



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

*Conférence ministérielle sur l'apatridie au sein de la CEDEAO
Réunion d'experts- Abidjan, 23-24 février*

Migration et apatridie: la perspective de l'Organisation Internationale de la Migration

Alice Sironi – Spécialiste en droit international de la migration
Organisation Internationale pour la Migration (OIM)

Les relations entre la migration et l'apatridie sont variées et complexes. Et dans cette région il est particulièrement important de les étudier, car l'Afrique de l'ouest a toujours été caractérisée par une importante mobilité des populations et continue de l'être aujourd'hui. Cette mobilité entraîne un certain niveau de complexité dans la gestion de l'accès à la nationalité ou aux documents nécessaires pour prouver la possession de la nationalité.

Mon but dans les prochaines 10 minutes est d'apporter un peu de clarté sur les relations entre les deux domaines. A cette fin, je propose de regrouper les différentes situations dans lesquelles la problématique de l'apatridie et les questions migratoires s'entrecroisent, en deux grandes catégories.

1. Dans la première rentrent les migrants qui sont effectivement apatrides car aucun État ne les considère comme ses ressortissants par application de sa législation (art. 1 Convention 1954),
2. De la deuxième catégorie font en revanche partie les migrants n'ayant pas des documents qui risquent de ce fait, mais seulement dans certains cas, de devenir apatrides.

L'OIM a clairement un rôle prééminent à jouer par rapport à la deuxième catégorie, mais, en collaboration avec le HCR, il s'est penché aussi sur les problématiques propres de la première catégorie des migrants apatrides, tout récemment par exemple à travers l'étude conjointe présentée par Mme Manby hier qui touche aux deux catégories citées.

En ce qui concerne la première catégorie, force est de constater que la migration peut être aussi bien une cause d'apatridie qu'une conséquence de celle-ci.



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Une conséquence car les apatrides vivent très souvent aux marges de la société, ils n'arrivent pas à s'intégrer totalement et font l'objet de discriminations multiples, dans l'accès aux services, au travail et en général à une vie digne. Cette situation parfois les pousse à quitter volontairement le pays, qui de toute façon ne le reconnaît pas même pas comme ses ressortissants, dans l'espoir de trouver une vie meilleure ailleurs. Parfois, ils sont directement expulsés par les autorités, ce qui malheureusement arrive très souvent, sans que les migrants apatrides n'aient aucun moyen pour pouvoir éviter ce sort. Il y a même des circonstances dans lesquelles - et c'est arrivé dans des pays de cette région aussi - la révocation de la nationalité est mise en place avec le but même de pouvoir expulser un groupe des personnes, en contournant ainsi la prohibition d'expulsion des nationaux (prévue par l'article 12.2. Charte Africaine des droits de l'homme et des peuple).

Mais la migration peut être également une cause de l'apatridie, par exemple pour les enfants nés en transit ou dans le pays de destination qui deviennent apatrides en raison des difficultés rencontrées dans l'enregistrement de leur naissance dans le pays où ils sont nés, et ce problème est clairement exacerbé quand les parents sont en situation irrégulière et ils n'osent pas se présenter aux autorités pour procéder à l'enregistrement de la naissance pour crainte d'être expulsés, ou à cause du conflit des lois entre le pays de la nationalité des parents et le pays de naissance de l'enfant (par exemple, si leur pays d'origine confère la nationalité *jus soli* et le pays de destination applique la règle du *jus sanguinis*).

Donc dans tous ces cas les migrants deviennent effectivement apatrides. Mais la migration produit aussi des zones grises, des situations qui sont encore plus complexes à démêler, d'un point de vue aussi bien juridique que pratique, et je viens par-là à la deuxième catégorie celle des migrants dépourvus des documents étant à risque d'apatridie.

Par rapport à cette catégorie, le principe qui guide l'action de l'OIM est que la possession de la nationalité est toujours préférée à une déclaration d'apatridie. Notamment dans des pays où il n'y a pas de système de détermination de l'apatridie (ce qui malheureusement est le cas dans la plupart des pays aujourd'hui, y compris dans la région), l'apatridie peut avoir des retombées lourdes et à long terme sur la vie de la personne concernée. Le simple fait que la personne n'ait pas de documents entraîne certainement des difficultés non-négligeables, mais cela ne veut pas forcément dire que la personne est apatride ou même à risque d'apatridie. Dans ce type de situations, l'OIM supporte les migrants qui ont des difficultés à obtenir des documents ou une autre preuve de leur nationalité à se mettre en contact avec les autorités compétentes du pays d'origine et quand il est possible à obtenir des documents.



