

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

1. Introduction

« Il nous fallait une guerre, parce qu'il nous fallait nos cartes d'identité. Sans carte d'identité, vous n'êtes rien dans ce pays ». Ces propos tenus par un combattant des "Forces nouvelles" rebelles de Côte-d'Ivoire résument bien la thèse défendue dans cet ouvrage : le refus du droit à la citoyenneté a été souvent au cœur des nombreux conflits qu'a connus l'Afrique post-coloniale et il est aujourd'hui nécessaire de changer les lois sur la nationalité. La Côte-d'Ivoire est sans doute un cas extrême, mais qui met en évidence un schéma de crises politiques qu'on retrouve dans de nombreux autres pays depuis l'indépendance, notamment la République Démocratique du Congo, le Zimbabwe, la Mauritanie et l'Ouganda : des dirigeants politiques cherchent à renforcer leur pouvoir en s'appuyant sur une partie de la population de leur pays et en excluant une autre du droit à faire partie du pays.

Des centaines de milliers d'individus vivant en Afrique sont aujourd'hui des "non-personnes" dans le seul pays qu'ils aient jamais connu. Ils ne peuvent inscrire leurs enfants sur les registres d'état-civil, ni accéder au système éducatif ou sanitaire. Ils ne peuvent pas occuper un emploi, faute de permis de travail. Ils ont du mal à obtenir des documents de voyage et s'ils quittent leur pays, ils ne sont jamais sûrs d'être autorisés à y revenir. Enfin, et surtout, ils ne peuvent être ni électeur, ni éligible, et encore moins travailler au sein des institutions de l'État.

Ces politiques d'exclusion peuvent avoir, à terme, des conséquences économiques et politiques catastrophiques, voire même entraîner des guerres. Même lorsqu'elles n'ont pas ces conséquences, elles ont été utilisées pour manipuler le processus démocratique et renforcer la domination de certains groupes de la société sur d'autres. Ces politiques ont également nui à la stabilité nationale et aux avancées économiques de nombreux pays. Elles ont fait souffrir des millions de personnes dont la seule faute était parfois de porter un "mauvais" nom de famille.

Les législations sur la nationalité ont également été utilisées pour empêcher certaines personnes d'occuper des postes politiques ou pour réduire au silence ceux qui critiquent le gouvernement. Il est souvent arrivé en Afrique que des personnalités de l'opposition soient présentées comme n'étant pas des citoyens du pays où elles vivaient et travaillaient – parfois à partir d'allégations absurdes selon lesquelles leurs ancêtres seraient issus du mauvais côté de frontières coloniales qui n'existaient pourtant pas au moment de leur naissance. L'ancien président Kenneth Kaunda, en Zambie, ou l'ancien Premier ministre Alassane Ouattara, en Côte-d'Ivoire, ne sont que deux exemples des ces exclusions justifiées par la nationalité, qui ont réduit au silence ou empêché d'accéder au pouvoir bien d'autres politiques ou opposants.

Dans tous ces cas, ce sont les lois sur la nationalité qui ont été manipulées. On exclut en définissant de manière particulière ou en changeant les textes qui régissent le droit d'un individu à appartenir à un État, à réclamer une protection égale en vertu des lois de cet État, à voter lors des élections et à briguer un mandat. Comme la discrimination prend souvent des formes multiples, pouvant aller jusqu'à la violence crue, des détails en apparence anodins, tels les règles pour obtenir des papiers, peuvent dissimuler un océan de discrimination et le déni de droits élémentaires. L'utilisation et le mauvais usage du droit encadrent et rendent possibles les politiques d'exclusion ethnique. C'est pourquoi la réforme des législations sur la nationalité peut constituer la première étape pour sortir de conflits et promouvoir une plus grande inclusion.

Le schéma de ces problèmes de nationalité ne relève pas du hasard. Ceux-ci sont étroitement liés à l'héritage colonial de chaque pays et, en particulier, aux mouvements migratoires et à l'expropriation des terres mis en œuvre ou encouragés par les autorités coloniales. Ce n'est pas une coïncidence que les pays où la citoyenneté a été la plus controversée sont souvent ceux qui ont connu les plus grandes migrations sous l'ère coloniale : non seulement celles d'Européens et d'Asiatiques vers l'Afri-

que, mais aussi, en nombre bien plus considérable, celles d'Africains à l'intérieur du continent.

Aujourd'hui, les enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants de ceux qui ont migré sont souvent considérés comme des étrangers privés du droit effectif à participer aux nouveaux systèmes politiques africains. Ils vivent pourtant sur la terre où ils sont nés et ne peuvent prétendre à la protection d'aucun autre État. Ainsi, des millions de personnes n'ont pas la qualité de citoyen, et donc le droit de vote ou d'être élu, ni dans le pays où ils vivent depuis toujours, ni dans un autre pays où ils ne sont jamais allés. Ils sont privés de leurs droits de représentation politique, et aucune démonstration de loyauté envers l'État où ils vivent ne leur permet de satisfaire les conditions posées par la loi pour être considérés comme citoyen.

Cette injustice est renforcée dans les textes de loi par une inégalité de genre qui, dans de nombreux pays, interdit encore aux femmes mariées à des non-ressortissants de transmettre leur propre nationalité à leurs enfants ou leur mari, alors que les hommes peuvent le faire sans difficulté. Les victimes de ce type de discrimination sont pour la plupart invisibles dans les médias, car elles sont dispersées au sein de populations plus vastes. Pourtant, elles sont des millions sur l'ensemble du continent.

Le droit de la nationalité en Afrique : une histoire de discrimination et d'exclusion

On considère souvent que les frontières "artificielles" sont à l'origine des guerres du continent. Les frontières de tous les États africains, même de ceux qui n'ont pas été eux-mêmes colonisés, ont été pour la plupart fixées par les puissances coloniales européennes au cours de la célèbre conférence de Berlin de 1884-1885 qui a marqué la fin du "Partage de l'Afrique". En 1964, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), rassemblant les nouveaux États africains indépendants, décida de conserver ces frontières et de ne pas les renégocier. La sagesse de cette décision a été amplement discutée. Les dirigeants des pays qui avaient accédé à l'indépendance n'auraient-ils pas dû essayer de

redessiner les frontières selon des lignes plus “naturelles” – par exemple en fonction des langues, des ethnies et des structures politiques précoloniales – plutôt que de conserver des lignes dessinées à la règle et sur la carte par des gens qui se trouvaient à des milliers de kilomètres et qui n’avaient jamais vu la terre qu’ils étaient en train de partager.

Partout dans le monde, les frontières ont été établies par les guerres et les conquêtes. À cet égard, l’Afrique se démarque plus par la soudaineté du processus que par l’arbitraire du résultat. La rapidité de la création des colonies en Afrique, puis de l’accès à l’indépendance à partir des années 1950, à l’issue de moins d’un siècle de domination européenne, ont confronté les dirigeants des nouveaux États africains à un défi particulier : créer une « communauté imaginaire »¹ entre des groupes de personnes qui se trouvaient rassemblés sans leur propre assentiment. La période coloniale a été à la fois assez longue pour causer de sérieux dégâts aux institutions gouvernementales pré-existantes et trop courte pour créer de nouvelles institutions fortes qui ne soient pas simplement superficielles, ayant une véritable légitimité aux yeux du peuple. L’histoire postcoloniale de l’Afrique montre combien il a été difficile de mettre en place des systèmes politiques à partir de rien, pour des populations sans une histoire politique commune, mais également à quel point l’attachement aux unités créées par les colonisateurs a été tenace.

