



PROFIL NANSEN 22-2

**Le besoin de protection internationale
d'une famille de Bidoun originaires du
Koweït**

Le profil NANSEN est un outil thématique destiné aux praticiens du droit et aux avocats qui assistent les demandeurs d'asile. Le profil NANSEN analyse le profil spécifique d'une personne ayant besoin d'une protection internationale et compile la jurisprudence actuelle et les informations de terrain.

Auteure : Valérie Klein
Rédaction finale : Julie Lejeune et
Kristel Shannon

NANSEN – Demande de protection internationale d’une famille de Bidoun originaires du Koweït

Table des matières

1. L’apatridie et la Convention de Genève de 1951	4
1.1. Le refus d’accès à la nationalité en tant qu’acte de persécution	4
1.2. Les conséquences de l’apatridie	7
1.2.1. Droits sociaux et économiques	8
2. L’apatridie sous l’angle des droits de l’enfant	10
2.1. La Convention relative aux droits de l’enfant et la crainte de persécution	10
2.2. Les droits spécifiques des enfants	12
2.2.1. Droit à l’éducation	13
2.2.2. Droit à la survie et au développement	14
2.2.3. Enregistrement à la naissance et accès à la nationalité	14
2.3. Impact de l’apatridie sur les enfants	15
3. La situation des Bidoun du Koweït	16
3.1. Contexte	16
3.2. L’apatridie au Koweït	19
3.2.1. État des lieux	19
3.2.2. Conséquences : violation des droits sociaux et économiques des Bidoun	20
3.2.3. Conséquence de l’apatridie : accès aux documents d’identité et d’état civil	26
3.3. Jurisprudence d’autres États relative à la situation des Bidoun du Koweït	27
4. Conclusion	31

Résumé

Le refus d'accès à la nationalité, lorsqu'il a pour conséquence l'apatridie, peut constituer un acte de persécution au sens de la Convention de 1951. C'est notamment le cas lorsque des groupes entiers de la population d'un État sont privés d'accès à la nationalité. Dans une telle hypothèse, la question de la persécution doit notamment être analysée sous l'angle de la non-discrimination.

Les Bidoun originaires du Koweït sont pour la plupart privés de leur droit à une nationalité, et sont dès lors apatrides. En raison de leur apatridie, ils font face à de nombreuses violations de leurs droits sociaux et économiques, tels que le droit à la santé, à l'emploi et à l'éducation, et sont privés de documents d'état civil. L'apatridie a des conséquences spécifiques pour les enfants Bidoun, dont il y a lieu de tenir compte dans l'appréciation de leur besoin de protection internationale, à la lumière notamment de principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ce profil analyse le besoin de protection internationale d'une famille de Bidoun originaires du Koweït. Dans un premier temps, NANSÉN examine les hypothèses dans lesquelles l'apatridie peut être considérée comme une forme de persécution au sens de la Convention de Genève de 1951, ainsi que les conséquences de l'apatridie en matière d'accès aux droits sociaux et économiques. NANSÉN analyse ensuite les conséquences spécifiques de l'apatridie sur les enfants, notamment sous l'angle de la Convention internationale des droits de l'enfant. La troisième partie examine en détails la situation des Bidoun du Koweït, sur la base d'informations objectives, et fournit un aperçu de jurisprudence d'autres États relative à leur besoin de protection internationale.

1. L'apatridie et la Convention de Genève de 1951

1.1. Le refus d'accès à la nationalité en tant qu'acte de persécution

Le refus d'accès à la nationalité, lorsqu'il a pour conséquence l'apatridie, peut constituer un acte de persécution au sens de la Convention de 1951. C'est notamment le cas lorsque des groupes entiers de la population d'un État sont privés d'accès à la nationalité. Dans une telle hypothèse, la question de la persécution doit notamment être analysée sous l'angle de la non-discrimination. Plusieurs conventions internationales interdisent la discrimination en matière d'accès à la nationalité.

Conformément à l'article 5, d), iii) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale:

« Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

(...)

d) Autres droits civils, notamment :

(...)

*iii) **Droit à une nationalité ; »***

Conformément à l'article 1(3) de la même Convention :

*3. Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les **dispositions législatives des Etats parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière.***

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a précisé la portée des obligations des États parties à la Convention en matière d'accès à la nationalité¹. Ils doivent notamment :

*« 13. **Veiller à ce que des groupes particuliers de non-ressortissants ne subissent pas des discriminations en matière d'accès à la citoyenneté ou de naturalisation, et accorder l'attention requise aux éventuels obstacles à la naturalisation des résidents de longue date ou des résidents permanents ;***

*14. **Reconnaître que la privation de citoyenneté en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique est une violation des obligations des États parties d'assurer la jouissance sans discrimination du droit à une nationalité ; »***

¹ Recommandation générale XXX concernant la discrimination contre les non-ressortissants (2005), disponible sur https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=en

L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après PIDCP) contient une interdiction générale de discrimination :

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

Une interdiction de la discrimination en matière d'accès à la nationalité à l'égard des femmes est en outre édictée à l'article 9(1) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes :

1. Les Etats parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. *Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari.*

Enfin, l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant indique :

« 1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux.

2. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en oeuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride ».

L'article 2 (1) de la même Convention stipule :

1. Les Etats parties s'engagent 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.

Bien que les questions liées à la nationalité relèvent en principe du pouvoir souverain des États, il se déduit des ces différentes dispositions que le droit international pose certaines limites à leur pouvoir discrétionnaire en la matière, notamment via l'interdiction de législations discriminatoires :

“Coupled with the well accepted jus cogens status of racial discrimination, it is difficult to sustain the argument that citizenship laws that exclude a certain group based on race or ethnicity could be justified as within the sovereign discretion of the state”².

² FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, Oxford, 2019, pp. 148-149. Voyez également EDWARDS, A., “The meaning of nationality in international law in an era of human rights. Procedural and substantive aspects”, in EDWARDS, A. and VAN WAAS, L (eds), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, 2014, pp. 25-26.

Et

*In sum therefore, while it remains the case that it is difficult to point to an absolute right to nationality in international law, **where there is evidence of discrimination on a protected ground in formulating nationality laws, human rights obligations are engaged.** In light of the well-entrenched refugee law doctrine that persecution is constituted by the sustained or systemic violation of human rights norms, such norms must be considered in the context of refugee status determination where denial of nationality is relevant³.*

Le Guide des procédures et critères du HCR fournit également des indications sur la manière dont des discriminations doivent être appréhendées dans la cadre de l'application de la Convention de Genève⁴ :

*« 54. Dans de nombreuses sociétés humaines, les divers groupes qui les composent font l'objet de différences de traitement plus ou moins marquées. Les personnes qui, de ce fait, jouissent d'un traitement moins favorable ne sont pas nécessairement victimes de persécutions. **Ce n'est que dans des circonstances particulières que la discrimination équivaudra à des persécutions. Il en sera ainsi lorsque les mesures discriminatoires auront des conséquences gravement préjudiciables pour la personne affectée, par exemple de sérieuses restrictions du droit d'exercer un métier, de pratiquer sa religion ou d'avoir accès aux établissements d'enseignement normalement ouverts à tous.***

