



Le profil NANSEN est un outil thématique destiné aux praticiens du droit et aux avocats qui assistent les demandeurs d'asile et les personnes apatrides. NANSEN analyse ici un profil spécifique de personnes apatrides.

Auteure : **Valérie Klein**

Rédaction finale : Marjan Claes – Julie Lejeune

PROFIL NANSEN 2-21

Reconnaissance de la qualité d'apatride à une famille de Bidoun du Koweït

NANSEN – Reconnaissance de la qualité d’apatride à une famille de Bidoun du Koweït

Table des matières

1. Procédure devant le Tribunal	2
1.1. Définition de l’apatridie	2
1.2. Charge de la preuve	2
2. La situation des Bidoun du Koweït	3
2.1. Contexte	3
2.2. Loi koweïtienne relative à la nationalité	6
2.3. L’apatridie au Koweït	11
2.4. Accès des Bidoun du Koweït à leurs droits fondamentaux	13
2.4.1. Accès aux documents	14
2.4.2. Accès aux soins de santé	17
2.4.3. Accès à l’emploi	18
3. Intérêt supérieur de l’enfant	18
3.1. Principes consacrés par la Convention internationale des droits de l’enfant	18
3.2. Impact particulier de l’apatridie sur les enfants	19
3.2.1. Accès à l’éducation pour les enfants Bidoun au Koweït	20
4. Conclusion	22

Résumé

Dans ce profil, NANSEN décrit la situation d’une famille de Bidoun originaires du Koweït et examine la question de la reconnaissance à ces personnes de la qualité d’apatride par les tribunaux belges. Dans un premier chapitre, NANSEN rappelle la définition de l’apatridie et les principes applicables dans la cadre de la procédure devant le tribunal, en particulier en matière de la charge de la preuve. NANSEN analyse ensuite, dans un deuxième chapitre, la situation des Bidoun du Koweït. Après avoir présenté les éléments du contexte, importants pour comprendre les racines des problèmes auxquels les Bidoun sont aujourd’hui confrontés, NANSEN analyse la loi koweïtienne relative à la nationalité ainsi que la façon dont l’apatridie est abordée par les autorités et la difficulté, voire l’impossibilité pour les Bidoun d’accéder à la nationalité koweïtienne. NANSEN se penche ensuite sur les difficultés rencontrées par les Bidoun pour accéder à certains droits fondamentaux. Le troisième chapitre est consacré aux conséquences spécifiques de l’apatridie sur les enfants. Dans le contexte du Koweït, NANSEN décrit en particulier l’impact de l’apatridie des enfants Bidoun sur leur droit à l’éducation.

1. Procédure devant le Tribunal

1.1. Définition de l'apatridie

La Convention de 1954 définit un apatride comme « *une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* »¹.

Cette définition contient deux éléments constitutifs : « *aucun État* » et « *ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* »².

Selon le HCR, « *toute vérification visant à déterminer si une personne est apatride se limite aux États avec lesquels cette personne entretient un lien pertinent, en particulier pour des raisons de naissance sur le territoire, de filiation, de mariage, d'adoption ou de résidence habituelle* »³.

Il n'est donc pas nécessaire pour la personne apatride de démontrer qu'aucun État dans le monde ne la considère comme un de ses ressortissants⁴. En outre, il est possible que l'intéressé n'ait de liens qu'avec un seul État, auquel cas l'analyse peut se limiter à cet État.

Afin de déterminer si on est en présence ou non d'un État, les critères énoncés à l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo de 1933 (une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec d'autres États) restent « *pertinents* », selon le HCR, qui précise toutefois que « *d'autres facteurs relatifs à l'existence de l'État sont ensuite apparus dans le discours juridique international, dont l'effectivité de l'entité en question, le droit à l'autodétermination, l'interdiction du recours à la force et le consentement de l'État qui exerçait auparavant son contrôle sur le territoire en question* »⁵.

Afin de déterminer si une personne est considérée comme ressortissante par un État en application de sa législation, le HCR précise que le terme « *législation* » doit être lu au sens large (lois mais aussi décrets ministériels, règlements, ordonnances, jurisprudence et éventuellement pratique coutumière)⁶. En outre, « *déterminer si un individu n'est pas considéré par un État comme son ressortissant par application de sa législation nécessite une analyse minutieuse de la manière dont un État applique, dans la pratique, sa législation sur la nationalité à cet individu* »⁷.

1.2. Charge de la preuve

En l'état actuel de la procédure et de la pratique des cours et tribunaux et des parquets, la charge de la preuve repose intégralement sur les épaules de la personne apatride. Dans le cadre de la procédure devant le tribunal, ce principe est consacré à l'article 870 du Code judiciaire.

Toutefois, selon le HCR, la charge de la preuve doit être partagée, et le degré de preuve requis raisonnable :

¹ Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, art. 1.

² UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, Genève, 2014, §17,

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59a66b944>

³ UNHCR, *Manuel sur la Protection des Apatrides*, op.cit., §18.

⁴ Il s'agit désormais d'une jurisprudence constante. Voyez, entre autres : Gand, 16 juin 2016, 2015/AR/3257 ; civ. Flandre occidentale (div. Bruges), 23 novembre 2015, 14/1508/B.

⁵ UNHCR, *Manuel sur la Protection des Apatrides*, op. cit. § 19.

⁶ *Ibid.*, §22.

⁷ *Ibid* § 23.

« Dans la détermination de l'apatridie, **la charge de la preuve est en principe partagée**, dans la mesure où le demandeur et l'examineur doivent coopérer pour obtenir les preuves et établir les faits ».

Et:

« Comme pour la charge de la preuve, **le niveau de preuve requis ou le degré de preuve exigé doit tenir compte des difficultés qu'il y a à prouver l'apatridie**, en particulier au vu des conséquences qu'entraîne le rejet infondé d'une demande de reconnaissance du statut d'apatride. L'exigence d'un niveau de preuve élevé pour l'apatridie porterait préjudice à l'objet et au but de la Convention de 1954 »⁸.

Le HCR a en outre défini une série de garanties supplémentaires destinées à des groupes spécifiques, parmi lesquels figurent les enfants, dont l'intérêt supérieur doit être pris en compte, ce qui doit notamment se traduire par une adaptation de la charge de la preuve :

« Les enfants, en particulier les enfants non accompagnés, peuvent avoir beaucoup de mal à communiquer les éléments essentiels relatifs à leur nationalité. **Les États qui instaurent des procédures de détermination de l'apatridie doivent prendre en compte le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'ils considèrent le statut au regard de la nationalité et la nécessité d'une protection des enfants contre l'apatridie.**⁷² Les garanties supplémentaires de procédure et de preuves pour les demandeurs enfants comprennent notamment un **traitement prioritaire de leur dossier**, la mise à disposition de représentants légaux, d'examineurs et d'interprètes dûment formés aux entretiens avec des enfants, et une **prise en charge plus importante de la charge de la preuve par l'État** »⁹.

Enfin, il s'agit d'apporter une preuve négative, à savoir celle qu'une personne n'est considérée par aucun État comme son ressortissant par application de sa législation¹⁰.

2. La situation des Bidoun du Koweït

2.1. Contexte

Les Bidoun sont une minorité arabe apatride présente, entre autres, au Koweït¹¹, qui revendiquent la nationalité koweïtienne, mais que les autorités considèrent comme des « résidents illégaux » dans le pays¹². Selon l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) :

« Les Bidoun sont une minorité apatride du Koweït qui réclament l'obtention de la nationalité koweïtienne. Le terme « Bidoun » (également orthographié « Bidoon » ou « Bidun », « Bedun », « Bedoon », etc.) est un terme qui apparaît dans les années

⁸ *Ibid*, § 89 et 91. Voyez toutefois Bruxelles, 27 avril 1995, *Rev.Dr.Etr.*,1995, p. 308.

⁹ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, op.cit., §119.

¹⁰ *Ibid*, § 88.

¹¹ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon*, <https://minorityrights.org/minorities/bidoon>.

¹² BEAUGRAND, C., *Stateless in the Gulf. Migration, Nationality and Society in Kuwait*, I.B. Tauris, Londres, 2018, p.1.

