

Bronwen Manby

La nationalité en Afrique



KARTHALA - OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Ce document est une partie du livre :
Bronwen Manby, *La nationalité en Afrique*,
Londres & Paris, Open Society Foundations & Karthala,
2011, 242 pages [ISBN : 978-2-8111-0490-0]

© Karthala & Open Society Foundations



Citation : Bronwen Manby, *La nationalité en Afrique*, Londres & Paris, Karthala & Open Society Foundations, 2011, 242 p.

Consulté le sur le site :
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/struggles_20091009

7. Exclure les opposants, faire taire les critiques

En 1999, la Haute Cour de Zambie déclara que Kenneth Kaunda, qui avait été président du pays de 1964 à 1991, n'était pas citoyen du pays qu'il avait gouverné pendant 27 ans. Cette décision surréaliste fut l'apogée d'une opération de manipulation des textes de loi en matière de nationalité, visant ouvertement à empêcher l'homme d'État le plus âgé du pays à accéder une nouvelle fois à la fonction présidentielle. La même année, les tribunaux de Côte-d'Ivoire annulèrent le certificat de nationalité de l'ancien Premier ministre Alassane Ouattara, au motif que sa délivrance avait été entachée d'irrégularité¹. Parmi d'autres, ces deux cas illustrent combien de nombreux gouvernements se sont servi des lois ou des politiques publiques sur la nationalité pour renforcer leur pouvoir.

Selon le droit international, une personne ne peut pas se voir privée de sa nationalité contre sa volonté, sauf dans certaines circonstances très limitées et en suivant rigoureusement les procédures légales prévues en pareil cas. Les principes posés traditionnellement par le droit interdisent toute discrimination raciale, ethnique ou autre dans l'octroi ou le retrait de la nationalité, ainsi que la privation de nationalité lorsque cela place la personne concernée en situation d'apatriodie. Ils prévoient en outre la possibilité de faire appel de telles décisions devant les tribunaux. Une personne ne peut pas être expulsée du pays dont elle est ressortissante, quelle que soit la destination. De plus, si un État peut expulser des non-ressortissants ou les rapatrier dans leur pays d'origine présumé, il ne peut le faire qu'en respectant certaines règles de procédure, qui comprennent notamment le droit des individus concernés à contester personnellement les motifs de l'expulsion ou de l'interdiction de territoire ainsi que les allégations faisant d'eux des étrangers. La Commission afri-

¹ Voir supra, la section sur « La Côte-d'Ivoire : la guerre des conjonctions », p. 51.

caine des Droits de l'Homme et des Peuples – qui est le gardien de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples – a confirmé un grand nombre de ces règles au niveau africain.

La déchéance ou le déni de nationalité acquise par naturalisation peut, dans certains cas, s'effectuer sans problème, particulièrement si la nationalité a été obtenue par fraude¹. La plupart des législations africaines en matière de nationalité comprennent des dispositions à cet effet. De même, la déchéance de nationalité pour un ressortissant naturalisé qui a commis un crime grave contre l'État ou bien a combattu pour un pays étranger contre l'État qui lui a délivré son passeport ne prête généralement pas à controverse. Là encore, de nombreux États africains ont adopté des mesures à cet égard. En revanche, l'interdiction de la double nationalité, qui fait qu'une personne perd sa nationalité (acquise par naturalisation ou même d'origine) si elle acquiert la nationalité d'un autre État, est plus problématique. Certains États africains autorisent même la déchéance de la nationalité d'origine pour des motifs discrétionnaires quasiment illimités, notamment de vagues allégations de déloyauté envers l'État. Quels que soient les motifs juridiques invoqués, ce type de dispositions peut entraîner de sérieux abus lorsque la nationalité peut – et cela arrive bien souvent – être révoquée en dehors de toute procédure légale précise, en fonction du bon vouloir d'un fonctionnaire et sans possibilité de recours devant les tribunaux.

Ainsi, la législation égyptienne sur la nationalité accorde de larges prérogatives au pouvoir exécutif pour révoquer la nationalité, qu'elle soit d'origine ou acquise par naturalisation, notamment pour les motifs suivants : acquisition d'une autre nationalité sans autorisation du ministre de l'Intérieur, engagement dans des forces armées étrangères ou actions diverses contre les intérêts de l'État égyptien. De façon encore plus discutable, la déchéance de nationalité peut s'effectuer sur dénonciation : on peut ainsi perdre sa nationalité après avoir été accu-

¹ Toutefois, dans le cas où une personne deviendrait de ce fait apatride, celle-ci pourrait arguer de l'illégalité de la décision.

sé par un compatriote d'être sioniste. On retrouve cette disposition dans la législation libyenne, celle-ci prévoyant de plus la déchéance de nationalité quand une personne a abandonné la religion musulmane pour se convertir à une autre religion.

Il existe cependant des législations plus protectrices. Celle d'Afrique du Sud prévoit qu'aucun citoyen ne peut être privé de sa nationalité contre son gré. Dans d'autres pays, comme le Ghana, la privation de la nationalité – uniquement si elle a été acquise par naturalisation – n'est possible que dans des cas très limités : elle doit être motivée et peut être susceptible de recours devant les tribunaux.