Outre une faiblesse institutionnelle, les puissances coloniales européennes ont également légué aux nouveaux États des systèmes juridiques qui avaient créé une citoyenneté à plusieurs vitesses et dont la caractéristique essentielle était la discrimination raciale. Les colonies fonctionnaient sur la base de distinctions raciales et ethniques qui justifiaient les inégalités de niveaux de vie et de droits entre les colonisateurs et les colonisés. D’un côté se trouvaient les colons européens – qui étaient des citoyens à part entière avec les mêmes droits que les membres de leurs familles vivant en métropole ; de l’autre côté, les au-

¹ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991).

tochtones africains appelés indigènes ou “*natives*” – qui étaient des sujets¹. À l’exception d’une petite minorité ayant pleinement accès à la citoyenneté, les “*natives*” ou indigènes étaient des subordonnés considérés en quelque sorte comme des enfants placés sous la tutelle des Européens et ne disposant que de droits limités. Les personnes venues d’autres continents (particulièrement d’Asie) ou les métis occupaient une position intermédiaire, souvent avec un statut spécifique. Dans toute l’Afrique, la discrimination raciale a organisé non seulement les droits politiques, mais également la liberté de mouvement et, surtout, le droit à posséder de la terre. Dans les “colonies d’implantation”, considérées comme propices à une immigration blanche à grande échelle, les distinctions étaient particulièrement marquées. Mais, à travers toute l’Afrique, les Blancs pouvaient obtenir des titres de pleine propriété foncière accordés par l’État colonial. Les droits des Africains à posséder de la terre étaient souvent restreints tant sur le plan géographique que sur le plan conceptuel, en raison de l’interprétation que la puissance coloniale avait des lois “traditionnelles” en ce domaine.

En même temps, et paradoxalement, la loi a souvent favorisé les Africains considérés comme “originaires” d’un endroit par rapport à ceux qui avaient immigré plus récemment – y compris ceux qui étaient venus là encouragés ou forcés par le gouvernement colonial. Les structures de gouvernance installées par les puissances coloniales étaient différentes suivant les pays. Les pays de “droit civil” ont favorisé une approche plus assimilationniste que les Britanniques qui préféraient, là où c’était possible, conserver les institutions préexistantes (système désigné sous le nom d’“*indirect rule*”). Mais de nombreuses similarités s’observaient également. Les institutions mises en place suivaient, pour la plupart, la logique de ce que les Européens appelaient les “tribus” et regroupaient des personnes que les colonisateurs (et leurs anthropologues) estimaient avoir une langue et une culture communes. Les “chefs” de ces groupes, approuvés ou installés par les colonisateurs, étaient autorisés à

¹ Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

prendre des décisions sur des questions élémentaires affectant leurs propres sujets ethniques. Les tribunaux de niveau supérieur et les administrateurs soutenaient leur autorité – tant qu'elle ne remettait pas en question le pouvoir des colonisateurs –, en recourant le cas échéant à leur propre interprétation du droit "coutumier" local. Les personnes qui se trouvaient en dehors de la zone géographique de la "tribu" à laquelle il avait été décrété qu'elles appartenaient étaient doublement désavantagées. Elles ne bénéficiaient ni des droits juridiques accordés aux individus relevant du droit "européen", ni des protections "coutumières" accordées à ceux qui relevaient d'un chef "tribal"¹.

Au moment de l'indépendance, des dispositions légales ont été prises par les nouveaux États pour réaffirmer l'égalité des droits de toutes les races et ethnies et de nouvelles lois sur la citoyenneté furent adoptées. Si elles ont été largement fondées sur les modèles de la puissance qui les avaient colonisés, ces lois se sont toutefois référées au droit appliqué par la puissance coloniale sur son propre territoire plutôt que dans ses colonies. Comme dans d'autres régions du monde, ces nouvelles lois conditionnaient généralement, pour les parents nationaux, le droit à la citoyenneté à la naissance et/ou à la naissance sur le territoire national. Bien que le biais du genre ait été un trait commun de ces lois – comme c'était le cas à cette époque dans les États européens eux-mêmes –, l'égalité formelle entre les races était la norme. Le terme de "*native*" fut même réapproprié dans les anciennes colonies britanniques avec une connotation de fierté et non plus de dénigrement. Par contre, en français, le terme d'"indigène" n'a pas connu pas la même fortune.

Ce processus a été à la fois nécessaire et positif. Toutefois, la réappropriation de l'espace politique et économique est parfois allée plus loin. Au-delà des mesures visant à instaurer l'égalité de droit et à redresser les inégalités économiques et

¹ Pour de plus amples informations sur l'emploi du mot "tribu", voir Chris Lowe, "Talking about 'Tribe': Moving from Stereotypes to Analysis," *Africa Action*, version mise à jour en février 2008, disponible à l'adresse : <http://www.africaaction.org/bp/ethall.htm>.

politiques créées à l'époque coloniale, des dispositions furent prises pour exclure du droit à la protection du nouvel État les personnes arrivées dans le sillage de l'empire. Certains des pays les plus affectés par les mouvements migratoires ont ainsi établi des règles refusant explicitement ou implicitement la citoyenneté aux personnes dont les parents étaient des immigrants, même si elles-mêmes étaient nées dans le pays et ne connaissaient aucune autre patrie. Alors que le mot "*native*" était un label positif, celui de "*settler*" ("colon") prit une connotation négative.

Des règles transitoires pour opérer le transfert de l'autorité juridique de la puissance coloniale aux nouveaux États étaient bien entendu nécessaires. À l'encontre du droit international qui pose le principe selon lequel les personnes résidant habituellement dans l'ancien État deviennent des ressortissants du nouvel État, des lois et règles ont été parfois écrites ou réécrites afin d'exclure les individus que l'on estimait n'avoir pas suffisamment de liens "historiques" avec le territoire concerné. Nombre des problèmes liés aux droits à la citoyenneté décrits dans le présent ouvrage trouvent leur origine dans la manipulation et l'exploitation de règles qui ont régi la transition au moment de l'accession à l'indépendance. Quelques États ont cherché dès le départ à exclure de la citoyenneté les personnes qui ne pouvaient prouver un lien ancestral avec le territoire national ; d'autres États ont modifié leurs lois dans les années suivant l'indépendance afin de renforcer certaines dispositions raciales ou ethniques. La date à laquelle l'ancêtre d'une personne est arrivé dans le pays est devenu aujourd'hui d'une importance essentielle pour le droit à la citoyenneté.

