

Le problème d'apatridie en Côte d'Ivoire: l'utilisation de plusieurs outils pour soutenir la mise en œuvre des jugements

Alpha Sesay et Amon Dongo

En 2015, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a rendu sa décision dans l'affaire *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*. Cette affaire, relative à l'apatridie et au droit de citoyenneté pour les descendants des migrants historiques en Côte d'Ivoire, constitue un bon exemple de la façon dont le plaidoyer stratégique coordonné avec des acteurs locaux peut garantir une exécution significative des décisions régionales rendues en matière de droits de l'homme. Ces efforts de plaidoyer établissent des rôles pour un large éventail d'acteurs : les plaideurs, l'État, la CADHP, la Commission des droits de l'homme nationale de Côte d'Ivoire et les groupes nationaux de la société civile travaillant ensemble en coalition. C'est ainsi que la décision de la Commission a apporté une contribution importante aux efforts du pays pour s'attaquer à son problème d'apatridie. Ceci a été imputé à plusieurs facteurs, dont les changements critiques intervenus dans l'environnement politique du pays après 2010, la spécificité de certaines des réparations ordonnées par la CADHP et les efforts de plaidoyer importants et robustes déployés par les plaideurs et la coalition de la société civile locale pour assurer la conformité par l'État. Au-delà de s'attaquer au problème d'apatridie en Côte d'Ivoire, l'exécution de cette décision est aussi essentielle pour renforcer des organes régionaux de protection des droits de l'homme tels que la CADHP.

Le contexte en bref

Après avoir acquis son indépendance du pouvoir colonial en 1960, la Côte d'Ivoire a mené, sous la direction du président de l'époque, Félix Houphouët-Boigny, une politique de grande tolérance ethnique, accueillant les immigrants travailleurs dans les plantations des pays voisins. Néanmoins, à la suite du décès de M. Houphouët-Boigny en 1993, de nouvelles politiques en matière de nationalité ont été introduites par son successeur, l'ancien président Henri Konan Bédié, basées sur le concept mal défini et synonyme d'exclusion « d'Ivoirité ». Les habitants du nord de la Côte d'Ivoire, connus sous le nom de « dioulas » (un terme appliqué aux groupes à prédominance musulmane de plusieurs ethnies) ont été ceux à se voir principalement affectés par la remise en question de leur nationalité ou l'obstruction de leur droit d'accès à la nationalité. En plus de voir leur nationalité compromise, ces personnes ont souffert de discriminations fondées sur leurs noms, leurs accents, leur apparence physique ou leur façon de s'habiller, au cas où ces éléments indiquaient d'une manière quelconque une « origine du nord ». Selon le Code de la nationalité (de 1961, modifié par la suite en 1972), même ceux qui étaient considérés auparavant comme des nationaux sont devenus des « étrangers », à défaut d'avoir un parent né en Côte d'Ivoire (ou sur le territoire qui est devenu la Côte d'Ivoire après l'indépendance). Une loi adoptée en 1998 (loi 98-750 du 23/12/1998 relative au domaine foncier rural) visait, elle aussi, à interdire aux « étrangers » de posséder des terres, de voter ou d'occuper des fonctions publiques.

Compte tenu de l'absence de quelconque recours sur le plan national face à une telle discrimination structurelle et généralisée, en 2006, Open Society Justice Initiative (OSJI) a déposé une requête devant la CADHP pour le compte des groupes affectés en Côte d'Ivoire. Le plaignant soutenait que ces politiques et pratiques ivoiriennes constituaient une discrimination,

violait le droit à la nationalité et le droit à la liberté de circulation et niaient aux personnes les droits à la famille et au développement garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Plus spécifiquement, Justice Initiative soutenait que la façon dont une personne acquérait la nationalité en Côte d'Ivoire était si vague qu'il s'avérait impossible de l'appliquer d'une manière uniforme et non discriminatoire et, qu'à défaut d'y remédier, elle continuerait de permettre une discrimination à grande échelle.

En 2015, presque une décennie plus tard, la Commission a rendu une [décision historique](#), livrant des conclusions extrêmement importantes sur le droit à la nationalité qui étaient non explicites, jusqu'alors, dans la Charte africaine. La décision indiquait que la discrimination en Côte d'Ivoire à l'égard des « dioulas » ne reflétait pas la diversité ethnique et culturelle ayant contribué à la formation de la population de l'État de la Côte d'Ivoire au moment de l'indépendance, et qu'une loi sur la nationalité appliquée de manière discriminatoire à ce groupe n'était pas seulement dangereuse mais ne tenait pas compte non plus de la formation du pays en tant que tel. La Commission a ordonné à la Côte d'Ivoire de modifier sa Constitution et de mettre son Code de la nationalité en conformité avec la Charte africaine et les [Conventions sur l'apatridie](#), ainsi que de mettre en place (par le biais de moyens législatifs et administratifs) une procédure simplifiée de déclaration permettant la reconnaissance de la nationalité ivoirienne à l'ensemble des personnes affectées. La Commission a également ordonné à l'État ce qui suit : (1) améliorer son système d'enregistrement des naissances et s'assurer qu'il soit géré de manière efficace et sans discrimination, (2) instaurer des tribunaux justes et indépendants pour connaître des affaires relatives à la nationalité et (3) instaurer des sanctions pour les fonctionnaires publics qui refusent l'accès, de manière discriminatoire ou sans raison, aux documents légaux d'identité.