*55. Lorsque les mesures discriminatoires ne sont pas graves en elles-mêmes, elles peuvent néanmoins amener l'intéressé à craindre avec raison d'être persécuté si elles provoquent chez lui un sentiment d'appréhension et d'insécurité quant à son propre sort. **La question de savoir si ces mesures discriminatoires par elles-mêmes équivalent à des persécutions ne peut être tranchée qu'à la lumière de toutes les circonstances de la situation.** Cependant, il est certain que la requête de celui qui invoque la crainte des persécutions sera **plus justifiée s'il a déjà été victime d'un certain nombre de mesures discriminatoires telles que celles qui ont été mentionnées ci-dessus et que, par conséquent, un effet cumulatif intervient.**⁸ »*

Lors de l'analyse d'une crainte de persécution fondée sur une discrimination en matière d'accès à la nationalité, il faut avoir égard non seulement à la législation, mais également à son application en pratique⁵. Comme l'indique le HCR dans le Manuel sur la protection des apatrides⁶ :

*23. 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 en particulier** ainsi que l'analyse de toute décision d'appel/de recours pouvant avoir eu une incidence sur le statut de la personne concernée.¹⁶ **Il s'agit là d'une question faisant intervenir des éléments à la fois de droit et de fait.***

³ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, op.cit., pp. 149-150.

⁴ UNHCR, *Guides des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, § 54-55, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f7fa383/guide-procedures-criteres-appliquer-determiner-statut-refugie-regard-convention.html>

⁵ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, op.cit., pp. 149-150.

⁶ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, § 23-24, disponible sur <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=59a66b944>

24. Cette approche de l'examen de la position d'un individu dans la pratique peut aboutir à une conclusion différente de celle découlant d'une analyse purement formaliste de l'application de la législation d'un pays sur la nationalité aux cas individuels. Un État peut ne pas suivre la lettre de la législation dans la pratique, allant même jusqu'à ignorer sa substance. La référence à la « législation » dans la définition de l'apatride énoncée à l'Article 1(1) couvre donc des situations où le droit écrit est substantiellement modifié dans la pratique.

Le HCR identifie la discrimination sur la base de l'ethnie, la race, la religion ou de la langue comme une cause récurrente de l'apatridie :

“Discrimination on the basis of ethnicity, race, religion or language is a recurrent cause of statelessness globally. In some cases discrimination against minorities is prescribed by law: at least 20 countries maintain nationality laws in which nationality can be denied or taken away in a discriminatory manner.(2) Instances of mass deprivation of nationality on grounds of ethnicity or race have continued to occur in recent decades. More frequently, discrimination is based on formal or informal policies and practices that affect certain groups disproportionately. Statelessness can exacerbate the exclusion that minorities already face, further limiting their access to education, health care, legal employment, freedom of movement, development opportunities and the right to vote. It creates a chasm between affected groups and the wider community, deepening their sense of being outsiders: of never belonging. Left unaddressed, the protracted exclusion of stateless minorities can build resentment, fear and - in the most extreme cases - lead to persecution, displacement, instability and insecurity”⁷.

En conclusion, l'apatridie peut être considérée comme une forme de persécution pouvant justifier la protection internationale lorsqu'elle est le résultat de discrimination :

“A third key issue identified in our analysis of cases concerning denial of nationality is whether, even if the denial is found to violate international human rights norms, the denial of nationality is alone capable of constituting persecution – particularly given the need for a forward-looking assessment – or must be supplemented by other consequential forms of rights violations in order to constitute persecution.

There is significant authority that suggests that ‘the denial of citizenship by reason of nationality, race, religion, or membership of a particular social group may constitute persecution’. Bearing this in mind, courts in several jurisdictions have been willing to recognize that the denial of nationality may amount to persecution if it is on Refugee Convention ground and its effects are particularly serious⁸.

1.2. Les conséquences de l'apatridie

Les personnes apatrides, privées d'accès à la nationalité de leur pays de résidence en raison de législations et/ou de politiques discriminatoires, sont également victimes d'autres violations de leurs droits, liées à l'absence de nationalité, et qui peuvent également, à elles seules ou cumulativement, être constitutives de persécutions au sens de la Convention de Genève :

“If returned to their country of last habitual residence, some stateless persons face almost insurmountable obstacles to securing access to their rights, including birth certificates and other identity documents, education, worker rights, health care,

⁷ UNHCR, “This is our home”. Stateless minorities and their search for citizenship, disponible sur https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf

⁸ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, op.cit., p. 155.

freedom from arbitrary detention, family unity, and freedom of movement. Many also face severe discrimination, threat of detention, and vulnerability to exploitation⁹.

Dans le cadre de la présente analyse, NANSEN a choisi de se pencher en particulier sur les violations de droits sociaux et économiques des personnes apatrides, en raison de leur situation d'apatridie. Cela ne signifie pas pour autant que les personnes apatrides, en ce comprise la population Bidoun du Koweït, ne sont pas victimes de violations de leurs droits civils et politiques. Ces violations sont d'ailleurs fréquemment reconnues par les tribunaux comme constitutives de persécutions au sens de la Convention de Genève :

*“In the jurisprudence, violation of civil and political rights tantamount to persecution in relation to stateless persons typically involves physical injury, arrest, detention, and/or deportation/expulsion. In many cases, such violations occur in connection with denial or withdrawal of nationality, denial of the right to return, and/or denial of socio-economic rights as persecution”*¹⁰.

1.2.1. Droits sociaux et économiques

Il est désormais largement admis que la persécution au sens de la Convention de Genève peut résulter non seulement de la violation de droits civils et politiques mais également de droits sociaux et économiques consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après PIDESC)¹¹. Par ailleurs, il n'est plus question de hiérarchie entre ces droits et les droits civils et politiques. Comme le confirme la Déclaration de Vienne, tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés¹². Il n'est plus non plus admis qu'une violation de ces droits constitue un acte de persécution au sens de la Convention de Genève uniquement si elle est accompagnée de violations de droits civils et politiques¹³, ni que la privation de ces droits soit considérée comme une simple discrimination plutôt que comme un acte de persécution¹⁴.

Conformément à l'article 11 du PIDESC, toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Le droit à un niveau de vie adéquat est distinct du droit à la survie minimale et n'est pas seulement violé lorsque le droit à la vie est menacé :

(...) *“while human rights law does not provide a right to a comfortable existence, **the right is not confined to bare minimal survival.** Accordingly, statements of principle that emphasise that persecution may be manifested by ‘a concatenation of individual denials of rights; for example to the right of work, to education, to health or to welfare benefits to such an extent that it erodes the very quality of life in the result that such a combinations*

⁹ UNHCR, *Representing stateless persons before U.S. immigration authorities*, p. 15, disponible sur <https://www.unhcr.org/uk/59e799e04.pdf>

¹⁰ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, op.cit., p. 173.

¹¹ HATHAWAY, J., FOSTER, M., *The Law of Refugee Status*, 2de ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 228; FOSTER, M., “Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law” in *Human Rights and the Refugee Definition, Comparative Legal Practice and Theory*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, p. 233.