Des lois sur la citoyenneté ont ainsi été adoptées dans de nombreux nouveaux États africains. Elles ont introduit des règles spécifiquement conçues pour exclure de la pleine citoyenneté les immigrants récents et, plus précisément, priver les descendants des immigrants européens et asiatiques de la nationalité d'origine, même s'ils pouvaient avoir droit à la naturalisation. Dans certains pays (Ouganda et République Démocratique du Congo), la constitution elle-même limite l'accès à la citoyenneté par la naissance aux groupes ethniques présents dans le pays

à une date donnée (avec un luxe de détails sur cette date). Dans d'autres pays (Sierra Leone et Liberia), seules les personnes "d'origine noire" peuvent être des citoyens à part entière, ou ailleurs (comme pour le Nigeria), une préférence implicite est reconnue pour les natifs par rapport aux immigrants dans les lois sur la citoyenneté qui exigent d'avoir des ancêtres nés dans le pays.

Une défiance similaire a été appliquée aux citoyens susceptibles de prétendre au passeport d'un autre pays. La grande majorité des pays africains a interdit la double nationalité, soit au moment de l'indépendance, soit peu après (même si les règles ont souvent changé ces dernières années). Le but était que les personnes pouvant prétendre à une autre nationalité – notamment les descendants européens, asiatiques ou moyen-orientaux – aient l'obligation de choisir entre deux loyautés possibles. Les personnes qui n'ont pas adopté la nationalité du pays nouvellement indépendant furent alors considérées avec suspicion comme une éventuelle "cinquième colonne" des anciennes puissances coloniales et d'autres intérêts.

Ces règles ont créé encore plus de problèmes dans les pays où les migrations et la dépossession des terres avaient été les plus marquées à l'époque coloniale, où le nombre de personnes immigrées restées sur place après l'indépendance était le plus important, et où le pouvoir politique des personnes affectées était le plus faible. Comme après l'implosion de l'Union soviétique, lorsque les empires européens se sont retirés d'Afrique, un ressentiment s'est exprimé et s'exprime encore aujourd'hui à l'encontre des immigrés et de leurs privilèges. Les migrations de la première moitié du vingtième siècle n'ont pas seulement concerné des Européens et des Asiatiques, mais aussi des centaines de milliers d'Africains déplacés, parfois sous la contrainte, à la suite des changements politiques et économiques générés par la colonisation. En dépit de la rhétorique enflammée sur la solidarité africaine exprimée par tous les gouvernements, le droit à la citoyenneté de ces migrants reste aujourd'hui encore menacé.

Cet ouvrage présente des cas de discrimination particulièrement remarquables en matière de citoyenneté en Afrique. Ces cas illustrent les conséquences pour la paix et la sécurité de lois, de politiques et de rhétoriques nationales qui fondent la nationalité sur une base ethnique ou raciale. Ils montrent aussi comment le droit de la nationalité peut être utilisé de façon abusive pour réduire au silence les opposants politiques, avec l'injustice quotidienne qui en résulte pour les gens ordinaires. Bien que les politiciens du monde entier soient tentés de mobiliser un soutien interne en blâmant les maux causés par de soi-disant étrangers, la focalisation sur les liens de sang et du sol avec un pays ne peut qu'avoir des conséquences désastreuses, non seulement pour le groupe ostracisé, mais aussi pour l'ensemble du pays.

Des groupes sans nationalité

En République Démocratique du Congo (RDC), le statut controversé d'autochtone ou d'allochtone des populations banyarwandas des provinces orientales (qui parlent des dialectes de la langue kinyarwanda centrée sur le Rwanda moderne) a été au cœur des conflits qui ont ravagé la région. Les oppositions sur l'interprétation correcte de la loi ont été au centre d'un débat plus large. L'équilibre fluctuant du pouvoir politique au niveau national s'est reflété dans la décision de créer une définition ethnique de la citoyenneté dans la constitution, mais aussi à travers des modifications législatives, changeant régulièrement au gré des aléas politiques la "date d'origine" nécessaire à un groupe ethnique pour obtenir la citoyenneté. Cette date a été alternativement fixée à 1885 (date de la création de la colonie personnelle du roi des Belges, "l'État Indépendant du Congo"), 1908 (date du transfert de la colonie à l'État belge), 1950 et 1960 (date de l'indépendance). Les personnes exclues par ces lois constituent le noyau des groupes rebelles qui défient l'autorité centrale depuis la fin des années 1990.

Cette focalisation sur l'appartenance ethnique trouve ses racines dans les déplacements de population qui ont eu lieu sous le régime colonial. Bien que certaines parties du territoire constituant aujourd'hui la RDC (ex-Zaïre) aient été, avant la coloni-

sation, déjà occupées par des populations parlant kinyarwanda, les autorités coloniales belges ont largement accru ce nombre en déplaçant des dizaines de milliers de personnes de zones fortement peuplées du Rwanda et du Burundi vers l'Est du Congo, afin de constituer une main-d'œuvre pour les plantations agricoles commerciales. Puis, au moment de l'indépendance, l'Est du Congo a vu l'afflux d'un nombre impressionnant de réfugiés fuyant les violences du Rwanda et du Burundi – un phénomène qui va tristement se répéter.

Dans la période précédant l'indépendance, le statut des Banyarwandas se trouvait déjà au cœur des conflits entourant l'octroi des postes clés parmi les différents groupes ethniques. En 1964, la première constitution du nouvel État disposait que pour prétendre au statut de citoyen congolais, une personne devait avoir un ascendant « membre d'une tribu ou d'une partie de tribu établie sur le territoire du Congo avant le 18 octobre 1908 ». Elle excluait ainsi tous ceux qui étaient arrivés dans le cadre des transferts de populations suscités par les Belges. Dans les années 1970, la loi fut modifiée et des dates d'origine plus récentes furent fixées. Mais en 1981, un nouveau code de la nationalité n'attribue la citoyenneté qu'aux personnes dont les ancêtres étaient établis dans le pays lorsque ses frontières ont été initialement fixées pour la première fois en 1885. Le ressentiment provoqué par l'arrivée de centaines de milliers de réfugiés consécutive au génocide du Rwanda et par les interventions de l'armée rwandaise ont conduit le parlement national à adopter une résolution faisant de tous les Banyarwandas des étrangers ayant acquis la nationalité frauduleusement. Deux rébellions successives ont plongé le pays dans une guerre qui a duré une décennie et où furent impliqués une demi-douzaine de pays limitrophes du Congo.

L'accord de paix de 2004 constitue le socle de la nouvelle constitution et de la loi sur la nationalité. Celles-ci reconnaissent la nationalité congolaise d'origine à « tout individu appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo ». Néanmoins, le statut des Banyarwandas en tant qu'autochtones

ou non-autochtones reste controversé et des hostilités ont toujours lieu dans l'Est du pays autour de ce problème. Même si la date d'origine a été ramenée à 1960, la loi continue de fonder la nationalité congolaise sur l'appartenance ethnique plutôt que sur la naissance, la résidence ou tout autre critère objectif. Dans un tel environnement juridique, il est inévitable que les discours de haine et l'exclusion fleurissent.

De la même façon, on observe, en Côte-d'Ivoire, des conflits similaires sur la définition du "vrai" citoyen, qui sont à la source de l'instabilité et de la guerre civile dévastant depuis 1999 l'économie ivoirienne, si prospère jadis, qui ont entraîné le déplacement de quelque 750 000 personnes et nécessité la mise en place d'une assistance humanitaire pour trois millions d'autres. La régularisation du statut de la nationalité a été un élément essentiel des négociations de paix.