Pourtant, comme le montrent les exemples suivants, il ne suffit pas disposer du droit de faire appel devant les tribunaux. En effet, ceux-ci ne sont pas en mesure de faire respecter les droits fondamentaux de la personne si la loi viole ces droits.

Zambie : comment un ancien président est devenu étranger dans le pays qu'il a dirigé pendant 27 ans

Après 27 ans de parti unique instauré depuis l'indépendance, la Zambie organisa des élections présidentielle et parlementaires multipartites le 31 octobre 1991. Celles-ci furent remportées par le MMD (*Movement for Multiparty Democracy*), dirigé par Frederick Chiluba. Il s'agissait de l'une des premières transitions de l'après guerre froide sur le continent africain. Mais les espoirs placés dans le modèle zambien de transition ont été déçus.

En 1993, conformément à ses engagements de campagne, le MMD installa une commission de révision constitutionnelle de 24 membres, chargée de rassembler les points de vue du grand public et de faire des propositions sur le contenu d'une nouvelle constitution. La Commission Mwanakatwe, du nom de son président, rendit en juin 1995 son rapport qui recommandait, entre autres, un amendement constitutionnel exigeant que les deux parents d'un candidat à l'élection présidentielle soient Zambiens d'origine. Cette clause empêchait de fait l'ancien prési-

dent Kenneth Kaunda, dont les parents étaient des missionnaires malawi, de se présenter à l'élection présidentielle de 1996 sous l'égide de l'UNIP (*United National Independence Party*) – le parti qu'il avait dirigé lors de la lutte pour l'indépendance et qui resta au pouvoir de 1964 à sa défaite par le MMD. Au lieu d'être approuvé par une assemblée constituante et soumis à un référendum, comme le recommandait la Commission Mwankatwe, cet amendement fut adopté par le Parlement en 1996¹. Cela malgré les efforts du parti d'opposition, le *Zambia Democratic Congress*, qui tenta d'empêcher l'adoption de cet amendement constitutionnel devant les tribunaux². Kaunda ne fut donc plus autorisé à se présenter lors des élections de 1996, qui se déroulèrent dans un climat d'intimidations sur tous les candidats de l'opposition³. En 1997, il fut emprisonné plusieurs mois à la suite d'une présumée tentative de coup d'État.

Ce n'était pas la première fois que le gouvernement de Chiluba utilisait la législation sur la nationalité et l'immigration pour neutraliser ses opposants politiques. En 1994, William Steven Banda et John Lyson Chinula – tous deux membres dirigeants de l'UNIP – avaient été expulsés au Malawi, en vertu de la loi sur l'immigration et la déportation (*Immigration and Deportation Act*) sous prétexte qu'ils n'étaient pas des ressortis-

¹ Constitution de la République de Zambie, 1991, article 34(3)(b), ajouté par la loi d'amendement de la constitution, *Constitution Amendment Act*, n° 18 de 1996. La constitution stipule également en son article 7(b) qu'une personne ne peut être privée de sa nationalité, sauf si elle est un ressortissant d'un autre pays ou qu'elle a acquis la nationalité par fraude.

² *Zambia Democratic Congress v. Attorney General*, Appel n° 135/96, SCZ, jugement n° 37 de 1999. La Cour suprême zambienne a finalement (bien après les élections) statué contre la réclamation, indiquant que le parlement zambien avait autorité pour adopter l'amendement constitutionnel proposé sans référendum. La Fondation des ressources juridiques, *Legal Resources Foundation*, une organisation de droits humains, a alors introduit une plainte contre la Zambie devant la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples à la suite de la décision de la Cour suprême : en 2001, la Commission africaine statua que le gouvernement zambien violait plusieurs dispositions de la Charte africaine. *Legal Resources Foundation v. Zambia* (2001) AHRLR 84 (ACHPR, 2001).

³ *Zambia: Elections and Human Rights in the Third Republic*, Human Rights Watch, décembre 1996.

sants et qu'ils « risquaient d'être un danger pour la paix et l'ordre public de la Zambie ». Banda contesta l'ordre d'expulsion devant les tribunaux, en avançant qu'il avait une carte d'enregistrement nationale zambienne et un passeport, qu'il utilisait librement depuis des années sans aucun problème. Mais la Cour suprême le débouta et il fut expulsé par la force. Chinula, lui, n'eut pas la possibilité de faire appel devant les tribunaux, car il fut immédiatement expulsé. Les tribunaux malawi déclarèrent pourtant que ces deux personnes n'étaient pas des ressortissants de leur pays.

Amnesty International porta plainte devant la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples au nom de Banda et de Chinula. En 1999, la Commission statua que ces deux expulsions avaient obéi à des motivations politiques et que la Zambie avait agi en violation de la Charte africaine en n'appliquant pas les procédures prévues¹. Chinula est mort au Malawi avant que la Commission n'ait rendu ses conclusions sur son cas. Quant à William Banda, il ne fut pas autorisé, malgré ce jugement, à revenir en Zambie jusqu'en 2002, date à laquelle de nouvelles élections portèrent au pouvoir le gouvernement du président Levy Mwanawasa, qui est toujours à la tête du MMD.