¹² M. FOSTER, “Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law”, op. cit., p. 248.

¹³ FOSTER, “Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law”, op. cit., p. 244.

¹⁴ FOSTER, “Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law”, op. cit., p. 244.

*is an interference with a basic human right to live a decent life', accord with contemporary human rights standards*¹⁵.

Et

*In short, understanding refugee status determination within the ambit of a human rights framework is far more likely to guide decision-makers to an understanding of socio-economic rights as rights rather than optional benefits, and to value claims based on their deprivation accordingly*¹⁶.

HATHAWAY et FOSTER précisent encore que les sanctions imposées par les autorités qui réduisent le demandeur de protection internationale à une existence de pauvreté et qui ont un impact sur la qualité de vie, peuvent constituer une persécution, même lorsque le demandeur est en mesure de subvenir à ses besoins essentiels¹⁷.

Le concept de discrimination, déjà évoqué ci-dessus en matière d'accès à la nationalité, est malgré tout important dans l'appréciation de l'existence de persécutions en cas de violation de droits socio-économiques. Conformément à l'article 2(2) du PIDESC :

*2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés **sans discrimination aucune** fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.*

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé :

30. Le motif de la nationalité ne doit pas empêcher l'accès aux droits consacrés par le Pacte; par exemple, tous les enfants vivant dans un État, même ceux qui sont en situation irrégulière, ont le droit de recevoir une éducation et d'avoir accès à une nourriture suffisante et à des soins de santé abordables. Les droits visés par le Pacte s'appliquent à chacun, y compris les non-ressortissants, dont font partie notamment les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides, les travailleurs migrants et les victimes de la traite internationale de personnes, indépendamment de leurs statut juridique et titres d'identité¹⁸.

Les personnes apatrides en particulier sont exposées à un risque de discrimination et l'accès aux droits économiques et sociaux leur est souvent difficile, en raison de leur apatridie¹⁹. Selon le HCR:

*"The fact of their **marginalization**—from education and livelihood, as well as restrictions on movement—may constitute the **worst of the daily persecution** they suffer, because*

¹⁵ FOSTER, "Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law", *op. cit.*, p. 245.

¹⁶ FOSTER, "Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law", *op. cit.*, p. 245.

¹⁷ HATHAWAY, J., FOSTER, M., *The Law of Refugee Status*, 2e ed., *op. cit.*, pp. 231-232; FOSTER, "Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law", *op. cit.*, p. 244.

¹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°20. *La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* (art. 2, par.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/20, §30.

¹⁹ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, *op.cit.*, pp.178 et 182.

they may create **intergenerational**, extreme poverty and prevent stateless people from achieving any sort of economic stability.”

“In many States, stateless populations may be prohibited from attending school, accessing health and social services, and availing themselves of protection and justice systems because of their statelessness. As highlighted above, they **often have difficulty accessing even their most basic rights**. Moreover, stateless persons are often members of ethnic or religious minority communities already vulnerable to discrimination. These are important factors that should be documented and presented, as they may cumulatively rise to the level of persecution. It is also important to note that **discrimination is often at once the cause and effect, in the case of statelessness resulting from arbitrary deprivation of nationality.**”²⁰

2. L’apatridie sous l’angle des droits de l’enfant

2.1. La Convention relative aux droits de l’enfant et la crainte de persécution

En vertu de l’article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l’enfant (ci-après CIDE), l’intérêt supérieur de l’enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. L’article 3 est une disposition cadre et constitue une garantie importante dans l’appréciation du besoin de protection internationale des enfants²¹. Les Directives Procédure et Qualification précisent également que l’intérêt supérieur de l’enfant devrait être une considération primordiale lors de leur mise en œuvre par les États membres²². Les termes de la loi du 15 décembre 1980 sont encore plus forts, puisqu’il y est indiqué que l’intérêt supérieur de l’enfant est une considération déterminante au cours de l’examen de la demande de protection internationale²³.

Les éléments constitutifs de la définition du réfugié doivent être interprétés du point de vue de l’enfant²⁴, ce qui signifie que lors de l’appréciation de son besoin de protection, il doit être tenu compte de son âge, de l’impact du préjudice sur l’enfant, différent de l’adulte, et des formes de persécutions spécifiques à l’enfant. Cela ne signifie pas pour autant que les critères de la Convention de Genève sont modifiés en cas de demande de protection internationale introduite par un enfant, mais bien qu’ils doivent être interprétés à la lumière de l’intérêt supérieur de l’enfant²⁵. Comme l’indique le HCR:

“10. (...) **The principle of the best interests of the child requires that the harm be assessed from the child’s perspective. This may include an analysis as to how the child’s rights or interests are, or will be, affected by the harm.**”²⁶

La Directive Qualification impose également aux États membres de tenir compte, en cas de demande de protection internationale introduite par un mineur, des formes de persécution spécifiques à l’enfant d’une part²⁷, et de l’âge, pour déterminer si les actes auxquels il a été exposé ou risque d’être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une

²⁰ UNHCR, *Representing Stateless Persons before U.S. Immigration Authorities*, op.cit., §15-16.

²¹ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law*, Cambridge University Press, 2017, 196-197.

²² Considérant 33 de la Directive Procédure et 18 de la Directive Qualification.

²³ Article 57/1, §4 de la loi du 15 décembre 1980 et DHONDT, B., “Het hoger belang van het kind als recht in de asielpcedure: uitdagingen vanuit het perspectief van de advocatuur.”, in *Migratie en Migrantenrecht, Rechten van niet begeleide minderjarige vreemdelingen*, Die Keure, Brugge, 2019, 229.

²⁴ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law*, op.cit., P. 198.

²⁵ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law*, op.cit., p. 198.

²⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 22 december 2009, disponible sur <https://www.unhcr.org/50ae46309.pdf>

²⁷ Considérant 28 et article 9 de la Directive Qualification.

atteinte grave d'autre part²⁸. Le second cas de figure se présentera si le risque encouru est identique pour un adulte et pour un enfant, mais lorsque l'enfant sera touché plus sévèrement en raison d'une sensibilité accrue et de ses besoins en matière de développement. Le seuil qui permet de déterminer s'il est question ou non de persécution sera donc plus rapidement atteint pour un enfant²⁹. À ce propos, le HCR indique :

*“15. While children may face similar or identical forms of harm as adults, they may experience them differently. **Actions or threats that might not reach the threshold of persecution in the case of an adult may amount to persecution in the case of a child because of the mere fact that s/he is a child. Immaturity, vulnerability, undeveloped coping mechanisms and dependency as well as the differing stages of development and hindered capacities** may be directly related to how a child experiences or fears harm. Particularly in claims where the harm suffered or feared is more severe than mere harassment but less severe than a threat to life or freedom, the individual circumstances of the child, including his/her age, may be important factors in deciding whether the harm amounts to persecution. To assess accurately the severity of the acts and their impact on a child, it is necessary to examine the details of each case and to **adapt the threshold for persecution to that particular child.**”³⁰*

Le seuil à atteindre pour qu'il soit question de persécution au sens de la Convention de Genève doit dès lors être abaissé lors qu'il s'agit d'un enfant.

