

DECLARATION PUBLIQUE – AMNESTY INTERNATIONAL

20 novembre 2019

MDE 17/1362/2019

AILRC-FR

KOWEÏT. L'AUGMENTATION DES SIGNES DE DÉSESPOIR CHEZ LES *BIDUN* MET EN ÉVIDENCE LA CRUAUTÉ D'UNE PROPOSITION DE LOI

Au Koweït, une nouvelle proposition de loi concernant la question de la communauté *bidun* apatride risque de renforcer et de perpétuer les discriminations et la marginalisation pratiquées par l'État depuis plusieurs décennies, a indiqué Amnesty International mercredi 20 novembre. Si elle était adoptée, cette nouvelle loi contraindrait en effet les *bidun* à abandonner leur demande d'accès à la nationalité koweïtienne, pour laquelle ils luttent depuis de nombreuses années, afin de préserver leur survie socioéconomique à court terme. Les autorités koweïtiennes doivent enfin garantir la mise en place d'une solution humaine, durable et globale aux difficultés rencontrées par les *bidun*, de sorte à protéger leurs droits en matière d'accès à l'emploi et aux services publics, notamment en matière de santé et d'éducation. Elles doivent également libérer sans délai toutes les personnes arrêtées dans le cadre des manifestations et abandonner toutes les poursuites visant celles ayant exercé leur droit de réunion pacifique, sauf si elles sont inculpées d'une infraction prévue par la loi.

SUICIDES, MANIFESTATIONS & RÉPRESSION

Ces derniers mois, l'augmentation des signes de désespoir au sein de cette communauté est passée au premier plan, avec le suicide par pendaison de deux hommes *bidun* du Koweït au début du mois de novembre. À peine quatre mois plus tôt, un autre jeune *bidun*, Ayed Hamad Moudath, s'était également tué en raison, semble-t-il, de son désespoir face à sa situation socioéconomique. Le lundi 4 novembre, Badr Mirsal al Fadhli s'est pendu sur l'aire de jeux d'un parc public du quartier de Doha, dans la banlieue de Koweït (la capitale). Une vidéo filmée quelques mois plus tôt et publiée sur Twitter par une personne s'identifiant comme un autre membre *bidun* de la famille al Fadhli montre Badr Mirsal al Fadhli récitant un poème de lamentation mentionnant « la patrie » et « les défunts ». Le même jour, un deuxième *bidun*, Zayed Anithal al Osmi, s'est pendu sur une aire de repos destinée aux pèlerins empruntant l'autoroute 70, qui mène en Arabie saoudite. Selon les informations disponibles, son acte serait dû en partie à sa situation socioéconomique difficile en tant que *bidun*.

En juillet, la nouvelle du suicide d'Ayed Hamad Moudath a entraîné des manifestations dans les espaces publics ; le gouvernement koweïtien a répondu en réprimant principalement les militants et les défenseurs des droits humains *bidun* non violents, et en arrêtant certains d'entre eux. Au moment de la rédaction de cette déclaration et selon les informations d'Amnesty International, 11 personnes sur les 15 arrêtées en juillet restent en détention. Toutes vont comparaître devant un juge.

Ce groupe de 15 manifestants est poursuivi pour avoir organisé des manifestations publiques au sein de la communauté *bidun*, pour « rébellion contre le régime en place » au Koweït, pour avoir répandu de fausses informations, pour avoir mis en péril les relations bilatérales du Koweït avec des pays alliés en les « insultant » et pour « mauvaise utilisation d'un téléphone », en référence à l'usage de téléphones portables pour discuter et faire circuler des idées dissidentes sur les réseaux sociaux. Ils sont également poursuivis pour appartenance au « Conseil fondateur des *bidun* du Koweït », une organisation interdite qui a été lancée en ligne par Mohamed Waly Mutlaq (aussi connu sous le nom de Mohamed al Badry « al Enezi »), un ancien *bidun* du Koweït qui réside aujourd'hui au Royaume-Uni, où il a obtenu la citoyenneté britannique. Ce dernier, qui est également poursuivi dans le cadre de cette affaire, lutte pour la sécession des *bidun* et la création d'un nouvel État si le Koweït refuse de leur accorder la nationalité.

L'un des manifestants placés en détention, Mohamed Khadir Shanan (« al Enezi »), a été filmé alors qu'il déclarait : « Les personnes qui vont se suicider, emportez un représentant du gouvernement [...] avec vous. » À la connaissance d'Amnesty International, il est le seul manifestant à avoir fait une telle déclaration, et aucune charge liée à un acte violent n'a été retenue contre les prévenus. Mohamed Khadir Shanan est poursuivi dans le cadre d'une autre affaire judiciaire pour incitation à la violence sur la base des paroles enregistrées, mais il est également poursuivi pour avoir

exercé légitimement son droit de réunion pacifique ; c'est l'un des chefs d'accusation que le procureur a retenus contre l'ensemble du groupe.