De façon ironique, la clause de double ascendance fut ensuite invoquée pour contester devant les tribunaux la réélection du président Fredrick Chiluba en 1996. Les requérants arguèrent que le père de Chiluba n'était pas Zambien d'origine et que, par conséquent, Chiluba ne remplissait pas les conditions pour être élu président de la Zambie. Dans ce cas, la Cour suprême affirma que la nationalité ne devait pas être définie en des termes discriminatoires et mit en cause le bien-fondé de la disposition constitutionnelle exigeant que les deux parents d'un candidat à

¹ Devant le tribunal, le gouvernement zambien a affirmé que le père de Banda était Malawi ; bien que le tribunal ait conclu qu'il n'y avait pas de preuve admissible montrant que Banda l'était aussi, il conclut également à un manque de preuve de sa nationalité zambienne. *Amnesty International v. Zambia*, Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (communication 212/98), (2000) AHRLR 325 (ACHPR 1999), paragraphe 29.

la présidence soient Zambiens d'origine. La Cour soutint que le texte de l'amendement n'excluait pas en soi les Zambiens "non-autochtones" de la présidence et que, si tel avait été le cas, cet amendement aurait violé les dispositions non-discriminatoires figurant par ailleurs dans la constitution. En tout état de cause, quelle que soit la biographie qu'on retienne pour Chiluba, ses ancêtres étaient originaires de la Rhodésie du Nord (c'est-à-dire de l'actuelle Zambie) et sa nationalité et son éligibilité à la présidence ne sauraient être contestées¹.

Dans une autre affaire soumise en 1999, des requérants du MDD demandèrent à la Cour d'examiner à nouveau la nationalité de Kaunda². Ils arguèrent que la nationalité zambienne de Kaunda devait être annulée, que Kaunda n'avait jamais rempli les conditions pour pouvoir accéder à la présidence de la Zambie et qu'il avait donc illégalement dirigé la Zambie en tant que président. La Haute Cour observa que, selon son affidavit³, Kaunda avait renoncé au droit à la nationalité malawi le 21 juin 1970. En conséquence, la Haute Cour conclut que Kaunda avait acquis la nationalité d'origine du Malawi au moment de l'indépendance de ce pays, le 7 juillet 1964, mais qu'au moment de l'affaire, il n'était ni Zambien ni Malawi, et qu'il était donc apatride. Kaunda fit appel devant la Cour suprême, mais le cas fut classé en 2000 et la nationalité de Kaunda rétablie.

En 2001, le MMD connut une scission à la suite de la vaine tentative du président Chiluba d'obtenir un troisième mandat ; le vice-président Christon Tembo forma un nouveau parti, le FDD (*Forum for Democracy and Development*). Le gouvernement contesta la nationalité de Tembo ainsi que de Dipak Patel,

¹ *Lewanika and Others v. Chiluba*, 1998 ZLR 86. Au moment de l'accession à l'indépendance, la constitution stipulait en son article 3(1) : « 3(1) Toute personne qui, étant née dans l'ancien Protectorat de la Rhodésie du Nord, se trouve à la date du 23 octobre 1964 protégée de la Grande-Bretagne, deviendra un ressortissant de la Zambie à la date du 24 octobre 1964 ».

² *Mushota and Another v. Kaunda and Another* 1997/HN/357 non publié. Le jugement a été rendu public dans le *Times of Zambia*, le 1^{er} avril 1999.

³ L'affidavit est une déclaration écrite, signée, affirmée sous serment devant un fonctionnaire qualifié pour la recevoir.

un autre parlementaire qui avait rejoint le FDD. Il était reproché à celui-ci de ne pas avoir eu la nationalité au moment où il s'était présenté pour la première fois aux élections en 1991. De manière ironique, afin de protéger le siège parlementaire de Tembo, le MMD avait auparavant refusé la nationalité à un candidat qui voulait se présenter contre lui, Majid Ticklay, qui résidait en Zambie depuis l'enfance, mais était d'origine indienne.

En avril 2003, le président Mwanawasa désigna une quatrième Commission de révision de la constitution, dirigée par l'avocat Wila Mung'omba. En août de la même année, une Commission technique chargée de la réforme électorale (ERTC) fut constituée pour proposer une analyse et faire des recommandations pour améliorer les règlements électoraux. L'une et l'autre eurent à traiter des critères d'éligibilité à la présidence. La Commission Mung'omba acheva son travail en décembre 2005. La plupart des personnes entendues sur la clause de double ascendance zambienne exigée des candidats à la présidence demandèrent qu'elle soit supprimée. La Commission soutint ce point de vue, d'autant plus que la Cour suprême avait mis en cause la validité constitutionnelle de cette clause. Elle recommanda la double condition suivante : le président devait être un ressortissant “par origine ou par filiation”, et ne devait pas avoir une double nationalité¹. En réponse au rapport de l'ERTC, qui avait fait la même recommandation, le gouvernement zambien indiqua qu'il soutenait la suppression de la disposition sur la filiation². En 2007, le président Mwanawasa initia un nouveau processus de révision de la constitution dans le cadre d'une Conférence nationale sur la constitution (NCC). À la suite des élections entraînées par le décès prématuré de Mwanawasa, en 2008, le nouveau président, Rupiah Banda, également membre du MMD, fut censé poursuivre le processus de la NCC.

¹ Rapport de la Commission technique chargée de la réforme électorale (ERTC), août 2004, p. 76.