En outre, afin d'interpréter la Convention de Genève de façon sensible à l'enfant, pour apprécier si un préjudice (futur) atteint le seuil de persécution, il est essentiel d'avoir égard aux normes et aux droits consacrés par la CIDE. Le HCR précise :

*“13. A contemporary and child-sensitive understanding of persecution encompasses many types of human rights violations, including **violations of child-specific rights. In determining the persecutory character of an act inflicted against a child, it is essential to analyse the standards of the CRC and other relevant international human rights instruments applicable to children. Children are entitled to a range of child-specific rights set forth in the CRC which recognize their young age and dependency and are fundamental to their protection, development and survival.**(...)”³¹*

Il est désormais largement admis que des violations des droits de l'homme servent de référence pour l'identification et l'interprétation de la notion de persécution^{32,33}. L'article 9 de la Directive Qualification stipule que pour être considéré comme un acte de persécution, un acte doit a) être suffisamment grave du fait de sa nature ou de son caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme ou b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme. Or, la CIDE est l'instrument des droits humains spécialement dédié aux enfants, et la Convention qui a été ratifiée par le plus grand nombre de pays. On peut dès lors supposer qu'il y a au sein de la communauté internationale un consensus sur les droits qui doivent être garantis aux enfants et sur ce qui est constitutif d'une violation de ces droits. La CIDE est donc un baromètre objectif qui permet de déterminer les préjudices qui

²⁸ Article 4.3. de la Directive Qualification.

²⁹ J.M. POBKROY, *The Child in International Refugee Law*, Cambridge University Press, *op.cit.*, p. 118.

³⁰ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, *op.cit.* 8-9.

³¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, *op.cit.*, §8.

³² FOSTER, M. "Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law", *op.cit.*, p 230.

³³ UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993, A/CONF.157/23, §5, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html>

doivent être retenus dans le cadre de l'analyse de l'existence de persécutions³⁴. Les droits consacrés par la CIDE ont par ailleurs été pensés spécifiquement pour tenir compte du fait que les enfants vivent un préjudice différemment des adultes. Le seuil qui sert à déterminer s'il est question de persécutions peut donc être adapté sur la base de cette Convention, afin de tenir compte de la sensibilité accrue et des besoins en matière de développement des enfants³⁵.

La CIDE vient renforcer les droits civils et politiques consacrés par le PIDCP et protège les besoins plus importants des enfants en matière de développement via le renforcement des droits sociaux et économiques consacrés par le PIDESC, tels que le droit à la survie et au développement (article 6) ; le droit de jouir du meilleur état de santé possible (article 24) ; le droit à l'éducation (article 28) ; le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (article 27)³⁶.

La CIDE impose aux États un standard de protection plus élevé dans le cas d'un enfant car *"young children require particular consideration because of the rapid developmental changes they are experiencing; they are more vulnerable to disease, trauma, and distorted or disturbed development, and they are relatively powerless to avoid or resist difficulties and are dependent on others to offer protection and promote their best interests"*³⁷.

Ce standard de protection plus élevé est notamment pertinent en cas de discrimination à l'égard des enfants. En effet, si des actes de discrimination à l'égard d'adultes n'atteindront pas toujours le seuil requis de gravité pour justifier une protection internationale, ce seuil sera probablement atteint s'il s'agit d'enfants³⁸. Selon le Comité des droits de l'enfant:

*"Discrimination related to ethnic origin, class/caste, personal circumstances and lifestyle, or political and religious beliefs (of children or their parents) excludes children from full participation in society. It affects parents' capacities to fulfil their responsibilities towards their children. It affects children's opportunities and self-esteem, as well as encouraging resentment and conflict among children and adults;"*³⁹

2.2. Les droits spécifiques des enfants

Selon le HCR, les droits sociaux, économiques et culturels sont aussi importants que les droits civils et politiques pour l'appréciation du besoin de protection des enfants. Le HCR se fonde tant sur la CIDE que sur le PIDESC :

*"14. Children's socio-economic needs are often more compelling than those of adults, particularly due to their dependency on adults and unique developmental needs. **Deprivation of economic, social and cultural rights, thus, may be as relevant to the assessment of a child's claim as that of civil and political rights.**"*⁴⁰

Le fait de jouir de droits sociaux, économiques et culturels est essentiel au développement de l'enfant :

³⁴ FOSTER, M. "Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law", *op.cit.*, p. 232.

³⁵ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law, op.cit.*, p. 123.

³⁶ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law, op.cit.*, p. 128.

³⁷ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law, op.cit.*, p. 130; UNCRC GC7, §36.

³⁸ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law, op.cit.*, 130.

³⁹ United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood*, 20 september 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1, § 11, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/460bc5a62.html>

⁴⁰ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, op.cit.*

“34. The **enjoyment of economic, social and cultural rights is central to the child’s survival and development**. The **UN Committee on the Rights of the Child** has stated that ...

the right to survival and development can only be implemented in a holistic manner, through the enforcement of all the other provisions of the Convention, including rights to health, adequate nutrition, social security, an adequate standard of living, a healthy and safe environment, education and play.

*While the **CRC and the 1966 Covenant on Economic, Social and Cultural Rights** contemplate the progressive realization of economic, social and cultural rights, these instruments impose various obligations on States Parties which are of immediate effect. These obligations include avoiding taking retrogressive measures, satisfying minimum core elements of each right and ensuring non-discrimination in the enjoyment of these rights.”⁴¹*

2.2.1. Droit à l’éducation

Le droit à l’éducation est garanti par l’article 13 du PIDESC et l’article 28 de la CIDE.

En vue d’assurer le plein exercice de ce droit :

a) L’enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;

b) L’enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l’enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l’instauration progressive de la gratuité;

c) L’enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l’instauration progressive de la gratuité.”⁴²

L’enseignement doit en outre être de qualité particulière :

*“Third, while article 28 focuses upon the obligations of State parties in relation to the establishment of educational systems and in ensuring access thereto, article 29 (1) **underlines the individual and subjective right to a specific quality of education.**”⁴³*

En vertu de l’article 28 de la CIDE, les États parties doivent assurer l’exercice du droit à l’éducation sur la base de l’égalité des chances, et conformément à l’article 2(2), ce droit doit être garanti sans discrimination aucune.

La jurisprudence et la doctrine confirment que le refus d’accès à l’éducation peut à lui seul être constitutif de persécutions⁴⁴, dans la mesure où il s’agit d’un des droits les plus importants et qu’il est crucial pour la réalisation d’autres droits⁴⁵. Enfin, il sera indiscutablement question de

⁴¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, *op.cit.*

⁴² Article 13 du PIDESC.

⁴³ United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment 1, article 29 (1): The aims of education*, CRC/GC/2001/1, 2001, § 9, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/4538834d2.html>

⁴⁴ M. FOSTER, “Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law”, *op.cit.*, p. 246.

⁴⁵ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law*, *op.cit.*, p. 139.

persécution lorsque l'accès à l'enseignement primaire ou secondaire sera refusé sur la base d'un des motifs de la Convention de Genève⁴⁶.