1970 et renvoie à la contraction de l'arabe « bidun jinsiyya » qui signifie littéralement « sans nationalité »¹³.

L'apatridie des Bidoun du Koweït trouve sa source dans l'histoire du pays, dans sa législation très restrictive en matière de nationalité ainsi que dans l'absence de mécanismes effectifs pour traiter les demandes de nationalité¹⁴.

La plupart des Bidoun du Koweït sont les descendants de tribus nomades qui résidaient sur le territoire du Koweït au moment de son indépendance en 1961. Un autre sous-groupe de Bidoun est formé par des citoyens des pays voisins, recrutés par l'armée et la police dans les années 1960 et 1970, mais qui ont été enregistrés comme Bidoun pour cacher le fait que les forces de sécurité de l'époque étaient majoritairement composées d'étrangers¹⁵.

Selon l'ONG Minority Rights Groups International¹⁶:

Most Bidoon come from nomadic tribes native to the Arabian Peninsula who were in Kuwait when the country gained independence in 1961 but were unable or unwilling to take the time needed to register as citizens. The process of determining who was eligible for citizenship, as set out by the 1959 nationality law, inherently favoured Kuwait's urban residents and those who were connected to influential tribes or families. On the other hand, many tribal communities in outlying areas failed to register for citizenship when the law was passed, whether due to lack of awareness or understanding of the new law and its implications, illiteracy, or lack of documentation proving their connection to the territory. The concept of territorially-defined citizenship would also have been a foreign concept to many, as it diverged from traditional tribal understandings of belonging which were defined by allegiance to a leader in a context, moreover, where there continued to be migratory communities for whom the notion of states was unfamiliar. Consequently, approximately one third of the population of Kuwait at the time did not obtain citizenship and was classified as bidoon jinsiya.

L'OFPPRA indique en outre :

« Au moment de l'indépendance du pays, des comités de nationalité sont mis en place afin de recenser la population habitant au Koweït et attribuer ou non la nationalité en vertu des dispositions établies par la loi, mais (...) lorsque le travail des comités de nationalité se termine en 1965, un nombre inconnu personnes vivent toujours dans le désert, sans information sur l'existence ou même la signification de ces comités : ce sont les premiers « sans nationalité » ou « Bidoun »¹⁷.

Toujours selon l'OFPPRA, on distingue parmi les Bidoun trois catégories :

¹³ OFPPRA, *Koweït. Les Bidoun*, septembre 2019, p. 3,

https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/1909_kow_bidoun.pdf

¹⁴ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past. Kuwaiti Biduns and the Burden of Statelessness*, 2011, p. 12,

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kuwait0611WebInside.pdf>

¹⁵ LANDINFO, Country of Origin Information Centre, Query Response. *Kuwait: the Biduns' review cards*, 24 août 2020, p.1, <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2020/10/Query-response-Kuwait-The-Biduns-review-cards-2020.pdf>

¹⁶ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon*, op.cit. Voyez aussi ENS, *Stateless journeys. Statelessness in Kuwait. Country Position Paper*, May 2019, pp. 5-6, <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneys-Kuwait-FINAL.pdf>; BEAUGRAND, C., op.cit., p. 83.

¹⁷ OFPPRA, *Koweït. Les Bidoun*, op.cit., p. 6; BEAUGRAND, C., op.cit., p. 3.

- Les Bidoun dont les ancêtres ne se sont pas enregistrés auprès des comités de nationalité au moment du recensement entre 1959 et 1969 ;
- Ceux qui ont été recrutés pour travailler dans les forces armées entre les années 1960 et les années 1980, et qui résident depuis lors avec leurs familles au Koweït ;
- Les enfants de mère koweïtienne et de père apatride ou étranger (...) ¹⁸.

Jusque dans les années 1980, mise à part l'impossibilité d'acquérir la nationalité koweïtienne et l'absence de droit de vote, le fait d'être Bidoun n'entraînait que peu d'inconvénients¹⁹. La situation s'est toutefois dégradée à partir de la moitié des années 1980, en particulier suite à l'adoption, en 1986, d'un décret « secret » passé par un comité ministériel, « annonçant le début officiel d'une politique répressive à l'égard des Bidoun »²⁰, qui sont depuis lors considérés comme des « résidents illégaux ». Selon les autorités koweïtienes, les Bidoun proviendraient en réalité de pays voisins, auraient rejoint le pays attirés par le pétrole et la richesse, et auraient détruit les preuves de leurs origines²¹.

Le Minority Rights Group International indique à ce propos :

“In 1986, the government changed the status of Bidoon to ‘illegal residents’ and began to strip them of their rights. Large numbers were fired from their jobs, while the community as a whole was excluded from free education, housing and healthcare. In the late 1980s, the government sought to apply the terms of the Alien Residence Law and a number of Bidoon were reportedly expelled. In 1988, an appeal court ruled that as no other state considered them nationals, they could not be considered ‘aliens’ in terms of the law. The government ignored the ruling and continued, reportedly, to deport members of the Bidoon community”.

La situation des Bidoun du Koweït s'est encore détériorée après la guerre qui a suivi l'invasion du pays par les forces irakiennes :

« Qualifiés de traîtres, accusés d'avoir collaboré avec l'occupant, stigmatisés en raison de leur origine irakienne, réelle ou imaginée, les Bidoun sont licenciés de leurs postes au sein de forces armées et privés de leur droit au logement qui leur garantissait jusqu'alors un certain statut.

*Les situation des Bidoun continue de s'étioler. Sans document d'identité, dont l'obtention est réservée désormais aux seuls citoyens, les Bidoun ne peuvent plus accéder aux services administratifs. Ils ne peuvent plus non plus obtenir de certificats de naissance, de mariage ou de décès, ils ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire, ni obtenir un emploi dans des conditions légales, ni louer ou acheter un bien immobilier, etc*²²²³.

Et

¹⁸ *Ibid.*, p.4; HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, *op.cit.*, p.15.

¹⁹ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon*, *op.cit.* ; HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, *op.cit.*, pp. 12-13; ABDULKARIM, Khaled A, “Crystallizing a Discourse “Khalijiness”: Exclusion and Citizenship in the Arab Gulf States”, *CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal, University of Pennsylvania*, 15 mai 2017, pp. 19-20, <https://core.ac.uk/download/pdf/129586839.pdf>

²⁰ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 124; OFPRA, *Koweït. Les Bidoun*, *op.cit.*, p. 7.

²¹ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 3.

²² OFPRA, *Koweït. Les Bidoun*, *op.cit.*, p. 9.

²³ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, pp. 33 et 125-126.

« Dans les années 1960 et 70, le Koweït donnait aux Bidounes un accès égal à celui de ses citoyens aux services publics et sociaux, à l'exception du droit de vote. Mais pendant la période d'instabilité politique des années 1980, alors que le pays faisait face à une série d'attentats terroristes, la politique vis-à-vis des Bidounes changea radicalement et le gouvernement leur retira l'accès aux écoles publiques, aux soins médicaux gratuits et à certains emplois publics. C'est alors que les responsables gouvernementaux commencèrent à affirmer que la grande majorité des Bidounes étaient des ressortissants de pays voisins qui avaient détruit leurs documents personnels dans l'espoir de bénéficier des avantages de la nationalité koweïtienne, et qu'ils étaient des « résidents illégaux »²⁴.

En 2011, suite aux protestations dans le cadre du Printemps arabe, les autorités koweïtiennes ont adopté un décret destiné à mieux protéger les droits fondamentaux des Bidoun, mais leur accès à ces droits reste problématique²⁵. Malgré la pression internationale et les promesses des autorités koweïtiennes d'améliorer la situation des Bidoun, celle-ci est restée inchangée, en particulier concernant leur accès à la nationalité :

« Face à la pression internationale, les autorités koweïtiennes promettent de résoudre la question des Bidoun. Plusieurs administrations sont mises en place et se succèdent sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, dans le but de déterminer le statut de ces « résidents illégaux » et de répondre à leur demande d'obtention de la nationalité koweïtienne. Ces administrations changent successivement de nom entre 1993 et aujourd'hui »²⁶.

