

PAN-AFRICAN PARLIAMENT



PARLEMENT PANAFRICAIN

البرلمان الأفريقي

PARLAMENTO PAN-AFRICANO

Gallagher Convention Centre, Private Bag X16, Midrand 1685, Johannesburg, Republic of South Africa
Tel: (+27) 11 545 5000 - Fax: (+27) 11 545 5136 - Web site: www.pan-african-parliament.org

Original: English

Ref: PAP.6/PLN/CCIRCR/06/OCT.22

**RAPPORT DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE
LA COOPÉRATION, DES RELATIONS INTERNATIONALES ET DE
RÈGLEMENT DES CONFLITS SUR UNE PROPOSITION DE LOI
TYPE SUR LA NATIONALITÉ ET L'APATRIDIE**

Midrand, Afrique du Sud

NOVEMBRE 2022

CONTEXTE

L'apatridie est définie comme la situation d'une personne qui n'est pas considérée comme un ressortissant par un État en vertu de la législation de ce pays. Ce statut a un impact grave sur la vie des individus et sur l'harmonie des communautés.

L'apatridie découle de problèmes liés à la nationalité. Ses principales causes sont les lacunes des lois sur la nationalité. Alors que les droits de l'homme sont en principe universels et inhérents, dans la pratique, un large éventail de droits fondamentaux sont refusés aux apatrides : ceux-ci sont souvent incapables d'obtenir des documents d'identité ; ils peuvent être détenus pour des raisons liées à leur statut d'apatride ; et souvent, ils se voient refuser l'accès à l'éducation et aux services de santé ou ne sont pas autorisés à postuler à un emploi.

L'apatridie est un phénomène très répandu sur le continent africain. La plupart des États africains n'en fournissent pas de statistiques ; par conséquent, l'ampleur du problème n'est pas encore définie en Afrique australe. Néanmoins, selon les données de la Banque mondiale,¹ des centaines de millions de personnes dans la région ne possèdent pas de documents d'identité et de nationalité, un indicateur révélateur de la prévalence de l'apatridie.

INFORMATIONS DE BASE

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Parlement panafricain (PAP) collaborent depuis longtemps dans le domaine de l'apatridie. Le HCR a fait plusieurs présentations au PAP sur cette question, devant la Commission permanente des affaires juridiques et des droits de l'homme (2018), devant la Commission permanente de la coopération, des relations internationales et de règlement des conflits (2019) et lors de la Conférence parlementaire régionale organisée par l'Union interparlementaire et le PAP (novembre 2019). Reconnaisant que l'apatridie est un grave problème de droits de l'homme qui affecte la vie de nombreux Africains, le PAP a adopté le 17 mai 2019 une résolution sur l'éradication de l'apatridie en Afrique, qui appelle notamment les États membres à réviser leurs législations sur la nationalité de manière à prévenir l'apparition des cas d'apatridie.

Suite à l'engagement des parlementaires en 2019, il a été recommandé que le HCR aide le PAP à formuler une loi type sur la nationalité et l'apatridie.

1.1. Partenariat entre le HCR et le Parlement panafricain

Le PAP a signé un protocole d'accord avec le HCR en 2019, reconnaissant que le HCR est l'agence des Nations Unies mandatée pour travailler sur la prévention et la réduction de l'apatridie ainsi que sur la protection des apatrides.

¹ <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/identification-development-global-dataset>

Entre autres, le HCR et le PAP ont convenu de collaborer pour i) résoudre les situations majeures d'apatridie existantes ii) prévenir l'apparition de nouveaux cas d'apatridie et iii) protéger les populations apatrides ou celles qui y sont exposées.

1.2. Les défis liés à l'apatridie en Afrique

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant ont confirmé que l'apatridie est une violation du droit à la dignité humaine et au statut juridique établi par l'article 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ils ont également confirmé que le droit à la nationalité est une condition fondamentale pour la jouissance et la protection de l'ensemble des autres droits humains.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a publié un rapport sur le droit à une nationalité en Afrique ² en 2014, reconnaissant que l'apatridie est un problème endémique sur le continent. En outre, le rapport établit que les principales sources d'apatridie en Afrique sont les lacunes des lois sur la nationalité. Le rapport conclut que le droit à une nationalité n'est toujours pas pleinement reconnu comme un droit humain fondamental sur le continent africain. Par conséquent, les législations nationales sont élaborées en accordant peu ou pas d'attention à la prévention et à la réduction de l'apatridie.

