



**Focus Development Association,
La Campagne Mondiale pour L'Égalité des
Droits en matière de Nationalité,
et Institute on Statelessness and inclusion**

**Soumission conjointe au Conseil des Droits de l'Homme
à la 34^e Session de
l'Examen Périodique Universel**

(Troisième cycle, Novembre 2019)

Madagascar

28 mars 2019

Focus Development Association, La Campagne Mondiale Pour L'Égalité des Droits en Matière de Nationalité, et Institut sur l'Apatridie et l'Inclusion

Soumission conjointe au Conseil des Droits de l'Homme à la 34^e Session de l'Examen Périodique Universel

Madagascar

Introduction

1. Focus Development Association¹, La Campagne Mondiale Pour L'Égalité des Droits en Matière de Nationalité², et l'Institute on Statelessness and Inclusion (Institute)³ présentent cette soumission conjointe à l'Examen périodique universel (EPU) sur les défis en matière de Droits de l'Homme liés à la discrimination fondée sur le sexe dans la loi sur la nationalité et au déni du droit à la nationalité à Madagascar
2. Cette soumission se concentre sur:
 - I. La discrimination fondée sur le sexe dans la loi sur la nationalité de Madagascar, qui refuse aux femmes le droit de conférer leur nationalité à leur conjoint à leur conjoint étranger ou apatrides sur un même pied d'égalité que les hommes ;
 - II. Le déni du droit à la nationalité et les problèmes d'apatridie et de droits de l'homme qui en résultent auxquels font face les communautés minoritaires à Madagascar, telles que les communautés d'origine indienne, pakistanaise⁴, comorienne et des personnes d'origine africaine.

¹ Focus Development Association est une organisation indépendante à but non lucratif qui œuvre pour faire progresser l'égalité des sexes, lutter contre l'apatridie et soutenir le développement durable et l'éducation aux droits de l'homme à Madagascar. La Focus Development Association est le partenaire du HCR à Madagascar chargé des projets "Prévention et réduction de l'apatridie et des réfugiés" depuis 2014. <https://focusdev2013.wordpress.com/>

² La Campagne Mondiale Pour L'Égalité des Droits en Matière de Nationalité (www.equalnationalityrights.org) mobilise l'action internationale en vue de supprimer les dispositions discriminatoires fondées sur le sexe de toutes les lois sur la nationalité par le biais de sa coalition d'organisations et de militants nationaux et internationaux.

³ The Institute (www.institutesi.org) est une organisation indépendante à but non lucratif orientée vers une réponse intégrée, fondée sur les droits de l'homme face à l'injustice de l'apatridie et de l'exclusion par une combinaison de la recherche, l'éducation, le partenariat et le plaidoyer. Créé en août 2014, c'est le premier et seul centre mondial qui s'est engagé à promouvoir les droits fondamentaux des apatrides et à mettre un terme à l'apatridie. L'Institut a fait plus de 30 soumissions pour l'EPU sur les droits humains des apatrides de pays. Il a également compilé des résumés des principaux défis en matière de droits de l'homme liés à l'apatridie dans tous les pays examinés de la 23^{ème} à la 30^{ème} session de l'EPU. Pour plus d'informations sur le plaidoyer UPR de l'Institut, voir <http://www.statelessnessandhumanrights.org/upr-universal-periodic-review/resources-database>.

⁴ Dénommées Karana, appellation que les personnes concernées refusent car perçues comme stigmatisantes, portant atteinte à leur dignité.

3. La présente communication s'appuie sur la vaste expérience nationale, régionale et internationale des organisations co-soumissionnaires, en matière de recherche, de plaidoyer, de prestation directe de services et de la sensibilisation aux problèmes susmentionnés.
4. Tout en reconnaissant la nécessité de réformer la loi malgache sur la nationalité afin de supprimer les dispositions discriminatoires persistantes en matière de genre, les cosignataires saluent les mesures importantes prises par le gouvernement, depuis le dernier Examen Périodique Universel, pour promulguer la réforme législative sur la nationalité afin de défendre le droit des femmes malgaches de conférer leur nationalité à leurs enfants sur un même pied d'égalité que les hommes malgaches. Les cosignataires tiennent également à exprimer leur reconnaissance au leadership de Madagascar dans le partage des enseignements tirés de son processus de réforme et des avantages de ces réformes dans de nombreux fora internationaux et régionaux, en partenariat avec La Campagne Mondiale Pour L'Égalité des Droits en Matière de Nationalité.