² Rapport de la Commission de révision de la constitution, 29 décembre 2005, pp. 301-304 ; Réaction du gouvernement au Rapport intérimaire de la Commission technique chargée de la réforme électorale, 7 janvier 2005, p. 14.

Botswana : le cas de John Modise

John Modise, né en Afrique du Sud de parents botswanais avant l'indépendance du Botswana, a grandi dans ce pays. Jusqu'en 1978, date à laquelle il devint l'un des fondateurs et dirigeants d'un parti d'opposition politique, Modise a détenu sans problème la nationalité botswanaise. Le gouvernement décida alors que Modise ne pouvait prétendre à la nationalité d'origine¹, et le Bureau du président déclara que Modise était un immigré sans titre. Il fut arrêté et expulsé en Afrique du Sud peu après. Ainsi, même l'une des démocraties les plus stables d'Afrique pouvait avoir recours à des moyens détournés pour préserver le statu quo.

Modise n'eut pas la possibilité de faire appel de son expulsion devant un tribunal et son bannissement l'empêcha de suivre une demande de permis de travail temporaire qui, s'il avait été accordé, lui aurait permis de rester dans son pays. Quatre jours après son expulsion, Modise rentra au Botswana. Il fut arrêté et poursuivi pour être entré illégalement sur le territoire en tant qu'immigrant indésirable et expulsé à nouveau sans être entendu. Après une troisième tentative d'entrée, il fut à nouveau arrêté avec les mêmes charges, mais fut cette fois condamné à une peine de prison de dix mois. Modise fit appel, mais fut encore expulsé en Afrique du Sud avant même d'avoir été entendu.

Modise ne fut pas non plus reconnu comme ressortissant d'Afrique du Sud par les autorités de ce pays. Il fut obligé de s'installer au Bophuthatswana, qui était alors un "*homeland*", où il vécut pendant sept ans avant d'être à nouveau expulsé, cette fois dans le *no man's land* entre le Botswana et l'Afrique du Sud où il séjournait plusieurs mois. Il fut finalement autorisé à

¹ Le gouvernement a avancé que Modise était né en Afrique du Sud et n'était pas sujet de la Couronne britannique au moment de l'indépendance du Botswana, en 1966, car son père, né dans un Protectorat britannique, était décédé en 1966, et que, n'ayant pas exercé son droit à être naturalisé Botswanais à la date d'octobre 1968, il ne pouvait être considéré comme ressortissant de ce pays.

rentrer au Botswana pour des raisons humanitaires, se voyant accorder des permis de séjour temporaires, renouvelables tous les trois mois, à la discrétion du ministère de l'Intérieur¹.

Du fait de sa condition d'apatride, de ses expulsions répétées et de l'état d'insécurité dans lequel il a été placé, Modise a été détruit. Ces événements ont bouleversé son existence et ruiné ses aspirations politiques. En 1993, une plainte fut déposée en son nom auprès de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Celle-ci rendit sa décision en 2000, après diverses tentatives pour arriver à une solution à l'amiable. Le gouvernement botswanais avait proposé à Modise la nationalité par naturalisation. Mais, si celle-ci donne pratiquement les mêmes droits que la nationalité d'origine, elle empêche, en vertu de la constitution, d'occuper certaines fonctions politiques. En tant que citoyen naturalisé, Modise n'aurait pas pu briguer la plus haute fonction politique du Botswana – celle de président. La nationalité par naturalisation n'aurait pas non plus donné automatiquement la nationalité botswanaise à ses enfants.

La Commission africaine statua que le Botswana violait les articles 5 et 7 de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et recommanda que ce pays octroie la nationalité à Modise. Selon les conclusions de la Commission africaine,

« si [les restrictions en matière d'occupation de fonctions publiques] peuvent ne pas affecter la majorité des individus, il est évident que dans le cas de Monsieur Modise, une telle incapacité juridique a de graves conséquences. Le fait que sa première expulsion [et la déclaration faisant de lui un immigrant indésirable] sont survenus peu après qu'il ait créé une parti politique d'opposition suggère la mise en œuvre d'une action visant à empêcher son engagement politique. L'octroi au requérant de la nationalité [par naturalisation], mis en perspective avec ce qui précède, l'a sérieusement privé de l'un de ses droits fondamentaux

¹ Voir la Communication n° 97/93, *John K. Modise v. Botswana*, 14^{ème} Rapport annuel d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 2000, publié en (2000), AHRLR 30. Dans cette décision, le jugement se contredit au niveau des faits concernant l'affaire aux paragraphes 5 et 91 ; ce qui est indiqué ici décrit les faits estimés correspondre à la vérité.

le plus cher, celui de participer librement au gouvernement de son pays, soit directement, soit par le biais de représentants élus »¹.

Cela ne conduisit pourtant pas le gouvernement botswanais à lever ses objections initiales quant aux revendications de Modise en matière de nationalité. Modise donc fut en fin de compte obligé d'accepter la nationalité botswanaise par naturalisation².