De nombreuses lois sur la nationalité ne sont pas entièrement conformes aux normes internationales contemporaines sur la prévention et la réduction de l'apatridie, conformément, entre autres, à la Charte africaine de 1990 sur les droits et le bien-être de l'enfant, et au Protocole de 1999 sur les droits des femmes. En particulier, les normes internationales suivantes ne sont pas reflétées et incorporées de manière adéquate dans la législation sur la nationalité de divers États africains.

i) Acquisition de la nationalité pour les enfants nés sur le territoire d'un État

Selon les normes internationales et régionales, des garanties doivent être prévues dans les lois nationales pour s'assurer que les enfants nés sur le territoire qui, autrement, seraient apatrides, se voient accorder la nationalité. La grande majorité des lois sur la nationalité en Afrique ne sont pas conformes à cette norme. La majorité des lois sur la nationalité limitent l'acquisition de la nationalité aux enfants nés de parents qui sont des nationaux (*jus sanguinis*). Cette absence de garantie est contraire à l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. En outre, certaines lois établissent des critères discriminatoires pour l'acquisition ou la transmission de la nationalité. De telles exigences ne sont pas compatibles avec les clauses de non-discrimination et d'égalité contenues dans plusieurs instruments internationaux et régionaux, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 2).

² <https://www.refworld.org/pdfid/54cb3c8f4.pdf>

ii) Acquisition de la nationalité pour les enfants nés à l'étranger

Les normes internationales prévoient l'octroi de la nationalité aux enfants nés d'un ressortissant à l'étranger qui, autrement, seraient apatrides. La législation de certains pays africains limite le pouvoir de transmission de la nationalité aux enfants nés à l'étranger au seul père et peut également imposer des critères supplémentaires (par exemple, le père doit également être né dans le pays d'origine, ou avoir résidé dans le pays d'origine avant la naissance de l'enfant, etc.) Ces dispositions augmentent le risque d'apatridie pour les enfants nés d'un ressortissant à l'étranger.

iii) Acquisition de la nationalité pour les enfants trouvés

Les normes internationales prévoient que tous les enfants trouvés abandonnés sur le territoire sont considérés comme des ressortissants. De nombreuses lois sur la nationalité n'accordent pas la nationalité aux enfants trouvés ou la limitent uniquement aux nouveau-nés. L'absence de garanties pour les enfants trouvés est une source importante d'apatridie en Afrique. Son incidence doit être analysée à la lumière des récents conflits dans la région. À la suite de ces événements, de nombreux enfants, pour lesquels aucune information n'est disponible sur le lieu de naissance ou les géniteurs, ont été abandonnés ou sont devenus orphelins. En l'absence de dispositions relatives à la nationalité des enfants trouvés, ceux-ci deviennent apatrides.

iv) Égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de transmission et d'acquisition de la nationalité

Les normes juridiques contemporaines prévoient que les hommes et les femmes doivent être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne la transmission de leur nationalité à leurs enfants ou à leur conjoint. Elles découlent du principe universel d'égalité et de non-discrimination, et de l'article 2 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (clause de non-discrimination). En contradiction avec ce principe, certaines lois sur la nationalité continuent de discriminer les hommes et les femmes dans leur droit de transmettre la nationalité à leurs enfants et/ou à leurs conjoints.

v) Garanties contre la perte de la nationalité

La norme internationale énoncée à l'article 7.1 (a) de la Convention de 1961 prévoit que les individus ne peuvent renoncer à leur nationalité que s'ils démontrent qu'ils possèdent ou vont certainement acquérir une autre nationalité. Toutes les lois sur la nationalité en Afrique ne conditionnent pas la renonciation à la nationalité, à la possession ou à l'assurance d'acquérir une autre nationalité. En outre, certaines lois sur la nationalité prévoient la perte de la nationalité acquise par naturalisation en raison de la résidence à l'étranger. Si cette perte est autorisée par le droit international, les circonstances dans lesquelles elle peut se produire sont limitées, de manière à éviter l'apatridie.