Dans les années 1930, les autorités coloniales françaises ont modifié les frontières et encouragé la migration de plusieurs centaines de milliers de travailleurs agricoles, à partir de ce qui est maintenant le Burkina Faso et le Mali, en direction du Sud, vers les terres fertiles de ce qui allait ensuite devenir la Côte-d'Ivoire. Tant que la Côte-d'Ivoire a joui d'un essor économique après l'indépendance, le statut de ces immigrants a été relativement peu controversé. Mais à compter du milieu des années 1990, avec la détérioration des conditions économiques dues à la chute du cours mondial des matières premières, le statut de la population "non autochtone" – estimée, lors du recensement de 1998, à 26 % de la population – est devenu de plus en plus controversé.

Lorsqu'Alassane Ouattara, issu du Nord du pays, a voulu se présenter à l'élection présidentielle, les politiciens du Sud se sont mobilisés et ont insinué que toute personne jouissant de soutiens dans le Nord du pays était, par essence, un étranger. Des rumeurs ont été diffusées sur le fait qu'Alassane Ouattara aurait un parent du Burkina Faso. La loi a été modifiée pour stipuler que les deux parents d'un candidat à la présidence devaient être Ivoiriens d'origine. Parallèlement, les personnes or-

dinaires supposées être des immigrants étaient confrontées à des difficultés croissantes pour obtenir une carte d'identité et un certificat de nationalité, documents nécessaires à l'exercice de droits liés à la nationalité, tels que le vote, l'inscription des enfants dans les écoles, l'exercice d'une activité professionnelle et la propriété foncière.

Le coup d'État militaire, survenu le soir de Noël 1999, a été suivi, fin 2000, d'élections entachées d'irrégularités. Les dirigeants du Sud ont usé de mesures administratives et de violences afin d'exclure du vote ou de la possibilité de briguer un mandat les personnes d'origine immigrée ainsi que les gens du Nord et les Musulmans considérés suspects par association. Cette exclusion a entraîné une rébellion, une période de guerre civile et une partition de facto du pays en deux zones, qui perdure aujourd'hui.

Guillaume Soro, le chef du mouvement rebelle des Forces nouvelles, a souligné combien ce conflit était lié au droit à la nationalité en déclarant : « Donnez-nous des cartes d'identité et nous rendrons nos kalachnikovs ». Les questions liées à la nationalité ont fait partie des points essentiels à résoudre lors des négociations pour mettre fin à la guerre. Un programme d'identification, lors d'audiences publiques devant des magistrats, avait permis, en mai 2008, de délivrer de nouveaux papiers à 600 000 des 3,5 millions d'Ivoiriens remplissant, selon les estimations, les conditions nécessaires à l'obtention de la nationalité. Toutefois, ces documents ne constituaient que la base de la demande de nationalité, et non la confirmation de la nationalité elle-même. Des problèmes récurrents dans le système d'identification ont conduit, fin 2008, à un nouveau report des élections jusqu'à l'année suivante, car les listes d'électeurs n'avaient pas pu être arrêtées.

Au Zimbabwe, la structure particulière de l'État colonial a entraîné un type de conflit différent sur la question de "l'appartenance". Bien que ce qui constituait l'ancienne Rhodésie ait cessé d'être une colonie britannique en 1961, ce n'est qu'en 1980 que la règle de la majorité s'est effectivement ap-

pliquée à la suite d'une âpre guerre de guérilla dans laquelle le droit à la terre constituait un élément aussi important que le droit de vote. La guerre s'est terminée par des négociations et une politique officielle de réconciliation a permis à la population blanche aisée de ne pas être inquiétée dans l'ensemble. Une réforme foncière a été entreprise qui, selon les dispositions de l'accord de paix, devait se faire sur la base du consentement mutuel du vendeur et de l'acheteur pendant la première décennie. Cependant, des dispositions ont été progressivement adoptées pour exiger des Zimbabweens blancs qu'ils proclament leur loyauté au nouvel État, principalement en renonçant à leur éventuel droit à une autre nationalité.

Bien que la double nationalité ait été autorisée par la constitution du Zimbabwe de 1980, la loi sur la nationalité de 1984 a introduit une interdiction de la double nationalité ainsi qu'une disposition obligeant les citoyens zimbabweens ayant droit à une autre nationalité à renoncer à ce droit. On estime à 30 000 le nombre de Blancs qui ont abandonné leur nationalité étrangère devant des fonctionnaires du pays et ont ainsi conservé ou obtenu des passeports zimbabweens.

Lorsque la popularité du gouvernement du président Robert Mugabe a baissé, l'interdiction de la double nationalité a été renforcée au maximum, dans l'espoir d'imputer à d'autres l'effondrement économique du pays. Le succès inattendu de l'opposition lors du référendum constitutionnel de février 2000 et des élections parlementaires de juin 2000 ont amené le parti au pouvoir à priver de leurs droits électoraux les groupes qu'il considérait comme responsables de ces résultats : les Zimbabweens blancs ainsi que les quelque 200 000 travailleurs agricoles employés dans des fermes appartenant à des Blancs. En 2001, le gouvernement a amendé la loi sur la nationalité en exigeant des personnes susceptibles de prétendre à une autre nationalité de renoncer formellement à celle-ci, quand bien même ces personnes n'avaient jamais eu de passeport, ni de pièce d'identité d'un quelconque pays autre que le Zimbabwe. Des échanges surréalistes avec les ambassades du Malawi, du Mozambique, de la Grande-Bretagne et d'autres pays s'en suivi-

rent, dans lesquels des personnes qui, selon le gouvernement zimbabwéen, étaient susceptibles d'avoir droit à une nationalité étrangère, essayaient de trouver un moyen de renoncer à un statut hypothétique. Lors des élections suivantes, ces soi-disant non-nationaux ne purent d'ailleurs pas voter.

En Sierra Leone, de même qu'au Liberia limitrophe, un groupe économiquement avantagé s'est trouvé exclu de façon similaire, quoique moins dramatique. La constitution adoptée en 1961, à l'indépendance de la Sierra Leone, a suivi le modèle habituel aux colonies britanniques et créé une nationalité unique sans distinction de race, de groupe ethnique ou de genre. Mais dès l'année suivante, les dispositions constitutionnelles sur la nationalité ont été amendées et un critère a été inséré selon lequel seule une personne "d'origine noire africaine" pouvait être citoyenne du nouveau pays. Une discrimination de race, mais aussi de genre, a été ainsi introduite puisque "l'origine noire africaine" était définie comme la descendance d'un père ou un grand-père "d'origine noire africaine". D'autres lois ont ensuite restreint les droits des non-citoyens à acquérir des biens ou à exercer certaines professions.

La modification légale était dirigée contre une partie de la population représentant moins de 2 % de la population du pays et désignée collectivement sous l'appellation de "Libanais", dont les parents et les grands-parents étaient venus du Moyen-Orient s'installer en Sierra Leone. Plus précisément, il s'agissait d'exclure ces Libanais et les personnes métissées du droit à briguer un mandat lors des élections de 1962. Alors que John Akar, un éminent homme politique, de mère sierra léonaise noire et de père d'origine libanaise, avait fait reconnaître, avec succès, devant les tribunaux et même par le Conseil privé de Londres, que les amendements étaient inconstitutionnels, le gouvernement a simplement remis en vigueur la loi et aboli le droit de faire appel devant les tribunaux de Sierra Leone. Les distinctions retenues dans la loi de 1973 sur la nationalité restent en vigueur à ce jour. Les personnes dont le père est libanais ont été exclues de la citoyenneté sur leur terre natale et dans le seul

pays qu'elles aient jamais connu. Ce n'est qu'en 2006 que la loi a été changée pour mettre un terme à la discrimination de genre, mais le critère selon lequel au moins l'un des parents ou grands-parents devait être "d'origine noire africaine" a été conservé.