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Au cours du cycle migratoire, les situations dans lesquelles un migrant peut être appelé à présenter la preuve de sa nationalité sont multiples: il peut être le cas à la frontière, lors de l'entrée dans le pays; ou en cas d'expulsion afin d'identifier le pays ou le migrant devrait être retourné (pour éviter les expulsion en chaine dont font l'objet nombre d'apatrides au cas où la personne est expulsée dans un pays qui ne la reconnaît pas comme sa ressortissante); afin d'obtenir la résidence légale dans le pays ou un permis de travail ; lorsqu'un migrant veut avoir accès aux services ou à l'assistance consulaire à l'étranger, par exemple pour renouveler un passeport, ou en cas de détention; ou, encore, pour voter aux élections de son pays depuis l'étranger. Parfois les documents d'identité sont requis pour avoir accès aux services du pays d'accueil, y inclus les services de base (i.e. dans le domaine de l'éducation, de la santé, du logement, etc.).

A ce propos il est intéressant de noter que selon un sondage conjoint du HCR et de l'OIM concernant 172 migrants « échoués » au Niger et Togo, la possession des documents d'identité est le besoin le plus immédiat de ces migrants; un besoin qui pour la plupart est ressenti comme même plus urgent que l'accès à la nourriture, aux soins de santé, à un abri. Ce sondage prouve clairement que les documents d'identité (tout comme la nationalité) sont la condition nécessaire pour avoir accès aux autres droits fondamentaux.

Dans le contexte migratoire il y a beaucoup de circonstance dans lesquelles les migrants n'ont pas des documents d'identité. Très souvent le problème se place à la source, et il est le même que pour tout autre personne, il s'agit de circonstances dans lesquelles les autorités compétentes du pays d'origine ne fournissent pas à leurs citoyens les documents d'identité, par exemple en raison d'un système défaillant d'enregistrement de la naissance ou des lacunes dans le système de gestion des documents d'identité; mais les documents peuvent aussi être perdus ou détruits pendant les voyages ou confisqués arbitrairement par les autorités aux frontières ou par des criminels responsables de la traite des êtres humaine.

Et je voudrais m'arrêter un instant sur le problème de la traite et ses liens avec le risque d'apatridie, car il s'agit d'un problème qui est très ressenti dans la région et qui rendu plus grave du fait qu'il touche tout particulièrement aux enfants. Le nombre d'enfants victimes de la traite pour le travail forcé, y inclus le travail domestique, mais aussi le travail dans des mines, dans des fermes, ainsi que la mendicité et l'exploitation sexuelle est connue en Afrique de l'ouest. Les enfants apatrides sont particulièrement vulnérables et de ce fait tombent plus facilement victimes de la traite. Mais le contraire est tout aussi vrai, car parfois c'est le fait même d'être victimes de ce crime qui rend ces enfants apatrides; surtout dans les cas dans lesquels ils sont séparés de leur



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

familles et dépourvus de documents, il devient particulièrement difficile de savoir d'où ils viennent et quelle est leur nationalité. Le point de départ dans ce genre de circonstances est représenté par les recherches familiales: une fois la famille identifiée ça sera en général davantage aisé d'obtenir des documents par les autorités du pays où la famille est établie pour pouvoir faire rentrer l'enfant. L'OIM peut fournir de l'assistance dans ce domaine aux autorités compétentes (des pays impliqués) ou aux autres acteurs locaux ou nationaux de protection de l'enfance. Quand la famille ne peut pas être retrouvée, il est essentiel que, conformément à l'art. 2 de la Convention de 1961, les Etats de la région mettent en place des systèmes pour assurer que tout enfant orphelin ou abandonné soit réputé né dans l'Etat où il se trouve et des parents qui possèdent la nationalité de cet Etat.