2.2.2. Droit à la survie et au développement

L'article 6(2) de la CIDE contient une obligation positive d'assurer le droit à la survie et au développement de l'enfant. Il s'agit d'un des droits de l'enfant les plus fondamentaux, qui a été identifié par le Comité des droits de l'enfant comme un des quatre principes destinés à guider l'interprétation et l'application de la CIDE⁴⁷. Le Comité des droits de l'enfant a précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par « développement » :

*“The Committee expects States to interpret “development” in its **broadest sense** as a holistic concept, **embracing the child’s physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development**. Implementation measures should be aimed at achieving the optimal development for all children.”⁴⁸*

En outre, le principe de non-refoulement doit être compris de façon telle qu'une protection doit être octroyée lorsqu'il existe un risque réel de préjudice irréparable, notamment en raison d'une violation des droits consacrés à l'article 6 de la CIDE, nonobstant la question de savoir si cette violation est intentionnelle. L'appréciation du risque doit avoir lieu compte tenu de l'âge et selon une approche sensible au genre. Une décision relative au besoin de protection internationale peut donc être fondée sur le droit de l'enfant au développement⁴⁹.

2.2.3. Enregistrement à la naissance et accès à la nationalité

L'article 7 de la CIDE consacre le droit de chaque enfant d'être enregistré à sa naissance et d'acquérir une nationalité, qui est considéré comme essentiel pour chaque enfant⁵⁰. La portée de cette disposition a été également précisée par le Comité des droits de l'enfant⁵¹ :

*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 (...).***

En outre, conformément à l'article 8 de la CIDE :

« 1. Les Etats parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.

*2. **Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les Etats parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible** ».*

⁴⁶ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law*, op.cit., p. 139.

⁴⁷ J.M. POBJOY, *The Child in International Refugee Law*, op.cit., p. 192.

⁴⁸ United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5, 2003, 4.

⁴⁹ DHONDT, B., “Het hoger belang van het kind als recht in de asielpcedure: uitdagingen vanuit het perspectief van de advocatuur.”, op.cit., pp. 230-231.

⁵⁰ UNHCR, *Ensuring the right of all children to acquire a nationality: Connecting the Dots between the Convention of the Rights of the Child and the Convention on the Reduction of Statelessness*, disponible sur

<https://www.refworld.org/docid/52206aa54.html>

⁵¹ https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observation%20Generale_7_2005_FR.pdf

Il peut être déduit de l'article 8 que si des enfants sont illégalement privés d'accès à la nationalité ou d'autres éléments constitutifs de leur identité, leur besoin de protection internationale est établi.

2.3. Impact de l'apatridie sur les enfants

L'apatridie a un impact particulièrement négatif sur les enfants. 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”⁵².*

En outre, le fait pour un enfant d'être privé de nationalité est 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*⁵³.

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*⁵⁴.

Selon FOSTER et LAMBERT, l'impact dévastateur de l'apatridie sur les enfants est insuffisamment pris en compte lors de l'appréciation de leur besoin de protection internationale :

“Yet, while it is increasingly accepted in refugee law jurisprudence that a child may ‘apprehend a level or degree of physical or psychological harm that will not qualify as persecution in the case of an adult but which may amount to persecution when considered from the perspective of of child, this insight has generally not been applied to refugee claims by stateless persons and in this regard represents an anomalous approach that is ripe for reconsideration by refugee decision-makers”⁵⁵.

Le HCR indique encore:

*“Persecution may also be established through an accumulation of a number of less serious violations.⁸³ **This could, for instance, be the case where children with***

⁵² 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

⁵³ BABBAH, Jacqueline, “The importance of nationality for children”, in ISI, *The World Stateless*, janvier 2017, p.118, <http://children.worldsstateless.org/assets/files/worlds-stateless-full-report.pdf>.

⁵⁴ UNICEF, *Ending Childhood Statelessness in Europe*, p. 1, <https://www.unicef.org/eca/media/5941/file/Ending%20childhood%20statelessness%20in%20Europe%20UNICEF-UNHCR.pdf>

⁵⁵ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International refugee law and the protection of stateless persons, op.cit.*, pp. 185-186.

disabilities or stateless children lack access to birth registration and, as a result, are excluded from education, health care and other services.^{84,56}

3. La situation des Bidoun du Koweït

3.1. Contexte

Les Bidoun sont une minorité arabe apatride présente, entre autres, au Koweït⁵⁷, qui revendiquent la nationalité koweïtienne, mais que les autorités considèrent comme des « résidents illégaux » dans le pays⁵⁸. 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 1970 et renvoie à la contraction de l'arabe « bidun jinsiyya » qui signifie littéralement « sans nationalité »⁵⁹.

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 nationalité⁶⁰.

Une partie importante des Bidoun du Koweït sont des 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 qui ont été recrutés par l'armée et la police dans les années 1960 et 1970, mais ont été enregistrés comme Bidoun pour cacher le fait que les forces de sécurité de l'époque étaient majoritairement composées d'étrangers⁶¹.

Selon l'ONG Minority Rights Groups International⁶²:

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

⁵⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, op.cit., §35.

⁵⁷ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon*, <https://minorityrights.org/minorities/bidoon>.

⁵⁸ BEAUGRAND, C., *Stateless in the Gulf. Migration, Nationality and Society in Kuwait*, I.B. Tauris, Londres, 2018, p.1.

⁵⁹ OFPRA, *Koweït. Les Bidoun*, septembre 2019, p. 3, https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/1909_kow_bidoun.pdf

⁶⁰ 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>

⁶¹ 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>

⁶² 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.

*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 »⁶³.

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

- *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 (...)»⁶⁴.*

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 de difficultés⁶⁵. 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* »⁶⁶, 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 origines⁶⁷.

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

⁶³ OFPPRA, *Koweït. Les Bidoun*, op.cit., p. 6; BEAUGRAND, C., op.cit., p. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, p.4; HRW, *Kuwait. Prisoners of the past*, op.cit., p.15.

⁶⁵ 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>

⁶⁶ BEAUGRAND, C., op.cit., p. 124; OFPPRA, *Koweït. Les Bidoun*, op.cit., p. 7.

⁶⁷ BEAUGRAND, C., op.cit., p. 3.

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, etc⁶⁸⁶⁹.

Et

« 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 »⁷⁰.

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 problématique⁷¹. 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 »⁷².

Les objectifs et la façon de travailler des administrations qui se sont succédées au fil des années, décrits par Claire BEAUGRAND⁷³, 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* »⁷⁴.

⁶⁸ OFPRA, Koweït. *Les Bidoun*, op.cit., p. 9.

⁶⁹ BEAUGRAND, C., op.cit., pp. 33 et 125-126.

⁷⁰ 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>

⁷¹ LANDINFO, Country of Origin Information Centre, Query Response. *Kuwait: the Biduns' review cards*, op.cit., p. 2.

⁷² OFPRA, Koweït. *Les Bidoun*, op.cit., pp. 9-10.

⁷³ 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.

⁷⁴ BEAUGRAND, C., op.cit., p. 128.

3.2. L'apatridie au Koweït

3.2.1. État des lieux

Selon le HCR, le Koweït comptait, à la moitié de l'année 2019, 92 000 personnes apatrides⁷⁵.