Les chefs d'accusation des poursuites collectives sont illégitimes, car ils violent les droits aux libertés d'expression et de réunion pacifique, qui sont garantis par des traités internationaux en matière de droits humains tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Koweït a adhéré à ce traité en 1996 sans objection valable.

UNE NOUVELLE PROPOSITION DE LOI PUNITIVE

Les trois suicides commis en un an seulement ainsi que la mobilisation publique qu'ils ont entraînée sont des signes clairs d'une communauté en détresse. Le jour même où l'on apprenait le dernier suicide, le président de l'Assemblée nationale koweïtienne, Marzouq al Ghanim, a présenté une nouvelle proposition de loi qui, si elle était adoptée, prolongerait le traitement des *bidun* comme des « résidents illégaux sur le territoire koweïtien » et risquerait de perpétuer la discrimination et la marginalisation des *bidun* au Koweït.

Cette loi s'appliquerait uniquement aux personnes enregistrées dans le Système central d'examen du statut des résidents illégaux, l'organe gouvernemental chargé des *bidun* et de la gestion de leur identité juridique depuis 2010. À ce jour, celui-ci a assigné arbitrairement une fausse nationalité, non koweïtienne (généralement irakienne ou syrienne), à de nombreux *bidun* qui ont déposé un dossier pour renouveler leur carte d'identité au cours des dernières années. Cette nationalité apparaît ensuite à la fois dans le système de données et sur leurs nouveaux papiers d'identité. Dans les faits, cette pratique du Système central incite les *bidun* qui ont besoin d'une carte d'identité à renoncer à leurs droits nationaux en échange de l'obtention des papiers qui leur sont nécessaires au quotidien.

Si elle était adoptée, cette loi proposerait un statut de « résident privilégié », valable 15 ans, qui entraînerait l'obtention des droits légaux et des moyens socioéconomiques nécessaires à la survie pour les personnes qui « présentent leur nationalité originelle » (article 4), c'est-à-dire une fausse nationalité non koweïtienne. Puisque seules les personnes enregistrées dans le Système central seraient éligibles à ce nouveau statut de « résident privilégié », la proposition de loi semble conçue pour forcer celles et ceux qui se seraient présentés à l'organe gouvernemental en toute bonne foi à renoncer définitivement à leur demande de nationalité koweïtienne.

En outre, la proposition de loi donne aux *bidun* un délai d'un an pour « corriger [leur] statut juridique conformément à la loi sur la résidence » (article 4), au terme duquel toute personne ne s'y étant pas conformée serait « traité[e] comme un ressortissant étranger ayant violé la loi » et déclarée inéligible à une future obtention de la nationalité (article 6). Ainsi, la loi exercerait une forte pression sur les *bidun* pour qu'ils « admettent » avoir une nationalité non koweïtienne, n'ayant aucune valeur juridique et non reconnue par les autorités étrangères concernées, et pour qu'ils renoncent ainsi à leur demande de première nationalité koweïtienne.

La liste des droits et des avantages offerts avec le nouveau statut de « résident privilégié » prouve à quel point les *bidun* du Koweït sont aujourd'hui privés des moyens nécessaires à une vie décente. En contraste direct avec la situation actuelle des *bidun*, les « résidents privilégiés » auraient droit (selon l'article 4), comme les citoyens koweïtiens :

- à un accès gratuit aux soins et à l'éducation générale proposés par les centres médicaux et le système éducatif publics ;
- à la délivrance de cartes de première nécessité donnant accès, pour leur titulaire, à de la nourriture et à d'autres denrées subventionnées par l'État ;
- à « la délivrance et l'enregistrement de tous les documents officiels liés au statut personnel et d'autres documents juridiques, y compris les permis de conduire » ainsi qu'à la capacité de « réaliser n'importe quelle transaction avec des services gouvernementaux » ; et
- à l'exercice d'activités commerciales, avec les autorisations nécessaires.

En revanche, les « résidents privilégiés » n'auraient pas les mêmes possibilités que les citoyens koweïtiens de travailler dans le secteur public, qui offre une bonne rémunération et la sécurité de l'emploi, dont les trois quarts des salariés ont prouvé leur nationalité koweïtienne, ni même dans le secteur privé, car ils seraient soumis aux mêmes lois que les ressortissants étrangers souhaitant être embauchés sur place. Le fait que les *bidun* ne puissent actuellement pas obtenir de documents juridiques (comme une preuve de mariage ou d'héritage, des permis, etc.) ni

réaliser d'autres échanges fondamentaux avec le gouvernement prouve à quel point ils ont été privés de leur droit à une simple identité juridique.

