asile ont droit à l'aide légale lors de leur audience à la Commission de recours, mais à leurs dépens.

En théorie, le processus de détermination de statut de réfugié en Afrique du Sud devrait se dérouler rapidement. En pratique, les demandeurs d'asile peuvent attendre plusieurs mois avant même de pouvoir entamer le processus de détermination de statut en remplissant la demande d'asile avec un officier de réception des réfugiés. Il peut se passer des années avant que la demande soit enfin examinée par un officier de détermination de statut. Fin 2007, le total des cas en instance en Afrique du Sud dépassait 170 000.

En Afrique australe, de l'aide légale est maintenant fournie par des organismes indépendants, dont la Fondation de Ressources Légales en Zambie¹ et le Centre légal² de l'Université de Cape Town en Afrique du Sud, tous deux membres fondateurs du Réseau d'Aide Légale aux Réfugiés du Sud - Southern Refugee Legal Aid Network (SRLAN).³ Il faudrait faire bien plus. La fourniture d'aide légale indépendante aux demandeurs d'asile en Afrique australe doit être revue dans

toute la région afin d'accorder une audience équitable aux demandeurs d'asile en dépit des processus dans divers pays.

Michael S Gallagher SJ (mgallaghersj@gmail.com) est représentant à Genève du Service Jésuite aux Réfugiés (<http://www.jrs.net>). Il a été jusqu'à récemment officier régional de plaidoyer pour le Service Jésuite aux Réfugiés dans la Région d'Afrique australe.

1. <http://www.lrf.org.zm>

2. <http://www.uct.ac.za/faculties/law/research/lawclinic>

3. Voir <http://www.fahamu.org/srlan/> et http://www.rsdwatch.org/index_files/Page2171.htm

Statistiques sur les demandeurs d'asile

Selon les statistiques provisoires rassemblées par l'UNHCR, le nombre de demandeurs d'asile dans les pays industrialisés a augmenté en 2008, pour la deuxième année consécutive. Cette augmentation s'explique en partie par la hausse des demandes d'asile faites par les citoyens d'Afghanistan, de Somalie et d'autres pays victimes de déstabilisation ou de conflit. Quoiqu'en 2008, le nombre de demandeurs d'asile irakiens ait diminué de 10%, les Irakiens forment toujours le groupe national le plus important demandant asile dans les pays industrialisés.

Le rapport, *Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries, 2008*, [Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés, 2008], préparé par l'UNHCR, se trouve sur le site web de l'UNHCR : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/statistics>

La protection des réfugiés en Turquie

Rachel Levitan

La provision de représentation juridique pour les demandeurs d'asile en Turquie s'avère être composant vital à l'amélioration des procédures de Détermination du Statut de Réfugié (DSR).

Chaque année, des milliers de personnes de plus de 40 pays viennent demander asile en Turquie. Toutefois, comme la Turquie impose une 'limite géographique' à la Convention sur les Réfugiés de 1951, les réfugiés des pays en dehors de l'Europe ne sont pas éligibles à recevoir la protection internationale du gouvernement de Turquie. Ils doivent alors se tourner vers l'UNHCR pour leur protection. Les réfugiés doivent aussi faire une demande 'd'asile temporaire' aux autorités turques pour être autorisés à rester en Turquie tandis que l'UNHCR évalue leur situation. Pendant cette période ils doivent vivre dans une des 30 'villes satellites' en Turquie et doivent obtenir la permission de la police pour voyager hors de la ville. Lorsque leur cas est décidé, soit le statut de réfugiés leur est accordé et ils sont réinstallés dans un autre pays (comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie), soit leur demande est rejetée et ils doivent quitter la Turquie.

Les procédures parallèles de l'UNHCR et du gouvernement turc pour les demandes d'asile sont complexes, et de nombreux candidats attendent des mois ou des années que leurs demandes soient traitées. Pendant leur attente, les conditions de vie difficiles et dangereuses poussent nombre d'entre eux à risquer leur existence pour tenter d'entrer en Europe illégalement. Ceux qui sont détenus alors qu'ils essaient de quitter le pays sont particulièrement vulnérables au refoulement¹ en raison des obstacles importants à l'aide juridique.

Alors qu'en théorie, les juristes doivent avoir accès aux centres de détention des migrants où les réfugiés sont détenus (connus sous le nom de 'maisons d'accueil des étrangers'), un nombre insuffisant d'entre eux sont formés au droit des réfugiés ou font l'expérience d'activités de défense des réfugiés. En outre, le système très restreint d'aide juridique de l'Etat ne couvre pas l'aide juridique aux réfugiés. Ainsi, les quelques avocats qualifiés sur les questions des réfugiés doivent imposer des tarifs que la plupart des réfugiés ne peuvent pas payer, ou ils doivent

travailler gratuitement – ce qui limite inévitablement le temps et les efforts qu'ils peuvent investir. Qui plus est, peu d'avocats turcs parlent couramment les langues des réfugiés et les interprètes sont rares. En conséquence, peu de réfugiés sous détention ont accès à une forme quelconque d'aide juridique. Pour compliquer les choses, les ONG se voient généralement refuser l'entrée des centres de détention. Même l'UNHCR doit souvent attendre des mois la permission d'entrer dans les centres de détention afin d'interviewer les demandeurs d'asile. Ni l'UNHCR, ni les ONG n'ont le droit d'accéder aux demandeurs d'asile détenus dans les 'zones de transit' des aéroports de Turquie.

Malgré un engagement du gouvernement à aligner la politique d'asile domestique sur les normes européennes, les législateurs turcs n'ont jusqu'à présent pas fait preuve d'un grand enthousiasme à mettre en œuvre un droit d'asile global, cohérent avec les normes internationales. Tandis que le projet d'établissement de sept 'centres de réception' pour les demandeurs d'asile fait son chemin (projet financé par la Commission Européenne et soutenu en partenariat par les gouvernements des Pays-Bas et du Royaume-Uni), les progrès ont été très lents. En même temps, les cas de refoulement se poursuivent à un rythme alarmant et des révoltes éclatent périodiquement dans les 'maisons d'accueil des étrangers' contre la détention indéfinie et les mauvaises conditions de vie.

L'aide juridique

En 2004, l'Assemblée des Citoyens d'Helsinki basée en Turquie (Helsinki Citizens' Assembly – Turkey, HCA) – a établi son Programme d'aide juridique aux réfugiés afin de fournir une aide juridique gratuite aux réfugiés. Deux ans plus tard, le programme s'est élargi et a été renommé 'Refugee Advocacy and Support Programme (RASP) – Programme de Soutien et de Défense des Réfugiés. Le RASP fournit toujours de l'aide juridique aux réfugiés (y compris ceux qui sont sous détention) lors des procédures d'asile de l'UNHCR et du gouvernement. Il offre aussi un service de conseil pour la santé mentale, il assure l'éducation juridique publique et la formation des ONG locales et des avocats, fait le suivi des pratiques du gouvernement et prend part au plaidoyer légal². En 2009, le

RASP a lancé un programme en trois ans de formation et de suivi sur le droit des réfugiés, ouvert aux avocats de tout le pays.

Les services juridiques du HCA pour les procédures de l'UNHCR comprennent : la préparation des réfugiés aux interviews et leur représentation lors de celles-ci ; la conduite de recherches sur les pays d'origine ; l'élaboration de conclusions juridiques et de témoignages ; la communication avec l'UNHCR sur les besoins de protection immédiate de certains clients ; et la défense des clients vulnérables.

Dans un rapport de septembre 2007 évaluant la conformité de l'UNHCR en Turquie avec les Normes Procédurales de DSR de l'UNHCR de 2005³, le RASP a identifié les domaines pour lesquels l'UNHCR était en totale conformité avec les normes, y compris l'accès au conseil juridique et le droit à être interviewé et à faire appel. Toutefois, il met aussi en lumière des déficiences dont la plus importante était des durées d'attente allant jusqu'à un an avant la première interview de DSR, jusqu'à deux ans ou plus avant la décision de première instance, et des délais similaires dans l'évaluation des appels et la réouverture des requêtes. D'autres carences importantes mises à jour comprennent des techniques de questionnement intimidatrices de la part de certains interviewers, l'échec dans l'identification cohérente des victimes de torture et le manque d'interprètes formés disponibles régulièrement.

La représentation juridique aide à combler ces carences de plusieurs manières. Après une réunion avec un conseiller juridique, les réfugiés sont souvent à même de décrire leur expérience de manière plus cohérente aux interviewers de l'UNHCR. Durant l'entrevue avec l'UNHCR, les représentants juridiques peuvent aider à identifier et à clarifier les malentendus entre l'interviewer, l'interprète et le réfugié. Ils peuvent aussi identifier, voire stopper les questions intimidatrices de l'interviewer. En identifiant les problèmes de communication durant l'entrevue de première instance, les représentants juridiques peuvent réduire la nécessité des appels. Les représentants juridiques peuvent aussi identifier les réfugiés vulnérables très tôt et peuvent diriger les demandeurs d'asile traumatisés vers des services d'évaluation médicale et psychiatrique, ainsi que produire des rapports médicaux en soutien des demandes du statut de réfugié. De manière plus générale, la représentation juridique accroît l'efficacité de l'UNHCR par le suivi régulier et informel de son système de DSR.⁴

Le HCA joue aussi un rôle dans les appels des demandes de réfugiés rejetées. En général, l'UNHCR envoie aux réfugiés rejetés une lettre standard où est cochée la raison pour laquelle le statut de réfugié n'a pas été accordé. Typiquement, ces lettres ne donnent pas au candidat assez d'informations pour comprendre pourquoi sa demande a été rejetée ou pour préparer un appel en conséquence. En reconnaissance de ce fait, en septembre 2006, l'UNHCR en Turquie a accepté de partager avec le HCA des exemplaires de ses 'Formulaires d'Evaluation de l'UNHCR' internes et plus détaillés pour les clients de HCA.

La connaissance détaillée des raisons du rejet offre aux réfugiés un outil crucial pour évaluer l'opportunité d'un appel, et le cas échéant, identifier les questions à résoudre. Cependant, alors que cette information les aide en partie à cerner leurs besoins, elle n'est pas toujours suffisante, spécialement dans les cas plus complexes ; et le HCA, avec ses partenaires du SLRAN, encourage l'UNHCR à délivrer les dossiers complets (y compris

les transcriptions des entrevues) aux candidats réfugiés, ou tout au moins, aux ONG portant assistance aux réfugiés.

Le HCA et l'UNHCR en Turquie coopèrent pour protéger les droits des réfugiés tout au long de la procédure 'd'asile temporaire' en Turquie. Plus important encore, les deux organisations travaillent étroitement pour prévenir les cas de refoulement en demandant des mesures intérimaires d'urgence à la cour Européenne des Droits de l'Homme, en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour. Par des cas de coopération de ce type, ils espèrent aligner les pratiques du gouvernement avec les obligations internationales de la Turquie afin de faire respecter les droits fondamentaux des réfugiés.

Rachel Levitan (rachel@hyd.org.tr) travaille pour le Programme de Soutien et de Défense des Réfugiés de l'Assemblée des Citoyens d'Helsinki - Turquie (<http://www.hyd.org.tr>). Le HCA est un membre fondateur actif du Réseau d'Aide Juridique aux Réfugiés du Sud - Southern Refugee Legal Aid Network (SLRAN).

1. Le retour forcé d'une personne vers un pays où elle est en danger de persécution.
2. Voir le rapport 2008 du HCA sur les conditions de détention sur <http://www.hyd.org.tr/?pid=610>. En 2009, le HCA publiera un rapport sur la situation des demandeurs d'asile mineurs non-accompagnés, et sur les demandeurs d'asile LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels) en Turquie.
3. <http://www.hyd.org.tr/?pid=554>
4. Le résumé des bienfaits de l'aide juridique offerte par le HCA aux réfugiés, au personnel de l'UNHCR et à l'ensemble de la procédure de détermination du statut se trouve en ligne sur <http://www.hyd.org.tr/?pid=711>



Demandeurs d'asile en Turquie.

Une carence institutionnelle pour les personnes déplacées par les catastrophes

Roberta Cohen

Il est prévu que les changements climatiques augmentent de façon prononcée le nombre et la sévérité des catastrophes naturelles, déplaçant, de ce fait, des millions de personnes sur tous les continents. La communauté internationale doit reconnaître les 'PDI déplacées par les catastrophes'.

Lorsque les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont été élaborés dans les années 1990, il n'existait que peu de consensus sur la nécessité d'inclure les droits des personnes déplacées par les catastrophes naturelles. Ceux qui s'y opposaient avançaient que seulement les personnes fuyant la persécution et les violences doivent être considérées comme des PDI – en d'autres termes, les personnes qui se qualifieraient comme réfugiés si elles traversaient une frontière. Mais la majorité favorisait l'inclusion des personnes déplacées par les catastrophes naturelles parce que, lors de leur réponse aux catastrophes naturelles, les gouvernements font souvent la discrimination envers certains groupes, ou les négligent, pour des raisons politiques ou ethniques, ou encore ignorent leurs droits humains par d'autres moyens.