Swaziland : qui s'oppose n'est pas un “vrai Swazi”

Depuis l'accession du Swaziland à l'indépendance en 1968, ses dirigeants ont choisi d'affirmer l'identité ethnique du pays. La tradition a été invoquée pour maintenir un système monarchique qui n'a jamais été soumis à l'état de droit ou n'a jamais permis de débat collectif sur le devenir de la nation. Pour soutenir ce système de gouvernement sans garde-fous démocratiques, les dirigeants ont utilisé une arme principale : celle qui consistait à stigmatiser les opposants comme “des étrangers”, favorisant la discorde et hostiles à la “tradition” swazie.

Dans la période précédant l'indépendance, le roi Sobhuza et ses partisans avaient déjà combattu l'implantation des partis politiques, décrivant ceux-ci comme antithétiques aux systèmes “traditionnels” de gouvernance swazie. À l'indépendance, les partis furent officiellement autorisés par la constitution, mais lors des élections précédant celle-ci, les candidats de l'opposition ne remportèrent aucun siège. Lors des élections générales de 1972, les premières depuis l'indépendance, un parti d'opposition, le NNLC (*Ngwane National Liberatory Congress*) remporta trois sièges au Parlement. La réaction du gouvernement fut immédiate. Avant que les candidats élus puissent être intronisés, le ministre chargé de l'immigration déclara l'un des

¹ *Modise v. Botswana*, Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, paragraphe 96.

² Le gouvernement aurait offert à Modise 100 000 Pulas (environ 21 000 \$ US au taux de change de l'époque) au titre d'indemnisation en 2004, pour son expulsion du Botswana en 1978, en réponse au jugement de la Commission africaine, une offre qu'il aurait rejetée. Voir Donny Dithato, “State in Secret Talks with Modise,” *Mmegi*, 25 août 2004.

membres du NNLC, Bhekindlela Thomas Ngwenya, comme “immigrant indésirable”, en vertu de la loi sur l’immigration, *Immigration Act*, de 1964, et donc susceptible d’être expulsé.

Ngwenya contesta cette décision devant les tribunaux et l’injonction d’expulsion fut suspendue par la Haute Cour en août 1972, au motif que le gouvernement n’avait pas démontré qu’il n’était pas un ressortissant¹. Le gouvernement fit appel de cette décision et, parallèlement, fit précipitamment adopter par le Parlement un amendement à la loi sur l’immigration (*Immigration Act*) créant un tribunal chargé de statuer sur les contentieux en matière de nationalité, dont les jugements seraient sans appel, sauf devant le Bureau du vice-Premier ministre, celui-ci ayant le pouvoir de décision finale². Ce tribunal, doté d’une compétence rétroactive, statua que Ngwenya n’était pas un ressortissant du Swaziland. Ngwenya contesta la compétence du tribunal devant la Haute Cour, qui statua contre lui en janvier 1973³. Toutefois, la Cour d’Appel décida en mars 1993 que l’amendement à la loi sur l’immigration, supprimant la compétence de la Haute Cour, était inconstitutionnel, car il s’apparentait de facto à un amendement constitutionnel et que, dès lors, il n’avait pas été adopté suivant les procédures légales⁴.

Le 12 avril 1973, le Premier ministre introduisit devant le Parlement une motion portant abrogation de la constitution et le roi annonça le retrait de la constitution, puis l’interdiction des partis politiques⁵. Divers textes législatifs furent ensuite promulgués, dont une loi sur la nationalité particulièrement dure, favorable à l’exclusion, puisqu’elle exigeait de ceux qui demandaient la nationalité swazie qu’ils fassent allégeance à un

¹ *Bhekindlela Thomas Ngwenya v The Deputy Prime Minister* 1970-76 SLR (HC) 88.

² Immigration Act, Amendment n° 22, de 1972.

³ *Bhekindlela Thomas Ngwenya v The Deputy Prime Minister and the Chief Immigration Officer* 1970-76 SLR (HC) 119.

⁴ *Bhekindlela Thomas Ngwenya v The Deputy Prime Minister and the Chief Immigration Officer* 1970-76 SLR (CA) 123.

⁵ Voir également Thulani Rudolf Maseko, *The Writing of a Democratic Constitution in Africa with Reference to Swaziland and Uganda*, Thèse LLM, Université de Pretoria, 2005.

chef swazi (*ukukhonta*), cette disposition faisant partie d'un dispositif plus général d'affirmation de l'ethnicité swazie¹.

Plus récemment, le gouvernement swazi a régulièrement harcelé Jan Sithole, le populaire secrétaire général de la Confédération des syndicats du Swaziland (SFTU), connu pour son franc-parler. Celui-ci a été victime de passages à tabac et de violences de la part des forces de sécurité, de procédures judiciaires et même d'un enlèvement. Son intégrité et sa loyauté envers le Swaziland ont été attaquées, et il a été accusé d'être un "étranger". Bien que Sithole soit né au Swaziland, qu'il y ait vécu toute sa vie et que sa mère soit swazie, les autorités prétendent qu'il n'avait pas cette nationalité, car son père était originaire du Mozambique. En 1979, Sithole fit une demande de nationalité afin de se conformer aux normes juridiques de 1974, mais celle-ci resta sans réponse. Par la suite, la loi de 1992 sur la nationalité accorda la nationalité swazie à toute personne née de mère swazie et de père non swazi. Toutefois, les personnes concernées devaient obtenir une attestation de naturalisation du ministère de l'Intérieur.