Les objectifs et la façon de travailler des administrations qui se sont succédées au fil des années, décrits par Claire BEAUGRAND²⁷, reflètent clairement la volonté des autorités koweïtiennes de renvoyer à tout prix les Bidoun vers une autre nationalité, quitte à leur attribuer une identité forcée.

L'administration actuellement en charge des questions liées au statut de Bidoun est le « *Central system to Resolve Illegal Resident's Status* », appelée également « *Central System* »²⁸.

2.2. Loi koweïtienne relative à la nationalité

²⁴ HRW, *Koweït: Les "Bidounes" apatrides toujours sans droits reconnus*,

<https://www.hrw.org/fr/news/2011/06/13/koweit-les-bidounes-apatrides-toujours-sans-droits-reconnus>

²⁵ LANDINFO, Country of Origin Information Centre, Query Response. *Kuwait: the Biduns' review cards*, op.cit., p. 2.

²⁶ OFPRA, Koweït. *Les Bidoun*, op.cit., pp. 9-10.

²⁷ BEAUGRAND, C., op.cit., pp. 127-128. Claire BEAUGRAND précise également qu'il a été pendant un certain temps recouru à des tests génétiques pour permettre aux apatrides de prouver leur appartenance à lignée du Koweït.

²⁸ BEAUGRAND, C., op.cit., p. 128.

La loi koweïtienne relative à la nationalité actuellement en vigueur date de 1959²⁹, mais a depuis lors été modifiée à plusieurs reprises³⁰. Elle distingue deux degrés de citoyenneté : les citoyens d'origine et ceux par naturalisation³¹.

L'article 1^{er} de la loi de 1959 vise les citoyens d'origine, installés au Koweït avant 1920.

L'article 2 prévoit la transmission de la nationalité koweïtienne par le père, que l'enfant soit né au Koweït ou à l'étranger.

L'article 3 vise les personnes nées au Koweït de parents inconnus, qui pourront acquérir la nationalité koweïtienne, ainsi que les enfants né d'une mère koweïtienne et d'un père inconnu, ou dont la paternité n'a pas été légalement établie.

Les articles 4 et 5 fixent les conditions de la naturalisation. Toutefois, au regard des critères énoncés par ces deux dispositions, il apparaît peu probable que les Bidoun puissent obtenir la nationalité koweïtienne sur cette base. Les conditions suivantes risquent en effet d'être difficiles à remplir :

- Disposer de moyens de subsistance légaux, dans la mesure où leur statut au Koweït prive beaucoup d'entre eux de l'accès à un emploi, et les force à travailler de façon informelle (cf. *infra*) ;
- Posséder des qualifications ou rendre des services au Koweït : cette condition est floue et donne aux autorités une très grande marge d'appréciation³². Vu l'attitude hostile des autorités à l'égard des Bidoun, il est peu probable qu'il puissent satisfaire à cette condition.

L'article 4 prévoit également qu'une décision des autorités déterminera chaque année le nombre de personnes qui pourront bénéficier d'une naturalisation³³.

Depuis l'adoption de la loi, la plupart des naturalisations ont été accordées sur la base d'autres dispositions que l'article 4, en l'occurrence les articles 5, 7 et 8³⁴.

En vertu de l'article 5, peuvent être naturalisées les personnes qui ont rendu des services au Koweït, dont la mère est de nationalité koweïtienne (à certaines conditions), ainsi que des personnes d'origine arabe ou non arabe, si elles prouvent qu'elles-mêmes ou leurs ancêtres résidaient au Koweït avant 1945 (ou 1930 pour les non-Arabs). Dans la mesure où la plupart d'entre eux n'ont pas de documents, et n'ont pas été recensés en 1965, il sera probablement très difficile, voire impossible, pour les Bidoun de prouver leur résidence prolongée au Koweït.

En 2000, les autorités koweïtiennes ont voté la loi N°20, qui prévoyait uniquement la naturalisation des personnes enregistrées dans le cadre du recensement de 1965, ainsi que leurs descendants³⁵. Il apparaît toutefois que très peu de Bidoun aient effectivement été naturalisés sur cette base :

²⁹ Koweït, *Nationality Law*, 1959, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ef1c.html>. Une traduction libre du texte est jointe à cette soumission.

³⁰ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 86.

³¹ OFPRA, Koweït. *Les Bidoun*, *op.cit.*, p. 4; ABDULKARIM, Khaled A., *op.cit.*, pp. 18-19.

³² Voyez à ce propos BEAUGRAND, Claire, *op.cit.*, pp. 81 et 86, qui confirme que la majorité des naturalisations après la fin de la période d'enregistrement en 1965 ont été octroyées sur cette base, de façon discrétionnaire.

³³ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 86.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, *op.cit.*, p.18.

*“In 2000, the National Assembly passed Law No.20, permitting naturalization of individuals registered in the 1965 census and their descendants. But the law limited the number of naturalizations to 2,000 per year. Naturalizations can only take legal effect through ministerial decree. The Bidun committee, the Martyr’s Bureau, and other government offices pass recommendations on naturalization to the Council of Ministers. **Since Law No. 20 was passed, the yearly maximum of 2000 naturalizations has never been met.**³⁶ **The government granted citizenship to 1,800 Bidun in 2005, 400 in 2006, 573 in 2007, and 573 in 2008.**”³⁶*

Les demandes de nationalité des Bidoun sont actuellement traitées par le « *Central System to Resolve Illegal Residents’ Status* » (Système central). Le Système Central détermine si les Bidoun peuvent être naturalisés, ou s’ils doivent régulariser leur séjour³⁷. Il est doté de pouvoirs très larges et détermine l’accès des Bidoun aux documents et à leurs droits de manière arbitraire et sans transparence³⁸. Le processus d’acquisition de la nationalité koweïtienne par les Bidoun est décrit par Human Rights Watch et par l’OFRPA :

*« (...) chaque personne qui s’enregistre auprès de l’agence en charge de la résolution du statut des résidents illégaux se voit attribuer une carte de d’identification (en anglais, « review card »). Ces cartes répondent à un code couleur. Une carte de couleur verte signifie que son détenteur est éligible à la naturalisation. Une carte de couleur jaune signifie que son détenteur peut obtenir sa régularisation au titre d’une autre nationalité qu’il détient ou à laquelle il est éligible. Une carte d’identification rouge signifie que son détenteur est exclu du processus de naturalisation en raison de son casier judiciaire ou bien parce qu’il ne dispose pas de preuve de sa résidence au Koweït avant 1980. D’après les informations statistiques recueillies par Claire Beaugrand auprès de l’agence en charge de la résolution du statut des résidents illégaux, parmi les 105 702 dossiers recensés, 34 000 personnes ont été désignés éligibles à l’obtention d’une nationalité, 900 personnes ont été exclus du processus de naturalisation en raison de leur casier judiciaire et 8000 parce ce qu’ils ne disposent pas preuves de résidence au Koweït avant 1980. **Le reste des requérants (environ 62 800 dossiers) ne seraient pas, selon l’agence, apatrides, mais en réalité détenteur ou éligible à une autre nationalité que la nationalité koweïtienne. Ils sont donc invités à régulariser leur situation sur le fondement de leur autre nationalité** »³⁹.*

Et

*“Upon achieving independence in 1961 the Kuwaiti government formed a committee to register and review claims for nationality, but dismantled this body in 1969.⁴¹ Thereafter, **claims relating to citizenship remained matters of administrative determination.** In 1981, Law No. 20 concerning the establishment of administrative courts, as amended by Law No.61 of 1982, provided that **individuals had no right to appeal administrative decisions pertaining to nationality or to request that decisions regarding their nationality be vacated before the courts.**⁴²*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ ³⁷ LANDINFO, Country of Origin Information Centre, Query Response. *Kuwait: the Biduns’ review cards*, 24 août 2020, *op.cit.*, p. 3.

³⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁹ OFPRA, Koweït. *Les Bidoun*, *op.cit.*, p. 16.

(...)