Néanmoins, cette large formulation n'a pas été adoptée par tous les experts, les gouvernements, les organisations internationales et les ONG, et à ce jour beaucoup d'entre eux tentent de ne pas l'observer. Un rapport d'experts soumis au gouvernement Britannique en 2005 recommandait que la définition des PDI soit limitée aux personnes déplacées par les violences parce que les causes et les remèdes aux déplacements causés par les conflits ou par les catastrophes sont différents, et que l'inclusion des deux catégories sous la même définition des PDI créerait de la 'confusion'.¹ Certains gouvernements ont aussi évité de définir comme PDI les personnes déplacées par les catastrophes naturelles. A Aceh, en Indonésie, le gouvernement a préféré appeler les personnes déplacées par le tsunami 'sans abris', peut-être pour les distinguer des PDI causées par les conflits plus politiques et auxquelles le gouvernement avait bloqué l'accès.² Aux USA, les officiels du gouvernement ont accepté toutes les définitions possibles des personnes

déplacées par l'ouragan Katrina, sauf celle de PDI. Ils les ont décrites comme des « réfugiés », des « évacués » et finalement des « victimes de catastrophe », parce que, selon eux, les PDI sont des personnes déplacées vers un autre endroit par les conflits. L'Observatoire des Situations de Déplacements internes (IDMC) n'inclut pas non plus les personnes déplacées par les catastrophes naturelles dans ses statistiques, quoiqu'il reconnaisse clairement que ces personnes soient des PDI. De même, l'UNHCR a exprimé clairement en 2005 que tout en agissant comme agence de pointe dans la protection des 'PDI déplacées par les conflits' au sein de la nouvelle démarche de 'clusters' des Nations Unies, son rôle ne s'étendrait pas aux personnes déplacées par les catastrophes naturelles, sinon dans des « circonstances exceptionnelles ».³

Il est certain qu'il existe de nombreuses différences entre les PDI déplacées par les conflits ou par les catastrophes, mais une des conséquences de la séparation des 'PDI déplacées par les catastrophes' est que ces personnes sont souvent perçues comme ne souffrant pas de problèmes de droits humains ou de protection. Cependant, l'expérience montre que les personnes déplacées par les catastrophes naturelles ont non seulement besoin d'aide humanitaire mais aussi de protection de leurs droits humains. Le tsunami de 2004 en Asie a exposé les inquiétudes sur la protection des personnes déplacées, dont :

- Les violences sexuelles et sexistes
- La discrimination à l'accès à l'aide sur la base de la religion, de la caste et de l'ethnicité
- Le recrutement d'enfants dans les forces combattantes
- L'absence de sécurité dans les zones de déplacements et dans les zones de retours
- Les iniquités dans les négociations sur la propriété et la compensation

A la suite de sa visite de la région, Walter Kälin, Représentant du Secrétaire-Général des Nations Unies pour les Droits humains des PDI, a conclu que les personnes forcées de fuir leurs foyers partagent de nombreuses vulnérabilités, quelles que soient les raisons de leur déplacement et qu'il « n'est pas moins important d'examiner et de répondre aux situations de déplacement 'à travers un objectif de protection' dans le contexte de catastrophes naturelles ainsi que dans celui des déplacements dus aux conflits. »

Kälin a élaboré les Directives Opérationnelles pour les Droits humains et les Catastrophes naturelles que le Comité Permanent Interorganisations a adoptées en 2006. En notant que plus une situation de déplacement perdure, plus les risques de violation s'accroissent, ces directives font appel à la non-discrimination dans l'accès à l'aide et le respect de tous les droits humains des personnes touchées, et elles identifient des mesures comme les évacuations, les réinstallations, les mesures visant à limiter les violences sexospécifiques et la protection contre les mines afin d'accroître la sécurité des populations touchées.

Une résolution de l'Assemblée Générale de Nations Unies en 2007 a renforcé cette démarche en reconnaissant que les personnes déplacées par les catastrophes naturelles sont des PDI avec des droits humains et des besoins de protection.

Les dispositions institutionnelles

Au niveau national, les dispositions institutionnelles pour la protection des droits humains des PDI déplacées par les catastrophes sont faibles. Bien que les États aient la responsabilité primaire de porter assistance et de protéger les PDI, beaucoup de gouvernements n'ont ni les capacités ni le désir de remplir leurs obligations. Par exemple, après le tremblement de terre au Pakistan en 2005, le gouvernement se défendit contre l'application des principes internationaux de protection aux PDI parce qu'elles n'étaient pas des réfugiés au sens formel, et a fait pression sur ces personnes afin qu'ils quittent les camps sans préparations adéquates au retour. Aux

Etats-Unis, il a été constaté que les plans de sauvetage, d'évacuation et de reconstruction le long de la Côte du Golfe défavorisaient les personnes pauvres, en particulier les Afro-Américains. La Commission des Droits humains des Nations Unies, qui suit la conformité des états avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a demandé aux USA qu'ils s'assurent que les droits des pauvres et des Afro-Américains en particulier soient « totalement pris en compte » dans les plans de reconstruction.⁴

Des lois et des politiques sont nécessaires pour la protection contre les abus des droits humains lors des réponses aux catastrophes. Les commissions nationales de droits humains peuvent aider les gouvernements à préparer ces documents et peuvent suivre l'étendue de la protection des droits des victimes de catastrophes. Après le tsunami de l'Océan Indien, la Commission nationale des Droits humains du Sri Lanka a relevé des centaines, voire des milliers de cas personnels d'atteinte aux droits humains, tandis que la Commission Indienne a envoyé des rapporteurs spéciaux pour examiner les irrégularités sur les droits humains des personnes touchées par les catastrophes en Orissa et au Gujarat. Cependant, les commissions ont besoin de ressources, de personnel et de formation. Avec une capacité accrue, elles pourraient servir de modèles pour les commissions en Afrique et aux Amériques, qui n'ont toujours pas pris d'engagement dans le suivi et le plaidoyer en faveur des victimes de catastrophes.

Les ONG locales peuvent aider à sensibiliser la conscience nationale aux droits des PDI lors des catastrophes. Aux USA, les ONG ont demandé au gouvernement de reconnaître les victimes de catastrophes comme des PDI et que la protection recommandée par les Principes directeurs leur soit offerte. Au Sri Lanka, les ONG ont mis en lumière la disparité du traitement entre les personnes déplacées par le tsunami et celles déplacées par les troubles civils – ce qui a mené à des mesures de réparation.

Au niveau régional, en réponse au cyclone Nargis en Birmanie, l'association des Nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) a pris une participation très active aux initiatives diplomatiques pour ouvrir l'accès aux survivants. Mais elle ne s'est pas engagée dans des efforts de plaidoyer pour les droits des personnes évacuées des abris temporaires ou renvoyées sans soutien dans des villages en ruines. Cette organisation et d'autres organisations régionales doivent élaborer une démarche plus proactive fondée sur les droits.

Au niveau international, le Représentant du Secrétaire Général des Nations Unies aux

Droits humains des PDI a ajouté les PDI déplacées par les catastrophes aux titres de son mandat. Le Conseil des Droits humains des Nations Unies a confirmé ce nouveau rôle en 2007 et Kálin a visité diverses parties du monde pour examiner les meilleures façons de « promouvoir la protection des droits humains des PDI dans le contexte de catastrophes naturelles. » Toutefois, il est seul, avec un personnel et des ressources limités, dont le mandat couvre aussi les 26 millions de personnes déplacées par les conflits. Pour qu'il devienne réellement efficace, les Nations Unies doivent lui fournir les ressources humaines et matérielles lui permettant d'entreprendre son nouveau rôle.

Plus important encore, les agences opérationnelles des Nations Unies doivent participer de manière plus active. A présent, aucune agence n'est désignée à la protection des PDI déplacées par les catastrophes. Lors d'une catastrophe naturelle ou anthropique, le Coordonnateur Résident ou Humanitaire sur le terrain doit prendre contact avec l'UNICEF, le Bureau de la coordination des Affaires Humanitaires (OCHR) et l'UNHCR afin de déterminer quelle organisation va assumer la responsabilité de la protection.

Dans la plupart des cas, l'UNICEF a pris en charge le leadership, mais son rôle de protection est limité. L'Unicef a reçu beaucoup de reconnaissance en ce qui concerne la protection des enfants, pour retracer les familles, l'aide aux enfants séparés et la prévention de leur exploitation lors de catastrophes. Mais d'autres groupes vulnérables, comme les personnes âgées, handicapées, les minorités ethniques ou religieuses, ou les victimes du SIDA/VIH, n'ont pas bénéficié d'un tel soutien. Durant les inondations au Mozambique, les évaluateurs ont découvert que la condition des personnes âgées sans famille passait souvent inaperçue, ainsi que celle des femmes, quoiqu'il y eut de nombreuses initiatives centrées sur les enfants.⁵ L'UNICEF même a reconnu l'étroitesse de la protection offerte et a mené une étude interne afin de déterminer les types de ressources, de personnel et de formation nécessaires à prendre en charge un rôle de protection plus large. Toutefois, les employés de l'agence craignent que son rôle de protection des enfants ne soit dilué dans une perspective de protection plus étendue. Pourtant, si l'UNICEF doit assurer avec succès le leadership des agences des Nations Unies et des ONG lors des catastrophes, elle devrait couvrir la population entière des PDI.

D'autres agences devraient aussi participer. L'UNHCR a déclaré en 2005 qu'elle ne s'impliquerait pas avec les 'PDI déplacées par les catastrophes' hormis dans des

circonstances exceptionnelles mais, étant donné son expérience et ses compétences dans le domaine de la protection, elle devrait réexaminer ses capacités à jouer un plus grand rôle, en particulier lorsqu'une catastrophe naturelle frappe une zone de conflits où l'UNHCR est déjà sur le terrain et engagée avec les PDI. En fait, l'UNHCR s'est impliquée après le tsunami et le tremblement de terre au Pakistan, mais habituellement elle demeure en marge alors que la communauté internationale se mobilise pour faire face aux catastrophes. De la même manière, l'OHCHR doit explorer comment elle peut devenir plus pertinente à la protection lors de catastrophes par le déploiement de moniteurs des droits humains, l'entreprise du plaidoyer et l'établissement de programmes systématiques de formation des autorités nationales et locales en vue d'intégrer les droits humains à la gestion des catastrophes. Enfin, le Coordonnateur des Secours d'Urgence des Nations Unies doit s'assurer que les coordonnateurs sur le terrain fassent de la protection une partie automatique de la réponse d'urgence et, si besoin est, assignent les responsabilités de protection lors des catastrophes.

Les Nations Unies doivent s'assurer que le nouveau Manuel d'administration des missions sur la promotion des droits humains dans les catastrophes⁶ soit largement distribué afin que les droits humains des PDI deviennent une partie intégrale des programmes de toutes les agences des Nations Unies, des ONG et des gouvernements. Il y a longtemps que le besoin de protection des droits humains des personnes déplacées par les catastrophes naturelles aurait dû être reconnu. Il en va de même pour ce qui est des dispositions institutionnelles effectives.

Roberta Cohen (RCOHEN@brookings.edu) est conseillère principale, Projet Brookings-Bern sur les Déplacements de l'Intérieur (<http://www.brookings.edu>) et associée principale, Institut d'Etudes de la Migration Internationale, Université de Georgetown.

L'auteur remercie Mike Jobbins pour son aide dans ses recherches et Claudine Haenni pour ses commentaires utiles.

1. Voir Castles, S. & Van Hear, N. 2005, *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons*, vol. 1, Refugee Studies Centre, Oxford, p.12.

2. Couldrey, M. & Morris, T., "Post-tsunami protection concerns in Aceh," *Forced Migration Review*, Juillet 2005.

3. UNHCR, "Internally Displaced People: Questions and Answers," Septembre 2007, <http://www.unhcr.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf>.

4. Document de l'ONU CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, para. 26., <http://tiny.cc/UNCivilPolitical>.

5. Voir par exemple, le Comité Permanent Interorganisations "Inter-Agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique," Mai 2007. <http://tiny.cc/MozambiqueRTE>

6. "Droits humains et Catastrophes naturelles: Directives Opérationnelles et Manuel d'administration des missions sur la promotion des droits humains dans les catastrophes" Projet Brookings-Bern sur les Déplacements de l'Intérieur, avril 2008. <http://tiny.cc/NaturalDisasters>

Réfugiés colombiens en Équateur : des besoins auxquels personne ne répond

Marie-Hélène Verney

Une récente évaluation a permis à l'UNHCR d'identifier des besoins importants de protection et d'assistance parmi les réfugiés colombiens en Équateur et de commencer à y répondre.

Le long conflit armé interne en Colombie a déraciné des millions de personnes au fil des années. Il s'agit surtout d'une crise de déplacement interne, avec environ trois millions de PDI en Colombie - sur une population totale de 42 millions de personnes. Dans la seule année 2008, un quart de millions de Colombiens ont été déplacés de l'intérieur.

La dynamique du conflit a évolué ces dernières années, devenant plus intense vers les zones frontalières du pays. En partie à cause de cette évolution, de plus en plus de Colombiens cherchent refuge dans les pays voisins, notamment au Venezuela et en Équateur. Le long

population équatorienne et ont droit aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi. Toutefois, le manque de développement, les conditions de sécurité difficiles et le nombre croissant de réfugiés représentent des défis d'envergure pour la capacité de l'Équateur à protéger adéquatement les réfugiés et à répondre à leurs besoins.

Évaluer les besoins

Avec son excellent cadre juridique et son remarquable engagement national, et malgré les besoins auxquels il ne peut répondre, l'Équateur était un candidat évident pour devenir l'un des huit pays pilotes du Projet d'évaluation des besoins mondiaux de l'UNHCR (EBM). Cette initiative, pilotée en 2008 puis lancée au début 2009, a pour objectif de mettre à jour les besoins réels des réfugiés, d'identifier les carences et de définir une marche à suivre commune aux réfugiés, aux États et aux autres partenaires (voir encadré).

La plupart des réfugiés ne sont pas enregistrés et leur emplacement n'est pas toujours connu, ce qui rend les programmes d'assistance particulièrement difficiles à organiser. La première étape afin de définir les besoins des réfugiés était d'obtenir la contribution directe des réfugiés et des collectivités locales grâce à une série d'évaluations participatives. Bien que le concept de participation soit facile à comprendre, il est souvent difficile à mettre en pratique. La plupart des réfugiés en Équateur vivent dans des lieux reculés de la jungle qui sont particulièrement difficiles d'accès. Du bureau local de l'UNHCR à Lago Agrio, une petite ville à quelques kilomètres seulement de la frontière, rejoindre ces communautés peut prendre jusqu'à deux jours en voyageant sur un petit bateau, le long de l'Amazonie. De nombreuses évaluations participatives ont été effectuées dans des petits villages au bord du fleuve, en s'adressant à l'ensemble de la

communauté et en écoutant des groupes plus petits afin de faire l'inventaire des besoins spécifiques des femmes, des jeunes et des personnes âgées.

Le manque de papiers est arrivé en première place sur la liste des préoccupations des réfugiés, car il limite l'accès à une assistance matérielle, à l'éducation, à l'emploi et même à la protection. Le sous-enregistrement est en partie dû au fait que les individus ne viennent pas d'eux-mêmes se faire enregistrer, certains parce qu'ils ignorent leur droit de demander l'asile et d'autres parce qu'ils ont trop peur pour venir se présenter. Certaines personnes connaissent leurs droits mais n'ont pas les moyens de se rendre au bureau d'enregistrement le plus proche et dépendent donc des visites de l'UNHCR pour effectuer une demande d'asile.