Dans les cas les plus extrêmes, les gouvernements ont tout simplement expulsé en masse les personnes présumées ne pas être des citoyens. Le cas le plus connu d'expulsion massive en Afrique est celui des Asiatiques ougandais chassés du pays par le gouvernement d'Idi Amin. Mais de nombreux autres pays africains ont également expulsé en masse des citoyens, souvent dans des conditions terribles et sans aucun droit à être entendus. Dans un épisode beaucoup moins connu qui s'est déroulé sous la présidence de Milton Obote, l'Ouganda a déplacé au début des années 1980 un grand nombre de Banyarwandas, dont beaucoup étaient originaires du côté ougandais de la frontière. Parmi les cas les plus dramatiques décrits dans le présent ouvrage figure celui de dizaines de milliers d'Éthiopiens d'origine érythréenne, dont la nationalité éthiopienne a été arbitrairement annulée et les documents prouvant la nationalité détruits. Ces Éthiopiens ont été expulsés de force vers l'Érythrée, suite à l'entrée en guerre des deux pays en 1998, tandis que des dizaines de milliers d'Érythréens d'origine éthiopienne étaient expulsés dans l'autre sens à titre de représailles. On peut aussi évoquer l'expulsion de quelque 75 000 Mauritaniens noirs de leur pays en 1989 et 1990. Beaucoup d'autres pays ont également entrepris de se débarrasser des immigrés de la première génération en les expulsant.

Moins dramatique, mais plus répandu, est le déni du droit à la nationalité par les bureaucraties. Du fait de la discrétion dont jouissent les fonctionnaires de l'administration pour certaines petites décisions individuelles – notamment celles liées à la délivrance des papiers d'identité ou des passeports, à l'acceptation d'une demande de naturalisation, à l'inscription d'une personne sur le registre électoral ou encore dans une école –, les personnes perçues comme des étrangers peuvent être, dans la pratique, exclues des avantages de la citoyenneté, même si leur nationalité

té ne leur a jamais été officiellement retirée. À travers toute l'Afrique, de nombreux témoignages rendent compte des difficultés à se procurer des documents pour voyager, voter, conserver une propriété foncière ou accéder à des services publics censés être accessibles à tous. Ces problèmes sont fréquemment exacerbés par une discrimination de genre, comme, par exemple, lorsque les enfants d'une femme mariée à un étranger ne sont pas considérés comme membres à part entière de la communauté.

L'absence de documents administratifs nécessaires pour prouver la nationalité a en ce cas le même effet qu'une loi officiellement adoptée pour refuser la nationalité, avec toutefois cet inconvénient supplémentaire que chacun doit alors se battre individuellement pour faire reconnaître ses droits, sans pouvoir se mobiliser collectivement, dans une seule et même bataille portant sur des principes généraux.

Les problèmes de reconnaissance de la citoyenneté au niveau national se retrouvent souvent à l'échelle provinciale ou locale. Une personne venant ou descendant de parents venus d'une autre partie du pays, ou d'un groupe ethnique qui chevauche la frontière entre deux provinces, ne sera pas considérée comme remplissant les conditions pour bénéficier de tous ses droits à l'intérieur de cette province. De même que cela se produit au niveau national, les conflits sur le contrôle des provinces peuvent entraîner des violences et des atteintes à l'ordre et à la sécurité publics. Dans certains cas, des efforts bien intentionnés pour faire face aux défis de la multiethnicité ont aggravé la situation.

Au Nigeria, par exemple, la constitution fédérale a été modifiée au fil des ans pour créer de plus en plus d'États (il en existe actuellement 36) organisés – effectivement bien que non officiellement – sur une base ethnique (même s'il arrive que plusieurs groupes ethniques se partagent un État). Certaines dispositions stipulent de manière explicite que la structure administrative de chaque gouvernement doit refléter le "caractère fédéral" du Nigeria et comprendre des fonctionnaires représen-

tatifs de tous les groupes “autochtones” de la fédération ou de l’État ou de la zone administrative locale. Ces mesures, conçues pour promouvoir l’intégration sociale, ont créé une situation où, au sein de chaque État, ceux qui ne sont pas membres d’un groupe ethnique “originaire” – personnes venant par exemple d’une autre partie du Nigeria ou enfants de personnes qui ont migré – n’y sont pas considérés comme “autochtones” et n’ont pas droit aux avantages liés aux dispositions sur le caractère fédéral du Nigeria. Ils ne peuvent briguer un mandat, ni prétendre aux bourses scolaires dans les établissements de l’État ou à d’autres subventions et, de plus en plus, ne peuvent pas y obtenir de poste dans la fonction publique. De ce système résulte l’existence de plusieurs millions de non-citoyens au Nigeria. Même si ces personnes peuvent voter, elles ne peuvent prétendre à un emploi public, ni prendre part au gouvernement de leur pays. La seule charge publique théoriquement accessible est la présidence du Nigeria, quoique, en pratique, cela serait quasi-impossible sans le soutien effectif d’un des États.

En Éthiopie, seul autre pays d’Afrique où existe une structure fédérale, la constitution prévoit de façon spécifique qu’un groupe qui se considère doté d’une identité propre peut faire une demande d’auto-détermination allant jusqu’à l’indépendance complète. Mais cette tentative de reconnaître pleinement les droits des minorités a provoqué le déplacement d’un grand nombre de personnes à partir de zones “appartenant” à un autre groupe, où elles se sentent menacées. Des problèmes similaires existent dans beaucoup de pays sans constitutions explicitement fédérales, notamment ceux qui sont marqués par une grande diversité, comme la RDC. Au Kenya, les violences ethniques qui ont suivi les élections contestées, fin 2007, ont été, en partie, dues à l’incapacité récurrente du gouvernement à organiser un processus équitable afin de régler la question des droits à la propriété foncière et à la protection de la loi pour les personnes vivant dans une partie du pays différente de celle dont elles étaient “originaires”.

Des personnes réduites au silence

Les lois sur la nationalité ont souvent été utilisées par les gouvernements pour faire taire les critiques ou empêcher la participation d'opposants aux élections. Dans ce but, elles ont parfois été remaniées ou modifiées. Certains gouvernements ont changé les critères d'obtention de la nationalité, ou simplement décidé que des personnes n'avaient pas la qualité de citoyen pour ensuite les expulser sans leur donner la possibilité de faire appel devant un tribunal. Même s'il existe d'autres moyens de faire taire les journalistes et de gêner des opposants politiques, la privation de nationalité est particulièrement efficace, car elle place les individus dans une zone de non-droit et les soumet au pouvoir discrétionnaire et exclusif des autorités gouvernementales.