Exécution et impact

Après le prononcé de la CADHP, OSJI, avec le Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH), a commencé à travailler sur des réformes légales et administratives à apporter aux pratiques de la Côte d'Ivoire en matière de nationalité qui mettraient le pays en conformité avec la décision de la Commission. Nous avons également cherché à informer les communautés affectées de la décision et des questions à cet égard, mobilisé une coalition de la société civile qui soutiendrait l'exécution de la décision et entreprendrait des activités de plaidoyer plus larges concernant des questions relatives à l'apatridie dans le pays. Plusieurs facteurs clés ont été responsables au progrès accomplis à ce jour.

La transition dans l'environnement politique

En particulier, dans cette affaire, la décision judiciaire de la CADHP a coïncidé avec un changement dans l'environnement politique en Côte d'Ivoire. Lorsque la décision a été publiée pour la première fois, le gouvernement avait d'ores et déjà introduit toute une série de réformes et de modifications visant à élargir les possibilités d'acquisition de la nationalité ; avait ratifié les Conventions sur l'apatridie et soutenu un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur le droit à la nationalité en Afrique. Le pays avait également été à l'origine d'une discussion régionale sur la nationalité et l'apatridie, en accueillant la conférence ministérielle sur l'apatridie dans la CEDEAO en 2015. Ces réformes ont été rendues possibles principalement car le président Alassane Ouattara (qui avait pris ses fonctions en 2010) avait été

lui-même victime d'une loi discriminatoire qui l'avait empêché de se porter candidat pour la plus haute fonction du pays. M. Ouattara ayant servi auparavant en tant que Premier ministre du pays, on pense que la loi sur la nationalité avait été adoptée, en partie, pour cibler M. Ouattara et l'empêcher de se porter candidat pour le poste, suite à des rumeurs selon lesquelles son père était né dans le pays voisin du Burkina Faso. Néanmoins, il a fini par pouvoir se porter candidat pour le poste, et sa présidence a introduit des réformes fort nécessaires dans la loi sur la nationalité du pays. Ce changement dans l'environnement politique a également été une occasion d'entamer un travail constructif avec le gouvernement, après la publication par la CADHP de sa décision de 2015.

La CADHP a reconnu ces réformes dans sa décision. Néanmoins, elle a noté que celles-ci n'avaient pas encore abordé les problèmes identifiés dans la communication originale et qu'elles ne n'avaient pas attaqué les causes profondes de l'apatridie. En fait, au moment de la décision de la Commission, quelque 700 000 personnes demeuraient apatrides en Côte d'Ivoire, dont environ 300 000 étaient des « enfants trouvés » ou des enfants à la filiation inconnue. Pour combler ces lacunes (et s'assurer que la décision de la Commission serait respectée), Justice Initiative, avec des partenaires, a élaboré une stratégie de plaidoyer robuste pour soutenir l'exécution de la décision de la Commission.

Le rôle de la société civile

Mobiliser la société civile locale s'est avéré important en plusieurs aspects. La coalition connue sous le nom de Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie (CICA) a été créée en mars 2016, avec le soutien d'OSJI et du bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés à Abidjan. Il s'agit d'une organisation faîtière pour des ONG individuelles. Elle rassemble actuellement environ 30 ONG de premier plan travaillant dans le domaine des droits de l'homme du pays. Son mandat consiste à coordonner les interventions sur l'apatridie, à faire l'interface avec le gouvernement et à mener des actions de plaidoyer stratégique concernant l'apatridie en Côte d'Ivoire. La Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie organise des réunions de coordination trimestrielles avec des ONG, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le gouvernement et certains partenaires techniques et financiers. Au-delà de promouvoir la connaissance sur la question de l'apatridie et de la décision de la CADHP dans le pays, la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie occupait ainsi une position solide pour soutenir des actions de plaidoyer stratégique sur les plans national et international. En outre, elle a assuré une meilleure coordination des initiatives et le regroupement des efforts dans la lutte contre l'apatridie en Côte d'Ivoire.