L'enquête que l'UNHCR a menée en 2008 a révélé que plus de 130 000 personnes non enregistrées vivent en Équateur dans une « situation semblable à celle des réfugiés », soit plus de six fois le nombre de réfugiés enregistrés. Les indigènes et les Afro-Colombiens sont les personnes qui manquent le plus souvent de papiers, alors que les femmes célibataires et les filles sont les plus exposées à l'exploitation et aux mauvais traitements. L'absence d'enregistrement signifie l'absence de services offerts par l'État et une vulnérabilité extrême. Les groupes armés irréguliers traitent les personnes sans papiers avec la plus grande suspicion, car cela est vu comme une tentative de dissimuler son identité (parce que la personne appartient à « l'autre côté »). De nombreuses personnes ont été tuées pour ne pas avoir été capables de présenter une carte d'identité. D'autres pratiques consistent à attacher les personnes sans carte d'identité à un arbre jusqu'à ce que quelqu'un vienne confirmer leur identité. De plus, l'armée tout autant que la police se méfient aussi généralement des personnes sans papiers.



UNHCR/X Creach

Mission de l'UNHCR sur la rivière Putumayo afin de prendre contact avec des communautés isolées.

de la cote Pacifique, le département de Nariño - où tous les principaux groupes armés sont présents et en activité - est celui qui présente les taux les plus élevés de déplacement, de combat armé et de meurtres sélectifs. Plus à l'Est, dans la région amazonienne, le département de Putumayo connaît aussi des niveaux élevés d'instabilité et de violence.

L'Équateur a maintenu une politique cohérente d'ouverture des frontières, même aux moments de tension extrême entre les deux pays, et le pays est sous bien des angles un modèle d'intégration locale pour la région. Il n'y a aucun camp en Équateur : les réfugiés vivent tous parmi la

« Je suis malade et incapable de travailler pour l'instant. La carte d'identité de réfugié a été une bénédiction pour nous ; nous pouvons la montrer à la police et ils peuvent constater que nous résidons dans ce pays en toute légalité. »

Un réfugié colombien en Équateur

Depuis 2002, l'UNHCR travaille avec le Bureau d'état civil de Colombie pour délivrer des papiers aux personnes dans les zones à haut risque, c'est-à-dire les zones de conflit où les communautés font face à un risque élevé de déplacement. Plus de 500 000 Colombiens ont obtenu une carte d'identité, ou au moins un acte de naissance, grâce à cette campagne. En 2007, la campagne s'est concentrée sur les communautés indigènes. Dans certaines régions, moins de 30 % de la population détient une forme d'identification.

Le faible niveau de développement de la région, ainsi que les difficultés pour y accéder, empêche d'offrir des services essentiels aux réfugiés ainsi qu'aux populations locales. La sécurité y est aussi un problème, surtout dans les zones frontalières où la situation est tendue à cause de la criminalité et du trafic, tous deux très développés. Les Colombiens sont parfois associés à cette instabilité et les réfugiés en souffrent. La moitié de ces derniers ont indiqués qu'ils n'avaient pas confiance dans la police et le système judiciaire, alors que d'autres se sont plaints d'avoir été victimes de harcèlement, de détention arbitraire et de violences sexuelles.

La marche à suivre

Après avoir recueilli ces informations, l'UNHCR a organisé une conférence à Quito, réunissant des ministres de gouvernements, des réfugiés et des représentants locaux venus de tout le pays, ainsi que des ONG et des représentants de la société civile et de la communauté internationale. Plus de 100 personnes ont participé à cette réunion de deux jours, qui s'est concentrée sur six problèmes identifiés lors de l'analyse des lacunes: le cadre de protection juridique, le renforcement des institutions responsables des questions liées aux réfugiés, la mise en application des droits des réfugiés, l'intégration et l'accès aux services pour les réfugiés et les communautés d'accueil, la création d'une culture de la paix, et la mise en place d'initiatives régionales pour améliorer la protection des réfugiés.

La Consultation s'est terminée avec l'engagement des participants envers un plan d'action sur deux ans et l'annonce par le gouvernement équatorien d'une nouvelle Politique sur la Protection des Réfugiés. Celle-ci comprend des mesures pratiques pour un enregistrement plus rapide et plus juste, avec un exercice d'enregistrement amélioré de grande envergure qui commencera dans les prochains mois. Entre 50 000 et 60 000 personnes devraient en bénéficier, en commençant par ceux le long de la frontière du Nord, où se rendront des brigades mobiles d'enregistrement, composées de fonctionnaires du gouvernement et accompagnées par l'UNHCR. Ces brigades rendront visite aux communautés dans toute la région et recevront et traiteront les demandes d'asile. Cet exercice, un immense défi en ce qui concerne le renforcement des capacités et la logistique, est conçu afin d'aider les réfugiés à accéder aux droits et aux services fondamentaux et afin d'améliorer la planification des programmes d'assistance.

En attendant, la stratégie de l'UNHCR est d'aider tout autant les réfugiés que les communautés locales à satisfaire leurs besoins fondamentaux les plus urgents, grâce à des projets tels que le Bateau de la Santé dans la région amazonienne.



Depuis août 2008, cette clinique flottante, à bord de laquelle se trouvent du matériel et des médicaments essentiels, se déplace entre 28 petits villages, le long des rivières Putamayo et San Miguel, où le paludisme et d'autres maladies tropicales sont endémiques. Cette clinique dispense des soins médicaux d'urgence à des personnes qui n'ont aucun autre accès aux soins de santé. À travers ce projet et bien d'autres, l'UNHCR continue de travailler avec ses partenaires pour trouver des solutions pratiques portant sur l'intégration locale, qui reste la solution la plus réaliste pour la plupart des réfugiés colombiens qui craignent de retourner en Colombie tant que les violences y sévissent toujours.

Cette femme Quechua indigène a traversé la frontière pour trouver refuge en Équateur, où l'UNHCR a obtenu des documents pour elle et lui a fourni un kit pour construire une petite demeure.

Marie-Helene Verney (VERNEY@unhcr.org) est responsable principale de l'information régionale pour l'UNHCR en Colombie.

Évaluation des besoins globaux

Huit pays participent à la première phase de l'Évaluation des besoins globaux de l'UNHCR : le Cameroun, l'Équateur, la Géorgie, le Rwanda, la Tanzanie, la Thaïlande, le Yémen et la Zambie. L'exercice d'évaluation portait sur les besoins insatisfaits des réfugiés, des PDI, des rapatriés, des demandeurs d'asile et des apatrides. L'objectif était d'obtenir une idée générale de l'ensemble des besoins, du coût nécessaire pour les satisfaire et des conséquences des carences. L'EBG a été conçu pour servir de base à la planification, aux décisions et aux actions avec les gouvernements, les partenaires, les réfugiés et les personnes en situation préoccupante.

Les résultats de l'EBG pilote, publiés dans le rapport *Refugee Realities* (disponible en ligne sur <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/48ef09a62.pdf>), ont révélé l'existence de carences significatives et inquiétantes en ce qui concerne la protection, y compris les besoins essentiels tels que le logement, la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire, l'assainissement et les mesures pour empêcher les violences sexuelles. Ce rapport a aussi révélé un autre fait saisissant : 30 % des besoins restaient insatisfaits dans les pays pilotes, dont un tiers concernant les services de base et essentiels. L'UNHCR est pourtant déjà profondément impliqué dans ces secteurs, mais pas à un niveau suffisant.

Ces résultats ont indiqué un besoin évident de garantir l'accès aux systèmes d'asile tout en améliorant les bureaux d'accueil, les procédures, l'enregistrement, la délivrance de documents d'identité et le contrôle des frontières. Il est aussi nécessaire d'offrir des formations et un soutien technique pour renforcer la capacité des gouvernements à répondre aux personnes en situation préoccupante. Les femmes et les enfants ont besoin d'une meilleure protection, y compris des mesures de prévention et d'intervention plus efficaces concernant les violences et les abus sexuels, ainsi que des programmes renforcés de protection des enfants.

Voir <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/GNA>

De plus amples informations sur l'EBG en Équateur sont disponibles sur <http://tiny.cc/EBG>

Coopération Europe-Afrique au Mali

Louis Michel

L'Union européenne travaille avec le gouvernement du Mali en vue d'améliorer la provision d'informations sur les migrations vers l'Europe.

En 2008, l'Europe a été témoin d'une augmentation importante du nombre de migrants et de réfugiés arrivant sur ses côtes méditerranéennes, marquant ainsi un renversement par rapport au déclin observé précédemment. Fin octobre 2008, les rapports faisaient état de près de 30 000 personnes arrivant en Italie, par rapport aux 19 900 arrivées au cours de l'année 2007. Les chiffres pour Malte confirment aussi cette tendance, avec 2 600 arrivées dans les neuf premiers mois de 2008, contre 1 800 en 2007. Ces personnes ont eu de la chance. Il est impossible d'estimer le nombre d'hommes, de femmes et d'enfants qui ont perdu leur vie au cours de ce périple.

Les raisons pour lesquelles les gens quittent leur pays d'origine et s'embarquent dans un périple long et dangereux vers le nord sont diverses. Les déplacements forcés par les conflits armés et l'instabilité politique, la perspective de meilleures conditions économiques ainsi que les changements environnementaux provoqués par l'homme et les catastrophes naturelles sont les causes principales des mouvements migratoires. De plus en plus, on se trouve face à un véritable 'mélange de migrants'. Les réfugiés, les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile, chacun soumis à différentes politiques d'immigration, voyagent côte à côte le long des mêmes itinéraires illégaux pour pénétrer en Europe.

De nombreux flux de migrations illégales proviennent de pays d'Afrique subsaharienne et vont vers l'Europe par l'Afrique du Nord. Au cours de leur voyage vers l'Europe, beaucoup de migrants se retrouvent immobilisés dans les pays de transit, sans espoir réel de retour. Tandis que la traite et le trafic des personnes sont l'élément visible des migrations illégales, la fuite du capital humain ('la fuite des cerveaux') causée par les politiques de recrutement des pays développés est un élément tout aussi sérieux des flux légaux.

Le Centre d'information au Mali

L'Union Européenne a décidé de répondre à ce phénomène complexe par l'établissement d'un dialogue mutuel avec les pays d'origine ou de transit, faisant l'exploration de la coopération légale et offrant une meilleure aide au développement. Dans le cadre d'un intérêt croissant porté sur les liens entre relations extérieures, développement et migrations, l'Union Européenne a ouvert un 'Centre d'information et de gestion des migrations' pilote – CIGEM - au Mali, en octobre 2008.

Le Mali est l'endroit idéal pour lancer un tel projet-pilote. La région subsaharienne est de plus en plus consciente des bienfaits de la migration en termes de développement, comme par exemple les importants mouvements de fonds de la Diaspora vers les pays d'origine. Le Mali est le deuxième plus grand pays d'Afrique Occidentale. Sa position centrale et ses immenses frontières perméables en font un pays d'origine, de transit et de destination des flux migratoires. Sur une population

de 12 millions, environ 4 millions de Maliens sont des migrants. Parmi elles, 3,5 millions résident en Afrique Occidentale et seulement 200.000 en Europe.

L'objectif du centre au Mali est de fournir aux migrants potentiels un large éventail d'information et d'aide. Par exemple, le centre fournit des renseignements sur les risques encourus à l'usage d'itinéraires de migration illégaux contrôlés par des profiteurs sans scrupules ; des renseignements sur certaines opportunités de migration légale vers l'Europe et ailleurs ; et des renseignements sur les opportunités de formation professionnelle et d'emploi au Mali même. Le centre aide aussi les autorités maliennes à négocier des accords de migrations de travail avec certains Etats membres de l'Union Européenne et d'autres pays tiers.

Dans son premier mois, le centre a reçu 302 visiteurs, dont 261 (environ 86%) étaient identifiés comme migrants potentiels, 22 (7%) comme rapatriés volontaires et 19 (6%) comme rapatriés involontaires. 150 visiteurs (49%) n'avaient jamais été scolarisés ou n'avaient eu accès qu'à l'enseignement primaire, 65



Le gouvernement du Mali a adopté les Objectifs de Développement du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies, établis en 2000, afin d'accroître les inscriptions à l'éducation primaire pour tous et la formation élémentaire pour les jeunes adultes dès 2015 ; mais il n'existe pas assez de salles de classe ou d'enseignants du secondaire pour suffire à l'augmentation des inscriptions.

(21%) avaient un niveau d'éducation secondaire ou supérieur, tandis que 87 (28%) avaient reçu un enseignement secondaire sans avoir obtenu de diplôme. La majorité des visiteurs exprimaient le désir de partir à l'étranger pour trouver de meilleures opportunités d'emploi et une certaine stabilité économique, sans pour autant écarter la possibilité de rester dans le pays s'ils pouvaient y trouver un emploi intéressant ou une formation professionnelle.

Le Centre est une étape modeste, mais importante, dans la coopération entre l'Europe et l'Afrique pour gérer ce phénomène de manière positive. Cette démarche sort du modèle traditionnel qui se focalisait exclusivement sur les contrôles aux frontières et les retours et offre une réelle alternative à une doctrine qui privilégiait des mesures répressives et sécuritaires en réponse aux migrations.

Aucune mesure coercitive, répressive ou sécuritaire ne parviendra jamais à empêcher un être humain de tenter sa

chance pour parvenir à une meilleure vie. Les migrations ne sont pas un phénomène criminel. Elles existent depuis la nuit des temps. Les grandes civilisations ont toujours été celles qui se sont ouvertes aux migrations et ont fini par bénéficier des échanges de savoirs et de talents.

Louis Michel est Commissaire européen en charge du Développement et à l'Aide Humanitaire (<http://ec.europa.eu/echo/>). Pour plus de renseignements, veuillez contacter par email : Marie-Pierre.JOUGLAIN@ec.europa.eu.

Vers un système de réglementation paneuropéen

Alexandra Strang

Fin 2007, le Conseil de l'Europe estimait qu'il se trouvait 5,5 millions de migrants en situation irrégulière résidant en UE. Que l'on se place du point de vue des droits de l'homme ou du point de vue d'une gouvernance efficace, il est indéniable que cette situation doit changer.

Le cadre de l'immigration au sein de l'UE est actuellement basé sur l'idée qu'il existe deux types de migrants en situation irrégulière : les réfugiés persécutés (légaux) et les migrants économiques (illégaux). Cette présomption alimente une politique qui aggrave la stigmatisation et la criminalisation aussi bien des migrants que des réfugiés. En réalité, ces deux « types » de migrants sont généralement originaires de pays qui se caractérisent par une pauvreté chronique, des conflits violents, une instabilité politique et de grandes difficultés socio-économiques, le tout générant des conditions propices à la création de réfugiés et d'autres modes de migrations (*de facto*) forcées vers des pays où règne une plus grande stabilité politique et économique.