Début juin 1995, lors d'une mobilisation massive des syndicats et d'arrets de travail nationaux, Sithole reçut une injonction lui ordonnant de se présenter devant une Commission de citoyenneté afin de justifier sa demande de nationalité swazie. Bien que l'audition n'ait pas eu lieu, les autorités lui écrivirent le 19 juillet pour qu'il fournisse "une preuve convaincante" qu'il remplissait les conditions requises par la loi pour être citoyen du Swaziland. Vers la fin de l'année 1995, les autorités examinèrent également le statut de Richard Nxumalo, président de la SFTU, et prétendirent qu'il était Sud-Africain². Durant

¹ Ordonnance 22 de 1974 sur la nationalité, prise par le Conseil du Roi, 3 septembre 1974, *Swaziland Government Gazette*, 1974, cité dans Hugh Macmillan, "A Nation Divided? The Swazi in Swaziland and the Transvaal, 1865–1986," in Leroy Vail (ed.), *The Creation of Tribalism in Southern Africa*, Londres, James Currey, 1989.

² Voir la Commission sur la liberté d'association au Swaziland, Confédération internationale des syndicats libres (Affaire n° 1884), 23 mai 1996, Rapport n° 306, (LXXX, 1997, Series B, n° 1).

toute cette période, Sithole et d'autres dirigeants syndicaux furent l'objet d'une constante surveillance, d'arrestations répétées et de multiples procès. Les mises en cause de leur nationalité visaient pour une part à les affaiblir ; elles participaient plus généralement d'une opération de mise à l'index des opposants, faisant de tous ceux qui critiquaient le style de gouvernement du dirigeant traditionnel et monarque absolu, le roi swazi, des éléments "anti-swazis".

Ce schéma a perduré ces dernières années. Fin 2002, les six membres de la Cour d'Appel du Swaziland, tous citoyens sud-africains, démissionnèrent conjointement pour protester contre le refus ouvert de la famille royale de se plier à deux importantes décisions prises par le tribunal. Des avocats et des juristes se mirent en grève pour soutenir les juges. En avril 2003, quelques jours après la parution d'un rapport accablant de l'Association internationale du barreau sur l'état de droit au Swaziland, le procureur général Phesheya Dlamini annonça que le gouvernement avait ouvert une enquête sur les avocats les plus en vue et sur d'autres personnalités ayant la double nationalité. Celle-ci se situait officiellement dans le cadre d'une répression générale de la conduite soi-disant incorrecte constatée dans la profession juridique dans l'intérêt de "la sécurité du pays et de ses institutions". Justifiant cette politique devant le Sénat, le ministre de l'Intérieur, Prince Sobandla, affirma – en l'absence de tout fondement juridique – que la double nationalité était interdite dans le royaume. Parmi les personnes menacées d'expulsion se trouvait Pasul Shilubane, président de la *Swaziland Law Society*, et critique virulent du gouvernement, au motif qu'il avait la double nationalité swazie et sud-africaine¹.

¹ "Enforcement of Immigration Act intensifies," *The Times of Swaziland*, 24 avril 2003 ; *Legalbrief Africa*, Issue n° 024, 21 avril 2003. La loi sur la nationalité du Swaziland, *Citizenship Act*, de 1992, qui était alors et reste toujours en vigueur, stipule que les personnes ayant la nationalité par enregistrement peuvent en être privées si elles acquièrent ultérieurement une autre nationalité, mais ne contient aucune autre disposition sur la double nationalité. La constitution de 2005, entrée en vigueur depuis, ne modifie pas cette position. Voir également *Swaziland: Law, Custom and Politics: Constitutional Crisis and the Breakdown in the Rule of Law*, Institut des Droits humains de

La constitution actuelle adoptée en 2005 prévoit une préférence en faveur de ceux qui sont « considérés globalement Swazis d'origine ». En outre, la loi sur la nationalité de 1992, toujours en vigueur, prévoit la possibilité d'acquérir la nationalité “par *ukukhonta*”, c'est-à-dire en vertu du droit coutumier. Bien qu'il existe en théorie d'autres moyens de pouvoir prétendre à la nationalité, dans la pratique, ceux qui n'appartiennent pas à l'ethnie swazie ont beaucoup de mal à l'obtenir. La constitution de 2005 reprend par ailleurs la disposition selon laquelle tout enfant né après l'entrée en vigueur de la constitution n'est un ressortissant du pays que si son père en est lui-même un ressortissant. D'autre part, parmi toutes les constitutions récemment adoptées en Afrique, celle du Swaziland est l'une des seules qui continue d'affirmer aussi explicitement l'inégalité de genre¹.

Tanzanie : réduire les médias au silence

Au cours des dernières années, la Tanzanie a tenté à plusieurs reprises de priver de leur nationalité ceux qui gênaient le pouvoir. En 2001, le gouvernement déclara que quatre personnes n'étaient pas des ressortissants tanzaniens, tout en leur donnant la possibilité de faire une demande de naturalisation. Il s'agissait du Haut Commissaire au Nigeria, Timothy Bandora ;

l'Association internationale du Barreau, mars 2003 ; *Fact-Finding Mission to the Kingdom of Swaziland*, Rapport du Centre pour l'Indépendance des Juges et des Avocats, Commission internationale des Juristes, 10 juin 2003 ; *Swaziland: Human Rights at Risk*, AI Index: AFR 55/004/2004, Amnesty International, juillet 2004.