vi) Garanties contre la déchéance de nationalité

En vertu du droit international, les individus doivent être protégés contre le retrait arbitraire de leur nationalité. La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie prévoit qu'un État contractant ne doit pas priver une personne de sa nationalité si cette privation doit la rendre apatride (art 8(1)). La Convention de 1961 énonce toutefois un ensemble limité d'exceptions à ce principe. Étant donné que la privation de la nationalité entraînant l'apatridie porte atteinte au droit fondamental de l'homme à une nationalité, toute exception au principe doit être interprétée de manière stricte, et les exceptions énoncées dans la Convention de 1961 doivent être considérées comme exhaustives. Certaines lois sur la nationalité établissent cependant des critères de privation de la nationalité plus larges que ceux prévus par le droit international. Un faible seuil pour la privation et le large pouvoir discrétionnaire accordé par ces lois pourraient entraîner une exclusion biaisée et injuste des individus du bénéfice de la nationalité et les rendre apatrides.

vii) Preuve des éléments donnant droit à la nationalité

La preuve des éléments donnant droit à la nationalité est nécessaire pour toute personne qui revendique une nationalité. L'acte de naissance est une pièce essentielle, voire primordiale, pour établir l'identité d'un individu. Souvent, l'acte de naissance ne sera pas suffisant en soi pour établir la nationalité. Dans les pays du principe de *jus sanguinis*, l'administration exigera le certificat de nationalité ou tout autre document prouvant la nationalité du parent avec lequel la filiation est établie. Si les parents n'ont jamais été enregistrés à la naissance, et donc n'ont jamais été officiellement porteur d'un document de nationalité, ou que les archives de ces documents ont été détruites, l'individu concerné éprouvera d'énormes difficultés pour essayer d'établir sa nationalité. Il ne faut pas perdre de vue que l'enregistrement des naissances continue de poser un défi majeur en Afrique où 50% des naissances annuelles ne sont pas systématiquement enregistrées. Afin de garantir à chacun le droit à une identité et à une nationalité, il est important qu'en plus de l'enregistrement des naissances, d'autres moyens de preuve soient autorisés pour démontrer qu'un individu satisfait aux critères de la nationalité.

viii) Détermination de l'apatridie et protection des apatrides

Bien que l'apatridie soit un phénomène répandu sur le continent, les États n'ont pas établi de mécanismes pour identifier et protéger les personnes qui sont dans cette situation. La seule exception sur le continent est la Côte d'Ivoire. Par conséquent, les apatrides restent invisibles, sans protection, vulnérables à un large éventail d'abus et incapables d'exercer leurs droits fondamentaux.

2. Avantages de la loi type pour les États africains

L'évaluation réalisée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Rapport de la CADHP sur le droit à la nationalité³) démontre que, bien que les États africains soient parties à des conventions qui énoncent des garanties contre l'apatridie, leurs législations n'incluent pas ces mesures. En outre, le manque d'harmonisation des lois sur la nationalité sur le continent entraîne des conflits de

³ <https://www.refworld.org/pdfid/54cb3c8f4.pdf>

lois qui génèrent directement l'apatridie. Une personne se retrouve apatride malgré des liens pertinents avec deux pays, précisément parce que ceux-ci appliquent d'**autres** critères d'éligibilité que cette personne ne remplit pas. Par exemple, un enfant est né dans le pays X d'une mère ayant la nationalité du pays Y ; le pays X n'accorde la nationalité qu'aux enfants nés de ressortissants nationaux alors que le pays Y n'accorde la nationalité qu'aux enfants de mères nées sur le territoire ; en raison de ce conflit de lois négatif, l'enfant se retrouve apatride.

La loi type aborde les principales sources d'apatridie décrites plus haut, à savoir la violation des normes internationales/régionales et le conflit de lois, en harmonisant les approches du droit de la nationalité et en veillant à ce que ces approches soient fondées sur le droit régional et international. En outre, la loi type fournit des orientations sur les procédures de protection des enfants, la résolution des cas de nationalité indéterminée, la preuve de la nationalité et la protection des apatrides.

Ce faisant, la loi type contribue directement à l'éradication de l'apatridie sur le continent africain, garantissant ainsi un environnement favorable aux droits de l'homme et contribuant au développement, à la paix et à la sécurité.

3. Raison d'être d'une loi type continentale

L'apatridie constitue une grave violation des droits de l'homme. En plus de causer de grandes souffrances aux personnes concernées, en raison notamment de la marginalisation et de la pauvreté, l'apatridie contribue à entraver le développement, à détériorer l'environnement des droits de l'homme, à générer des besoins humanitaires et à alimenter l'insécurité et l'instabilité, notamment par le biais de la migration illégale et des déplacements forcés.