Vu sous cet angle, il n'existe en réalité presque aucune différence entre les facteurs d'émigration dus aux persécutions, comme l'avait anticipé la Convention de 1951, et les facteurs d'émigration dus aux difficultés quotidiennes liées au manque d'opportunités économiques.

Bien sûr, pour l'Europe, le débat sur l'immigration met en jeu des questions importantes liées à l'économie et à la démographie, mais ce dont nous avons

besoin par-dessus tout, c'est d'aborder la réforme politique sous l'angle des droits de l'homme. La démarche qui vise à dissuader l'immigration clandestine en adoptant une approche sécuritaire est vouée à l'échec car elle ne peut pas et ne parvient pas à empêcher l'entrée en UE de sans papiers. En effet, les personnes qui risquent leur vie pour émigrer vers l'Europe n'agissent pas par simple caprice mais plutôt afin de satisfaire des besoins humains fondamentaux, tels que la sécurité physique et la possibilité de trouver un gagne-pain qui leur permettra de vivre et de nourrir les personnes à leur charge. Ce sont là des besoins que ces personnes chercheront à satisfaire d'une manière ou d'une autre, quels que soient les obstacles, les dangers et les institutions qui cherchent à les en décourager.

Le cadre juridique actuel interdit toutefois le droit de séjour des migrants qui ne sont pas considérés comme ayant besoin d'une protection internationale - selon les procédures nationales relatives à l'asile. Cela ne suffira pas à décourager les migrants les plus déterminés mais les forcera plutôt à vivre en marge de la société, créant une situation d'exclusion sociale, avec toutes les questions relatives aux droits de l'homme qui l'accompagnent.

Arguments en faveur de la régularisation

À présent, au lieu de permettre le flux de l'offre vers la demande, c'est-à-dire des migrants vers les employeurs, les politiques migratoires ont plutôt cherché à limiter de plus en plus les mouvements migratoires. Les sans papiers qui n'ont pas de travail font face à des risques et des difficultés considérables lorsqu'ils essaient de rejoindre une autre région ou un autre pays présentant de plus grandes opportunités d'emploi. Ces personnes vivent souvent dans des conditions de vie extrêmement précaires mais elles préfèrent rester là où elles sont autant que possible afin d'éviter les risques d'arrestation et d'expulsion.

Alors que dans les flux de migration habituels le travailleur suit le travail, le Règlement de Dublin III et d'autres réglementations de l'UE agissent précisément dans le but de restreindre ces mouvements. Un grand débat a lieu actuellement sur l'assouplissement des dispositions de Dublin II, en particulier afin de minimiser au mieux la pression qu'elles mettent sur les États situés aux frontières orientales et méridionales de l'UE. Toutefois, les règles établies par Dublin II contre la liberté de mouvement engendrent des problèmes sociaux partout - et pas seulement dans les États frontaliers - car les migrants sont en grande partie « coincés », quel que soit l'endroit où ils arrivent en premier, et finissent par faire tout ce qui est en leur pouvoir pour subsister. Dans de telles conditions, ils deviennent vulnérables aux abus et à l'exploitation.

Les garde-côtes espagnols interceptent un bateau de pêche traditionnel chargé de migrants, au large de l'île de Ténériffe, dans les Canaries. Ces bateaux peuvent embarquer jusqu'à 150 personnes et mettent trois semaines à rejoindre les Canaries depuis les ports d'Afrique occidentale.



UNHCR/A. Rodríguez

Améliorer les politiques visant à administrer les migrations de main-d'œuvre tout en évitant un immobilisme au sein de l'UE pourrait ainsi bénéficier aux pays d'arrivée, aux pays qui ont besoin de main-d'œuvre étrangère et aux migrants eux-mêmes.

Sans régularisation, il est impossible d'exercer un contrôle administratif ou de répertorier les besoins d'aide sociale ; sans « identité » administrative ni droits sociaux, il ne peut y avoir d'inclusion dans la société d'accueil. Dans ce contexte, il est parfois extrêmement difficile pour les migrants de trouver des espaces permettant une interaction normale avec la société d'accueil, si bien qu'ils peuvent finir par se désintéresser de toute interaction. En adoptant une approche axée sur les droits de l'homme, la régularisation pourrait devenir le moyen d'offrir aux migrants un rôle important dans la société dans laquelle ils travaillent et vivent.

Actuellement, la « voie » de l'asile est souvent la seule procédure que les migrants irréguliers peuvent utiliser s'ils désirent régulariser leur séjour dans le pays d'accueil ; pourtant, peu d'entre eux seront capables de mener à terme une demande dans le cadre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Les personnes originaires de pays en développement auront investi lourdement dans leur voyage migratoire vers l'Europe et il y a donc peu de chance que le rejet de leur demande d'asile ne les dissuade de rester en Europe et d'y trouver du travail. Il est donc évident qu'une réforme en profondeur de la politique d'immigration est nécessaire afin que celle-ci soit adaptée à la dynamique changeante de la mobilité et de la migration.

La stratégie de réponse face à l'immigration clandestine, qui consiste à purement et simplement expulser les migrants d'Europe, s'est révélée non seulement coûteuse et inefficace mais

aussi particulièrement controversée du point de vue des droits de l'homme. Chercher à maintenir une distinction simpliste entre les réfugiés protégés par la Convention (légaux) et les migrants en situation irrégulière (illégaux) n'est plus une possibilité administrativement réaliste ni reflète la réalité contemporaine. Une réévaluation globale de la politique migratoire de l'UE doit reconnaître d'une part, que la migration vers l'Europe continuera tant qu'agiront des facteurs d'attraction et de répulsion tels que les inégalités économiques ; et d'autre part, qu'il est primordial de respecter certains principes

fondamentaux de justice en octroyant aux migrants une identité et un rôle dans la société qui utilise leur force de travail.

Une nouvelle formulation de la politique migratoire qui favoriserait la régularisation permettrait de mettre en pratique les principes des droits de l'homme que l'UE incarne et rapprocherait aussi la politique migratoire des principes de liberté, de sécurité et de justice sur lesquels l'Union est fondée.

A Bruxelles, les discussions concernant les modalités éventuelles d'une stratégie commune de régularisation des migrants de long-terme durent depuis de nombreuses années sans aboutir, dans un contexte de malaise politique et d'ambivalence institutionnelle. Il semble évident que Bruxelles aura besoin d'une véritable vision d'ensemble et d'un leadership efficace pour mettre en place une stratégie globale répondant à la question des droits de l'homme des sans papiers en Europe ; une réponse dont l'objectif sera de créer une société plus juste et plus compatissante grâce à un accès plus équitable à la régularisation en Europe.

Alexandra Strang (alexmh05@yahoo.com) a travaillé avec l'UNHCR et travaille aujourd'hui avec de nombreuses ONG françaises auprès de réfugiés et de migrants séjournant en Europe en situation irrégulière.

1. Voir <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33153.htm> et le rapport du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés <http://tiny.cc/ECREDublinII>



UNHCR/A. Rodríguez

Le retour et la réadmission dans les politiques migratoires des Etats

Jean-Pierre Cassarino

Le rôle de l'Etat dans la protection de ses citoyens et dans la défense de leurs droits et privilèges n'a jamais été aussi étroitement lié à sa capacité de sécuriser ses frontières et de contrôler les flux migratoires.

Le retour et la réadmission dans les Le besoin des Etats de gérer, compter et prédire les flux migratoires n'a jamais été aussi affirmé qu'aujourd'hui. La question du 'retour' figure en tête de l'échelle des priorités identifiées dans l'actuelle gestion des migrations internationales. Non pas parce qu'il est considéré comme une étape dans le cycle migratoire, mais bien parce qu'il a été défini comme le fait de quitter le territoire d'un pays d'immigration.

Cette vision du retour fait partie intégrante des instruments visant à lutter contre les migrations clandestines et à protéger, par là même, l'intégrité des systèmes migratoires et d'asile de la plupart des pays de destination. Elle a également contribué à justifier les orientations sécuritaires et leur mise en œuvre.

A l'échelle nationale, un ensemble de mesures, lois et infrastructures ont été établies à cette fin. Les centres de rétention, l'identification par empreintes digitales, les quotas d'expulsion annuels, les lois sur la détention préventive ne constituent que quelques exemples. A l'échelle internationale, la coopération en matière de réadmission avec des régimes autocratiques constitue un état de fait justifié dans les discours officiels comme un mal nécessaire. L'argument selon lequel « on ne peut pas faire autrement » comporte des solutions présentées comme un mal nécessaire rejetant toute autre interprétation du problème en question – et toute autre solution.

Toutefois, il est nécessaire de se demander pourquoi cela est ainsi et pas autrement. Pour quelles raisons la question du retour a été principalement associée à des préoccupations sécuritaires dans le cadre des politiques à court terme mises en place par les institutions de l'Etat ?

Une première réponse émane probablement de l'appellation même de ces politiques qui sont avant tout conçues pour garantir le départ effectif

des migrants en situation irrégulière. Les termes 'expulsion' ou 'renvoi' – plutôt que 'retour' – seraient bien plus adaptés au dessein de ces politiques. Cette confusion terminologique ne faisait pas partie des débats ouverts et récurrents sur les migrations de retour, au cours des années 70 et 80. Le retour ne se confondait pas à l'expulsion, encore moins avec la réadmission, et les raisons motivant le retour, aussi bien temporaire que permanent des migrants, formaient à l'époque les principaux axes de recherche des chercheurs issus de diverses disciplines.

Par ailleurs, l'opposition entre retour 'forcé' et retour 'volontaire', bien que la frontière entre les deux demeure ténue dans la pratique, a de fait influencé les discours publics et les politiques sur les migrations, en général, et le retour, en particulier. Les mesures politiques actuelles visent à faciliter des solutions visant à assurer le départ effectif des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile rebutés.

Une politique d'endiguement

Il est nécessaire d'ajouter que cette dichotomie n'aurait jamais été dominante sans la production d'une expertise en matières migratoires réifiant l'action des Etats et de leur administration. L'allocation sélective de fonds publics à certains projets d'études, considérés par les fonctionnaires et la bureaucratie comme étant « concrètement utiles » à leurs actions, est une cause directe de l'apparition de cette expertise. Elle n'explique pas seulement comment un problème précis devrait être appréhendé ou compris ; elle nous éloigne également de sa cause et justifie de manière subtile une solution technique unique, d'autant plus qu'elle contribue à légitimer une échelle de priorités.

C'est ainsi que les politiques dites de retour, les centres de rétention et les accords de réadmission ont été présentés comme les instruments nécessaires

permettant de lutter contre les migrations clandestines, sans que le pays vers lequel les expulsions s'opèrent soit toujours en mesure de garantir de facto le plein respect des droits fondamentaux des personnes sujettes à un ordre d'expulsion. C'est également ainsi que les différentiels entre pays d'origine et de destination (en termes de gouvernance démocratique, de stabilité politique, d'accès à l'emploi, de pauvreté et de développement économique) sont progressivement passés en second plan.

L'identification d'une échelle d'actions prioritaires, accompagnées de leurs solutions « nécessaires », a indiscutablement consolidé un régime migratoire peu soucieux des conditions auxquelles font face les migrants après leur expulsion.

Perspective

La mise en œuvre de partenariats sur la circularité migratoire et la mobilité est actuellement envisagée par les Etats Membres de l'UE. La circularité, à savoir le mouvement de va-et-vient répété entre deux points, nécessitera l'adoption de mesures visant à soutenir le retour temporaire des migrants circulaires et à créer les conditions permettant de faciliter leur réintégration.

La manière dont les pays de destination et d'origine sauront répondre à ces conditions nécessaires déterminera l'efficacité et la crédibilité de leurs actions. La réintégration, le processus par lequel les migrants participent à la vie économique, culturelle et politique de leur pays d'origine, est en passe de devenir une question centrale dans le cadre des politiques migratoires.

Jean-Pierre Cassarino (JPCassarino@EUI.eu) est directeur scientifique du programme 'Migration de retour au Maghreb' de l'Institut Universitaire Européen <http://www.eui.eu/>.

Certaines parties de cet article sont tirées de : Jean-Pierre Cassarino (ed), 'Conditions of Modern Return Migrants', International Journal on Multicultural Societies, Vol 10, No 2, 2008, UNESCO.

1. Voir <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33105.htm>
2. Voir <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/197>

Iran: trafic de migrants et traite des êtres humains

Nasim Sadat Hosseini-Divkolaye

Chaque année, des milliers de personnes traversent l'Iran, y entrent ou en sortent, bien souvent dans des conditions dangereuses ou inhumaines.

La traite des personnes et le trafic de migrants sont deux manifestations de la migration irrégulière ; le terme de « traite » s'applique aux mouvements des personnes contre leur gré, alors que le « trafic » s'applique aux mouvements volontaires des migrants.¹ À cause de la nature clandestine de la migration irrégulière, il est difficile d'estimer le nombre de personnes trafiquées ou victimes de la traite. De plus, le statut illégal des victimes les dissuade souvent de signaler les incidents aux autorités gouvernementales.

Tendances et dynamiques en Iran

À cause de sa situation géopolitique, l'Iran est un pays d'origine, de destination et de transit pour les trafiquants. De longues frontières partagées avec des pays en crise ont entraîné une immigration irrégulière en masse venue d'Afghanistan et d'Irak. Ces vingt dernières années, 2,5 millions d'immigrants afghans et irakiens sont rentrés chez eux mais il reste toujours 1 million d'immigrants afghans en Iran, qui sont soit restés plus longtemps qu'ils n'y étaient autorisés ou bien qui sont entrés en Iran illégalement avec l'aide de groupes organisés de trafiquants.

Étant donnée la situation particulière de l'Iran en tant que pont entre l'Asie, l'Europe et le Moyen-Orient, les personnes sont trafiquées de l'Afghanistan vers l'Iran ainsi qu'à travers l'Iran vers la Péninsule arabique et la région du sud de la Méditerranée. Les statistiques indiquent en outre que la traite des personnes vers l'Iran et hors de l'Iran sont en augmentation.