Dans le contexte des situations dans lesquels les migrants font face aux difficultés dues au manque de documents, il convient aussi de rappeler la situation spécifique des populations pastorales ou nomades pour lesquelles le fait d'enregistrer les naissances et se procurer des documents d'identité n'est pas perçu comme une priorité. Ces populations souvent passent les frontières dans des zones reculées où il n'y a pas forcément des contrôles; par conséquent, ils ne ressentent même pas le besoin de se procurer des documents jusqu'au jour où ils ont la nécessité d'avoir accès à un service pour lequel une pièce d'identité est requise ou ils sont arrêtés pour un contrôle par les autorités. En outre, pour ces populations la double allégeance aux pays frontaliers est toujours regardée avec suspect et, de ce fait, ils risquent d'être discriminés dans l'accès à la nationalité. Pour ces populations, des solutions adaptées à leur mode de vie doivent être identifiées et concordées entre les pays dans lesquels ils se déplacent.

Une autre circonstance dans laquelle les migrants se retrouvent dépourvus de tout moyen de prouver leur nationalité se produit dans les contextes de guerre, des crises humanitaires ou de désastre environnemental. Quand ils existent, les documents risquent d'être perdus ou détruits pendant la fuite. Il y a un certain nombre d'exemples récents à ce propos dans la région. Par exemple, suite aux abus et violences perpétrés par Boko Haram, un grand nombre des personnes ont fui vers les pays avoisinants (notamment vers le Niger); un certain nombre d'entre elles affirmaient d'avoir la nationalité nigérienne mais n'avait aucun document pour le prouver. Ce genre de situations pose des défis par rapport à l'accueil, au triage des personnes et à l'identification des solutions durables. Les acteurs humanitaires jouent un rôle essentiel en collaboration avec les autorités nationales aussi bien du pays de destination que d'origine afin de vérifier chaque situation individuelle et prévenir le risque d'apatridie.



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Dans tous ces contextes dans lesquels les migrants sont dépourvus de documents parce qu'ils en ont jamais eu ou parce qu'ils les ont perdus, ils font face à des difficultés non négligeables pour prouver leur nationalité; l'un des facteurs qui contribue à exacerber cette difficulté est celui de la générale défaillance du système consulaire. Les autorités consulaires sont soit absentes, soit elles n'ont pas les moyens ou les instruments techniques adéquats. D'autres fois, la nationalité est déniée de manière arbitraire à cause du défaut de compétence spécifique pour procéder à une détermination de la nationalité de la part des fonctionnaires des offices consulaires, qui ne sont pas systématiquement formés à ce sujet. Parfois, le problème tient aux difficultés auxquelles font face les migrants à se déplacer pour rejoindre ces autorités (problème financiers, ils vivent dans des zones reculées, etc.).

La preuve de la nationalité peut être tout aussi difficile, voire même davantage difficile, pour les migrants de longue durée qui ont perdus tout lien avec le pays d'origine et au même temps ils n'arrivent pas à avoir accès à la nationalité du pays de résidence. C'est le cas des descendants des migrants historiques dans la région, n'ayant obtenu aucun document prouvant la nationalité après l'indépendance, mais aussi des migrants d'époques plus récentes, étant nés par exemple dans le pays de destination, mais ne pouvant pas obtenir la nationalité de ce pays à cause de la règle du double *jus soli* ou d'absence complète de la possibilité d'avoir accès à la nationalité par naissance sur le territoire et dont la naissance n'a jamais été enregistrée dans le pays d'origine: dans ces cas, la preuve de la possession d'une nationalité devient une véritable *probatio diabolique*. Certains migrants deviennent de ce fait échoués, car ils n'arrivent pas à prouver leur nationalité d'origine et au même temps ils n'ont pas accès à la nationalité du pays où ils sont nés ou ils ont longtemps vécu. A cela se rajoutent les restrictions dans l'accès à la naturalisation, mais aussi les discriminations subies par ces personnes une fois la naturalisation obtenue car ils ne sont pas des nationaux dès la naissance. Ce type de discriminations existent dans plusieurs pays de la région et rendent l'intégration dans le pays, qui est pourtant très souvent le pays natal de ces personnes, particulièrement laborieuse.