La proposition de loi utilise également des formulations xénophobes, alléguant que « les problèmes juridiques et sociaux » causés par « des résidents illégaux ont échappé à tout contrôle et pèsent désormais sur la sécurité nationale ». Elle cherche à imposer le principe selon lequel la simple « présence [...] d'un groupe apatride est interdite, et la résidence d'un tel groupe dans l'État koweïtien est considérée comme illégale et illégitime », exprimant ainsi de l'hostilité face à la simple présence d'apatrides sur le territoire koweïtien.

L'ordre des avocats du Koweït a soumis une autre proposition de loi que celle de Marzouq al Ghanim. Elle aborde la question des *bidun* d'une manière plus humaine, et tente de réconcilier le Koweït avec ses obligations internationales en matière de droits humains. La proposition de l'ordre des avocats considère les *bidun* comme des résidents dont la citoyenneté n'a pas été reconnue, plutôt que de recourir à des termes xénophobes et provocateurs tels que « résidents illégaux », et elle autorise les *bidun* qui ont été forcés de « reconnaître » une nationalité non koweïtienne qu'ils ne possédaient pas réellement à revenir à leur statut juridique précédent. Elle propose également un accès à l'éducation et aux soins aux personnes actuellement apatrides, sans les conditions drastiques de la proposition de loi parlementaire, et elle abolirait le Système central. Bien que cette proposition n'accorde pas la nationalité à tous les apatrides du Koweït et ne représente donc pas une solution exhaustive, elle présente un plan de naturalisation qui concernerait de nombreux *bidun*, et qui permettrait à toutes les autres personnes apatrides du Koweït de résider de manière permanente sur le territoire et d'être traitées sur un pied d'égalité avec les citoyens koweïtiens d'un point de vue socioéconomique.

RECOMMANDATIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International appelle les autorités koweïtiennes à :

1. remettre immédiatement en liberté toutes les personnes arrêtées dans le cadre des manifestations, et abandonner toutes les charges retenues à l'encontre de celles ayant exercé leur droit de réunion pacifique, sauf si elles sont poursuivies pour une infraction prévue par la loi ;
2. abandonner la proposition de loi, qui pénalise dans les faits l'existence des *bidun* dans leur propre pays tout en les incitant fortement à renoncer à leur droit à la citoyenneté en échange de garanties élémentaires concernant leurs moyens de subsistance ;
3. définir des critères d'évaluation clairs et objectivement vérifiables en vue de la naturalisation des demandeurs, en concertation avec la société civile nationale et internationale ;
4. entamer un processus équitable, transparent et rapide de traitement de toutes les demandes de nationalité en cours ; et
5. adopter une loi garantissant l'accès des *bidun* au système judiciaire koweïtien, de manière à ce qu'ils puissent contester les décisions prises par des autorités exécutives et administratives ayant une incidence sur leur statut juridique ou leurs moyens de subsistance, y compris les décisions concernant leurs demandes de nationalité koweïtienne.

Dans l'attente d'une résolution totale de la situation intenable des *bidun*, les autorités koweïtiennes doivent leur rouvrir sans délai l'accès aux aides publiques dont ils bénéficiaient jusqu'au milieu des années 1980 (voir le « Complément d'information » ci-dessous), notamment aux aides médicales et psychosociales qui pourraient contribuer à réduire le nombre de suicides. Le Koweït doit en outre étendre le cadre juridique de la protection des apatrides et de la prévention de l'apatridie en rejoignant les deux conventions internationales de 1954 et 1961 à ce sujet.

Amnesty International appelle également le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui conserve un bureau au Koweït, à intensifier sa collaboration avec le gouvernement pour proposer une loi qui respecte les obligations juridiques internationales du Koweït, conformément au « mandat officiel [du HCR] [...] de prévenir et réduire l'apatridie dans le monde » et « de protéger les droits des apatrides » sur les territoires où ils sont identifiés. Le travail du HCR dans ce domaine vise déjà, entre autres, à « fourn[ir] des conseils [et une aide technique] aux gouvernements », y compris sur la mise en place d'une législation en matière de « détermination du statut » d'apatride et de garantie des droits humains fondamentaux.