De récents rapports publiés dans des journaux, corroborés par des déclarations de responsables juridiques et de l'application des lois, reconnaissent l'existence de réseaux de crime organisé qui trafiquent des stupéfiants, des armes légères ainsi que des êtres humains. Dans ce contexte, il est particulièrement préoccupant que soit signalé le trafic d'enfants (afghans

tout autant qu'iraniens) de l'Iran vers les Etats du littoral du Golfe persique où ils seront victimes d'exploitation sexuelle ou utilisés pour les courses de chameaux, ainsi que de l'Iran vers le Pakistan et l'Afghanistan pour le trafic de stupéfiants. Ces données indiquent une gestion des frontières inefficace et des réseaux de trafiquants bien établis, en particulier le long de la frontière entre l'Afghanistan et l'Iran ou le Pakistan.

Initiatives politiques récentes

Ces dernières années, l'Iran a fait des progrès en ce qui concerne la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, au niveau régional, national et international.

- **Législation** : En 2004, le Parlement iranien a ratifié une loi interdisant la traite des personnes et d'autres lois permettant de punir les trafiquants de migrants et les migrants irréguliers.
- **Poursuites judiciaires**: L'Iran a multiplié les efforts pour faire respecter les lois contre le trafic et la traite. Par exemple, une femme et son mari ont été arrêtés et condamnés pour avoir forcé à la prostitution de jeunes filles et de jeunes femmes à Qazvin ; un traitement identique a été réservé à 20 membres d'un réseau de trafic de personnes dans la ville de Bileh Savar. En 2004, la Force de contrôle des frontières iraniennes a arrêté plus de 253 Pakistanais entrés clandestinement en Iran, certains d'entre eux étaient victimes de la traite des personnes. Selon les journaux locaux, en août 2007, la police a arrêté un groupe comprenant 15 femmes ouzbeks et 10 hommes iraniens qui trafiquaient à travers l'Iran, à des fins d'exploitation sexuelle, des femmes en provenance de pays d'Asie centrale vers des pays arabes tels que le Qatar et l'EAU. Et en septembre 2005, les médias nationaux ont rapporté les propos du chef de la police de Téhéran, selon lesquels huit réseaux de traite de personnes, dont les victimes étaient principalement bangladaises, afghanes et pakistanaïses, avaient été démantelés et leurs membres arrêtés.

- **Protection** : L'Organisation iranienne pour le bien public vient en aide aux victimes de la traite et aux populations à risque par le biais de centres sociaux d'urgence fixes et mobiles. Ces centres offrent conseils, services juridiques et soins de santé. L'Organisation pour le bien public gère aussi des logements temporaires pour les « femmes ayant des problèmes » et des locaux pour les jeunes filles en fuite, qui sont aussi disponibles pour les victimes de la traite.²

- **Initiatives internationales** : Alors que l'Iran est signataire de plusieurs Conventions sur la question, il n'est pas signataire de toutes. Il a toutefois signé des mémorandums d'accord séparés avec l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation internationale du travail afin de renforcer les capacités de ses institutions pour combattre la traite des personnes et sur la coopération en matière de sécurité avec la Turquie et l'Afghanistan en mettant l'accent, entre autres, sur des campagnes contre le trafic des personnes au niveau bilatéral et régional.

Ces politiques ont-elles eu des résultats ?

Malgré une sensibilisation de plus en plus large et le nombre grandissant de rapports à ce sujet, les informations disponibles en Iran sur l'intensité du problème restent limitées. Le manque de connaissances concernant les différences entre le trafic de migrants et la traite des personnes, le manque d'informations sur les causes de toutes les formes de migration irrégulière et les suspicions et les réserves envers la coopération multilatérale ont fait obstacle à la mise en place d'actions efficaces contre ces crimes ces dix dernières années en Iran.

De nombreux pays punissent les arrivées non autorisées et n'offrent pas de protection aux victimes de la traite, bien qu'il soit injuste qu'une victime soit traitée comme un criminel. La détention et l'expulsion ne devraient pas concerner les victimes de la traite. À cause du manque de lois adéquates pour répondre à ces crimes, des preuves semblent indiquer que la plupart des pays - y compris l'Iran - traitent victimes et coupables de manière identique. Les nouvelles lois iraniennes contre la traite de personnes, ainsi que

l'interdiction de la traite des enfants, ont permis d'améliorer la capacité générale de l'Iran à combattre la plupart des formes de traite des personnes. Toutefois, les mesures de protection pour les victimes de la traite restent insuffisantes. L'Iran a donc besoin d'agir en urgence pour :

- Faire respecter les lois actuelles et mettre en place des programmes de formation sur la détection des crimes destinés aux responsables de l'application des lois
- Mener des campagnes d'information pour éduquer les victimes potentielles sur les risques et les réalités de la migration irrégulière

- Offrir un abri aux personnes enlevées par les trafiquants
- Former les garde-frontières et les responsables de l'application des lois sur les différences entre ces deux crimes et sur la manière de distinguer les victimes des criminels.
- En attendant, il est préférable de traiter tous les migrants clandestins comme des victimes éventuelles de la traite des personnes, jusqu'à ce qu'une enquête prouve le contraire.

Nasim Sadat Hosseini-Divokolaye (na_hosseini@yahoo.com) est diplômé une maîtrise en Droit international et travaille en tant que spécialiste

des affaires internationales pour l'Organisation iranienne de la transfusion sanguine (<http://www.ibto.ir>).

1. Selon le Protocole de l'ONU contre la traite des personnes, « l'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre à des fins d'exploitation ». Et dans le protocole sur le trafic de personnes, le trafic est défini comme « [...] la facilitation de l'entrée illégale ou du séjour illégal d'un individu dans un État partie dont cet individu n'est pas un ressortissant ni un résident permanent, afin d'en tirer, de manière directe ou indirecte, des avantages matériels financiers ou autres ».

Voir aussi RMF 25 Trafic d'êtres humains: préserver les droits et comprendre les failles, juin 2006

2. <http://www.behzisty.ir/>

La protection des civils : conférence et ressources

Le Centre d'Etudes pour les Réfugiés, en collaboration avec le Groupe de Politique Humanitaire de l'Institut de Développement Outre-mer, prépare une conférence internationale sur le thème de '**La Protection des Personnes dans les Conflits et les Crises : Répondre aux Défis d'un Monde en Changement**', du 22 au 24 septembre 2009, à Oxford, en Grande-Bretagne.

La conférence rassemblera un large éventail de chercheurs universitaires, de praticiens humanitaires, de responsables politiques et de représentants de la société civile pour dresser un état des lieux des politiques et des pratiques dans le vaste domaine de la protection humanitaire alors que l'on envisage la possibilité d'un 21^{ème} siècle turbulent. Les exposés d'ouverture, les discussions plénières et les débats de

panels d'experts, les comptes-rendus de sessions et les mises à jour de pratiques aborderont les principaux thèmes suivants:

- Les populations en danger : survivre et répondre aux menaces à la protection
- Les concepts de protection
- Les politiques de protection
- La protection, la sécurité, et le rôle des acteurs militaires et armés
- Les responsabilités nationales et régionales de protection
- La protection dans la pratique

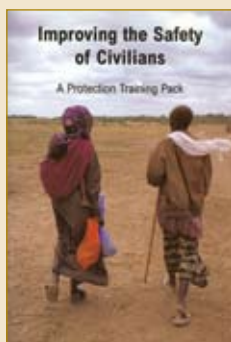
L'appel d'articles ainsi que des renseignements sur la soumission de résumés sont disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.rsc.ox.ac.uk/conf_conferences_210909.html

Les nouvelles publications d'Oxfam sur la protection des civils

Improving the Safety of Civilians: A Protection Training Pack [Améliorer la Sécurité des Civils: un Pack de Formation à la Protection]

Sophia Swithern & Rachel Hastie. Dec 2008. 176pp. GBP19.95. Gratuit en ligne (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : <http://tiny.cc/OxfamProtectionPack>

Ce pack de formation vise à aider les travailleurs humanitaires à améliorer la sécurité des civils soumis aux violences, à la coercition ou aux privations abusives. Le pack contient des modules comme : • Définir la protection • Planifier un programme • L'intégration de la protection • La programmation de la protection



Dans chaque module, des sessions d'activités couvriront des sujets aussi divers que les normes internationales pour la protection des civils, l'établissement d'objectifs, les indicateurs et le suivi, la négociation humanitaire, la coordination et la construction d'alliances, la réduction des violences sexuelles et le plaidoyer pour la protection

humanitaire. La version imprimée est accompagnée d'un CD complémentaire, à l'usage de médiateurs expérimentés, ayant des connaissances en matière de protection, afin de former les équipes de réponse aux situations d'urgence.

For a Safer Tomorrow: Protecting Civilians in a Multipolar World [Pour des lendemains plus sûrs: Protéger les civils dans un monde multipolaire]

Edmund Cairns. Sept 2008. 148pp. GBP12.95. Disponible en anglais, en espagnol et en français. Gratuit en ligne à l'adresse suivante : <http://tiny.cc/OxfamSaferTomorrow>

Beaucoup de personnes pensent qu'il n'y a pas grand-chose à faire pour empêcher que les civils ne soient la cible de brutalités, ce qui est une caractéristique des guerres modernes. Ce rapport, basé sur l'expérience d'Oxfam International dans la plupart des conflits du monde, propose un programme ambitieux de protection des civils combinant l'action locale, nationale et régionale avec un soutien international bien plus cohérent.



RAISE

Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies
Santé de Procréation dans les Urgences: Acces, Information et Services

Médecine de la reproduction et situations d'urgence : comment éviter des souffrances inutiles

Maaïke van Min

Si l'ensemble des produits et des services de santé en matière de procréation étaient disponibles dans toutes les situations, de nombreux décès inutiles de femmes et de nouveau-nés pourraient être évités.

Juillet 2007, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC) : Une femme a des contractions depuis trois jours. Le col de son utérus est obstrué et le bébé ne parvient pas à sortir. Malgré ses souffrances atroces, la mère essaie depuis 48 heures de gagner l'hôpital régional principal - d'abord à pied, puis en prenant un bateau dont le moteur finit

à moteur, à bord duquel la femme enceinte est recueillie. La sage-femme examine la situation et décide de se rendre immédiatement à l'hôpital régional. Le bébé est mort depuis longtemps. La mère est toutefois toujours en vie, et un message est envoyé par radio pour qu'une voiture soit prête des leur arrivée au port. Une heure plus tard, le bateau arrive au

port. La femme est emmenée en voiture et arrive à l'hôpital moins de 10 minutes plus tard. L'hôpital est l'établissement principal vers lesquels les patients sont orientés dans la région ; il est soutenu par des ONG internationales depuis des années et géré par le ministère de la Santé. Bien que cet hôpital manque de personnel et connaisse régulièrement des problèmes d'approvisionnement électrique, des docteurs arrivent pour aider la femme - mais ils n'ont à leur disposition

aucun équipement chirurgical stérilisé, aucun anesthésique ni antibiotique, aucun sac IV ou encore aucune tubulure. La femme perdra la vie.

L'hôpital était accessible, les docteurs disponibles - alors où est la faute ?

Logistique de la crise

Par leur nature même, les crises humanitaires rendent les services et les

produits essentiels inaccessibles. Dans les zones de conflit, l'absence de sécurité n'est souvent que le premier de plusieurs obstacles majeurs. Par exemple, alors que la chaîne logistique se rallonge pour contourner les régions dangereuses, le coût des services et des fournitures augmente. C'est pourquoi la planification et la coordination logistiques d'un programme d'intervention sont cruciales.¹ En effet, en plaçant les entrepôts dans des endroits stratégiques, en organisant des vols charters et en améliorant la collaboration sur le terrain, la communauté humanitaire a fait de grand progrès dans l'organisation logistique permettant de répondre aux besoins tels que la nourriture, l'eau, le logement et certains soins de santé.

Pourtant, et malgré ces efforts, l'ensemble des services et des fournitures médicales liés à la santé en matière de procréation ne sont généralement pas considérés comme des priorités, au même titre que d'autres interventions médicales de la plus haute importance. L'ensemble des soins de santé en matière de reproduction comprend les soins obstétriques, y compris les méthodes de planning familial ; les réponses face aux violences sexuelles et sexistes ; les services permettant d'atténuer les conséquences des avortements pratiqués dans des conditions dangereuses ; et la prévention et le traitement des maladies sexuellement transmissibles, y compris le VIH/sida. Chaque année, à cause du seul manque de soins obstétriques, plus de 500 000 femmes périssent - dont quelque 170 000 dans des situations d'urgence humanitaire - tandis qu'un grand nombre finissent handicapées de manière permanente. Le manque de soins complets en matière de médecine de la procréation est un aussi l'un des facteurs principaux des décès néonataux.



Enregistrement des besoins de fournitures en RDC.

par rendre l'âme au milieu d'un lac. La femme et les autres passagers sont coincés, et flottent sans direction. Il n'y ni toilettes, ni nourriture, ni eau potable à bord.

Par une coïncidence inouïe, une équipe médicale d'ONG, comprenant une sage-femme, se trouvent sur un bateau à moteur et se dirigent vers une clinique accessible seulement par bateau. Les passagers du bateau à la dérive font signe au bateau



Femme et enfant, RDC.

Le modèle des « trois retards » permet d'expliquer pourquoi les femmes meurent lors de la grossesse.² Le premier retard est celui avec lequel la famille ou la collectivité prend conscience du besoin d'intervention médicale ; le second a lieu lors du trajet vers l'établissement de santé ; et le troisième concerne la disponibilité des soins dans cet établissement. Dans le cas décrit en introduction de cet article, la patiente avait perdu du temps avant de se rendre compte qu'elle avait besoin de soins, puis en essayant de se rendre à l'hôpital. Là, des docteurs qualifiés étaient disponibles ; toutefois, sans équipement ni fournitures essentielles, ils n'ont pu lui sauver la vie.

Certains acteurs humanitaires ont mis en place des procédures pour améliorer la disponibilité de fournitures médicales essentielles pour les soins de santé en matière de procréation. Par exemple, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a mis au point une trousse de santé procréative, destinée à être utilisée lors de la phase initiale d'urgence.³ Mais le FNUAP doit parfois s'en remettre à d'autres organismes pour distribuer ces trousse d'urgence, puisque les transferts à l'intérieur d'un pays peuvent s'avérer très longs, complexes ou d'un montant prohibitif. Sans engagement de la part des autres acteurs humanitaires, l'approvisionnement et les services en matière de médecine de la procréation restent minimes ou simplement indisponibles.