La solution immédiate à ce sérieux problème, aux conséquences multidimensionnelles graves aux niveaux national et régional, est à portée de main, à savoir l'élaboration de lois sur la nationalité avec des garanties appropriées contre l'apatridie et une protection adéquate des apatrides.

La Commission permanente de la coopération, des relations internationales et de règlement des conflits du PAP a décidé de plaider pour l'élaboration d'une loi type qui guidera les parlementaires et les gouvernements dans la prévention et la résolution de l'apatridie.

4. Éléments clés de la loi type

Il est impératif de noter que le document est une loi type basée sur les normes juridiques régionales et internationales existantes ainsi que sur les meilleures pratiques du continent. Il vise à créer une approche africaine commune aux défis de la nationalité et de l'apatridie.

- i) La première partie traite des définitions qui sont essentiellement fondées sur les sources existantes du droit régional ou international. Cette partie prévoit

également l'attribution de la nationalité dans le contexte de la succession d'États et fait référence aux articles de la Commission du droit international de 1999 sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

- ii) La deuxième partie donne des orientations sur la règle d'attribution de la nationalité à la naissance afin d'éviter les cas d'apatridie. Ces dispositions reflètent l'engagement de la Charte des Nations Unies sur les droits de l'homme et des peuples sur la non-discrimination comme principe primordial. Cette partie est basée sur la Charte africaine sur le droit et le bien-être de l'enfant, le commentaire général du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) sur l'article 6 et les meilleures pratiques à travers le continent.
- iii) La troisième partie concerne l'acquisition de la nationalité par décision administrative ou par décision judiciaire. Elle traite essentiellement de l'acquisition de la nationalité dans le cadre de l'adoption, du mariage et de la naturalisation. Elle se fonde sur les meilleures pratiques du continent en matière de prévention de l'apatridie.
- iv) La quatrième partie traite de la perte (de plein droit), la privation (par décision des autorités publiques) et le recouvrement de la citoyenneté : elle se fonde essentiellement sur les normes internationales découlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Elle s'appuie également sur les bonnes pratiques en vigueur sur le continent.
- v) La cinquième partie concerne l'administration de la citoyenneté et le règlement des litiges. Cette partie traite essentiellement de l'enregistrement à l'état civil, de la charge de la preuve, du droit à un document d'identité, des formes de preuve de l'identité et de la nationalité. Elle développe également la procédure de résolution des cas de citoyenneté indéterminée et la protection des apatrides. Il se fonde également sur la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et sur les meilleures pratiques en vigueur sur le continent.

Sur la base du champ d'application ci-dessus, la Loi type fournit des outils et des garanties contre l'apatridie. Ce faisant, elle s'attaque aux lacunes flagrantes observées dans la législation et les pratiques africaines qui conduisent à l'apatridie. En outre, la loi type propose des orientations nécessaires aux États sur la mise en **œuvre de leurs obligations internationales et régionales, notamment en vertu de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.**

5. Recommandations

Au vu de ce qui précède, la Commission permanente de la coopération, des relations internationales et de règlement des conflits recommande à cette auguste chambre de :

1. **INTENSIFIER** le plaidoyer et l'engagement parlementaire en faveur de l'adoption de législations prévoyant des garanties contre l'apatridie, ainsi que de la ratification, de **l'adoption et de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides (1954) et de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie (1961) ;**
2. **RENFORCER** la collaboration et les échanges entre les organes parlementaires régionaux et nationaux, en vue de renforcer la capacité des parlementaires à harmoniser les lois contradictoires au niveau national qui sont directement à l'origine de la situation ;
3. **FORMULER** une loi type sur l'apatridie par l'intermédiaire de la Commission permanente de la coopération, des relations internationales et de règlement des conflits comme moyen de promouvoir des cadres législatifs sur la prévention et l'éradication de l'apatridie en Afrique ;
4. **DONNER MANDAT à** la Commission permanente de la coopération, des relations internationales et de règlement des conflits pour travailler avec tous les partenaires techniques et toutes les parties prenantes institutionnelles pertinentes, y compris les organisations de la société civile, à la formulation de la proposition de loi type sur l'apatridie.