“Pending individual reviews of their claims, the government does not provide the Bidun with legal residency permits. Instead, the government has broadly deemed the population “illegal residents.” While both Kuwaiti citizens and legal foreign residents receive civil identification cards issued by the government, the Bidun, as “illegal residents,” do not. These ID cards must be presented in order to rent or purchase real estate or cars, open bank accounts, enroll in private universities and some private schools; hold legal employment; and receive birth, marriage, or death certificates. While both government authorities and private entities have created limited exceptions, the requirement of civil ID cards effectively bans the Bidun from many forms of employment and public services⁴⁰”.

Bien qu’il apparaisse, en théorie, possible pour les Bidoun d’acquérir la nationalité koweïtienne, en pratique, leur parcours est parsemé d’obstacles. En 2011, HRW décrivait la situation comme telle :

“Access to Kuwaiti nationality is regulated as a closely-guarded privilege rather than an essential right that serves as the gateway to other human rights. Current laws provide no clear and time-bound path by which individuals may apply for and acquire Kuwaiti citizenship. Statelessness has persisted in part because Kuwaiti nationality comes with a substantial package of economic and social entitlements including virtually guaranteed employment, free education at every level, free health care, housing grants, economic subsidies for food and other everyday commodities, and occasional monetary payouts such as the February 2011 monetary gift granted to all citizens.

Because of the economic benefits attached, granting citizenship has become a controversial and tightly restricted process. In this climate, the Bidun, who if naturalized would increase Kuwait’s population by at least eight percent, face an uphill battle in pursuing their claims. Instead, these claims have remained under the review of successive administrative bodies that have processed only a small fraction of applications, while restricting the population’s access to essential government documentation and services⁴¹.

Le Département d’État américain confirme les difficultés rencontrées par les Bidoun pour acquérir la nationalité koweïtienne, en raison de l’absence d’une voie d’accès claire à la nationalité, ainsi que de l’absence de compétence du pouvoir judiciaire en la matière :

“The law does not provide stateless persons, including the Bidoon, a clear path to acquire citizenship. According to the government, however, 813 Bidoon were granted citizenship between 2018 and 2019. The judicial system’s lack of authority to rule on the status of stateless persons further complicated the process for obtaining citizenship, leaving Bidoon with no access to the judiciary to present evidence and plead their case for citizenship.

(...)

⁴⁰ *Ibid*, p. 19.

⁴¹ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past, op.cit.*, p.17.

*According to Bidoon advocates and government officials, **many Bidoon were unable to provide documentation proving ties to the country sufficient to qualify for citizenship**. The government alleged that the vast majority of Bidoon concealed their “true” nationalities and were not actually stateless⁴².*

Dans son livre consacré aux Bidoun du Koweït, Claire BEAUGRAND confirme l'absence de possibilité de recours auprès du pouvoir judiciaire, et l'absence de critères cohérents, ce qui a pour conséquence qu'un nombre important de personnes continuent à revendiquer leur nationalité koweïtienne malgré une décision dans le sens contraire⁴³. Elle relève en outre l'absence de consistance dans l'application des conditions de naturalisation au fil du temps⁴⁴.

Le Home Office du Royaume-Uni confirme également le faible nombre de personnes qui ont pu accéder à la nationalité koweïtienne :

All Kuwaiti Bidoon are classed as illegal residents by the Kuwaiti state. However, Bidoon who were registered with the Executive Committee (the state body in charge of Bidoon) and subsequently had their nationality claims accepted by the government as Kuwaitis, were given Kuwaiti citizenship. The numbers are small, but these individuals are not stateless⁴⁵.

HRW indique par ailleurs que les Bidoun n'ont pas pu bénéficier de certaines mesures adoptées par les autorités en vue de l'acquisition de la nationalité koweïtienne par des étrangers :

*In March 2013 the Parliament passed a law to naturalize 4,000 “foreigners” in 2013, touting this as a measure to address the citizenship of Bidun. Activists in the Bidun community have said this measure has not benefitted their community, but is being used to grant citizenship to children born to Kuwaiti mothers and foreign fathers. **The government confirmed to Human Rights Watch that so far no Bidun had benefited from the law**. Some Bidun activists say that the real number of Bidun in Kuwait is closer to 240,000, reflecting the government’s failure to update its statistics⁴⁶.*

L'OFPRA et ISI (Institute on Statelessness and Inclusion) confirment enfin l'absence de progrès de la part des autorités koweïtiennes en matière d'octroi de la nationalité aux Bidoun :

« Malgré les efforts apparents sur le plan administratif afin d'apporter une réponse à la détermination des « sans-nationalités », Claire Beaugrand conclut qu'en réalité, « la ligne du gouvernement à l'égard des Bidoun reste inchangée ».

(...)

En dépit des quotas de naturalisation imposés chaque année par le Parlement, Human Rights Watch estime qu'en 2014, aucun Bidoun n'a pourtant pu bénéficier de la naturalisation. Les naturalisations ne concernent pour l'heure que les enfants nés

⁴² US Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: Kuwait*, p.18, <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kuwait/>

⁴³ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 84.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 86.

⁴⁵ UK Home Office, *Country Information and Guidance. Kuwait: Bidoons*, juillet 2016, p. 5, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/566157/CIG_-_Kuwait_-_Bidoons.pdf

⁴⁶ HRW, *World Report 2014*, pp. 567-568, https://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf

d'une mère koweïtienne et d'un père étranger (...), selon les militants de défense de la cause des Bidoun cités par Human Rights Watch »⁴⁷.

Et

*“There have been some developments since, for example allowing members of this population to access health care and education (although implementation of these initiatives have been contested³⁹), but **there has been no move towards offering them Kuwaiti citizenship**”⁴⁸.*

2.3. L'apatridie au Koweït

Selon le HCR, le Koweït comptait, à la moitié de l'année 2019, 92 000 personnes apatrides⁴⁹.

Le Koweït n'a ratifié ni la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides⁵⁰, ni la Convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie⁵¹⁵².

Les difficultés rencontrées pas les Bidoun du Koweït trouvent notamment leur source dans le fait que les autorités ne les considèrent pas comme des personnes apatrides⁵³. Celles-ci considèrent en effet que la plupart d'entre eux possèdent ou peuvent acquérir une nationalité étrangère⁵⁴.

Les explications fournies *supra*, et les sources consultées par NANSEN s'accordent toutefois pour dire que les Bidoun sont apatrides⁵⁵. En Belgique, l'apatridie des Bidoun du Koweït est également confirmée par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)⁵⁶.

À propos de l'apatridie des Bidoun du Koweït, l'OFPRA indique :

Les autorités koweïtiennes renvoient manifestement les Bidoun vers leur éligibilité à une autre nationalité dans le but d'éviter la régularisation des Bidoun. En octobre 2015, les autorités annoncent à la presse internationale que 7 243 « résident illégaux »

⁴⁷ OFPRA, Koweït. *Les Bidoun*, *op.cit.*, p. 12.

⁴⁸ ISI, *The World's Stateless Children*, janvier 2017, p. 103,

<http://children.worldsstateless.org/assets/files/worlds-stateless-full-report.pdf>

⁴⁹ UNHCR, *Mid-Year Trends 2019*, p. 29, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5e57d0c57/mid-year-trends-2019.html>. Selon le World Report 2019 d'HRW, ils étaient en 2019 au nombre de 100 000,

https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf. Dans son livre consacré aux Bidoun du Koweït, Claire BEAUGRAND explique toutefois les raisons pour lesquelles l'obtention des statistiques fiables est compliquée, et les différences qui existent entre les chiffres officiels et ceux avancés par les activistes Bidoun et certaines ONG, dont HRW (voyez BEAUGRAND, C., *op.cit.*, pp. 33-38).

⁵⁰ [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20%C3%A9t%C3%A9%20adopt%C3%A9e,IX\)1%20a%20par%20](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20%C3%A9t%C3%A9%20adopt%C3%A9e,IX)1%20a%20par%20)

⁵¹ [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20%C3%A9t%C3%A9%20adopt%C3%A9e,IX\)1%20a%20par%20](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20%C3%A9t%C3%A9%20adopt%C3%A9e,IX)1%20a%20par%20)

⁵² BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 28.

⁵³ Selon Claire BEAUGRAND, les Bidoun eux-mêmes se considèrent comme des ressortissants koweïtiens et sont réticents à l'idée d'un statut international qui jetterait le doute sur leurs appartenance koweïtienne (BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 28.)