D'autres grands acteurs logistiques en contexte humanitaire ne considèrent pas forcément les fournitures et les services de soins de santé en matière de procréation comme des interventions prioritaires lors de crises humanitaires. Par exemple, les gouvernements bénéficiaires n'incluent pas toujours les fournitures médicales pour la santé reproductive, qui peuvent sauver des vies, dans leurs efforts de planification logistique. Certains médicaments efficaces et à faible coût permettant de soigner certains troubles liés à la reproduction ne sont actuellement pas inscrits sur la Liste des médicaments essentiels de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ni inclus dans les listes de médicaments que les gouvernements compilent eux-mêmes. De plus, les gouvernements font parfois opposition au dédouanement de certaines fournitures médicales vitales de santé en matière de procréation ou bien retardent l'intervention humanitaire.

Vaincre les obstacles

Rendre disponibles des fournitures médicales pour la santé reproductive adaptées dès le début des urgences est primordial si les acteurs veulent sérieusement sauver des vies et traiter les patients avec la dignité qu'ils méritent. De nombreux obstacles rendent l'acheminement de ces fournitures difficile dans des contextes d'urgence. Il faut trouver des solutions sur le terrain, au siège des organisations, et au niveau des gouvernements, qui comprendraient les actions suivantes :

- sensibiliser la communauté humanitaire : avant tout, les acteurs humanitaires doivent reconnaître que les soins de santé en matière de reproduction sont un besoin tout aussi primaire que la nourriture, le logement, l'hygiène et d'autres soins de santé primaire.
- élargir le soutien aux gouvernements et à l'OMS : les organisations fournissant des soins de santé reproductive doivent travailler avec l'OMS et les gouvernements pour garantir que les traitements et les fournitures médicales adéquats soient inscrits sur les listes de médicaments essentiels.
- coordonner l'action avec les acteurs logistiques : les organisations fournissant des soins de santé reproductive doivent collaborer avec d'autres acteurs humanitaires majeurs, en particulier ceux qui participent aux interventions

d'urgence et aux efforts logistiques, tels que le prépositionnement des fournitures. Ils doivent s'assurer que les produits de santé en matière de procréation soient inclus comme des articles de base dans les premiers vols d'approvisionnement à destination des zones d'intervention d'urgence.

- s'engager avec les donateurs : les acteurs humanitaires doivent collaborer étroitement avec les donateurs principaux pour mettre en lumière le besoin de se départir de l'Ensemble minimal de services initiaux (EMSI) dans les situations de crise, pour garantir le plus rapidement possible des soins complets en matière de santé reproductive. Bien que certains des principaux donateurs comprennent l'importance de la logistique, plusieurs d'entre eux n'ont pas encore reconnu le rôle vital des produits de santé en matière de procréation. Ils ne les incluent donc pas dans le prépositionnement des articles humanitaires.
- élargir les efforts actuels pour offrir des soins de santé en matière de reproduction : les acteurs humanitaires qui font actuellement des efforts partiels ou occasionnels pour incorporer les fournitures de santé en matière de procréation dans leurs interventions d'urgence doivent être encouragés à donner une place prioritaire à ces services et ces fournitures médicales.

Grace à l'offre de services complets en matière de santé reproductive dans toutes les situations, il serait possible d'éviter de nombreux décès. Les acteurs humanitaires doivent faire les efforts nécessaires pour garantir que ce droit humain universel soit traité avec le même degré d'urgence et de prévoyance que les autres aspects des crises humanitaires.

Maaïke van Min (Maaïke.vanmin@mariestopes-org.be) est directrice de la mobilisation pour l'Initiative RAISE au bureau de Bruxelles de Marie Stopes International.

1. Voir FMR 18 « Delivering the goods: rethinking humanitarian logistics » (« Atteindre nos objectifs en matière d'approvisionnement : repenser la logistique humanitaire »), septembre 2003, <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR18/fmr18full.pdf>

2. Thaddeus, S and Maine, D « Too far to walk: maternal mortality in context » (« Trop loin pour s'y rendre à pied : la mortalité maternelle en contexte »), *Social Science & Medicine* avril 1994, 38(8):1091-110.

3. Visiter www.unfpa.org/emergencies/manual/2.htm pour un aperçu du contenu de la trousse d'urgence du FNUAP et une description de l'Ensemble minimal de services initiaux (EMSI) ; EMSI aussi disponible en ligne sur <http://misp.rhrc.org/>

Les subventions en espèces

Vicky Tennant and Franziska Troeger

Les subventions en espèces peuvent-elles soutenir le rapatriement volontaire et la réintégration des réfugiés ?

Au cours des dernières années, l'utilisation de subventions en espèces comme un instrument d'aide humanitaire et comme un élément des programmes de protection sociale a suscité un intérêt croissant. Après des situations d'urgence majeures telles que le tsunami dans l'océan Indien et le tremblement de terre au Pakistan, les interventions sous forme de subventions en espèces ont offert une forme de soutien flexible et rentable.

Un projet de recherche sur trois ans exécuté par le Groupe de Politique Humanitaire (Humanitarian Policy Group) a conclu en 2007 qu'« un faisceau de preuves indique clairement que l'aide aux personnes sous forme de bons ou de fonds en espèces est efficace ».¹ Les espèces coûtent souvent moins cher que l'aide en nature, donnent plus de choix aux bénéficiaires qui sont en mesure de déterminer leurs propres besoins et sont susceptibles d'avoir un effet multiplicateur du fait de l'injection d'espèces dans l'économie locale.

Tout en soulignant que les espèces ne sont certes pas la panacée, l'étude recommandait que les transferts d'espèces soient considérés comme « un élément de la boîte à outils de la réponse humanitaire, étant à la fois un complément et, dans certaines circonstances, une alternative à l'assistance en nature ». De manière significative, de nombreuses agences d'aide et des donateurs ont déjà élaboré des directives opérationnelles sur l'utilisation de subventions en espèces.

Les transferts d'espèces font partie des programmes d'aide et de protection de l'UNHCR depuis de nombreuses années, surtout dans le cas des réfugiés urbains et dans les opérations de rapatriement. Par exemple, à Damas, en Syrie, des subventions en espèces sont distribuées aux réfugiés irakiens vulnérables, grâce au système de distributeurs de billets automatiques. Les subventions en espèces ont aussi été largement utilisées au début des années 90, lors des opérations de soutien du rapatriement volontaire et de la réintégration des réfugiés de l'UNHCR. Grâce à l'aide en espèce, plus de 900 000 réfugiés Afghans sont rentrés du Pakistan entre 1990 et 1993, tout comme 370 000 réfugiés cambodgiens rentrés de Thaïlande en 1992-93 et 43 000 réfugiés guatémaltèques entre

1992 et 1997. Plus récemment, quelque 4,4 millions de réfugiés Afghans sont rentrés en Afghanistan depuis le Pakistan et l'Iran grâce à l'aide en espèces. Au début de l'opération, les réfugiés recevaient aussi des articles non-alimentaires (ANA) mais il s'est avéré que les coûts d'approvisionnement, de stockage et de distribution étaient prohibitifs et que, dans certains cas, les rapatriés cherchaient à monétiser ces articles pour subvenir à leurs besoins immédiats. Les ANA furent donc graduellement retirés et le niveau des subventions en espèces fut augmenté. Celles-ci consistent désormais en une composante pour le transport et en une somme fixe par personne à des fins de réintégration.

Une évaluation récente a confirmé que l'impact principal des subventions en espèces en Afghanistan a été de fournir aux familles des revenus disponibles pour répondre aux coûts immédiats de la réintégration, les plus importants de ceux-ci étant la nourriture, le transport et le logement. Cependant, en général, elles ne permettent pas de répondre aux besoins à long-terme de la réintégration ou de régler les problèmes de protection. Ainsi, l'UNHCR a aussi maintenu un vaste programme de réintégration en Afghanistan.

Développements futurs

En 2008, un atelier de travail tenu à Genève pour faire le point sur l'utilisation des subventions en espèces lors des opérations de rapatriement volontaire de l'UNHCR a conclu que l'utilisation des subventions en espèces représentait un renversement considérable, d'une approche standardisée vers une assistance axée sur la demande, et constituait un instrument très utile pour donner aux bénéficiaires plus de contrôle sur l'utilisation qu'ils font de l'aide, ainsi qu'un sentiment d'indépendance et de dignité.² Néanmoins, les participants ont souligné l'importance d'une évaluation détaillée des besoins, incluant une analyse de la situation, une évaluation des capacités productives des foyers et une évaluation rapide des marchés locaux. La nécessité d'ajouter d'autres interventions en complément aux subventions en espèces était aussi soulignée.

Des mesures pour assurer la sécurité du personnel et des partenaires participant au



transport et à la livraison des fonds doivent aussi être mises en place. Toutefois, les risques de sécurité sont spécifiques au contexte et les espèces n'entraînent pas forcément plus de risques que l'aide en nature. Toute une gamme de mécanismes de distribution est envisageable, dont les compagnies de remise de fonds, les commerçants en devises, les banques et les coopératives locales en sous-traitance, ainsi que les nouvelles technologies comme les transactions par téléphone portable.

Les subventions en espèces peuvent avoir un impact positif sur la protection et peuvent jouer un rôle pour l'émancipation des femmes, pour autant que cela fasse partie d'une démarche plus large de promotion de l'égalité des sexes.

Actuellement, l'UNHCR évalue l'impact des subventions en espèces à hauteur de 50 000 francs burundais par personnes, versées vers la mi-2007 à des réfugiés Burundais rapatriés de camps de réfugiés en Tanzanie. Ceci a marqué une augmentation significative de l'aide, au titre du programme mis en œuvre depuis 2002. L'évaluation devrait donc permettre un bilan comparatif sur la réintégration des rapatriés ayant bénéficié d'une aide en espèces au retour et celle des rapatriés sans ces fonds.

Vicky Tennant (tennant@unhcr.org) est officier supérieur de Politique auprès du Département d'Evaluation et d'Analyse des Politiques de l'UNHCR. Franziska Troeger (franziskatroeger@gmail.com) est ex-interne auprès de l'UNHCR.

1. Cash-based responses in emergencies Paul Harvey, HPG Report 24, janvier 2007 (Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London 2007)

2. Ce rapport se trouve sur: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/48ecb2e32.pdf>

La Sorcellerie, les déplacements et les Réseaux des Droits de l'Homme

<http://maheba.wordpress.com/>

Suite aux nombreuses réponses à l'article de Jeff Crisp sur 'La Sorcellerie et les Déplacements' dans le dernier numéro de la RMF, (<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/74.pdf>), le Service d'Evaluation et d'Analyse des Politiques de l'UNHCR a créé un réseau informel où il est possible de partager des renseignements sur la sorcellerie. Veuillez contacter Maria Riiskjaer : riiskjae@unhcr.org



Le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Les déplacements internes et la construction de la paix en Colombie

Elizabeth Ferris

Les progrès réalisés sur les lois relatives aux PDI n'ont pas apporté de réponse au lien entre les déplacements internes et la construction de la paix en Colombie

En novembre 2008, un séminaire tenu à Bogota rassemblait les représentants du gouvernement de la Colombie, des associations de PDI, des organisations de la société civile, des donateurs, des agences des Nations Unies et des chercheurs académiques en vue d'explorer les liens entre la situation prolongée des PDI en Colombie et les processus transitionnels de justice en cours actuellement. Ce séminaire était organisé par le Projet Brookings-Bern sur les déplacements internes, le Département Fédéral Suisse des Affaires Étrangères et l'Université 'Pontifica Javeriana'. Quelques uns des thèmes qui ont émergé des discussions étaient :

Les déplacements et la construction de la paix sont liés. Il n'est pas possible de parvenir à la paix durable en Colombie tant qu'il n'est pas mis fin au déplacement de près de trois millions de Colombiens. Cependant, mettre fin au déplacement dépend de la construction de la paix et de la sécurité dans le pays. La construction de la paix – alors même que des personnes sont encore déplacées – représente un défi et une nécessité à la fois.

Les PDI doivent participer aux processus qui affectent leurs vies. Les participants ont souligné l'importance d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes pour assurer la participation des PDI, non seulement dans la justice transitionnelle et l'établissement de la paix mais aussi dans les décisions sur l'aide humanitaire et les solutions durables. Il existe plus de 100 associations nationales de PDI de natures diverses, mais les participants ont souligné le fait que ces associations rencontrent toujours des difficultés. Par exemple, les associations de PDI sont souvent basées dans les villes tandis qu'une grande partie des déplacements ont lieu dans des zones rurales. Il est particulièrement important d'assurer la représentation des femmes dans les associations de PDI comme dans

les organismes de consultation, mais cela demeure un défi. En outre, un grand nombre d'associations de PDI reçoivent constamment des menaces et plusieurs de leurs leaders ont été assassinés.

Les PDI sont parmi les victimes principales des conflits en Colombie et ce fait doit être reconnu. Les civils ont souvent trouvé difficile de maintenir leur neutralité dans un conflit où les acteurs armés de tous bords les ont poussés systématiquement à prendre part aux hostilités. Tandis que les PDI ne sont pas les seules victimes du conflit, elles ont des besoins spécifiques dus à la perte de leurs biens, de leurs moyens de subsistance et leurs communautés.

Les rapports entre les PDI et les autres groupes de victimes ont parfois été tendus. Tant que les déplacements perdureront, le conflit s'intensifiera entre divers groupes de victimes, ainsi que sur le montant des dédommagements. Le nombre même des personnes déplacées – entre trois et quatre millions – représente aussi un important défi technique, celui de définir un système viable de dédommagements qui puisse inclure les PDI.

La question des terres est central pour parvenir à la paix durable et mettre fin aux déplacements ; mais c'est un problème compliqué en Colombie étant donné la forte concentration de la propriété des terres dans les mains de quelques uns et la grande variété de liens qu'il existe entre les hommes et les terres. Les disputes terriennes durent depuis longtemps en Colombie mais les conflits eux-mêmes modifient les modalités d'usage des terres et leur productivité.

Trouver des solutions durables à la question des PDI est la tâche la plus urgente (et la plus difficile) à laquelle doit faire face le gouvernement colombien.



Il n'y a pas de consensus sur ce qui constituerait la solution durable et, alors que la plupart des PDI voudraient rentrer, beaucoup semblent en avoir abandonné l'espoir. Les conditions de vie dans les zones rurales, et le manque de sécurité en particulier, rendent les retours à grande échelle impossibles à présent.