En Côte-d'Ivoire, Alassane Ouattara a été la victime la plus célèbre d'une crise générale de la nationalité. Des cas similaires se sont produits dans bien d'autres pays. Au Botswana, l'une des plus anciennes démocraties du continent africain, John Modise a vu son droit à la nationalité par ascendance dénié après avoir fondé un parti politique d'opposition. Bien que le gouvernement lui ait accordé la nationalité par naturalisation, la fonction présidentielle est, dans ce pays, restreinte aux seuls citoyens d'origine. Né en Afrique du Sud avant l'indépendance du Botswana de parents botswanais, il avait grandi au Botswana. Chassé de ce pays en 1978 et déclaré "immigrant indésirable" une fois qu'il eût affiché ses ambitions politiques, il a été expulsé plusieurs fois de l'Afrique du Sud ou de son *homeland* "indépendant" du Bophuthatswana, passant des années dans un imbroglio juridique kafkaïen qui a finalement eu raison de ses aspirations politiques. Si le recours déposé en 1993 auprès de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a finalement abouti en 2000, il est intervenu trop tard pour lui permettre concrètement de briguer un mandat public.

En Zambie, la constitution adoptée en 1996 par le gouvernement du *Movement for Multiparty Democracy* (MMD), porté au pouvoir en 1991, a introduit un critère selon lequel les deux parents d'un candidat à une élection présidentielle devaient être zambiens d'origine. Comme tout le monde l'a bien compris, l'objectif était d'empêcher l'ancien président Kenneth Kaunda de se présenter à la présidence lors des élections de 1996 sous les couleurs du Parti de l'Indépendance nationale unifié (UNIP), puisque ses parents avaient été missionnaires dans ce qui est ensuite devenu le Malawi. Avant cet amendement, le gouvernement du MMD s'était servi, en 1994, des lois sur la nationalité et l'immigration pour expulser deux autres éminents responsables politiques de l'UNIP, William Steven Banda et John Lyson Chinula, en arguant qu'ils n'étaient pas citoyens du pays et qu'ils étaient « susceptibles de représenter un danger pour la paix et l'ordre ». La Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a tranché contre le gouvernement zambien dans les deux cas, mais encore une fois, trop tard pour leur permettre de briguer un mandat politique.

Malgré un bilan globalement positif, le gouvernement tanzanien a également tenté de se servir de la loi sur la nationalité pour priver de nationalité plusieurs journalistes et opposants. En 2001, le gouvernement a déclaré non-citoyens quatre personnes – dont Jenerali Ulimwengu, un célèbre éditeur, journaliste et propriétaire de média, et Timothy Bandora, alors ambassadeur au Nigeria. En 2006, le gouvernement a privé à nouveau deux journalistes de leur nationalité, les accusant d'être « antipatriotiques et ennemis de l'État ».

De tels actes perdurent. Au Zimbabwe, comme en Côte-d'Ivoire, un programme général de “dénationalisation” a permis au gouvernement de réduire au silence des personnes dérangeantes, ou simplement d'humilier d'anciens ennemis. En décembre 2005, le gouvernement du Zimbabwe a informé Trevor Ncube, propriétaire de deux journaux indépendants et extrêmement critiques à l'égard de la politique du président Mugabe, qu'il était déchu de sa nationalité zimbabwéenne parce qu'il avait omis de renoncer à celle de la Zambie (dont il ne s'était

jamais prévalu, mais à laquelle il était présumé avoir droit puisque son père était né en Zambie). Si Ncubé a pu récupérer son passeport suite à une ordonnance du tribunal, d'autres personnes ont définitivement perdu le leur, notamment : le dernier Premier ministre rhodésien, Ian Smith, et son prédécesseur, Sir Garfield Todd, déposé en tant que chef de gouvernement lorsqu'il avait essayé de libéraliser le régime rhodésien de style *apartheid* ; Judith Todd, fille de Garfield Todd et opposante notoire de l'ancien régime de la minorité blanche puis activiste sous le nouveau gouvernement, a été privée de son passeport sous le prétexte qu'elle avait théoriquement droit à la citoyenneté néo-zélandaise.

Un problème à grande échelle

Il est difficile d'estimer le nombre réel de personnes affectées par la crise de la citoyenneté et l'apatridie en Afrique, mais il se chiffre certainement en millions, voire même en dizaines de millions. Parmi ceux-ci : au moins un quart des dix-sept millions d'habitants de la Côte-d'Ivoire ; plusieurs centaines de milliers de Banyarwandas en RDC ; des centaines de milliers de Zimbabwéens d'origines européenne, malawienne, mozambicaine ou autres ; quelque 25 000 Mauritanien noirs expulsés de leur pays en 1989-1990 et qui étaient toujours réfugiés au Sénégal en début 2007¹ ; probablement 50 000 musulmans à Madagascar ; des milliers de Sierra Léonais d'origine libanaise ; et des dizaines de milliers d'Ougandais d'origine asiatique. De plus, un nombre incalculable de personnes dont la mère est ressortissante d'un pays et le père étranger se voient ainsi privées de nationalité partout en Afrique où persiste encore la discrimination de genre pour la transmission de la nationalité aux enfants (théoriquement seize États, mais beaucoup plus dans la pratique).

¹ Un processus de rapatriement a commencé sous le nouveau gouvernement mauritanien mis en place en 2007, mais a été remis en question par le coup d'État militaire d'août 2008.

On connaît ailleurs les réfugiés de longue date dans des pays qui ne leur reconnaissent pas le droit à la naturalisation après une période de résidence : soit des dizaines de milliers en Égypte, notamment ceux d'origine palestinienne, ainsi que les réfugiés du territoire du Sahara occidental occupé par le Maroc, dont le nombre s'élève à plus d'une centaine de milliers et qui vivent encore, pour la plupart, dans des camps en Algérie, avec des papiers d'identité délivrés par un mouvement de libération reconnu seulement par une petite minorité de pays, africains pour la plupart.

On peut ajouter à cette liste les personnes authentiquement apatrides, c'est-à-dire les Africains membres de populations pastorales, chasseurs-cueilleurs ou nomades, qui se retrouvent en marge des États, font souvent l'objet de la suspicion des gouvernements ou sont privés des avantages liés à la citoyenneté. Leur statut juridique de citoyens n'est pas forcément nié, mais ils échappent souvent aux structures étatiques et ne bénéficient pas des droits à la participation politique et à la protection juridique et sociale que la nationalité devrait leur offrir.

Certains pays, comme le Kenya, ont des populations d'origines très diverses. Ainsi, pour les Kenyans asiatiques, arrivés avec la colonisation, les droits à la citoyenneté ont été restreints à plusieurs moments. Les Kenyans nubiens sont des Africains noirs, mais n'ont pourtant pas droit à la citoyenneté kenyane pleine et entière, car ils sont "originellement" issus d'un autre territoire ; la population somali a régulièrement été suspectée de soutenir l'unité pan-somalienne et, en conséquence, a été harcelée par les forces de sécurité et s'est vu privée des droits à la citoyenneté ; les populations pastorales nomades sont exclues d'un grand nombre de services publics accordés aux autres Kenyans. Les réfugiés qui se trouvent au Kenya sont, dans la pratique, privés du droit à la naturalisation. Les enfants nés en dehors du pays de mère kenyane ne peuvent pas prétendre à la nationalité, alors que ceux dont le père est kenyan y ont droit.