Examen Périodique Universel de Madagascar au cours du deuxième cycle

5. Madagascar a déjà fait l'objet d'un examen à la 20^e session de l'Examen périodique universel (EPU), dans le cadre du deuxième cycle. Le paragraphes 66 du rapport de Madagascar avant l'EPU précédent fait référence à la Constitution malgache de 2010 qui « *proclame l'égalité de tous devant la loi, sans distinction de sexe* » ; le rapport indique au paragraphe 67 que « *Les femmes ont le droit, dans les mêmes conditions que les hommes, de choisir le domicile conjugal et de recevoir un traitement égal de la part des tribunaux. Les femmes ont droit à la même protection à tous les niveaux de la procédure sans restriction.* »⁵
6. Dans ce rapport, Madagascar a également annoncé son projet d'amendement de l'ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 relative au code de la nationalité afin de réformer les dispositions discriminatoires fondées sur le sexe qui privent les femmes malgaches du droit de conférer la nationalité à leurs enfants sur un même pied d'égalité que les hommes malgaches. Le paragraphe 63 du rapport étatique était libellé comme suit :

*« Afin de mettre un terme aux discriminations dont sont victimes les enfants nés d'un père étranger marié à une femme malgache, un projet de loi modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n o 60-064 du 22 juillet 1960 sur le code de la nationalité a été transmis aux organes compétents. Soumission à l'Assemblée Nationale pour adoption. »*⁶
7. Le rapport étatique ne traitait pas du déni du droit à la nationalité des communautés d'origine indienne, pakistanaise, comorienne ou autres populations, ni de l'ampleur de l'apatridie et des défis y afférents en matière de droits de l'homme chez ces communautés et autres communautés minoritaires.
8. À la 20^{ème} session, sept États parties ont formulé des recommandations visant à promouvoir l'égalité des sexes et à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, notamment en ce qui concerne l'exercice du droit à la nationalité, qui ont été acceptées par Madagascar.
9. Les États-Unis d'Amérique ont recommandé à Madagascar de

⁵ A/HRC/WG.6/20/MDG/1, 2014

⁶ Ibid.

« Réformer sa loi sur la nationalité pour que tous les citoyens aient le même droit de conférer la nationalité à leurs enfants et que les enfants nés de mères citoyennes ne soient plus menacés d'apatridie ».

10. L'Allemagne a recommandé à Madagascar de

« Ratifier le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et prendre des mesures juridiques et pratiques efficaces pour lutter contre la violence sexiste et les stéréotypes et promouvoir l'égalité des sexes».⁷

11. L'Espagne a recommandé à Madagascar de

« Redoubler d'efforts pour que la législation visant à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe soit effectivement mise en œuvre et que des mesures efficaces soient adoptées pour renforcer l'égalité des sexes »⁸.

12. Le Soudan a recommandé à Madagascar de

« Poursuivre ses efforts pour adopter des lois visant à lutter contre la traite et à protéger les droits des femmes, en particulier leur nationalité et l'égalité des sexes »⁹.

13. Le Brésil a recommandé à Madagascar de

«Intensifier les efforts visant à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, en particulier pour mettre fin au traitement discriminatoire à l'égard des enfants nés d'un père étranger marié à une femme malgache».

14. Fédération de Russie a recommandé à Madagascar de

«Adopter des mesures supplémentaires pour éliminer la violence à l'égard des femmes et des enfants et garantir l'égalité des sexes dans la société».

15. Le Rwanda a recommandé à Madagascar de

«Intensifier les efforts pour assurer l'égalité des sexes et éliminer les violences sexuelles et fondées sur le genre, notamment en envisageant d'élaborer un plan d'action national et en appliquant la résolution 1325 du Conseil de sécurité».