Que-ce que peut être fait pour essayer d'apporter une réponse à toutes les situations évoquées ? Les solutions sont aussi complexes que les situations qui les évoquent, je vais néanmoins essayer de brosser un tableau, bien sûr non-exhaustif mais qui peut contribuer à entamer le débat, des solutions que l'on pourrait envisager concernant la situation spécifique des migrants apatrides ou à risque d'apatridie dans la région.

En premier lieu, il est crucial d'agir au niveau de la loi. En général la loi reflète un ressenti commun de la société, mais elle peut aussi être le véhicule pour essayer de faire évoluer la



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

manière dont la société se rapporte à une certaine problématique. Aujourd'hui, dans la région, l'accès à la nationalité est principalement réglé par le principe du *jus sanguinis*, qui est propre des pays caractérisés par une forte émigration et qui ne se soucient pas ou ne veulent pas favoriser l'immigration. Beaucoup des pays dans la région connaissent pourtant une importante immigration et il serait recommandable que cette circonstance soit prise en considération en réformant les lois sur la nationalité pour y intégrer d'avantage d'éléments de *jus soli* ; par exemple en permettant aux enfants nés dans le pays et y ayant toujours vécu d'avoir accès à la nationalité au plus tard lors de la majorité. D'ailleurs, cette même recommandation se retrouve aussi dans le Commentaire General du Comité africain sur les droits et du bien-être de l'enfant relatif à l'article 6 de la Charte. Ensuite, l'accès à la naturalisation pour les migrants de longue durée devrait être facilité. Il serait important d'établir des critères plus clairs au niveau de la loi et diminuer le pouvoir discrétionnaire qui est reconnu aux autorités dans beaucoup des pays de la région afin de prévenir les décisions arbitraires et assurer l'intégration des migrants dans les pays de destination. Il faudrait aussi réfléchir à la mise en place des mesures aptes à prévenir les discriminations entre les nationaux dès la naissance et ceux qui ont été naturalisés. A ce propos, il est tout aussi crucial d'assurer que les permis de résidence soient octroyés à tout migrant en situation régulière et, qu'en défaut, la preuve de la résidence dans le pays soit facilitée aussi par des moyens autres que la possession formelle d'un permis. Favoriser l'accès à la nationalité par ces mesures, et par là, une intégration réussie, est la meilleure manière de prévenir les tensions sociales et d'assurer une paix de longue durée dans les pays concernés.

Afin d'améliorer l'accès des migrants aux documents pouvant prouver leur nationalité, il faudrait aussi renforcer les capacités des autorités consulaires. En particulier, les fonctionnaires des offices consulaires devraient recevoir une formation spécifique sur la législation régissant la nationalité et sur son application dans le contexte migratoire. En outre, à ce propos, il serait aussi recommandable de mettre en place un système d'échange systématique d'information entre autorités locales et autorités consulaires devrait être établi dans tous les pays de la région.

Il serait aussi opportun de réfléchir à des systèmes visant à assurer une coopération plus étroite et systématique entre les autorités nationales et les acteurs nationaux ou internationaux qui sont en contact avec les migrants à risque d'apatridie. Par exemple, par l'établissement de procédures standardisées que tous les acteurs seraient tenus à suivre pourrait aider dans l'identification des cas d'apatridie ou à risque d'apatridie, ainsi que dans l'orientation et le référencement des migrants vers les autorités compétentes à gérer ces problématiques. En outre, afin de prévenir les expulsions arbitraires et favoriser l'accès des migrants apatrides aux services publics tel que



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

l'éducation la santé, mais aussi l'accès au travail, il est important que les fonctionnaires étatiques et les gardes des frontières qui sont en contact directe avec les migrants apatrides soit sensibilisés sur le problème de l'apatridie.

Pour finir, la CEDEAO a aussi un rôle essentiel à jouer. D'abord, il serait important d'assurer la ratification des protocoles pertinents et la mise en place effective des documents d'identité au niveau régional, pour aider surtout les migrants qui se déplacent dans la région (mais potentiellement aussi ceux qui voyagent en dehors de la région) à obtenir des documents qui puissent représenter une preuve de nationalité, du moins *prima facie*. Afin de prévenir l'expulsion des migrants apatrides ou à risque d'apatridie, il serait essentiel d'assurer le respect des règles en matière d'expulsion et l'adaptation de ces règles aux problématiques spécifiques auxquelles font face ces migrants.