Au sein de ces groupes, des personnes ont vu leur nationalité reconnue par des documents qui ont ensuite été invalidés par l'État ; certaines détiennent encore des documents établissant leur citoyenneté, mais peuvent s'en voir privées à n'importe quel moment ; d'autres n'en ont jamais eu et auraient beaucoup de difficultés à en obtenir ou se les verraient refuser ; d'autres enfin ont des documents, mais subissent des discriminations qui les privent de l'égalité de traitement avec les autres citoyens. Toutes ces personnes sont vulnérables, car la base juridique de leurs droits – la nationalité – est inexistante, constamment remise en question ou menacée.

L'argument fallacieux de l'antériorité

Le principal argument utilisé pour priver de la citoyenneté pleine et entière les migrants arrivés assez récemment sur le continent africain est qu'ils ne sont pas vraiment "originaires du pays". Les États africains indépendants ont besoin de la loyauté sans partage de leurs citoyens, qui n'est pas assurée dans ces groupes d'"immigrants" ou de personnes métissées, suspectes en raison de leurs identités supposées plurielles.

Ce sont souvent les mêmes États qui refusent le droit à la nationalité aux personnes issues de migrants du XIX^e et du XX^e siècles qui s'opposent au droit de certains Africains à être reconnus comme "population autochtone" (comme l'ont obtenu les Aborigènes d'Australie ou les Amérindiens par exemple). Souvent nomades et chasseurs-cueilleurs, vivant dans des conditions économiques précaires, ces populations ont été déplacées tout d'abord par les populations africaines qui se sont sédentarisées sur leur territoire, puis, à nouveau, par la colonisation européenne au XVIII^e et XIX^e siècles.

Alors qu'en Australie et sur le continent américain, une mobilisation croissante a permis une plus grande reconnaissance des droits des "populations autochtones" dans le contexte du mouvement international des droits humains, en Afrique, cette notion est extrêmement contestée en elle-même.

Le gouvernement du Botswana, par exemple, refuse que les Basarwas ou les Bushmens, descendants des populations qui ont migré en Afrique australe il y a plusieurs milliers d'années, avant l'arrivée des ancêtres des groupes ethniques actuellement dominants, bénéficient d'une reconnaissance spéciale à ce titre. Le gouvernement considère également, dans la mesure où il est issu des urnes, qu'il a le droit de décider des styles de vie appropriés dans le pays, quand bien même ceux-ci ne correspondent pas aux traditions des Basarwas. Ce faisant, il se comporte un peu de la même manière à l'égard des "autochtones" que les puissances coloniales à l'égard des Africains. Et les Basarwas pourraient avancer les mêmes arguments contre les "colons" tswanas que ceux que le gouvernement du Zimbabwe utilise aujourd'hui contre ses citoyens blancs.

La réticence à reconnaître aux "autochtones" des droits par rapport aux personnes considérées par les colonisateurs européens comme des "indigènes" est largement répandue dans les États africains et explique que l'Union africaine soit extrêmement nerveuse face aux tentatives des Nations unies d'adopter une Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Les chefs d'État africains ont adopté une résolution en janvier 2007 en réponse à cette initiative, affirmant que « la grande majorité des peuples d'Afrique sont des peuples autochtones sur le continent africain ».

Les complexités de cet argument illustrent la difficulté à faire reposer les droits à la citoyenneté sur le principe de l'antériorité ("j'étais ici le premier"). La réalité est que de nos jours, dans le monde globalisé qui est le nôtre, des millions de personnes peuvent faire remonter leurs origines à au moins deux endroits différents. Parfois, ces lieux se trouvent à des milliers de kilomètres de distance, au-delà même des océans ; parfois ils sont juste de part et d'autre de la frontière politique mise en place il y a un siècle ou même une décennie. Beaucoup de personnes d'origine africaine luttent pour que leurs droits soient pleinement reconnus en tant que citoyens dans des pays qui ont colonisé l'Afrique par le passé.

Au-delà du droit de la nationalité

Les cas rapportés dans le présent ouvrage ne sont, bien sûr, qu'une partie du problème. Les enjeux des guerres civiles au Congo et en Côte-d'Ivoire, du conflit inter-États "à l'ancienne" qui oppose l'Érythrée et l'Éthiopie, ou de la discrimination contre les Européens, les Libanais ou les Asiatiques au Zimbabwe, en Sierra Leone et en Ouganda ne se limitent pas à la définition juridique de la citoyenneté dans les États concernés. Les lois sur la nationalité ont été utilisées comme outil de pouvoir économique et politique pour le contrôle de la terre, l'exploitation de marchés commerciaux ou l'accès aux fonctions publiques. L'extrême violence et la discrimination sont possibles sans qu'aucune entorse aux lois sur la nationalité ne soit commise, comme l'a montré le génocide du Rwanda en 1994. Les groupes marginalisés peuvent être privés de *l'exercice effectif* de leurs droits de citoyens même si leur *droit formel* à cette citoyenneté n'est pas contesté en lui-même, particulièrement dans le cas d'individus soumis à l'esclavage ou à ses formes modernes, ou de groupes ethniques qui ont un mode de vie différent de la norme nationale, notamment les nomades – tels que les populations pastorales ou les chasseurs-cueilleurs. L'application des lois sur la nationalité peut refléter, voire renforcer des croyances culturelles ou des préjugés profondément enracinés qui excluent des personnes de l'appartenance à une communauté : l'illustration la plus évidente est, sans doute, la discrimination de genre.

Il existe une abondante littérature sur la nature du nationalisme et la constitution des Nations, sur l'identité, la race, l'ethnicité, le genre, les autochtones et les politiques d'appartenance, que ce soit en Afrique ou ailleurs dans le monde. Les écrits féministes en particulier ont montré que le concept de citoyenneté devrait aller au-delà du lien juridique entre l'individu et l'État pour recouvrir les idées d'autonomie individuelle et de liberté à s'engager sur une base égalitaire dans tous les aspects de la vie publique et privée. Les notions d'appartenance et de droit (ou d'absence de droit) à se réclamer d'une communauté précise vont bien au-delà de la sphère strictement juridique ou

officielle et opèrent aux niveaux local et régional aussi bien qu'au niveau national, ainsi qu'à un niveau plus vaste. Les individus peuvent avoir des prétentions analogues à ce que les juristes appellent nationalité à l'égard d'autres entités, comme la ville ou la région ou encore, en Afrique particulièrement, sur les structures de gouvernance ethniques. Les individus et les communautés en marge des États africains peuvent considérer ces structures comme étant plus importantes – pour le meilleur ou le pire – que l'État lui-même. Dans les pays africains où l'État est très faible, ou au contraire prédateur, la notion de citoyenneté nationale peut même n'avoir aucun sens pour la plupart des individus.

Cet ouvrage soutient néanmoins que la négation du droit à la citoyenneté dans le cadre de législations nationales commande souvent le déni d'autres droits ; et cela pas seulement en raison de la valeur symbolique du droit dans la formation du discours public. Les discriminations dans les lois sur la citoyenneté fondées sur l'ethnie et le genre peuvent priver les personnes concernées non seulement du droit de vote et de celui d'occuper une fonction publique, mais également du droit à l'éducation, à la santé et à d'autres services ainsi qu'à la liberté de mouvement. Ces discriminations produisent des effets au-delà de la seule question du statut juridique des personnes.