¹ « Toute personne ayant été acceptée comme swazie en vertu du droit coutumier et pour laquelle un certificat valable de Khonta a été délivré par le Roi ou sur son ordre sera décrétée ressortissante du Swaziland ». Loi sur la nationalité du Swaziland, *Citizenship Act*, n° 14 de 1992, section 5. Voir également la constitution du Swaziland, 2005, article 42, qui stipule que « toute personne née avant l'entrée en vigueur de la constitution est un ressortissant “de plein droit” si l'un de ses parents est un ressortissant et également si la personne est “considérée dans l'ensemble comme swazie d'origine” ». L'article 43 de la constitution supprime cette base ethnique, pas vraiment claire, pour les enfants nés après l'entrée en vigueur de la constitution, mais entérine la discrimination de genre en stipulant que la nationalité ne peut être transmise que par un père qui est un ressortissant swazi.

de l'éditeur, journaliste et propriétaire de médias, Jenerali Ulimwengu¹ ; du chef du *Chama Cha Mapinduzi* (CCM), le parti au pouvoir dans la région de Kagera (nord-ouest de la Tanzanie), Anatoli Amani ; et de l'ancien responsable de communication du CCM à Zanzibar, Mouldine Castico. Cette action fut interprétée comme une mesure de représailles contre la manière trop indépendante dont le groupe de médias d'Ulimwengu avait couvert les événements politiques et l'évolution économique en Tanzanie².

En août 2006, le gouvernement tanzanien priva à nouveau deux journalistes de leur nationalité : Ali Mohammed Nabwa, un éditorialiste de l'hebdomadaire *Fahamu*, et Richard Mgamba, reporter au journal *The Citizen*, basé à Mwanza. L'un et l'autre furent accusés d'être des « antipatriotes et des ennemis de l'État ». L'annulation de la nationalité de Nabwa par le service de l'immigration de Zanzibar survint alors même que sa nationalité venait de lui être restituée à la suite d'une précédente révocation (intervenue lors de l'interdiction d'un autre journal dont Nabwa était le rédacteur en chef)³.

L'utilisation du droit de l'immigration pour réduire au silence les non-nationaux

Les gouvernements africains ont également utilisé la législation sur l'immigration pour réduire au silence les personnes réfugiées de longue date sur leur territoire. Selon le droit international, les non-nationaux bénéficient de bien moins de protections que les ressortissants, et la législation sur l'immigration est souvent appliquée de manière assez arbitraire partout dans le monde. Néanmoins, ils ont droit à des procédures justes et équitables comme tous les autres citoyens. En particulier, toute per-

¹ Qui est né et a fait ses études en Tanzanie et était un ancien diplomate tanzanien et membre du Parlement.

² “Tanzania Drops Envoy to Nigeria over Citizenship,” *The Guardian*, Dar es Salaam, 5 février 2001.

³ “Veteran Editor Stripped of Citizenship,” *The Guardian*, Dar es Salaam, 8 août 2006 ; Ernest Mpinganjira, “Intimidation of Media Exposes Tanzania's Fear of Criticism,” *The Sunday Standard*, 13 août 2006.

sonne expulsée devrait normalement avoir le droit de contester son expulsion. La situation des non-nationaux qui résident depuis longtemps dans un pays et n'ont pas sa nationalité en raison des déficiences dans les procédures de naturalisation est assez similaire à celle des nationaux que les gouvernements tentent de priver de leur nationalité. Comme le montrent les exemples de la Zambie et du Botswana, dans beaucoup de pays africains, la législation sur l'immigration donne de nombreuses ressources permettant potentiellement d'expulser les non-nationaux, ce qui soumet ceux-ci à une sorte de "censure".

La législation zambienne donne au pouvoir exécutif une grande latitude pour expulser tout personne qui, « de l'avis du ministre », est « susceptible de représenter un danger pour la paix et l'ordre public »¹. Cette prérogative a été utilisée en de nombreuses occasions et, jusqu'à une date récente, les tribunaux ont été très réticents à s'opposer à cette pratique². Celle-ci a concerné notamment des personnes résidant de longue date en Zambie. Ainsi, en 1994, le ministre de l'Intérieur émit contre un Indien, marié en Zambie à une femme zambienne, dont les deux filles vivaient en Zambie, un arrêté d'expulsion soutenant que sa présence en Zambie représentait un danger pour la paix et l'ordre public. Les tribunaux suivirent la jurisprudence et refusèrent d'annuler la décision du ministre³.

Dans une affaire plus récente, la Cour suprême a cependant posé certaines limites aux prérogatives du gouvernement. Elle a statué contre l'expulsion de Roy Clarke, un écrivain né en Grande-Bretagne qui vivait en Zambie depuis trois décennies, était marié à une Zambienne, et avait des enfants et des petits-enfants zambiens, mais qui n'avait pas pu acquérir la nationalité

¹ Loi zambienne sur l'immigration et la déportation, *Immigration and Deportation Act*, Législation zambienne, chapitre 123, section 26(2) : « Toute personne qui, de l'avis du ministre, est, par sa présence ou sa conduite, susceptible d'être un danger pour la paix et l'ordre public de la Zambie peut être expulsée de Zambie en vertu d'un mandat signé par le ministre ».