Le Koweït n'a ratifié ni la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides⁷⁶, ni la Convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie⁷⁷.

Les difficultés rencontrées par les apatrides du Koweït trouvent notamment leur source dans le fait que les autorités ne les considèrent pas comme des apatrides⁷⁹. Celles-ci considèrent en effet que la plupart d'entre eux possèdent ou peuvent acquérir une nationalité étrangère⁸⁰.

Les sources consultées par NANSEN s'accordent toutefois pour dire que les Bidoun sont en grande majorité apatrides⁸¹. En Belgique, l'apatridie des Bidoun du Koweït est également confirmée par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)⁸².

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 » ont résolu leur statut d'apatride en déclarant leur « véritable nationalité » (Arabie Saoudite, Syrie, Irak, Jordanie, etc.)⁸³.

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 (...) »⁸⁴.

Bien que l'OFPRA 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

⁷⁵ 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).

⁷⁶ [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20C3%A9t%20C3%A9%20adopt%20C3%A9e,IX\)1%20adopl%C3%A9e%20par%20](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20C3%A9t%20C3%A9%20adopt%20C3%A9e,IX)1%20adopl%C3%A9e%20par%20)

⁷⁷ [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20C3%A9t%20C3%A9%20adopt%20C3%A9e,IX\)1%20adopl%C3%A9e%20par%20](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=V-4&chapter=5&clang= fr#:~:text=La%20Convention%20a%20C3%A9t%20C3%A9%20adopt%20C3%A9e,IX)1%20adopl%C3%A9e%20par%20)

⁷⁸ BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 28.

⁷⁹ 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 appartenances koweïtiennes (BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p. 28.)

⁸⁰ 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/>

⁸¹ 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).

⁸² CGRA, COI FOCUS. *Koweït. Les Bidoun : statut et possibilité de retour*, 7 février 2014, p.18.

⁸³ OFPRA, 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.

⁸⁴ *Ibid.*, p.11; ISI, *The World's Stateless*, *op.cit.*, p. 103; BEAUGRAND, C., *op.cit.*, p.133.

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”⁸⁵.

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 (...) »⁸⁶.

Le U.S. Department of State déclare :

“The judiciary system reportedly discriminates against non-citizens’ cases, deciding in favor of Kuwaiti nationals. Proactive legislation does not exist in Kuwait to protect citizens and non-citizens alike from potential administrative deportation without judicial review. Citizenship and residency questions are not subject to judicial review in Kuwait, nor can those whose residency has been stripped or canceled due to their arrest appeal via the judicial process.”⁸⁷

3.2.2. Conséquences : violation des droits sociaux et économiques des Bidoun

L'absence de nationalité ou du moindre statut, expose les Bidoun 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

⁸⁵ ENS, *op.cit.*, p. 7.

⁸⁶ 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>

⁸⁷ US Department of State, *Country Report Kuwait 2018*, pp.6-7.

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**⁸⁸.

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 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)**⁸⁹.*

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 Koweït**⁸².*

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

⁸⁸ ENS, *Stateless journeys, Statelessness in Kuwait*, op.cit., p.9 et UK Home Office, *Country Information and Guidance. Kuwait. Bidoons*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/566157/CIG_-_Kuwait_-_Bidoons.pdf.

⁸⁹ 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

les Bidounes puissent exercer leur droit à la liberté de circulation, de réunion pacifique, d'opinion et d'expression⁹⁰.

Le rapport de U.S. Department of State indique:

*“Some Bidoon and international NGOs reported that the government did not uniformly grant some government services and benefits to Bidoon, **including education, employment, medical care, and the issuance of civil documents, such as birth, marriage, and death certificates.** Since the government treats them as illegal residents, Bidoon **do not have property rights.**”⁹¹*

Et :

*“Bidoon advocates reported that many Bidoon families were **unable to obtain birth certificates for their children due to extensive administrative requirements, which restricted the children’s ability to obtain government-issued identification cards, access adequate medical care, attend school, and be counted in official statistics...** In June [2019] the Ministry of Education said it would refuse to pay the salaries of Bidoon teachers with expired civil identification documents (IDs) until they received new identification cards. Reports also indicated that the Central Agency for Illegal Residents asked some banks to close the accounts of Bidoon who did not provide the necessary documentation to renew their identification cards. In August [2019] the Ministry of Education suspended admission of Bidoon students, alleging lack of space in schools and advised Bidoon parents to consider enrolling their children in private school instead.”⁹²*

a) Accès aux soins de santé

Le situation juridique et administrative des Bidoun a également des conséquences sur l'accès aux soins de santé. Sur ce point également, une distinction est faite entre les personnes enregistrées auprès des autorités et celles qui ne le sont pas. Bien que les premiers puissent s'affilier à une assurance via un programme géré par le gouvernement, ils 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 altogether**”⁹³.*

À défaut d'avoir accès aux hôpitaux publics, les Bidoun sont contraints de s'adresser à des hôpitaux privés, pour lesquels ils 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***

⁹⁰ 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>

⁹¹ USSD, '2019 Country Reports on Human Rights practices: Kuwait', 11 mars 2020, disponible sur: <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kuwait/>.

⁹² USSD, '2019 Country Reports on Human Rights practices: Kuwait', 11 mars 2020, disponible sur: <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/kuwait/>.

⁹³ 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 many.⁹⁴

Et:

*“Discriminatory policies towards Bidoon have contributed to the community’s **relative poverty and social segregation** over the long term. Most Bidoon live in slum-like settlements on the outskirts of Kuwait City, Tayma, Sulaibiyya and Ahmadi where they **lack adequate housing and protection** from Kuwait’s extreme weather conditions. Although the government constructed low-cost housing units in these areas in the 1970s, there has not been any further development since then, which has led to overcrowding and the growth of shantytowns. Reportedly, **suicide rates are high within the Bidoon community**.”⁹⁵*

ENS indique encore:

Access to healthcare is still a problem for Bidoon in Kuwait. While Bidoon can be treated in public hospitals through a low-cost insurance plan from the Government, many treatments are not included in this plan and treatment can be refused if someone is unable to produce a reference/security card. The alternative private healthcare is too costly for most Bidoon.⁹⁶

b) 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**.”⁹⁷*

Minority Rights Group International déclare:

*“Due to their stateless status, Bidoon face difficulties in obtaining civil documents, finding employment, and accessing healthcare, education, and other social services provided to Kuwaiti citizens. As a result, many live in relative poverty and are relegated to **working in the informal sector**.”⁹⁸*

⁹⁴ Minority Rights Group International, Countries, Kuwait. *Bidoon, op.cit.* Voyez aussi OFPRA, Koweït. *Les Bidoun, op.cit.*, p. 13.

⁹⁵ Minority Rights Group International, Countries, Kuwait. *Bidoon, op.cit.* Voyez aussi OFPRA, Koweït. *Les Bidoun, op.cit.*, p. 13

⁹⁶ ENS, *Stateless journeys, Statelessness in Kuwait. Country Position Paper, op.cit.*, p. 11.