Ces effets multiples se manifestent même dans les pays où l'État a abandonné son rôle supposé de protection physique et sociale, même lorsque les personnes présumées les plus puissantes sont ciblées. Les allégations dans le Nord Kivu, selon lesquelles les Banyarwandas ne sont pas "réellement" des Congolais, l'insistance du président Mugabe à désigner les Zimbabwéens blancs comme de "réels" outils de la recolonisation du pays par les Britanniques ou le refus de la citoyenneté aux Sierra Léonais "libanais" sont approuvés, car ils trouvent leur ressort dans le ressentiment à l'égard de la façon dont la terre et d'autres ressources économiques ont été exploitées dans le passé ou le sont aujourd'hui. Mais, quelle que soit l'histoire de ces pays, l'impact de la discrimination par les lois sur la nationalité est bien réel et injuste pour les personnes concernées.

Le refus d'accorder la citoyenneté à ces groupes complique beaucoup, en fait, la résolution des problèmes liés à la propriété foncière et aux inégalités économiques (et c'est peut-être même délibéré). L'attention de ceux qui sont censés gouverner le pays et résoudre les conflits est détournée des problèmes de fond et la légitimité de ceux qui pourraient contribuer à trouver des solutions est déniée. Sans la participation de ces derniers, les autres problèmes ne peuvent être surmontés, ce qui affecte négativement tous ceux qui vivent dans le pays.

Redéfinir la citoyenneté

Différentes approches de la citoyenneté sont possibles, même dans des pays aussi multi-ethniques que la Côte-d'Ivoire, la RDC ou le Kenya. La citoyenneté est un concept dynamique et la notion "d'appartenance" est étonnamment flexible au fil du temps, notamment là où ceux qui ont le pouvoir ont contrôlé le processus de redéfinition des règles. Les pays africains qui ont adopté une approche inclusive de la citoyenneté, en attribuant largement celle-ci aux personnes nées dans leur pays, ont été ceux qui ont connu les plus grandes périodes de paix depuis l'indépendance. La Tanzanie, l'un des rares pays à accorder la citoyenneté à toute personne née sur son territoire, a régulièrement adopté, au fil des ans, des dispositions pour intégrer les immigrés et les populations réfugiées en leur accordant le droit à la citoyenneté pleine et entière et jouit, de ce fait, de la paix sociale. De même, plusieurs pays francophones du Sahel ouest-africain ont des législations non discriminatoires et généreuses en matière de citoyenneté pour les personnes nées dans le pays – même si le droit du sol n'y est pas en vigueur.

Des réformes au compte-gouttes ont contribué, depuis le milieu des années 1990, à une plus grande égalité de genre dans les lois sur la nationalité, même si la majorité des pays africains ne permet toujours pas aux femmes de transmettre la nationalité à leurs maris et enfants sur la même base que les hommes. Les changements réguliers dans les législations sur la double nationalité donnent également matière à espérer. De plus en plus, les pays africains ont adouci leurs interdictions

sur la double nationalité et permettent à leurs propres diasporas en Europe ou en Amérique de conserver des liens avec le pays dont leurs parents ou grands-parents sont ressortissants. Environ la moitié des États africains accordent désormais la double nationalité. Les expatriés, qui y disposent souvent d'un pouvoir économique, ont réussi grâce à leur lobbying à faire évoluer leurs pays d'origine vers une plus grande maturité politique en matière de nationalité, alors que les protestations des gouvernements européens ou sud-asiatiques devant le traitement discriminatoire dont leurs propres émigrants font l'objet en Afrique n'ont eu que des effets contre-productifs. Même si la double nationalité ne sera jamais exercée que par une minorité, quel que soit le pays, les détenteurs de deux passeports peuvent apporter la démonstration concrète qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un sang "pur" pour être un bon citoyen.

L'Afrique du Sud, qui incarnait la version la plus extrême de la fracture entre colons et autochtones à travers l'application de l'*apartheid*, a eu un chemin beaucoup plus long à parcourir pour démanteler ce système de discrimination et a été le pays qui a le plus transformé son système juridique. Au lieu de la multiplication baroque de diverses classes de nationalité fondées sur la race et l'appartenance ethnique – à partir d'une prétendue base "scientifique" – la constitution de 1996 a établi une nationalité unique et l'égalité de droits pour tous les citoyens. Le nouveau gouvernement a fait face à l'héritage économique et politique du passé en offrant la citoyenneté à un grand nombre d'immigrés installés depuis longtemps en Afrique du Sud sous le régime des politiques d'*apartheid* en matière de main-d'œuvre et en prenant des mesures d'action positive et d'autonomisation économique en faveur des noirs, plutôt qu'en privant ceux qui étaient auparavant au pouvoir du droit à être des citoyens. Une nouvelle loi sur les réfugiés a accordé le droit d'asile et l'octroi éventuel de la nationalité à ceux qui sont reconnus comme tels. La Cour constitutionnelle a confirmé que même les non-ressortissants peuvent prétendre dans une certaine mesure à la protection sociale de l'État.

L'Afrique du Sud apporte sans doute l'illustration la plus frappante de l'évidence selon laquelle l'adoption de nouvelles lois n'est qu'une première étape pour surmonter les injustices passées et actuelles. Les promesses de la nouvelle démocratie ont été sérieusement mises à l'épreuve par la persistance d'inégalités raciales et de préjugés raciaux ainsi que par le large ressentiment de la population à l'égard d'une immigration à grande échelle en provenance d'autres pays d'Afrique. En mai et juin 2008, des Sud-Africains ordinaires ont perpétré des violences envers des réfugiés et des immigrés africains : plus d'une soixantaine de personnes ont été tuées et des milliers d'autres ont été déplacées. La réponse officielle a été inadaptée et parfois abusive dans la pratique. Le président d'alors, Thabo Mbeki, qui avait hautement proclamé à maintes reprises son identité d'"Africain" au moment de l'adoption de la constitution après l'*apartheid*, a été étonnamment lent à prendre position contre ces violences. Pourtant, les chefs de l'ANC (*African National Congress*) au pouvoir et la plupart des politiciens de premier plan ont continué à condamner la xénophobie et loué les valeurs de la constitution. Rester fidèle à la vision de la Charte de la liberté de 1995, qui dispose que « l'Afrique du Sud appartient à tous ceux qui y vivent, Noirs et Blancs » restera assurément un défi pour les années à venir ; mais l'abandonner serait le moyen le plus sûr d'arriver au chaos. L'intégration de la Charte de la liberté dans les lois d'autres pays pourrait permettre de poser les bases de la résolution des conflits les plus âpres auxquels l'Afrique a été confrontée.

Charte de la liberté

Nous, peuple de l'Afrique du Sud, déclarons à notre pays et au monde entier :

L'Afrique du Sud appartient à tous ceux qui y vivent, noirs et blancs, et aucun gouvernement ne peut avoir légitimement d'autorité s'il ne procède de la volonté du peuple...

Adoptée au Congrès du Peuple, Kliptown, Afrique du Sud,
26 juin 1955