Avec la création d'un centre de liaison gouvernemental sur l'apatridie au sein du ministère de la Justice du pays, la coalition a assuré également une meilleure coordination et collaboration avec le gouvernement. C'est ainsi, par exemple, que lorsque le gouvernement a tenté de développer et de valider, en fin de compte, un plan d'action pour l'éradication de l'apatridie, la société civile avait une place à la table de négociations grâce à la coalition. Le gouvernement a depuis travaillé avec la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie en tant que partenaire officiel pour la mise en œuvre du plan d'action national. Un organisme de la société civile tel que la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie et ses membres était aussi en meilleure position pour fournir des commentaires crédibles sur la mise en œuvre à la CADHP. Pour cette raison, lorsque

le rapport sur les droits de l'homme en Côte d'Ivoire a dû être révisé par la CADHP en 2016, un rapport alternatif et les observations de la société civile locale se sont avérés une aide précieuse pour les commissaires, lorsque ceux-ci se sont engagés avec les représentants de l'État ivoirien, travaillant ainsi sur la question.

Le plaidoyer coordonné et le rôle de la CADHP

Souvent, assurer l'exécution par les États des décisions régionales en matière de droits de l'homme requiert des efforts et une participation proactive de la part des plaideurs/plaignants. Elle exige également la coordination des efforts déployés aux niveaux à la fois national et régional. En plus du travail avec l'État défendeur, les plaideurs doivent toujours collaborer avec la CADHP et honorer leurs obligations de rapport prévues par le règlement de procédure de la Commission. À de tels effets, dans les 180 jours suivants la décision de la Commission, Justice Initiative a présenté une communication à la CADHP sur ce que le gouvernement ivoirien avait (ou n'avait pas) fait pour exécuter la décision. Contrairement à ce qui avait été le cas pour de nombreuses autres affaires, le gouvernement a fourni une réponse détaillée à ladite communication ; ce qui est alors devenue la base d'une table ronde lors de la session ordinaire de la Commission en avril 2016. Ladite table ronde a rassemblé des représentants de la Commission, du gouvernement ivoirien, de la société civile, de la commission nationale des droits de l'homme et de Justice Initiative, afin de débattre de ce qu'il fallait faire pour exécuter la décision.

Le rôle de la Commission, comme ses règles l'indiquent clairement, est également essentiel pour soutenir la conformité des États à ses décisions. À de tels effets, outre le travail avec le gouvernement sur le plan national, il est important de noter que les plaidants et la société civile étaient en mesure de fournir des informations à la CADHP et de conseiller cette dernière quant aux mesures qu'elle devait adopter pour soutenir l'exécution. Lors de la visite promotionnelle de la Commission en Côte d'Ivoire en 2016, par exemple, les commissaires ont rencontré des groupes de la société civile, ont collecté des informations et soulevé des questions concernant la décision pendant les réunions avec des fonctionnaires gouvernementaux. Sur cette base, il était important que, lors de la session de 2016 de la Commission, les commissaires puissent tenter d'obtenir des réponses de la délégation du gouvernement sur ce qui devait être fait pour assurer le respect de la décision. Un retour d'informations coordonné entre le plaidoyer national et régional s'est ainsi avéré essentiel.

Le dialogue constructif entre les parties prenantes

Un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes est essentiel pour assurer la conformité. Dans cette affaire, un tel dialogue a impliqué plusieurs acteurs, y compris : le gouvernement, la CADHP, les communautés affectées, les plaidants et la société civile, pour débattre l'importance de la décision, les défis auxquels le pays se trouvait confronté et des opportunités pour assurer l'exécution. Lors du dialogue en table ronde de 2016, les parties prenantes ont été en mesure de tenir un débat très honnête sur les modalités de travailler ensemble pour assurer l'exécution de la décision. Des dialogues comme celui-ci peuvent s'avérer rares, mais ils sont importants pour promouvoir la collaboration entre les parties et, comme cela a été noté, obtenir l'implication de la CADHP elle-même. Ce dialogue régional a été reproduit

par la suite sur le plan national, lorsque la commission nationale des droits de l'homme du pays a organisé une conférence d'une journée pour discuter la conformité à la décision de la CADHP. La conférence a constitué une autre occasion pour que la commission des droits de l'homme, les fonctionnaires et les organes gouvernementaux, les organisations internationales, les victimes et la société civile débattent l'exécution de la décision. Ceci était important car la conférence n'a pas seulement servi de forum pour que les acteurs locaux puissent débattre l'exécution de la décision, mais aussi elle a souligné le rôle essentiel joué par les commissions nationales des droits de l'homme à superviser la conformité et travailler avec des acteurs divers (y compris le centre de liaison sur l'apatridie du gouvernement même), contribuant ainsi à jouer un rôle de coordination vis-à-vis l'exécution des décisions.