⁵⁴ US Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: Kuwait*, p.18, <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kuwait/>

⁵⁵ ENS, *Stateless journeys, Statelessness in Kuwait.*, *op.cit.*; BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. xxiv. Voyez aussi, AL SHAREKH, Alanoud, auteur de la préface de cet ouvrage (p. xvvi).

⁵⁶ CGRA, COI FOCUS. *Koweït. Les Bidoun : statut et possibilité de retour*, 7 février 2014, p.18.

ont résolu leur statut d'apatride en déclarant leur « véritable nationalité » (Arabie Saoudite, Syrie, Irak, Jordanie, etc.)⁵⁷.

En 2014, les autorités koweïtiennes ont annoncé, suite à un accord avec les autorités des Comores, que les Bidoun pourraient acheter des passeports comoriens :

« En novembre 2014, le général Mazen Al Jarrah, sous-secrétaire au ministère de l'Intérieur koweïtien, a en effet annoncé par voie de presse que les Bidoun pourraient acheter des passeports comoriens, à la faveur d'un investissement économique passé entre les Comores et le Koweït. Les Bidoun pourraient ainsi régulariser leur situation et se voir délivrer un titre de séjour sur le fondement de la nationalité comorienne (...) »⁵⁸.

Bien que l'OFPPRA indique que cet accord n'est plus d'actualité, il reflète l'attitude générale des autorités du Koweït à l'égard, leur refus de considérer les Bidoun comme des apatrides et de leur donner accès à la nationalité koweïtienne. Cette attitude est également révélée par l'absence de ratification par le Koweït des deux conventions internationales précitées relatives à l'apatridie.

Malgré la position des autorités koweïtiennes à l'égard des Bidoun, ceux-ci sont apatrides, et le restent de génération en génération, car aucune disposition n'empêche que l'apatridie des parents se transmette à leurs enfants, ni ne protège les enfants nés apatrides :

“The discriminatory nationality provisions in Kuwaiti legislation and the lack of safeguards against children being born stateless have meant that statelessness has become an intergenerational issue in Kuwait. Statelessness can be passed down from a stateless father to a child, regardless of whether the mother is a Kuwaiti national and regardless of whether the child is born in Kuwait. The children and grandchildren of those who were not able to register initially as Kuwaiti citizens have therefore also been left stateless”⁵⁹.

Le HCR distingue les apatrides se trouvant dans leur « propre pays », de ceux se trouvant dans un contexte migratoire. À propos des premiers, il indique :

« Il s'agit notamment de personnes qui sont des résidents habituels de longue date d'un État, lequel est souvent leur pays de naissance (...). Leurs liens profonds avec l'État en question, qui va souvent de pair avec l'absence de liens avec d'autres pays, impose à l'État l'obligation politique et morale de faciliter leur intégration pleine et entière dans la société. Le fait que ces personnes soient apatrides dans leur « propre pays » résulte souvent d'un traitement discriminatoire dans l'élaboration et l'application des lois sur la nationalité. Certains se voient refuser la nationalité bien qu'ils soient nés et aient exclusivement résidé dans cet État (...).

Le statut qu'il convient d'accorder à ces personnes se trouvant dans leur « propre pays » est la nationalité de l'État en question (...) »⁶⁰.

⁵⁷ OFPPRA, Koweït. *Les Bidoun*, op.cit., p. 10 ; HRW, *Kuwait. Prisoners of the past.*, op.cit., pp.11 et 15; US Department of State, op. cit., p. 18.

⁵⁸ *Ibid.*, p.11; ISI, *The World's Stateless*, op.cit., p. 103; BEAUGRAND, C., op.cit., p.133.

⁵⁹ ENS, op.cit., p. 7.

⁶⁰ UNHCR, *Manuel sur la Protection des Apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, 2014, §164-165, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59a66b944>

Dans la mesure où les informations rassemblées par NANSEN et évoquées ici démontrent l'absence de volonté de la part des autorités du Koweït d'accorder la nationalité (voire même, dans certains cas, le moindre statut) aux personnes apatrides résidant sur son territoire, ces personnes doivent bénéficier d'une protection dans l'État vers lequel elles ont migré.

Lorsqu'elles se trouvent en Belgique, cela doit se traduire, en premier lieu, par la reconnaissance par les tribunaux de leur qualité d'apatride. En tant qu'État partie à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, la Belgique est en effet tenue d'identifier les apatrides relevant de sa juridiction et de leur permettre de bénéficier des normes de traitement appropriées prévue par la Convention⁶¹.

2.4. Accès des Bidouns du Koweït à leurs droits fondamentaux

L'absence de nationalité, voire même pour certains du moindre statut, expose les Bidoun du Koweït à de nombreuses violations de leurs droits fondamentaux, parmi lesquels le droit à la santé, le droit au travail, à la sécurité sociale, à l'éducation et la liberté de mouvement. L'accès aux documents d'identité et d'état civil leur est également souvent refusé. Les nombreuses discriminations dont ils sont victimes ont en effet des répercussions concrètes et graves sur leur vie quotidienne.

ENS indique à ce propos:

Nowadays, being a Bidoon in Kuwait means facing severe restrictions on access to fundamental rights and services. The human rights situation of the Bidoon has been reported on in an array of UN, civil society and other reports over the past decade. 43 Overall, the multitude of restrictions of rights faced by the Bidoon have resulted in most of them living in relative poverty and social segregation.44 The UK Home Office guidance considers undocumented Bidoon to face discrimination "so severe as to amount to persecution" such that "a grant of asylum would normally be appropriate", while the treatment of documented Bidoon is "not in general so severe as to amount to persistent and serious ill treatment". 45 However, both groups are stateless, in limbo and have severe impediments to accessing the most basic of rights.

Comme l'indique ENS, la situation des Bidoun du Koweït a déjà fait l'objet de l'attention des Nations-Unies. Ainsi, le Comité des Nations-Unies pour l'élimination de la discrimination (CERD) concluait en 2017 ;

27. Le Comité note que l'État partie a créé l'Office central chargé de la situation des résidents en situation irrégulière en vertu du décret no 467/2010 et que, selon les affirmations de la délégation, les apatrides jouissent des droits de l'homme sur un pied d'égalité avec les ressortissants koweïtiens ; de nombreux apatrides (Bidouns) ont obtenu la nationalité koweïtienne ces dernières années ; et de nombreuses personnes qui prétendent être apatrides au Koweït ont en fait la nationalité d'autres pays. Toutefois, il demeure profondément préoccupé par la situation des Bidouns, dont beaucoup vivent au Koweït depuis des générations mais sont considérés comme des « résidents en situation irrégulière » par l'État partie. Il se déclare

⁶¹ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, op.cit., §144.

*gravement préoccupé par les **informations persistantes selon lesquelles les Bidouns ne jouissent pas de l'égalité d'accès aux services sociaux, aux garanties d'une procédure régulière et à des documents d'état civil juridiquement valables, y compris les actes de naissance** (art. 2, 5 et 6)⁶².*

Plus récemment, dans son rapport destiné au Conseil des droits de l'Homme, le Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme a indiqué, à propos de la situation des Bidoun au Koweït :

61. Le Comité des droits de l'homme a pris note des mesures prises pour régulariser la situation des apatrides, ou Bidounes, qui étaient encore considérés par l'État partie comme une catégorie de résidents en situation irrégulière, et a constaté que certains avaient notamment pu acquérir la nationalité koweïtienne, que d'autres avaient été enregistrés et que beaucoup d'entre eux avaient désormais accès aux services sociaux. Néanmoins, le Comité s'est inquiété des lenteurs de la procédure d'octroi de la nationalité koweïtienne aux Bidounes, de la situation des Bidounes qui n'étaient toujours pas enregistrés et ne pouvaient ni se faire délivrer des documents d'état civil, ni bénéficier des services sociaux nécessaires ; des restrictions imposées aux Bidounes pour ce qui est de l'exercice de leur droit à la liberté de circulation, de réunion pacifique, d'opinion et d'expression ; et du projet de l'État partie qui envisageait de leur proposer d'acquérir la « citoyenneté économique » d'un autre pays en échange d'un permis de séjour permanent au Koweït⁸² .