16. Suite à l'acceptation de ces recommandations par l'État, le gouvernement de Madagascar a pris des mesures importantes pour respecter ces engagements. En janvier 2017, le gouvernement a promulgué une nouvelle loi sur la nationalité, la loi n ° 2016-038, qui supprimait les dispositions discriminatoires en matière de genre concernant l'octroi de la nationalité aux enfants de citoyens malgaches. Aujourd'hui, les femmes et les hommes malgaches ont le même droit de conférer la nationalité à leurs enfants. Fait important, la réforme a une application rétroactive, ce qui signifie

⁷ A/HRC/28/13

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

que les familles victimes de la loi précédente peuvent désormais bénéficier de la réforme .En avril 2018, juste un peu plus d'un an après la réforme, 1 361 familles avaient déjà bénéficié de la nouvelle loi, qui facilite leur pleine participation à la société et au développement du pays.

17. Malheureusement, la réforme de la loi sur la nationalité de 2016 ne traitait pas des dispositions discriminatoires fondées sur le sexe qui privent les femmes malgaches la possibilité de conférer la nationalité à un conjoint qui n'est pas de nationalité malgache sur un même pied d'égalité que les hommes malgaches.

Les obligations internationales de Madagascar

18. Madagascar est partie aux principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD).
19. Madagascar n'a pas encore adhéré aux instruments internationaux qui protègent les réfugiés, les apatrides et les autochtones. Par exemple, Madagascar n'est pas Etat partie de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés), ni de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, ni de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et de la Convention n ° 169 de l'OIT sur les droits des Peuples indigènes et tribaux, entre autres.
20. La Constitution de Madagascar consacre la primauté des traités internationaux sur la législation nationale : *“Les traités ou accords dûment ratifiés ont préséance sur les lois, dès leur publication, (...)”*

Dans son rapport de 2014 sur l'EPU, le gouvernement clarifie encore :

“ En cas de conflit entre le droit interne et les dispositions d'un instrument international, ce sont ces dernières qui priment. ”

En conséquence, les obligations découlant des traités de Madagascar ont l'effet du droit national, aucune loi d'habilitation n'ayant besoin d'être adoptée.

21. Les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels Madagascar a adhéré – CEDEF, CDE, PIDCP et CDPH - prévoient le droit à une nationalité et des droits égaux à la nationalité entre hommes et femmes.
22. Lors de son dernier examen par le CEDEF en novembre 2015, le Comité a réitéré sa préoccupation devant le fait que la loi sur la nationalité continuait de dénier aux femmes l'égalité de droits avec les hommes et avait formulé la recommandation suivante :

« Modifier sa loi sur la nationalité pour permettre aux femmes malgaches de transmettre leur nationalité à leur conjoint étranger ou apatride et à leurs enfants, sur un même pied d'égalité

que les hommes, conformément à l'article 9 de la Convention (voir également CEDAW / C / MDG / CO / 5, par.25) ”¹⁰

23. En outre, en tant qu'Etat membre de l'Union africaine, Madagascar est signataire du Protocole à la Charte africaine des droits de l' homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo), qui invite les Etats parties à « *lutter contre toutes les formes discrimination à l'égard des femmes par le biais de mesures législatives, institutionnelles et autres* », y compris par la promulgation de " *mesures correctives et positives dans les domaines où la discrimination à l'égard des femmes persiste en droit et en fait.* ”¹¹
24. Si les efforts du gouvernement pour adopter des réformes visant à faire respecter le droit des femmes de conférer leur nationalité à leurs enfants sur un même pied d'égalité que les hommes constituent une étape importante dans l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la persistance de la discrimination fondée sur le sexe dans la loi n ° 2016-038 entraîne la violation des obligations qui incombent à Madagascar en vertu du droit international et de sa propre constitution pour défendre l'égalité devant la loi et la non-discrimination sur la base du sexe.

Discrimination de genre dans la loi sur la nationalité à Madagascar

25. Selon la loi n ° 2016-038, les hommes malgaches ont le droit de conférer leur nationalité à leur épouse étrangère ou apatride lors du mariage, si cette dernière déclare vouloir acquérir la nationalité malgache. Les femmes malgaches se voient refuser ce même droit vis-à-vis de leur époux étranger ou apatride.
26. Alors que les obligations de Madagascar en vertu du droit international, y compris la CEDEF et le PIDCP, et son mandat constitutionnel de défendre la non-discrimination sur la base du sexe et la primauté des traités internationaux doivent prévaloir, dans la pratique, les femmes malgaches se voient refuser le droit de conférer leur nationalité à leur conjoint étranger ou apatride sur un même pied d'égalité que les hommes malgaches.
27. À la lumière des récents efforts visant à réformer la loi afin d'éliminer la discrimination entre les sexes en ce qui concerne l'attribution de la nationalité aux enfants, il est temps que Madagascar révisé et modifie sa législation sur la nationalité afin de la mettre pleinement en conformité avec les normes internationales et régionales.