² *Jackson v. Attorney General* (1979) Z.R. 167 ; *Walulya v. Attorney General* (1984) Z.R 89.

³ *Vijay Giri Anand Giri Goswami v. Attorney General*, (HP/3671), 1994.

puisque la législation zambienne n'autorise pas la transmission de nationalité d'une femme à son mari.

Le 1^{er} janvier 2004, Clarke publiait une chronique satirique sur le président et deux ministres du gouvernement dans le journal zambien *Post*. En Zambie, la diffamation du président constitue un délit pénal et, le 3 janvier, le ministre de l'Intérieur signa un arrêté d'expulsion à l'encontre de Clarke. Clarke fit appel de cette décision devant les tribunaux. Courageusement, le juge de la Haute Cour annula la décision du ministre, au motif qu'elle constituait une violation de la liberté d'expression inscrite dans la constitution ainsi que des règles de procédure¹. L'État fit appel. En janvier 2008, la Cour suprême statua contre le gouvernement, et même si son jugement reposait sur des motifs beaucoup plus limités que celui de la Haute Cour, dit que l'expulsion était une réponse disproportionnée au délit que constituait la chronique publiée².

Une affaire semblable eut lieu au Botswana. En février 2005, Kenneth Good, un Australien de 72 ans, enseignant à l'Université du Botswana et résidant dans le pays depuis 15 ans, fut frappé d'interdiction du territoire et déclaré "habitant indésirable". Un arrêté d'expulsion qui ordonnait son départ immédiat lui fut notifié³. Aucune raison ne fut officiellement donnée,

¹ *Roy Clarke v. The Attorney General*, (HP/003), 2004.

² *Attorney General v. Roy Clarke*, SCZ Appel n° 96A/2004, 24 janvier 2008.

³ En vertu de la section 7 de la loi sur l'immigration, *Immigration Act*, les catégories d'immigrants frappés d'interdictions sont : (a) les personnes susceptibles de devenir une charge publique « en raison d'une infirmité mentale ou physique » ou de moyens de subsistance insuffisants ; (b) les personnes qui sont « idiotes ou épileptiques », « dérangées ou mentalement déficientes », « sourdes-muettes, ou sourdes et aveugles, ou muettes et aveugles » ; (c) les personnes qui sont infectées par une maladie proscrite ; (d) les personnes qui se prostituent ou se sont prostituées ou qui sont impliquées dans la prostitution ; (e) les personnes qui ont été condamnées au Botswana ou ailleurs pour un délit qui, « s'il était commis au Botswana, serait punissable de prison sans option d'amende » ; (f) les personnes considérées par le président comme étant « habitant indésirable » ; et (g) la femme et les enfants mineurs de l'immigrant frappé d'interdiction. Voir la loi sur l'immigration du Botswana, *Immigration Act*, chapitre 25:02, section 7. Si la section 11 prévoit un processus d'appel pour les personnes qui souhaitent contester leur désignation en

mais Good s'était montré critique à l'encontre du gouvernement. Peu après avoir été frappé d'interdiction, il proposa à l'université une publication intitulée « La succession présidentielle au Botswana : un contre-modèle pour l'Afrique ». Good contesta l'arrêté d'expulsion devant les tribunaux. Les documents remplis au nom du président ne donnaient pas les raisons pour lesquelles Good devait être considéré comme un habitant indésirable au Botswana.

Après avoir entendu le fond de l'affaire, la Haute Cour statua en faveur de l'État en mai 2005. Aussitôt le jugement rendu, Good fut arrêté et mis dans un avion pour l'Afrique du Sud. Il fit appel du jugement depuis l'étranger. En juillet 2005, la Cour d'Appel, dans une décision prise à quatre contre un, statua que le président Mogae n'avait pas agi de façon inappropriée et que la déclaration d'interdiction du territoire du professeur Good était valable. La Cour motiva sa décision par le fait que les obligations du Botswana au regard du droit international étaient secondees par rapport à la législation interne du pays et elles n'étaient pas contraignantes tant qu'elles n'avaient pas été transposées dans le droit national par le Parlement. Dès lors, « les raisons [du président] pour ce type de décision ne doivent ni être rendues publics ni soumis à l'examen des tribunaux »¹. Good porta l'affaire devant la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, où le jugement est resté pendant. Dans une décision prise lors d'une session de mai 2010 et adoptée au sommet de l'Union africaine en juillet, la Commission a tranché contre le gouvernement du Botswana, en statuant que l'expulsion du professeur Good sans lui donner la possibilité de contester la décision n'était pas justifiable en se fondant sur les lois domestiques ou sous le prétexte de la sécurité nationale².

tant qu'immigrant frappé d'interdiction, aucun appel n'est prévu pour les personnes qui, en vertu de la section 7(f), ont été déclarées « immigrant frappé d'interdiction » par le président. En outre, la section 11(6) stipule qu'« aucun tribunal ne remettra en question le bien-fondé des motifs de cette déclaration ».

¹ *Kenneth Good v. The Attorney General* (Civil Appeal n° 28, 2005), 27 juillet 2005.

² *Kenneth Good v. Botswana*, Communication 313/05 (mai 2010).