62. Le même Comité a recommandé au Koweït d'accélérer la procédure d'octroi de la nationalité koweïtienne aux Bidounes, selon qu'il convenait ; de garantir le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité ; d'enregistrer tous les Bidounes résidant au Koweït et leur assurer à tous, sans discrimination, l'accès aux services sociaux ; de veiller à ce que les Bidounes puissent exercer leur droit à la liberté de circulation, de réunion pacifique, d'opinion et d'expression⁶³.

NANSEN examine ci-dessous plus en détails les questions suivantes : l'accès aux documents, aux soins de santé et à l'emploi. La question de l'accès à l'éducation est abordée dans le chapitre suivant, consacré à la situation spécifique des enfants.

2.4.1. Accès aux documents

Les sources consultées par NANSEN et les explications fournies ci-dessus montrent qu'une distinction peut être faite entre les Bidoun enregistrés auprès des autorités, qui ont accès, à certaines conditions, à certains documents (état civil, voyage), et ceux qui ne sont pas enregistrés⁶⁴, à qui aucun document n'est délivré. Toutefois, même l'accès des Bidoun enregistrés aux documents dépend du bon vouloir de l'administration, et dans certains cas,

⁶² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant le rapport du Koweït valant vingt et unième et vingt-quatrième rapports périodiques*, 19 septembre 2017, CERD/C/KWT/CO/21-24, §27,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fKWT%2fCO%2f21-24&Lang=en

⁶³ Conseil des droits de l'homme, *Compilation concernant le Koweït. Rapport du Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme*, A/HRC/WG.6/35/KWT2, §61-62, <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/35/KWT/2>

⁶⁴ Ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils ont acquis ou peuvent acquérir la nationalité koweïtienne.

est conditionné au fait qu'ils admettent posséder une autre nationalité. Ainsi, selon le Minority Rights Group International:

Some Bidoon, especially those in possession of 1965 census papers, have been able to obtain green-coloured identity or 'reference' cards (bitaqaat muraja'a). Others, whom the government considers to have foreign origins or whose backgrounds need to be investigated further, have received yellow or red cards. The 'reference' or 'identification' cards can be used for limited purposes, such as registering for private schools or health insurance. They are not, however, comparable to the civil ID cards issued to Kuwaiti citizens and legal residents, and some Bidoon feel that the colour coding system is stigmatizing. On the other hand, Bidoon who have not received reference cards are in an even more precarious situation, being excluded from accessing the most basic rights and facing the constant risk of arrest.

Bidoon with reference cards are required to request permission from the Central System to Resolve Illegal Residents' Status (informally known as the Central System, or Al-Jihaz Al-Markezi, in Arabic) in order to obtain basic forms of civil documentation, such as birth, marriage and death certificates. However, Bidoon who request documentation are often met with refusal on the grounds that the government has intelligence suggesting they have other nationalities. Others have told human rights groups that they faced requests for bribes for the provision of such documentation. Many are then told to 'resolve their status' by confirming their other nationality in order to obtain the civil documentation requested. However, by doing so they would forfeit any future claims to Kuwaiti citizenship⁶⁵.

Les difficultés rencontrées par les Bidoun pour obtenir des documents sont confirmées par Human Rights Watch, qui décrit par ailleurs les conséquences de l'absence de documents sur leur vie quotidienne (droit au travail, au mariage, à l'enregistrement à la naissance, droit à la liberté de mouvement et possibilité de voyager)⁶⁶.

Le Home Office du Royaume-Uni confirme que la délivrance de documents, d'état civil notamment, aux Bidoun enregistrés auprès des autorités est conditionnée à la renonciation à l'acquisition de la nationalité koweïtienne⁶⁷ :

"According to the official booklet published by the Central System, it takes particular care in facilitating the regularisation of Bidoon status, by granting them a legal resident permit of five years. To do so, it opened a special branch in Mubarak al Kabir area on 6 May 2012 and since then up until February 2013, it claimed it registered the regularisation of 2,969 persons, most of them from Saudi Arabia (2,130 cases).61 6.1.5

The benefits granted to illegal residents who are registered with the Central System are as follows:

- (i) *Free treatment for illegal residents through the Charitable Fund for the Health Care of Needy Residents of Kuwait.*

⁶⁵ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon*, op.cit. HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, op.cit., pp.25-26.

⁶⁶ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, op.cit., p.25.

⁶⁷ UK Home Office, *Country Information and Guidance. Kuwait: Bidoons*, op.cit., pp.22-23; US Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: Kuwait*, p.18, <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kuwait/>

- (ii) Free education for the children of illegal residents through the Charitable Fund for the Education of Needy Children of Kuwait.
 - (iii) Issuance of birth certificates for the children of illegal residents **that list nationality as “non-Kuwaiti.”**
 - (iv) Issuance of death certificates for illegal residents **that list nationality as “non-Kuwaiti.”**
 - (v) Issuance of marriage contracts for illegal residents **that list nationality as “non-Kuwaiti.”**
 - (vi) (vi) Issuance of divorce certificates for illegal residents **that list nationality as “non-Kuwaiti.”**
 - (vii) (vii) Issuance of driver’s licenses for illegal residents **that list nationality as “non-Kuwaiti.”**
- (...). »

Les Bidoun sont également privés de la possibilité de quitter légalement le Koweït, car seuls ceux qui sont enregistrés peuvent prétendre à un passeport, dont la délivrance est toutefois soumise à l’accord du « Bidoun Committee ». Selon HRW⁶⁸ :

Pursuant to Article 17 of Law No.11 of 1962 concerning passports (the “Passports Law”), the Kuwaiti government theoretically issues travel documents in the form of “temporary passports” to Bidun who hold security cards. In practice, however, the Passports Authority currently grants Bidun such temporary passports only to travel for education, medical treatment, or religious pilgrimage. Typically, these remain valid only for the trip cited in an individual’s application.

(...)

Individuals seeking passports must obtain clearance from the Bidun committee.

(...)

Bidun who do not hold security cards from the committee cannot receive even temporary passports.

Toujours selon le Home Office britannique :

“According to the FCO, travel documents are not issued routinely to Bidoon, so many have no means of leaving Kuwait. However, some Bidoon are given temporary travel document under Article 17 of the Kuwaiti Nationality Law which allows the issue of a Kuwaiti travel document to any person deemed to require it. (...)

*(...) The place of birth is usually given as Undefined/Kuwait. The key difference between an Article 17 document and a Kuwaiti passport is being that **Article 17 documents do not confer nationality on the holder**. They are issued only within Kuwait (i.e. not at diplomatic missions outside Kuwait) and have to be renewed through the Ministry of the Interior.*

According to the Kuwaiti Passport Office all Kuwaiti travel documents, including Article 17, allow re-entry into Kuwait as long⁶⁹ as they are within their validity date. But the situation

⁶⁸ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past, op.cit.*, pp.29-30.

⁶⁹ UK Home Office, *Country Information and Guidance. Kuwait: Bidoons, op.cit.*, p.28.

is more complex and fluid than this suggests with some Article 17 documents bearing different endorsements”.

Enfin, bien que les enfants Bidoun doivent en théorie être enregistrés à la naissance, cela n'est pas automatique : les parents doivent disposer d'une carte valide (review card). Même dans cette hypothèse, l'enregistrement n'est pas garanti⁷⁰.

S'agissant en particulier des actes de naissance, HRW indique :

“Article 7 of the Convention on the Rights of the Child (CRC) (ratified by Kuwait on October 21, 1991) states that “the child shall be registered immediately after birth and shall have... the right to acquire a nationality,” and requires that state parties “ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.”⁶⁵ However, six interviewees told Human Rights Watch that their children born after 1996 (when the Committee for Illegal Residents' Affairs was established) did not have birth certificates – a finding unchanged since our 2000 report, which stated that “the majority of the Bidun... face tremendous difficulties in obtaining birth certificates”⁷¹.