COMPLÉMENT D'INFORMATION

Les *bidun*, ou *bidun jinsiya* (« sans nationalité », en arabe), représentent au moins 10 % de la population autochtone du Koweït. Leur situation juridique précaire date du milieu du XX^e siècle, au moment de la fondation du Koweït moderne. En 1959, l'émir Abdullah al Salim, de la dynastie régnante Al Sabah, a publié le décret koweïtien sur la nationalité qui disposait que « les Koweïtiens d'origine sont les personnes installées au Koweït avant 1920 et qui y ont maintenu leur résidence jusqu'à la publication du présent décret ». À l'époque, cependant, de nombreux habitants du territoire devenu l'État indépendant du Koweït vivaient encore au gré des flux migratoires traditionnels de la péninsule arabique, et n'étaient donc pas en mesure de prouver une résidence ininterrompue. Néanmoins, un point encore plus problématique était l'obligation de déclarer sa nationalité koweïtienne avant 1965, et ce sans aucune expérience en matière de bureaucratie nationale (ou même du concept de nationalité), ni communication gouvernementale adaptée pour sensibiliser et informer la population au sujet de cette nouvelle législation ; cette procédure a donc laissé de côté des dizaines de milliers de Koweïtiens et de Koweïtiennes. La procédure de « naturalisation » a été concentrée principalement sur la zone urbaine de Koweït, et de nombreux résidents de province n'ont donc pas eu conscience d'avoir involontairement renoncé au droit primordial et fondateur d'un État moderne : le droit à la citoyenneté.

Le problème des *bidun* a été peu visible pendant de nombreuses années puisque, jusqu'au milieu des années 1980, le gouvernement koweïtien considérait les *bidun* comme presque égaux aux citoyens koweïtiens reconnus. Ils avaient pleinement accès au système national de protection sociale et aux emplois publics (d'ailleurs, à cette époque, les *bidun* représentaient la majorité des policiers et des militaires), et ils pouvaient même obtenir des passeports. Comme les *bidun* ont toujours fait partie de la société koweïtienne, ils ont été liés aux autres catégories de la société ; les mariages entre *bidun* et citoyens koweïtiens reconnus étaient relativement courants et, par conséquent, les familles « mixtes » (nucléaires ou éloignées) sont un phénomène répandu. Dans les premières décennies après l'indépendance du Koweït, l'absence de nationalité officielle était donc plus une question administrative qu'une question de droits effectifs. Néanmoins, à partir de 1985, apparemment poussé par des craintes concernant la viabilité financière du système pétrolier extrêmement généreux du pays, le gouvernement koweïtien a rapidement privé les *bidun* de leurs droits sociaux et économiques. À la fin de la décennie, de nombreux *bidun* se trouvaient dans la situation actuellement majoritaire, des familles entières étant par exemple dans l'impossibilité d'acheter ou de conserver un permis de conduire ou même une simple carte d'identité.

La première source d'informations pour estimer le nombre de *bidun* est le Rapport statistique annuel (Annual Statistical Abstract) du gouvernement koweïtien. En 1989, ce rapport comptabilisait les *bidun* dans la colonne « Koweïtiens » de son analyse de la population nationale. Ensuite, cependant, les *bidun* ont été transférés dans la colonne « non-Koweïtiens », ce qui a entraîné une réduction brusque et artificielle de la population koweïtienne. Dans le Rapport statistique de 1992, le Koweït avait réduit sa population nationale de 250 651 habitants. Cette révision de l'histoire démographique du Koweït a été appliquée aux recensements à partir de 1965, et le nombre de Koweïtiens a donc été réduit rétroactivement de 21 à 23 % pour chaque année de recensement. Au cours de la décennie écoulée, l'estimation la plus citée est de 100 000 *bidun* ; néanmoins, selon les informations du rapport annuel et les prévisions d'augmentations démographiques naturelles, ce chiffre semble se situer dans la fourchette basse des estimations. D'après les dernières statistiques officielles du Koweït, le nombre de citoyens reconnus en 2018 était d'environ 1,3 million, ce qui porterait la proportion de *bidun* à 7 % de la population non migrante si le chiffre de 100 000 est correct. Dans la fourchette haute des estimations, les *bidun* pourraient compter pour près d'un tiers de la population koweïtienne originelle. (L'ensemble de ces calculs exclut les travailleurs migrants, qui représentent depuis plusieurs dizaines d'années une large majorité des résidents).

Environ la moitié des résidents ont fui le territoire koweïtien pendant l'invasion irakienne et l'occupation de 1990-1991, dont plus de 100 000 *bidun*. Contrairement aux citoyens koweïtiens reconnus, dont la famille royale, qui avaient fui le pays mais ont été autorisés à revenir après la fin de l'occupation, les *bidun* ont été exclus des rapatriements. À présent, le gouvernement koweïtien soutient qu'il n'a aucun lien ni aucune responsabilité vis-à-vis de cette population déplacée, qui représente la majorité de la diminution du nombre estimé de *bidun* résidant aujourd'hui au Koweït. Le destin des *bidun* qui ont fui le pays en 1990-1991 n'a jamais fait l'objet d'une véritable enquête.