Les progrès dans la justice transitionnelle affectent les solutions durables pour les PDI tout en étant affectés par ces solutions. Toutefois, les politiques envers les PDI et pour la justice transitionnelle sont mises en œuvre selon des voies parallèles. Dans certains cas, les PDI sont en compétition avec d'autres victimes pour attirer l'attention. Le déséquilibre entre les ressources disponibles pour les auteurs de crimes et celles pour les PDI en tant que victimes crée aussi des ressentiments. En même temps, on redoute que les paramilitaires démobilisés rejoignent de nouveaux groupes armés qui, à leur tour, peuvent déplacer des personnes.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) est co-directrice, Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne
<http://www.brookings.edu/idp>

Le rapport complet sur la réunion se trouve sur : http://www.brookings.edu/reports/2009/0225_colombia.aspx

La population Emberá dans le nord de la Colombie subit un taux élevé de déplacements forcés qui menacent l'unité de leurs familles et de la société.

Une dernière chance pour les victimes en Colombie



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

Jacob Rothing et Richard Skretteberg

Alors que l'on s'attend à voir les nombres de nouvelles PDI en Colombie atteindre un niveau record, les politiques de prévention échouent et les initiatives de dédommagements ont été bloquées.

Ce scénario sombre a pris place dans des circonstances de regroupement des forces paramilitaires et de disputes entre l'ELN¹ et le FARC², entraînant des attaques répétées sur les civils, des violences sexuelles et des recrutements d'enfants. Les efforts de l'armée pour contrôler le territoire et éliminer les cultures de coca n'ont fait qu'empirer une situation désespérée et ont contribué aux déplacements en masse actuels. Bien que l'optimisme ne soit pas vraiment de mise au vu des infractions continuelles du droit humanitaire internationale, les politiques de prévention de l'État pourraient avoir un impact important sur la réduction des risques pour les civils.

Les nouveaux déplacements sont le meilleur indice pour mesurer l'impact humain du conflit colombien. En 2007, le gouvernement a enregistré 270 000 nouvelles PDI. L'ONG CODHES³ estimait qu'un nombre égal de personnes demanderaient à être enregistrées rien que pour les six premiers mois de 2008. Ce grand nombre a causé des inquiétudes et a attiré l'attention particulière du Sous-secrétaire Général des Nations Unies aux Affaires Humanitaires et Coordonnateur des Secours d'Urgence, John Holmes, et du Représentant du Secrétaire Général aux Droits de l'Homme des Personnes Déplacées de l'Intérieur, Walter Kälin, qui ont tous deux été récemment en visite dans le pays. Selon Elizabeth Rasmussen, Secrétaire Général du Conseil Norvégien aux Réfugiés (NRC), qui s'est dernièrement rendue dans les régions les plus durement touchées de la Côte Pacifique, « les nouveaux déplacements frappent les groupes les plus vulnérables : les femmes, les enfants et les minorités ethniques. La société civile et le gouvernement doivent s'unir pour les protéger et leur garantir l'accès à l'assistance humanitaire. »

La stratégie actuelle de protection des civils du gouvernement s'est montrée inadéquate et doit être révisée de manière urgente. Tandis que l'UNHCR a fait des recommandations remarquables⁴, la

première étape serait de prêter une plus grande attention au Système d'Alerte Rapide du Bureau de l'Ombudsman en Colombie, qui détecte les situations de risques imminents pour les populations civiles et suggère des manières d'empêcher les attaques et les abus. Le gouvernement doit aussi trouver une solution pour éviter le flou dans la distinction entre civils et combattants, et pour maintenir les civils à l'écart des hostilités.

Les solutions durables au déplacement sont liées directement à la justice transitionnelle et aux solutions négociées. La Loi « Justice et de Paix » de 2005 en Colombie facilitait la démobilisation de quelques troupes paramilitaires et soulignait l'importance de répondre aux besoins des victimes. Elle visait aussi à éliminer les incitations à la confiscation des terres, un élément majeur de perpétuation du conflit.

Deux importantes initiatives en faveur des victimes ont été lancées en 2008. Premièrement, le Président a émis un décret offrant une compensation à certaines victimes d'attaques des paramilitaires ou des rebelles⁵. Deuxièmement, suite à de larges consultations de victimes d'abus des rebelles, de l'État ou des paramilitaires et grâce à un dialogue entre la société civile, les organisations et le congrès, une « Loi des Victimes » sans précédents a été introduite, promettant des dédommagements. Toutefois, le décret présidentiel – qui excluait les crimes commis au nom de l'État et les crimes touchant à la propriété – n'est toujours pas mis en application. D'autre part, la Loi des Victimes a été sérieusement affaiblie par une alliance du gouvernement prônant des restrictions budgétaires, et a été finalement bloquée par une opposition d'écue.

Malgré ces échecs, 2009 offre une nouvelle chance de répondre aux conséquences des violences. Le Plan National de Restitution, qui s'attaque à la question de la restitution des biens volés et vise à faciliter les retours

à grande échelle, fera l'objet d'un vote à la Commission Nationale de Réparation et de Réconciliation. Elaboré dans le dialogue entre les organisations de la société civile et les institutions de l'État, avec le soutien de l'UNHCR et du NRC, le Plan National de Restitution offre des solutions durables, dans l'esprit des négociations paramilitaires menées auparavant par le gouvernement Uribe. A moins que la Commission ne vote en faveur de sa version actuelle, qui comprend bon nombre des caractéristiques essentielles de la Loi des Victimes, l'engagement du gouvernement envers les politiques de dédommagement sonnera creux et la notion de justice transitionnelle en contexte de guerre s'effondrera.

Jacob Rothing (jacob.rothing@nrc.org.co) est conseiller auprès du Conseil norvégien aux réfugiés en Colombie et Richard Skretteberg (richard.skretteberg@nrc.no) est conseiller supérieur auprès du Département de Plaidoyer et d'Information du Conseil norvégien aux réfugiés en Norvège. (<http://www.nrc.no>).

1. Ejército de Liberación Nacional – Armée de Libération Nationale
2. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Forces armées Révolutionnaires de Colombie
3. www.codhes.org
4. Introducción y conclusiones. Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia, 2004-2006 Disponible en español à l'adresse suivante : <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4901.pdf>
5. Décret présidentiel 1290 de 2008

Le Conseil norvégien pour les réfugiés travaille à fournir de l'aide et de la protection aux réfugiés et personnes déplacées de l'intérieur en Afrique, Asie, Europe et aux Amériques. www.nrc.no/engindex.htm

Le Centre de suivi pour les déplacements internes (IDMC) fait partie du Conseil norvégien pour les réfugiés et est une organisation internationale à but non lucratif qui suit de près les déplacements internes causés par les conflits. www.internal-displacement.org
Contact : IDMC, 7-9 Chemin de Balaxert, 1219 Chatelaine, Geneva, Switzerland. Courriel : idmc@nrc.ch

Les anciens travailleurs apatrides dans les fermes au Zimbabwe



Katinka Ridderbos

Plusieurs centaines de milliers de personnes de descendance étrangère qui travaillaient dans les fermes à cultures marchandes des Blancs au Zimbabwe sont apatrides, sans emploi et, soit déplacées, soit sous risque de déplacement.

Plusieurs centaines de milliers de personnes de descendance étrangère qui travaillaient dans les fermes à cultures marchandes des Blancs au Zimbabwe sont apatrides, sans emploi et, soit déplacées, soit sous risque de déplacement.

Les politiques xénophobes du gouvernement dans le but de chasser les propriétaires de fermes et de saper l'opposition politique ont laissé un grand nombre de travailleurs agricoles sans endroit où aller.

En 2000, le Président de Zimbabwe, Robert Mugabe et son parti ZANU-PF firent face à une opposition politique considérable pour la première fois depuis l'indépendance en 1980. Avec une élection présidentielle cruciale en 2002, le ZANU-PF a répondu par l'annonce d'un programme rapide de réforme agraire, qui autorisait l'acquisition par la force des fermes à cultures marchandes (possédées par des Blancs, pour la plupart).

Le gouvernement a aussi introduit l'Acte d'amendement de la Citoyenneté de 2001 (Citizenship Amendment Act). Cet acte a introduit l'interdiction de la double citoyenneté, de sorte que les personnes possédant la double citoyenneté perdaient automatiquement leur citoyenneté au Zimbabwe à moins de renoncer à leur citoyenneté étrangère. L'objectif principal de l'acte était de priver du droit électoral les quelque 30 000 Zimbabweens blancs, parmi lesquels beaucoup détenaient des passeports Britanniques et ceux-ci étaient accusés par le ZANU-PF de se servir de leur double citoyenneté pour discréditer le régime à l'étranger, et de soudoyer l'opposition du Mouvement pour le changement démocratique (Movement for Democratic Change (MDC)). Les personnes qui s'opposaient (ou qui étaient soupçonnées de s'opposer) au régime du ZANU-PF étaient considérées comme des

ennemis de l'état qui n'avaient aucun droit légitime à la citoyenneté Zimbabweenne.

Ces mesures touchaient non seulement les Zimbabweens blancs mais aussi des centaines de milliers de travailleurs agricoles, y compris les nombreux travailleurs agricoles de descendance étrangère, en particulier. Ceci n'était pas une coïncidence ; les travailleurs agricoles étaient perçus comme étant sous l'influence de leurs employeurs (blancs), qui eux-mêmes étaient vus comme des supporters du MDC. En conséquence, les travailleurs agricoles étaient considérés comme une menace pour le ZANU-PF au même titre que les fermiers blancs eux-mêmes.

En janvier 2000, avant le début du programme rapide de réforme agraire, environ deux millions de travailleurs agricoles, de travailleurs saisonniers et leurs familles vivaient et travaillaient dans les fermes à cultures marchandes.¹ De ceux-ci, environ un million de personnes (200 000 travailleurs et leurs familles) ont perdu leur logement et leur emploi en conséquence directe du programme de réforme agraire.

Environ 30% des deux millions de travailleurs agricoles et leurs familles étaient de descendance étrangère. Ils étaient pour la plupart des immigrants de deuxième ou troisième génération dont les parents ou les grands-parents étaient venus au Zimbabwe (ou l'ex-Rhodésie avant l'indépendance en 1980) comme travailleurs migrants du Malawi, de Zambie ou du Mozambique. Avant l'introduction de l'Acte d'amendement de la Citoyenneté, plusieurs de ces travailleurs agricoles 'étrangers' avaient droit à la nationalité Zimbabweenne au titre de la Constitution du pays et de l'Acte de Citoyenneté au Zimbabwe (Citizenship of Zimbabwe Act). En fait, beaucoup avaient passé toute leur vie au Zimbabwe et n'avaient pas de liens formels avec leur pays ancestral.

Néanmoins, en conséquence des obstacles bureaucratiques et des taux élevés d'analphabétisme parmi ces travailleurs agricoles 'étrangers', peu d'entre eux avaient acquis des documents de citoyenneté Zimbabweenne, voire des documents d'identité comme des certificats de naissance. L'Acte d'Amendement de la Citoyenneté en a laissé beaucoup sous risque d'apatridie. Alors que les autorités du Zimbabwe les traitaient comme s'ils possédaient une deuxième nationalité, les pays dont ils étaient supposés posséder la citoyenneté ne les considéraient pas comme des citoyens. D'autres travailleurs agricoles 'étrangers' n'avaient simplement pas conscience qu'ils devaient renoncer la nationalité étrangère à laquelle ils avaient droit au vu de leur descendance étrangère. Même s'ils l'avaient su, les tracasseries administratives du processus de renoncement présentaient souvent un obstacle trop important.

Dans le même temps, vu que leurs ancêtres venaient de l'étranger, lorsque ces travailleurs ont perdu leurs logements dans les fermes commerciales du Zimbabwe, ils n'avaient aucun foyer ancestral au Zimbabwe vers lequel ils pouvaient rentrer. Ainsi, beaucoup de travailleurs agricoles de descendance étrangère sont dans une situation délicate: ils vivent toujours dans les fermes où ils travaillaient mais, après que leurs employeurs eurent été chassés de leurs terres, ils occupent leurs propres maisons illégalement et sont sous risque constant de déplacement forcé par les nouveaux propriétaires des fermes. Dans la présente situation, ils sont parmi les plus vulnérables au Zimbabwe avec peu ou aucun accès aux services sociaux, et sans structures de soutien sur lesquelles s'appuyer en cas de besoin.

Katinka Ridderbos (katinka.ridderbos@nrc.ch) est analyste de pays (Soudan, Ouganda et Zimbabwe) auprès de l'IDMC <http://www.internal-displacement.org>

1. IDMC, The Many Faces of Displacement: IDPs in Zimbabwe, Août 2008; www.internal-displacement.org/countries/Zimbabwe, p32.

Résultats du sondage des lecteurs de la Revue des Migrations Forcées 2008

Un formulaire de sondage des lecteurs, dans quatre langues, était distribué avec RMF31 à tous les lecteurs assidus dans quatre langues – anglais, arabe, français et espagnol. Chaque site internet de RMF était aussi relié à une version électronique du sondage.

Le nombre total de réponses, sur papier et électroniques, s'élevait à 244 en anglais (3.3% des lecteurs assidus), 12 en français (0.5%), 53 en espagnol (3.8%) et 67 en arabe (3.1%). Ce niveau de réponse est légèrement supérieur à celui du sondage de 2004. Le nombre restreint de réponses en français était décevant.

Les rédacteurs remercient vivement toutes les personnes qui ont pris le temps et la peine de participer au sondage.

Profil des lecteurs de RMF

Les agences internationales (ONU, Croix Rouge / Croissant Rouge et ONG internationales), les institutions académiques et les ONG locales forment le plus grand groupe de lecteurs de RMF. Un petit groupe, important néanmoins, de répondants travaillent pour des agences gouvernementales. Le lectorat présente une grande diversité dans la hiérarchie de chaque organisation représentée, des étudiants aux professeurs, des officiers de projets aux directeurs exécutifs, etc.

Accès à RMF

Les versions en-ligne et imprimée sont toutes lues par de nombreuses personnes, dans les quatre langues. La constatation la plus importante est que plus de 70% des répondants partagent leur exemplaire imprimé : un peu plus de la moitié le partagent avec deux à cinq personnes, tandis qu'un peu moins de la moitié partagent leur exemplaire avec plus de cinq autres personnes. Tandis qu'il nous est impossible de déduire des réponses combien de personnes lisent RMF, il est évident que le lectorat réel est beaucoup plus vaste que le nombre d'exemplaires imprimés et distribués, particulièrement lorsqu'on y ajoute les nombreux lecteurs en-ligne.¹

Utilisation de RMF

Les usages les plus répandus sont la recherche et les références documentaires, suivis par les matériaux de plaidoyer et d'enseignement. Certains lecteurs utilisent RMF pour se maintenir informés ou par intérêt général, mais il s'en trouve aussi qui font usage de son contenu en soutien de la rédaction de leur propositions ou de l'élaboration d'un programme. Le sondage demandait aussi aux répondants s'ils se réfèrent à des numéros précédents et c'est le cas pour la majorité, la recherche étant citée comme raison principale à ce faire. Ces réponses justifient l'assertion que RMF a une longue durée d'utilité.