2.4.2. Accès aux soins de santé

La situation juridique et administrative des Bidoun a également des conséquences sur leur accès aux soins de santé. Ici encore, une distinction est faite entre les personnes enregistrées auprès des autorités et celles qui ne le sont pas. Bien que les premières puissent s'affilier à une assurance via un programme géré par gouvernement, elles n'ont pas accès aux mêmes types de soins que les ressortissants du Koweït, car l'assurance en question ne couvre pas tous les types de traitements:

“Bidun who carry security cards can purchase low-cost health insurance through a government-administered program. However several Bidun interviewed by Human Rights Watch said that this insurance did not adequately cover their health care costs and that they could not afford medication or surgery recommended by medical professionals. Bidun without security cards reported that they were denied access to government clinics and hospitals altogether⁷²”.

À défaut d'avoir accès aux hôpitaux publics, les Bidoun sont contraints de s'adresser à des hôpitaux privés, que beaucoup n'ont pas les moyens de payer :

Selon le Minority Rights Group International:

“In terms of healthcare, Bidoon can purchase low-cost insurance plans from the government that allow them to be treated in public hospitals. However, these health plans exclude many types of tests, medications and operations. Moreover, Bidoon without reference cards can be refused care altogether at

⁷⁰ LANDINFO, Country of Origin Information Centre, Query Response. *Kuwait: the Biduns' review cards*, op.cit., p. 7.

⁷¹ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, op.cit., p. 26. Les autres problèmes rencontrés par les enfants Bidoun sont discutés dans le chapitre 5.

⁷² HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, op.cit., pp.39.

government hospitals. The only other option for undocumented Bidoon is to attend one of the private hospitals, which are prohibitively expensive for many⁷³.

2.4.3. Accès à l'emploi

La discrimination dont sont victimes les Bidoun du Koweït se traduit également en matière d'accès à l'emploi. Bien que certains soient employés par les autorités (sans toutefois bénéficier des mêmes avantages ni de la sécurité ou du salaire offerts aux ressortissants du Koweït et aux autres travailleurs étrangers), beaucoup travaillent de manière informelle. Leurs moyens de subsistance sont également instables dans ce secteur, dans la mesure où leur (absence de) statut les empêche d'obtenir les autorisations nécessaires pour exercer leur activité, et dans la mesure où ils sont privés de la possibilité d'accéder à la propriété :

“Regardless of their level of education, Bidoon face discrimination in employment by virtue of their ‘illegal’ status. Although many government ministries hire Bidoon, this is generally on the basis of ‘remuneration for work’ contracts which offer little job security and none of the benefits provided by law to citizens and expatriate workers, such as paid sick leave, annual leave, and pensions. Moreover, in both the public and private sectors, salaries offered to Bidoon are generally lower than those offered to citizens and expatriate workers. In reality, many Bidoon are forced to earn a living in the informal sector, such as by selling fruits and vegetables on the street. However, since they cannot obtain commercial licenses or own property, they are at constant risk of being arrested or having their goods confiscated for operating businesses illegally”⁷⁴.

HRW indique:

*Under Kuwaiti law **only those with legal resident or citizen status can legally hold employment**.¹¹² Without the ability to prove either Kuwaiti or foreign nationality the Bidun may not legally hold jobs in Kuwait regardless of their status as security card holders. While the government has carved out limited exceptions and allowed Bidun to hold certain government jobs, Bidun interviewed for this report told Human Rights Watch that **their status had created significant hurdles to finding employment**⁷⁵.*

3. Intérêt supérieur de l'enfant

3.1. Principes consacrés par la Convention internationale des droits de l'enfant

Saisis d'une demande de reconnaissance du statut d'apatride introduite par une famille avec des enfants mineurs, les tribunaux devront être particulièrement attentifs à leur intérêt supérieur, et aux conséquences spécifiques de l'apatridie liée à leur âge.

⁷³ Minority Rights Group International, Countries, *Kuwait. Bidoon, op.cit.* Voyez aussi OFPRA, Koweït. *Les Bidoun, op.cit.*, p. 13.

⁷⁴ Minority Rights Group International, Countries, *Kuwait. Bidoon, op.cit.*

⁷⁵ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past, op.cit.*, p.37.

Conformément à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (« CIDE »)⁷⁶, « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Selon le Comité des droits de l'enfant, « ce principe s'applique à toutes les décisions concernant les enfants et doit être accompagné de mesures efficaces tendant à protéger leurs droits et à promouvoir leur survie, leur croissance et leur bien-être »⁷⁷.

L'article 7 de la même Convention consacre le droit de chaque enfant d'être enregistré à sa naissance et d'acquérir une nationalité. La portée de cette disposition a été également précisée par le Comité des droits de l'enfant⁷⁸ :

25. (...) Le Comité note que l'enregistrement de tous les enfants à la naissance reste un défi majeur pour beaucoup de pays et de régions. **Cette situation peut donner à l'enfant le sentiment qu'il ne possède pas d'identité personnelle, ou l'empêcher de bénéficier des prestations de base auxquelles il a droit en matière de santé, d'éducation et de protection sociale (...).**

L'article 24 de la CIDE garantit le droit à la santé, et l'article 27 un niveau de vie suffisant. L'article 28 garantit le droit à l'éducation, et oblige notamment les États parties à rendre l'enseignement primaire gratuit et obligatoire pour tous.

Enfin, l'article 2, particulièrement important dans le contexte du Koweït, au regard des informations présentées ci-dessus, consacre le principe de non-discrimination et oblige les États parties « à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, **sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation** ».

3.2. Impact particulier de l'apatridie sur les enfants

L'impact de l'apatridie sur les enfants est par ailleurs largement documenté.

Ainsi, selon le HCR, « *not being recognized as a national of any country can create insurmountable barriers to education and adequate health care and stifle job prospects. It reveals the devastating psychological toll of statelessness and its serious ramifications not only for young people, whose whole futures are before them, but also for their families, communities and countries* »⁷⁹. En outre, le fait pour un enfant d'être privé de nationalité est

⁷⁶ Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>. La Convention a été ratifiée par le Koweït le 21.10.1991.

⁷⁷ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°7 (2005). Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance, 20 septembre 2006, CRC/C/GC/Rev.1, §13, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observation%20Generale_7_2005_FR.pdf

⁷⁸ https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observation%20Generale_7_2005_FR.pdf

⁷⁹ UNHCR, *I am here, I belong. The urgent need to end childhood statelessness*, novembre 2015, https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/EN_2015_IBELONGReport_ePub17.pdf

souvent étroitement lié à des sérieuses violations des droits de l'homme ainsi qu'à de profondes souffrances :

*Though nationality does not, on its own, guarantee wellbeing or enjoyment of the constituent elements of a safe and rights endowed life, its absence is strongly correlated with serious rights violations and profound human suffering*⁸⁰.

L'UNICEF a également décrit les conséquences sévères de l'apatridie sur les enfants :

*Stateless children are not recognized as nationals by any State's domestic law. Children who are stateless feel the impact in their daily lives in profound ways. **Discrimination based on statelessness, including limited access to critical services such as education and health care, can expose children to protection risks including violence, abuse, trafficking and other forms of exploitation.** As they lack civil documentation, stateless children and their families face the **risk of arrest and detention**. Living in limbo and constant uncertainty, in the absence of a legal status, also bears a **detrimental psychological impact** for stateless children and their families*⁸¹.

Dans le cadre de la procédure de détermination de l'apatridie, ces principes doivent être traduits dans des garanties procédurales. Outre les garanties procédurales qui s'appliquent à toute demande de reconnaissance du statut d'apatride⁸², le HCR a défini une série de garanties supplémentaires destinées à des groupes spécifiques, parmi lesquels figurent les enfants :

*Les enfants, en particulier les enfants non accompagnés, peuvent avoir beaucoup de mal à communiquer les éléments essentiels relatifs à leur nationalité. **Les États qui instaurent des procédures de détermination de l'apatridie doivent prendre en compte le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'ils considèrent le statut au regard de la nationalité et la nécessité d'une protection des enfants contre l'apatridie.***⁷² *Les garanties supplémentaires de procédure et de preuves pour les demandeurs enfants comprennent notamment un **traitement prioritaire de leur dossier**, la mise à disposition de représentants légaux, d'examineurs et d'interprètes dûment formés aux entretiens avec des enfants, et une **prise en charge plus importante de la charge de la preuve par l'État***⁸³.