Cinq ans après la décision de la Commission, il convient de noter que la Côte d'Ivoire a entrepris des réformes importantes pour s'attaquer au problème de l'apatridie. Ces dernières comprennent :

1. L'organisation d'un referendum et la modification de sa Constitution pour supprimer ses dispositions de discrimination en matière de nationalité (articles 35 et 65), comme préconisé par la CADHP.
2. L'adhésion à la Convention relative au statut des apatrides des Nations unies de 1954, ainsi qu'à la Convention de 1961 sur la réduction de l'apatridie des Nations unies, ainsi que la ratification de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, qui comporte des dispositions concernant le droit des enfants à la nationalité.
3. L'adoption de la déclaration d'Abidjan, qui prévoit des engagements ambitieux pour s'attaquer à l'apatridie et l'éradiquer en Afrique occidentale, ainsi que s'assurer que chaque enfant acquière une nationalité à la naissance et que tous les enfants non accompagnés (les « enfants trouvés ») soient considérés comme étant des nationaux de l'État dans lequel ils ont été trouvés. Comme exigé par la déclaration d'Abidjan, l'État a commencé en 2016 à travailler avec les organisations de la société civile pour développer, pour 2024, un « plan d'action national pour l'éradication de l'apatridie ».
4. Enfin, en novembre 2018, la Côte d'Ivoire a adopté deux nouvelles lois pour éviter l'apatridie. La première a été la loi relative à l'état civil, visant à réformer la procédure pour l'obtention des documents d'enregistrement des naissances. Avec cette nouvelle loi, la procédure autrefois lourde pour l'obtention de l'enregistrement d'une naissance, qui excluait de milliers de personnes du système, a été simplifiée et décentralisée. La seconde a été la loi instituant une procédure spéciale, pour le rétablissement de l'identité des personnes qui avaient été privées de toute forme de documentation et qui se trouvaient ainsi en risque d'apatridie.

La mise en œuvre de ces deux lois (ainsi que de la procédure de renouvellement des cartes nationales d'identité) a commencé début 2020. Les commentaires de la société civile, dans le cadre de ses efforts d'exécution, étaient essentiels pour ceux déployés par le gouvernement pour instaurer ces réformes. La Côte d'Ivoire dispose à présent d'une coalition dédiée de la société civile, qui a acquis une expertise sur la question de l'apatridie en Afrique, et qui demeure

engagée pour s'assurer que le gouvernement mette en œuvre les réformes mises en place , et que celui-ci est en mesure de partager ses connaissances avec les homologues d'autres pays africains. C'est ainsi, par exemple, que la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie est devenue à présent un acteur actif dans le cadre d'efforts plus larges visant à ce que l'Union africaine adopte un « Protocole à la Charte africaine sur le droit à la nationalité et l'éradication de l'apatridie en Afrique ». Mais travailler avec la société civile pour contribuer à l'exécution d'une décision ne suffit pas. Des efforts devraient également être consentis pour renforcer les capacités de la société civile, afin de se concentrer sur bâtir la circonscription et s'assurer de la durabilité des progrès accomplis

Tout ceci constitue un bon exemple de la façon dont le plaidoyer peut non seulement contribuer à l'exécution des décisions de justice ou assurer des réformes légales ou administratives, mais aussi participer à la satisfaction d'autres objectifs dans le processus (créer une circonscription d'acteurs engagés et renforcer les capacités sur le niveau local pour poursuivre le travail sur le sujet du contentieux).

Néanmoins, il existe encore des lacunes importantes . De nombreuses personnes en Côte d'Ivoire continuent de ne pas avoir de documents d'identité, sont apatrides ou risquent de le devenir. La mise en œuvre de nouvelles lois et de réformes administratives nécessitera un travail continue de la part de la société civile locale, la participation et la supervision de la Commission nationale des droits de l'homme, une coordination permanente avec des partenaires internationaux, ainsi qu'un engagement continu des gouvernements ivoiriens successifs. Et de même, ainsi que cela a d'ores et déjà été noté, la participation permanente de la CADHP s'avère essentielle pour garantir le respect par l'État de sa décision. Bien que la Commission ait travaillé, d'une manière limitée, avec le gouvernement sur la nécessité d'exécuter sa décision, une telle collaboration a été menée, principalement, par la société civile et les plaideurs. Il est important que la Commission se serve des dispositions de son propre règlement concernant l'exécution, comme par exemple, désigner un rapporteur pour les communications particulières, fournir d'informations dans son rapport d'activité à l'attention de l'Union africaine sur l'état de suivi de la mise en œuvre et demander d'informations aux États sur ce qu'ils ont fait pour assurer l'exécution des décisions. Il s'avère ainsi essentiel que la Commission travaille avec le gouvernement ivoirien sur l'état de suivi de l'exécution de sa décision, notamment afin d'identifier les lacunes encore existantes sur le plan national.

Alpha Sesay est Agent de Plaidoyer avec le Open Society Justice Initiative. Amon Dongo est Responsable de Programme à l'Observatoire National de l'Equité et du Genre