Minorités apatrides à Madagascar, y compris les communautés d'origine indienne, pakistanaise, comorienne et autres populations

28. Madagascar compte une importante communauté de musulmans d'origine indienne et pakistanaise, qui ont émigré dans le pays au cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècle. Beaucoup de membres de cette communauté n'ont acquis aucune citoyenneté (malgache, française, indienne, pakistanaise ou

¹⁰ CEDAW/C/MDG/CO/6-7

¹¹ Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique, disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/>

anglaise) au moment de l'indépendance de Madagascar (1960) et n'ont pas pu résoudre ce problème depuis.

29. Outre les communautés d'origine indienne et pakistanaise, la discrimination raciale est une cause d'apatridie parmi les individus d'origine comorienne et d'autres qui ne sont pas perçus comme appartenant à une ethnie malgache. Ces groupes sont également dans l'impossibilité d'accéder à la naturalisation¹² et même ceux qui sont théoriquement admissibles à la nationalité rencontrent des difficultés pour obtenir des documents et des preuves de citoyenneté en raison des pratiques administratives discriminatoires.
30. Le recensement national malgache de 1993 indique que 0,2% des 12,3 millions d'habitants de Madagascar sont des étrangers et que 9,3% de ceux-ci, soit 2 200 personnes, sont des apatrides¹³. Ceci est probablement une sous-représentation du nombre actuellement affecté. Premièrement, il est important de garder à l'esprit les limites inhérentes à la déclaration de la taille d'une population apatride basée sur l'auto-identification dans un seul recensement, car les personnes peuvent ne pas savoir ou être réticentes à indiquer leur statut de nationalité apatride. Deuxièmement, la population totale de Madagascar a considérablement augmenté – pour atteindre plus de 26,6 millions d'habitants d'ici fin 2018. L'absence de garanties dans la loi sur la nationalité pour empêcher l'apatridie d'être transmise à la génération suivante signifie que le problème de l'apatridie a probablement augmenté.
31. Une cartographie complète de l'apatridie à Madagascar n'a pas encore été réalisée pour confirmer le nombre actuel de personnes touchées, et des données fiables restent indisponibles. En revanche, Madagascar est actuellement dans l'attente des résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 3 (RGPH3) qui a intégré des questions sur l'apatridie suite aux actions conjointes de plaidoyer du HCR et de FDA. Le HCR suggère que la population d'origine indienne ou pakistanaise compte au moins 20 000 personnes¹⁴. Et au sein de ce groupe, « *seule une poignée d'individus détient des droits de citoyenneté* ». S'attaquant au caractère discriminatoire de la loi, le Département d'État des États-Unis, dans son rapport annuel sur les droits de l'homme, a souligné que:

Les dirigeants musulmans ont estimé que les lois en vigueur affectaient jusqu'à 5% des quelque deux millions de musulmans du pays. Des membres de la communauté musulmane au sens large ont suggéré qu'un nom à consonance musulmane pouvait à lui seul retarder indéfiniment la demande de citoyenneté¹⁵.

Conséquences de la discrimination de genre dans la loi sur la nationalité et de l'apatridie à Madagascar

¹² Ibid., 12-13, 48 ; Caroline McInerney, 'Accessing Malagasy Citizenship: The Nationality Code and Its Impact on the Karana' (2014) *Tilburg Law Review* 19.

¹³ Le rapport de recensement national est disponible ici :

http://www.gripweb.org/gripweb/sites/default/files/databases_info_systems/Madagascar_RGPH%20Vol2%20Tome1.pdf .