Outre qu'ils subiront tout au long de leur vie les conséquences de l'apatridie déjà décrites ci-dessus, et qu'ils risquent de transmettre leur apatridie à leurs propres enfants. Les enfants Bidoun du Koweït, en raison de leur statut d'enfant, sont particulièrement affectés par les conséquences de l'absence de nationalité (ou d'un quelconque statut). Est ici examinée plus en détails la question de leur accès à l'éducation.

3.2.1. Accès à l'éducation pour les enfants Bidoun au Koweït

⁸⁰ BABBAH, Jacqueline, "The importance of nationality for children", in ISI, *The World Stateless*, janvier 2017, p.118, <http://children.worldstateless.org/assets/files/worlds-stateless-full-report.pdf>.

⁸¹ UNICEF, *Ending Childhood Statelessness in Europe*, p. 1, <https://www.unicef.org/eca/media/5941/file/Ending%20childhood%20statelessness%20in%20Europe%20UNICEF-UNHCR.pdf>

⁸² UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, op.cit., §71.

⁸³ *Ibid.*, §119.

Au Koweït, l'accès aux écoles publiques est interdit aux enfants Bidouns, car ils ne sont pas considérés comme des ressortissants du pays. En conséquence, ils sont contraints de fréquenter des écoles privées, dont les parents doivent supporter, à tout le moins, une partie des coûts, et où est dispensé un enseignement de moindre qualité. Cette situation a un impact encore plus important sur les filles, qui risquent d'être privées d'éducation, pour des raisons financières. Enfin, l'université n'est accessible qu'à un nombre très limité de Bidoun, et sous réserve de l'accord du « Système central » :

*“Since they are not recognized as Kuwaiti citizens, **Bidoon children do not have the right to attend public schools.** However, most children are able to receive an **education through private schools.** The parents are normally expected to pay 30 per cent of the school fees while the remainder is covered by charitable foundations, both public and private. **Bidoon families may send girls to school every other year in order to afford to send a male sibling every year.** Although this arrangement is certainly an improvement upon the situation of the late 1980s and 1990s, when many Bidoon children, especially girls, were excluded from education entirely, **it remains the case that girls are more likely to miss out on education than boys.***

***It has been pointed out that private schools in Kuwait generally offer a much lower standard of education than public schools.** Moreover, until the 2013-2014 academic year, Bidoon were not permitted to attend Kuwait University. Now, the university accepts a maximum quota of 100 Bidoon students per year, but they must have achieved a high school average of 90 per cent and obtain security clearance from the Central System to Resolve Illegal Residents' Status⁸⁴.*

Cet état de fait est confirmé par le Département d'État américain, qui précise que la situation contraint certains parents à faire travailler leurs enfants plutôt que de les inscrire à l'école :

*« The restriction on identification cards also resulted in some Bidoon children not being able to register for public school and **instead working as street vendors to help support their families.** Since citizen children were given priority to attend public school, many Bidoon children whose families could afford it enrolled in substandard private schools⁸⁵.*

ENS confirme ces éléments, ainsi que le lien entre l'accès limité à l'éducation pour les Bidoun et l'apatridie :

***Education of Bidoon children is heavily restricted as a result of their statelessness.** Bidoon children do not have the right to attend public schools since they are not considered Kuwaiti citizens. Many Bidoon children, particularly Bidoon girls, were entirely excluded from education in the 1980s and 1990s. **Nowadays, most Bidoon children do receive at least a basic primary education through private schools, but no state funding is provided and so this system is reliant on the support of charitable foundations.**⁴⁶ These private schools are also reportedly often of a **lower standard than public schools** and, additionally, Bidoon students were excluded from Kuwait University up until the academic year of 2013-2014. From 2014 onwards, a maximum of 100 Bidoon students are now accepted per year, if they satisfy various conditions. **However, the vast majority are still excluded.**⁴⁷ **Bidoon girls face intersectional discrimination,** marginalised first by the Kuwaiti state for being*

⁸⁴ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon*, op.cit

⁸⁵ US Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: Kuwait*, p.19, <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kuwait/>

*Bidoon, and second by their own Bidoon community for being female, with the education of Bidoon boys being prioritised over girls when funds are limited within families*⁸⁶.

Les discriminations dont sont victimes les enfants Bidoun au Koweït, notamment en matière d'éducation et d'enregistrement des naissances ont été dénoncées par le Comité des droits de l'enfant⁸⁷ :

*27. Le Comité prend note avec appréciation de la création en 2010 de l'Agence centrale chargée de l'examen de la situation des personnes en situation irrégulière, de la délivrance de certificats de naissance à certains enfants bidouns et des assurances données par la délégation selon lesquelles la situation des familles bidounes sera réglée dans les cinq prochaines années. **Il est toutefois vivement préoccupé par la discrimination persistante à l'égard des enfants bidouns, dont une grande partie sont privés de leurs droits fondamentaux – en particulier le droit d'être enregistrés à la naissance et d'avoir accès à des soins de santé, à des services sociaux et à l'éducation** – et vivent dans des conditions précaires dans l'État partie, en violation constante de l'article 2 de la Convention.*

(...)

*63. Le Comité salue les réalisations de l'État partie dans le domaine de l'éducation. **Il note toutefois avec préoccupation que les enfants bidouns ne peuvent pas être scolarisés dans les écoles publiques et que nombre d'entre eux continuent d'être privés du droit à l'éducation**, car les aides publiques pour l'accès aux écoles privées sont refusées aux enfants bidouns qui échouent à leurs examens et à ceux dont les parents ont un casier judiciaire chargé pour des informations liées à la sécurité, et que **ces aides sont de toute manière insuffisantes pour permettre à tous les enfants d'une même famille bidoune d'être scolarisés**. De plus, le Comité note avec préoccupation que la qualité de l'enseignement dans les écoles réservées aux enfants bidouns est inférieure à la normale.*

(...)

*70. Le Comité salue l'adoption du Code du travail dans le secteur privé (loi no 6 de 2010), qui interdit l'emploi d'enfants de moins de 15 ans. Il note cependant avec préoccupation que, **du fait de la marginalisation de leurs familles, les enfants bidouns abandonnent l'école pour travailler dans la rue ou être placés comme domestiques**.*

4. Conclusion

Les informations récoltées par NANSSEN et présentées ici démontrent que les Bidoun du Koweït devront généralement être reconnus comme apatrides. Elles révèlent que leur apatridie est le fruit d'une politique délibérée de discrimination menée par les autorités koweïtiennes, qui refusent de les considérer comme des ressortissants. La loi koweïtienne en

⁸⁶ ENS, *Stateless journeys. Kuwait, op.cit.* Voyez également HRW, *Prisoners of the Past, op.cit.*, pp.32-33 et OFPRA, *op.cit.*, p. 13.

⁸⁷ Comité des droits l'enfant, *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Koweït, adoptées par le Comité à sa soixante-quatrième session, CRC/C/KWT/CO/2, 29 octobre 2013, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/479/69/PDF/G1347969.pdf?OpenElement>*

matière de nationalité et son application aux Bidoun sont en effet discriminatoires, malgré qu'ils y résident depuis des décennies. En outre, la procédure d'obtention de la nationalité manque de transparence et est laissée à l'appréciation discrétionnaire d'une administration spécialement en charge des questions liées au statut des Bidoun, qui sont par ailleurs privés de la possibilité de saisir le pouvoir judiciaire en cas de rejet de leur demande.

En raison de leur apatridie, qui n'est pas reconnue par les autorités du Koweït, et du statut de « résidents illégaux » de nombre d'entre eux, les Bidoun sont privés d'accès à leurs droits fondamentaux. C'est en particulier le cas des enfants, qui subissent encore davantage que les adultes les conséquences de l'apatridie, et sont privés de la jouissance de droits consacrés par la CIDE.

Dans la mesure où une solution à cette situation ne semble pas pouvoir être trouvée au Koweït, c'est en Belgique qu'il doit y être remédié, en commençant par la reconnaissance de leur qualité d'apatride.