Contenu et style de RMF

La grande majorité des réponses étaient en accord ou en accord total avec l'éventail de sujets de RMF, ses thèmes, sa gamme d'auteurs, l'équilibre entre les articles de réflexion et les articles de nature plus pratique, et trouvaient que la

réalisation et la production sont de qualité. Les répondants étaient appelés à faire des suggestions de thèmes futurs ; 150 personnes ont répondu avec leurs suggestions, montrant ainsi un degré élevé d'engagement.

Le site internet RMF

Le site internet RMF (couvrant l'ensemble des sites dans les quatre langues) est largement utilisé et représente la source internet primaire d'information sur les migrations forcées pour plus de la moitié des répondants. La grande majorité trouvait le site facile à utiliser, et l'indexation des articles ajoutés actuellement au site a été reçue avec enthousiasme général. Il nous faut maintenant prendre en considération quelques suggestions additionnelles en poursuivant le développement du site.

L'usage le plus commun du site internet était la recherche, quoique beaucoup de personnes y fassent aussi accès pour lire RMF en-ligne. Parmi plus de 1700 individus qui reçoivent nos 'alertes' par e-mail de temps à autre (les prévenant lorsque de nouveaux numéros ou des appels d'articles sont postés en-ligne), quelque 1350 ne reçoivent pas d'exemplaire imprimé et dépendent de l'internet pour leur accès à RMF.

Autres commentaires

En conclusion au sondage, l'opportunité existait de faire 'd'autres commentaires'. 101 personnes ont exploité cette opportunité, ajoutant des commentaires très positifs et appréciatifs ; il est très encourageant de recevoir de tels compliments sur la qualité, la valeur et l'utilité de RMF.

Enseignements

Un sondage comme celui-ci ne peut pas démontrer l'impact du magazine sinon de manière anecdotique. Cela dit, les réponses au sondage nous encouragent à persévérer largement dans la même démarche, en cherchant des thèmes d'une importance stratégique pour le magazine ; en gardant un équilibre raisonnable entre les sections du magazine dédiées au thème principal et à celles des articles plus généraux ; en maintenant un large éventail d'auteurs ; et en nous efforçant d'attirer un lectorat plus étendu dans sa géographie, ses affiliations, ses niveaux de séniorité et ses activités.

À l'évidence, l'investissement dans le site internet est rentable, et les résultats du sondage indiquent plusieurs manières de continuer à l'améliorer, et nous encourageant à le faire.

Quelques répondants souhaitent que nous cherchions plus d'auteurs 'dans le Sud' et de présenter plus de thèmes et d'articles 'du Sud'. Ces commentaires montrent que nous devons maintenir et renforcer nos efforts dans cette voie. Il nous est aussi très utile que le sondage montre que nos lecteurs s'engagent et contribuent volontiers à RMF.

1. Les tirages variant d'un numéro à l'autre, et chiffrent environ 12,000 en Anglais, 3,000 en Arabe, 2,500 en Français et 1,800 en Espagnol.

CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

Les prochains événements, stages et conférences du RSC en 2009

(Tous se déroulant à Oxford)

Atelier: Action humanitaire en Somalie: élargir l'espace humanitaire

8-9 Juin

Détails à l'adresse suivante : http://www.rsc.ox.ac.uk/conf_conferences_0609.html

Pour plus de renseignements, contacter : simon.addison@qeh.ox.ac.uk

Stage International Sur les Migrations Forcées

6-24 Juillet

Stage résidentiel auprès de Wadham College et du Département de Développement International à Oxford.

Le stage d'été du RSC offre une approche intensive, interdisciplinaire et participative à l'étude des migrations forcées. Il permet aux personnes travaillant avec des réfugiés et d'autres migrants forcés de mener une réflexion critique sur les forces et les institutions qui dominent le monde des personnes déplacées. Date limite des demandes d'inscription : 1er mai.

Voir : http://www.rsc.ox.ac.uk/teaching_summer.html ou contacter : katherine.salahi@qeh.ox.ac.uk

Conférence: La protection des personnes dans les conflits et les crises: répondre aux défis d'un monde en changement.

22-24 Septembre

Lieu: Harris Manchester College et le Département de Développement International à Oxford.

Organisée par le RSC en collaboration avec le Groupe de Politique Humanitaire et l'Institut de Développement Outre-mer, cette conférence rassemblera un large éventail de chercheurs universitaires, de praticiens humanitaires et de représentants de la société civile afin de dresser un état des lieux des politiques et des pratiques dans le vaste domaine de la protection humanitaire.

Pour plus de renseignements, voir page 67 ou consulter l'adresse suivante : http://www.rsc.ox.ac.uk/conf_conferences_210909.html; ou par e-mail: simon.addison@qeh.ox.ac.uk

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Diana Avila
Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee
Mahanirban Calcutta Research Group

Nina M Birkeland
Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Mark Cutts
BCAH

Henia Dakkak
UNFPA

Rachel Hastie
Oxfam GB

Khalid Koser
Centre de Politique et de Sécurité, Genève

Amelia Bookstein Kyazze
Save the Children RU

Erin Mooney
ProCap/HCR

Frances Nicholson
UNHCR

Dan Seymour
UNICEF

Judy Wakahiu
Refugee Consortium of Kenya

Richard Williams
Consultant

Roger Zetter
Centre d'études sur les réfugiés

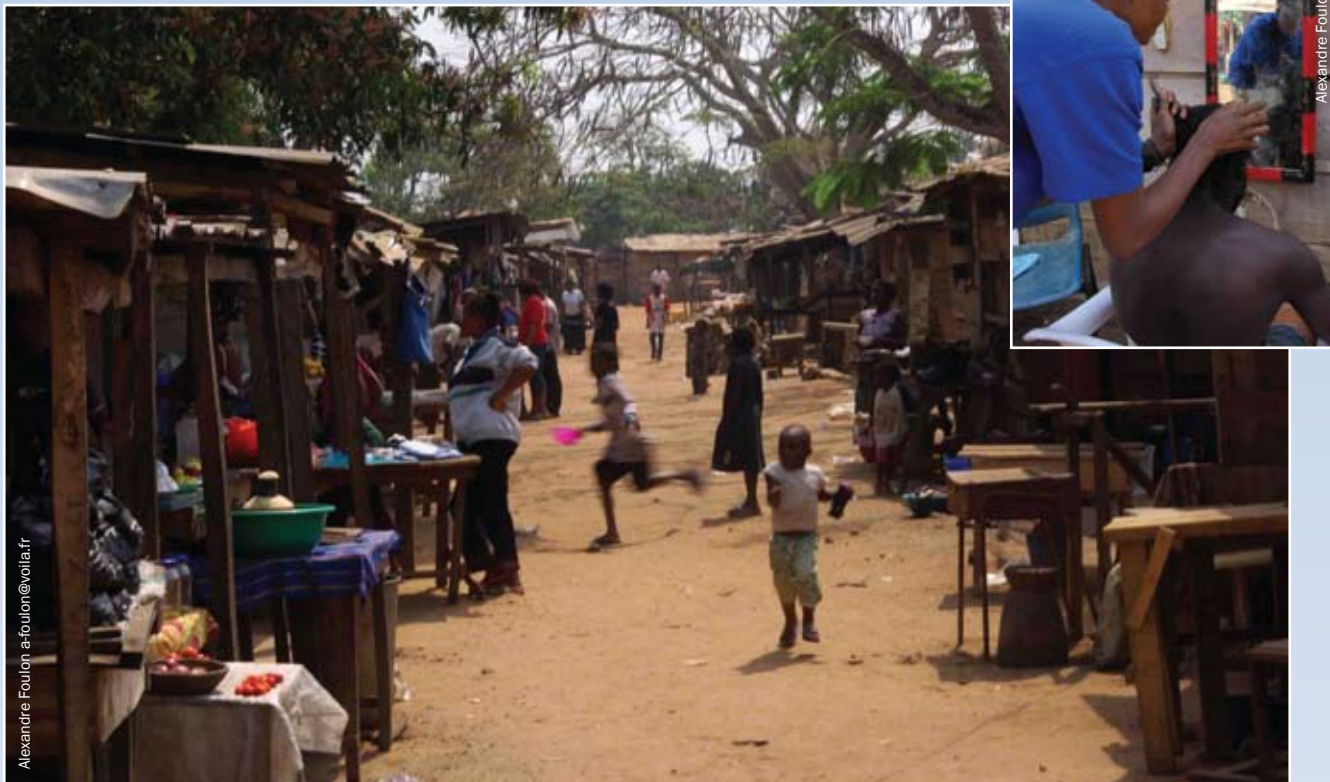
Merci à tous nos donateurs pour l'année 2008-2009

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

| | | |
|--|---|--|
| Affaires étrangères et Commerce international Canada | DHL | Ministère britannique du développement international |
| Agence autrichienne de développement (AAD) | Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) | OIM Irak |
| Agence canadienne de développement international | GTZ/Le Ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économiques | Oxfam GB |
| Agence espagnol de la coopération internationale | L'accès à la santé reproductive, aux informations et aux services dans l'urgence (RAISE) | RA International |
| Association de bienfaisance Qatar | La Fédération Internationale des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) | PAM |
| BCAH | Le Centre international Feinstein à l'Université Tufts | PNUD |
| Catholic Relief Services | Le gouvernement de Qatar | PNUE |
| Comité international de secours | Le Ministère des affaires étrangères norvégien | Save the Children RU |
| Concern Worldwide | Le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne | Secours Islamique |
| Conseil danois pour les réfugiés | | UNFPA |
| Conseil norvégien pour les réfugiés | | UNHCR |
| DanChurch Aid | | UNICEF |
| Département fédéral suisse des affaires étrangères | | Refugee Women's Commission |
| | | World Vision Australia |
| | | World Vision International |
| | | ZOA Refugee Care |

Lettre d'un camp de réfugiés

L'expérience des réfugiés du camp de réfugiés d'Oru, au Nigéria.



Un lecteur de RMF, Kehinde Okanlawon, d'Ife au Nigéria, a partagé son expérience avec la Rédaction de RMF :

«RMF m'a fait prendre conscience des problèmes concernant la santé reproductive des réfugiés et j'ai décidé d'aller au camp de réfugiés d'Oru, dans le district d'Ogun comme éducateur bénévole afin de travailler dans le domaine des communications de santé au camp. » Kehinde avait lu des publications dans RMF sur l'Ensemble minimal de services initiaux de santé reproductive dans les situations de crise (MISP - Minimum Initial Service Package (MISP) for Reproductive Health in Crisis Situations), et il possède maintenant la certification MISP. Avec d'autres étudiants, il parle ainsi des réfugiés à Oru :

Le camp d'Oru abrite des réfugiés depuis 20 ans environ. Pendant de longues années, les contraceptifs étaient fournis régulièrement et donnés gratuitement aux réfugiés, mais lors de la fermeture de la clinique du camp en 2005, cette pratique a cessé. Les contraceptifs sont toujours disponibles dans le camp, mais les femmes doivent se rendre dans les hôpitaux des communautés d'accueil à quelque cinq kilomètres afin d'en obtenir – et ce n'est pas gratuit.

Dans des environnements pauvres comme les camps de réfugiés, il est difficile d'insister sur l'importance de la contraception. L'utilisation de contraceptifs peut prévenir des grossesses non désirées, des avortements dangereux, les complications durant la grossesse et la mortalité maternelle. La disponibilité des contraceptifs et leur utilisation régulière par les réfugiés permet d'élargir les options des femmes dans le camp. Elle peut aider à la réduction des grossesses parmi les jeunes filles, un problème particulièrement important au camp d'Oru. Elle peut aider les adolescentes à planifier les grossesses, et permettre aux réfugiés d'avoir moins d'enfants, en meilleure santé, à des intervalles plus réguliers. Non moins importants, face à la pandémie

de maladies transmises sexuellement, dont le SIDA/VIH, les contraceptifs peuvent aider à la prévention de ces maladies.

Bien que la pauvreté soit une dure réalité dans le camp, certains parents poussent leurs filles à se prostituer. « Ma mère me disait que je ne devais pas revenir à la maison sans rapporter de l'argent ou à manger, sachant bien que je suis sans travail et sans source de revenus. Elle me disait que j'étais leur seul espoir de survie. Il est clair que ma mère s'attend à ce que je vende mon corps pour de l'argent, » a raconté une femme réfugiée de 24 ans.

Les réfugiés, les femmes et les filles en particulier, ont besoin de compétences et d'opportunités économiques qui puissent leur offrir une source de revenus. Par exemple, des compétences de coiffure ont permis à quelques-unes de faire leurs propres choix dans leur vie personnelle. Les étudiantes à l'Université de la communauté d'accueil viennent dans le camp pour se faire coiffer cheveux en tresses serrées, procurant ainsi des revenus à de nombreuses femmes dans le camp. Pour certaines, ceci a offert une alternative aux mariages forcés, tout en aidant d'autres à gagner plus de respect et d'autonomie dans leurs foyers. « Je suis arrivée dans ce camp il y a six ans avec mon mari, qui ne peut plus travailler à la suite d'un handicap subi durant la guerre au Libéria. A présent, je gagne assez pour nourrir ma famille, acheter des produits de première nécessité, et payer les soins médicaux. » a expliqué une mère de trois enfants.

Ce qui précède est un extrait d'un article plus complet intitulé 'Les expériences des réfugiés au camp de réfugiés d'Oru, Nigéria' écrit en collaboration par Kehinde Okanlawon (okanlawon_kehinde@yahoo.com), étudiant à l'Université Obafemi Awolowo et éducateur bénévole sur les Questions de Santé Reproductive à Oru; Titilayo Ayotunde (networthlinks@yahoo.co.uk), chercheur et Doctorant à l'Université Obafemi Awolowo ; Agbaje Opeyemi (demogbaje2008@yahoo.com), étudiant à l'Université Obafemi Awolowo, et Mantue S Reeves (mspirit@yahoo.com), un réfugié Libérien résident du camp d'Oru depuis cinq ans, auparavant bénévole de la Croix-Rouge au camp, et à présent étudiant à l'Université Obafemi Awolowo.