⁹⁷ Minority Rights Group International, Countries, Kuwait. *Bidoon, op.cit.*

⁹⁸ Minority Rights Group International, Countries, Kuwait. *Bidoon, op.cit.*

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**⁹⁹.*

La pandémie de COVID-19 a rendu la recherche d'emploi encore plus difficile. Sans papiers, les Bidoun ne peuvent obtenir un emploi officiel et dépendent des salaires journaliers et des petits boulots, de plus en plus difficiles à trouver pendant la pandémie¹⁰⁰.

c) Accès à l'éducation

Au Koweït, les enfants Bidoun sont privés d'accès aux écoles publiques, 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' Status¹⁰¹.*

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 :

*“...**Bidoons are not allowed to enroll in Kuwait's free public schools, but can attend private educational facilities at a reduced charge**. Parents pay up to 30% of the tuition fee, with the rest subsidized by the state. However, **stateless children are regularly denied access to schools** due to accusations that their parents destroyed their real identification documents to allow them to pass as Bidoon and benefit from state subsidies”.¹⁰²*

⁹⁹ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past, op.cit.*, p.37.

¹⁰⁰ *Project on middle East Democracy, the pandemic: a view from Kuwait*, 29 juli 2020, disponible sur: <https://pomed.org/the-pandemic-a-view-from-kuwait/>.

¹⁰¹ Minority Rights Group International, *Countries, Kuwait. Bidoon, op.cit*

¹⁰² 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/>

Et aussi :

« *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 schools*¹⁰³.

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 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 families⁴⁸¹⁰⁴.

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'enfant¹⁰⁵ :

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

¹⁰³ 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/>

¹⁰⁴ ENS, *Stateless journeys. Kuwait*, op.cit. Voyez également HRW, *Prisoners of the Past*, op.cit., pp.32-33 et OFPRA, op.cit., p. 13.

¹⁰⁵ 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>

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.

3.2.3. Conséquence de l'apatridie : accès aux documents d'identité et d'état civil

Les sources consultées par NANSSEN 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 enregistrés¹⁰⁶, à qui aucun document n'est délivré.

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)¹⁰⁷.

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 koweïtienne¹⁰⁸ :

“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.*
- (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.”***

¹⁰⁶ Ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils ont acquis ou peuvent acquérir la nationalité koweïtienne.

¹⁰⁷ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past, op.cit.*, p.25.

¹⁰⁸ 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/>

(...). »

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 HRW¹⁰⁹ :

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 long¹¹⁰ as they are within their validity date. But the situation is more complex and fluid than this suggests with some Article 17 documents bearing different endorsements".

3.3. Jurisprudence d'autres États relative à la situation des Bidoun du Koweït

La violation par les autorités koweïtiennes des droits sociaux et économiques des Bidoun a amené les tribunaux de plusieurs pays à reconnaître leur besoin de protection internationale :

"In cases involving stateless Bidoon born in Kuwait, decision makers have generally found undocumented (but not documented) Bidoon to suffer treatment amounting to persecution on the ground that without documents, they cannot access any form of social services, including education, healthcare and benefits"¹¹¹.

En particulier, dans une décision du 15 septembre 2004, un tribunal du Royaume-Uni a relevé la politique délibérée des autorités koweïtiennes d'exclusion des Bidoun en matière d'accès à la nationalité et d'accès à un droit de résidence et les conséquences qui en découlent et a conclu

¹⁰⁹ HRW, *Kuwait. Prisoners of the past, op.cit.*, pp.29-30.

¹¹⁰ UK Home Office, *Country Information and Guidance. Kuwait: Bidoons, op.cit.*, p.28.

¹¹¹ FOSTER, M., LAMBERT, H., *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons, op.cit.*, p. 179 et jurisprudence citée.

que les Bidoun privés de documents étaient exposés à un risque réel de persécution¹¹². Dans une autre décision, un tribunal du Royaume-Uni a également jugé que le traitement réservé aux Bidoun sans documents du Koweït, en particulier la privation de leur droits sociaux et économiques étaient constitutif de persécutions au sens de l'article 9 de la Directive Qualification¹¹³.

Un tribunal néozélandais est arrivé à la même conclusion¹¹⁴, dans une décision qui décrit en détails les origines et les conséquences de l'apatridie des Bidoun du Koweït et conclut à leur besoin de protection internationale :

*[88] As the above discussion of the country material demonstrates, **the statelessness of the bidoons is intimately linked to the fact that discriminatory notions have informed both the content and implementation of Kuwait's Citizenship Law.***

*[89] A central feature of the Kuwaiti Citizenship Law 1959 is the notion of classes of citizenship. Pursuant to Article 1, eligibility for citizenship of the first class is restricted to those who had settled in Kuwait prior to 1920 and their descendents. As Human Rights Watch notes (see [62] above), the reliance on "settlement" rather than the more usual "residence" was in contrast to most other citizenship laws of the region. Article 1 aimed to restrict full citizenship and hence political rights to a small elite group of "original Kuwaitis" who comprised the settled inhabitants of Kuwaiti city. **The Citizenship Law thus excluded from the beginning nomads who did not live a settled life.***

(...)

*[91] **The extracts from Human Rights Watch set out above detail the arbitrary and unreasonable methods of implementation employed, including the law's frequent amendment, so as to preclude many nomads and others from acquiring citizenship.** Decision-making was politicised, highly discretionary and free from any form of judicial review. As Crystal noted, nomads were naturalised largely to meet the amir's desire to create conservative allies amongst tribal leaders in the National Assembly and/or if willing to join the police or military.*

*[92] Kuwait remains an intensely hierarchical society where, even today, only 14.8% of males over the age of 21 years enjoy the vote; US Department of State, *ibid*, 2003. **The creation of a "stateless" group known as the bidoons is the result of a complex pattern of historical discrimination against certain groups in the Kuwaiti population, in particular the rural semi-settled or nomadic beduin and the Shia – traditionally the labourers for the urban elite. The discretionary conferring and withholding of citizenship and the distinguishing between classes of citizens to the disadvantage of those groups outside the traditional elite, has served to preserve the social and economic hierarchy and foster the political ascendancy of the ruling family through divide and rule strategies.***

(...)

¹¹² *BA and Others (Bedoon - Statelessness - Risk of Persecution) Kuwait v. Secretary of State for the Home Department*, CG [2004] UKIAT 00256, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 15 September 2004, available at: https://www.refworld.org/cases_GBR_AIT_43fc2d6522.html

¹¹³ NM (documented/undocumented Bidoon: risk) Kuwait CG [2013] UKUT 00356(IAC), https://moj-tribunals-documents-prod.s3.amazonaws.com/decision/pdf_file/38984/00356_ukut_iac_nm_kuwait_cg.pdf, §93.

¹¹⁴ Refugee appeal No 74467 (2004), NZRSAA 283 (1 september 1983), disponible sur https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/IPTV2/RefugeeProtection/ref_20040901_74467.pdf

[98] *The perception and position of the bidoons was to change dramatically in response to external threats in the form of radical Iranian Shism and Iraq's renewed claim to sovereignty over Kuwait. From 1985, the Kuwaiti state's concern for security became "an obsession" which "found its concrete expression in the existence of the bidoons". "Bidoon" became equated with "Iraqi" and following Iraq's invasion, bidoons as a group were a ready scapegoat. They were branded as sympathisers and collaborators and progressively stripped of all rights, including being rounded up and deported.*

[99] *This official stigmatising and punishment of bidoons, while not the reason for the creation of the group, would undoubtedly have served to reinforce in the wider society the perception of bidoons as a distinct social group with negative attributes.*

(...)