¹⁴ See <https://www.unhcr.org/news/latest/2017/11/5a018ff44/madagascars-karana-people-still-awaiting-nationality.html>

¹⁵ Département d'État des États-Unis, *Rapports de pays sur les pratiques en matière de droits de l'homme pour 2018: Madagascar*. Disponible sur <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

32. La discrimination à l'égard des femmes dans la loi sur la nationalité malgache prive les femmes de l'égalité, conformément à la Constitution, et établit implicitement que les femmes sont des citoyennes de deuxième classe, ce qui exacerbe un cadre sexiste et discriminatoire pour le rôle des femmes dans la famille et la société. La capacité inégale des femmes de conférer leur nationalité aux époux a également une incidence négative sur la capacité des femmes de choisir librement leur conjoint, de fonder une famille et de garantir leur unité.
33. Cette discrimination peut également perpétuer l'apatridie, lorsque le conjoint d'une femme malgache est apatride ou peut perdre sa nationalité en raison d'une absence prolongée de son pays d'origine. L'existence à la fois de discriminations fondées sur le sexe et sur la race qui sont à l'origine de l'apatridie chez les communautés d'origine indienne, pakistanaise et d'autres communautés minoritaires, peuvent également se croiser, exacerbant ainsi l'ampleur et l'impact du problème. Compte tenu de la taille de la population apatride à Madagascar, la persistance de la discrimination entre les sexes dans la loi sur la nationalité peut perpétuer le statut d'apatridie d'une population notable du pays.
34. Les apatrides sont confrontés à de nombreuses violations des droits de l'homme et à de nombreuses difficultés, notamment pour accéder à l'éducation, aux soins de santé, y compris en matière de santé sexuelle et reproductive dans un contexte où le taux de mortalité maternelle est des plus élevés du monde (468 pour 100 000 naissances vivantes en 2012), aux services sociaux, à l'emploi formel, aux droits de propriété, à l'héritage, à la liberté de circulation et aux pièces d'identité. Les apatrides sont également davantage exposés au trafic d'êtres humains, aux mariages précoces et forcés, aux détentions arbitraires et au manque d'accès à la justice.
35. Parmi les nombreux témoignages des apatrides *in situ*, le cas de M. Ibrahim Ickbal, un apatride d'origine indienne résidant à Mahajanga, illustre le vécu de cette discrimination à l'égard des femmes dans le Code de la nationalité malgache mais qui n'épargne pas non plus les hommes. Agé de 52 ans, Ibrahim est père de deux enfants. Jusqu'à aujourd'hui, il demeure le seul apatride de sa petite famille. Sa femme est malgache de même que ses enfants. Mais elle ne peut pas lui passer sa nationalité. La naturalisation est l'unique issue pour lui. Malheureusement pour lui et bien d'autres dans son cas, cette procédure est bloquée. En tant que père de famille, cette situation l'envahit constamment de honte. Il refuse de reconnaître légalement ses enfants puisque d'après lui, il ne peut leur offrir ce dont ils ont besoin. Ickbal travaille pour un bijoutier local. Récemment il a fait un emprunt de cinq millions d'Ariary auprès de son employeur pour acquérir sa nouvelle carte biométrique de résident : « Avec mon modeste salaire, il me faudra deux ans pour rembourser l'emprunt », a-t-il déclaré ; et d'ajouter : « C'est un investissement financier énorme, mais je ne peux toujours pas voter ni voyager ».

Recommandations

36. Sur la base des informations ci-dessus, les organisations co-soumissionnaires invitent instamment les États parties à faire les recommandations suivantes à Madagascar:
- I. Réformer l'ordonnance n°60-064 portant code de la nationalité pour faire respecter le droit des femmes malgaches de conférer leur nationalité à leur conjoint étranger ou apatride à l'égal des hommes malgaches.

- II. Mettre fin au déni discriminatoire de nationalité à l'encontre des communautés apatrides d'origine indienne, pakistanaise et d'autres groupes minoritaires à Madagascar et prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur droit à une nationalité.
- III. Veiller à ce que toutes les obligations internationales et régionales liées au droit à la nationalité, à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie, à la protection des apatrides, à la non-discrimination et à l'enregistrement des naissances soient pleinement intégrées au droit national et mises en œuvre dans la pratique.
- IV. Renforcer la collecte et le suivi des données ventilées (notamment par appartenance âge et sexe) et réaliser une cartographie complète de l'apatridie, du risque d'apatridie et des communautés apatrides d'origine indienne, pakistanaise et autres populations minoritaires touchées par l'apatridie à Madagascar, avec les garanties appropriées mises en place pour assurer l'anonymat.
- V. Adhérer à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.