[101] *When one considers the discrimination that has informed the Kuwaiti Citizenship Law, there can be little doubt that Kuwaiti bidoons have experienced systemic discrimination amounting to significant breaches of their human rights.*

[102] *As the policies instituted in the late 1980s aimed at stripping bidoons of all rights have been officially justified in terms of the bidoons' statelessness – or more particularly their lack of Kuwaiti nationality – and because the bidoons form a particular social group – reinforced by their pariah status – it is legitimate to speak of their more recent discriminatory treatment as by reason of the Convention grounds of nationality and particular social group. Our earlier approach should not be discarded. As always though, each case will need careful determination on the basis of its specific facts.*

[103] *Summarising my conclusions in respect of the present appellant, he is descended from a beduin who lived and grazed their flocks of sheep outside Kuwait city in the Jahra-Al Ahmedi area. He knows of no ancestral connection to any country other than Kuwait. He regards himself as a Kuwaiti. His background is typical of that of many bidoons. **The cumulative harm of the past discriminatory measures against him – which effectively rendered him a non-person in his own country – reached such a serious degree as to amount to persecution. If returned to Kuwait his circumstances would be little changed. His fears of being persecuted are therefore well-founded.***

[104] *The persecution feared by the appellant is by reason of the Convention grounds of nationality and his membership of the social group of bidoon.*

Enfin, dans une décision du 19 juin 2019, la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) en France a également reconnu le besoin de protection internationale des Bidoun du Koweït, après avoir dressé un tableau général exhaustif de la situation d'insécurité juridique et des importantes restrictions dont sont victimes les Bidoun du Koweït :

10. En outre, les Bidouns en situation irrégulière sont maintenus dans une situation particulièrement précaire. Ils ne peuvent se prévaloir des droits ou services publics les plus élémentaires et sont confrontés à un risque constant d'arrestation d'après le rapport du Home Office de juillet 2016 intitulé « Country information and guidance – Kuwait : Bidoons ». Les Bidouns bénéficiant d'une carte de sécurité se voient, pour leur part, interdits d'accéder aux hôpitaux publics et sont cantonnés au système privé de soins, au coût prohibitif pour beaucoup. Leurs enfants ne peuvent ainsi accéder à l'enseignement public et un quota est fixé pour limiter les inscriptions dans l'enseignement tertiaire. De surcroît, ils ne peuvent accéder à la propriété ou fonder leur propre entreprise, tel qu'il ressort des sources d'information publiques disponibles,

notamment le rapport d'Human Rights Watch de 2011 susmentionné. **Enfin, les autorités refusent de leur délivrer tout document pour voyager, de même que tout acte d'état civil** sur lequel pourrait reposer une demande de naturalisation, ce qui inclut les actes de naissance et les actes de mariage. En l'absence de ces documents, les Bidouns se voient déboutés presque systématiquement par le système judiciaire koweïtien de leurs recours en matière de divorce, notamment sur les questions de pensions alimentaires et de garde d'enfants. Au surplus, les Bidouns en situation régulière ont été écartés de l'administration et de la fonction publique. Ils ont un accès limité à certains emplois et sous des conditions similaires à celles requises pour être naturalisé, d'après une note de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada du 18 mars 2016, intitulée « Information sur les droits des Bidounes inscrits en matière d'emploi, y compris les lois ; l'obligation d'occuper un emploi ; information indiquant s'il existe des restrictions à l'emploi dans certaines professions ». Ainsi, dans son rapport de 2012 « Shadow Report to the State of Kuwait's Second Periodic Report Presented to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights », l'ONG Kuwait Society for Human Rights déclare que les Bidouns n'ont accès qu'à des contrats à durée déterminée pour des emplois techniques n'offrant aucune possibilité de carrière, les privant de rémunération et d'avantages sociaux, et les exposant à des congédiements abusifs sans juste cause. Les enseignants bidoun, notamment, n'ont pas droit au congé maternité ni au salaire d'été. L'ensemble de ces discriminations, assimilables à des persécutions, peuvent être cependant évitées par certains Bidouns, proches de familles koweïtiennes et possédant la richesse et le réseau d'influence nécessaires.

(...)

En revanche, le requérant, membre de la communauté bidoun du Koweït, a tenu des propos constants, crédibles et circonstanciés s'agissant des nombreuses discriminations dont il a été victime durant sa vie, tant dans le domaine de la santé que de l'emploi. En tout état de cause, sa famille n'ayant pas effectué de démarches en 1965 afin de se faire recenser, il apparaît peu vraisemblable qu'il puisse régulariser sa situation d'apatride, ce qu'attestent d'ailleurs les échecs de ses démarches entre 1980 et 1990. **De ce fait, il a été confronté à une accumulation de diverses mesures de la part des autorités koweïtiennes, y compris des violations des droits de l'homme, qui ont été suffisamment graves pour avoir affecté l'intéressé durablement, et sont donc constitutives d'actes de persécutions.** A cet égard, il n'a pu obtenir qu'exceptionnellement un formulaire d'estimation de son âge, pour attester de son existence. Ainsi, il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. M. peut être regardé comme craignant avec raison, au sens des stipulations précitées de la convention de Genève, d'être persécuté par les autorités koweïtiennes, en cas de retour dans son pays, en raison de son appartenance au groupe social des Bidouns résidant habituellement au Koweït. Dès lors, il est fondé à se prévaloir de la qualité de réfugié¹¹⁵.

4. Conclusion

NANSEN a démontré dans les lignes qui précèdent que l'apatridie, lorsqu'elle est le résultat de législations ou de pratiques discriminatoires en matière d'octroi à la nationalité, peut être constitutive de persécution au sens de la Convention de Genève. L'importance des droits sociaux et économiques a également été démontrée, dont la violation peut être à l'origine d'un besoin de protection internationale.

En outre, NANSEN a rappelé l'importance de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant dans l'appréciation du besoin de protection internationale, de même que son rôle, à travers la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, dans l'interprétation de la Convention de Genève, qui doit être adaptée à la situation spécifique des enfants. En particulier, il est essentiel que les instances d'asile, d'une part, tiennent compte des formes de persécution spécifiques aux enfants, et adaptent, d'autre part, le seuil de gravité qui doit être atteint pour considérer qu'il est question de persécution. NANSEN a également rappelé les conséquences spécifiques de l'apatridie sur les enfants, dont il y a également lieu de tenir compte dans l'appréciation de leur besoin de protection internationale.

Les rapports du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination, du HCR, des sources académiques ainsi que de nombreux rapports d'organisations non gouvernementales établissent les graves discriminations dont sont victimes les Bidoun du Koweït, en matière d'accès à la nationalité, d'une part, et d'accès aux droits sociaux et économiques, d'autre part.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, NANSEN estime que le besoin de protection internationale des Bidoun au Koweït est établi.