

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

8. Naturalisation et intégration

L'un des principaux problèmes auxquels les immigrés de longue date sont confrontés, lorsqu'ils s'installent, volontairement ou non, dans un pays africain est l'absence de véritables procédures leur donnant un statut légal permanent dans leur nouveau pays, tout particulièrement celui de ressortissant. Si la plupart des pays africains autorisent, en principe, l'acquisition de la nationalité par naturalisation, dans la pratique, celle-ci est très difficile.

Les critères d'attribution de la nationalité par naturalisation sont variables suivant les pays, mais comprennent généralement la résidence de longue durée ou le mariage avec un ressortissant. Dans certains pays, l'acquisition de la nationalité par naturalisation est relativement simple, du moins en théorie. Plus d'une vingtaine de pays prévoient un droit à la naturalisation après un séjour régulier de cinq ans. Dans d'autres pays (Tchad, Nigeria, Sierra Leone, Ouganda), la période est de 15 ou 20 ans, et même de 35 ans en République centrafricaine. Dans un grand nombre de pays, le mariage avec un ressortissant donne directement droit à la nationalité ou diminue la période minimale de résidence ; il peut aussi alléger d'autres conditions à remplir pour la naturalisation. L'Afrique du Sud prévoit un processus en deux temps : il faut d'abord devenir résident permanent, ce qui prend au moins cinq ans ; une fois ce statut acquis, une seconde période de résidence de cinq ans est exigée pour prétendre à la nationalité.

Bien que les statistiques soient rares, celles dont on dispose indiquent que le nombre de personnes naturalisées varie considérablement selon les pays. Plus de 24 671 personnes ont obtenu la nationalité par naturalisation en Afrique du Sud pour la seule période 2006-2007, à quoi s'ajoutent les personnes ayant

retrouvé leur nationalité ou l'ayant obtenu par filiation ¹. Depuis l'indépendance en 1960, 12 000 personnes ont obtenu la naturalisation au Sénégal ². Un peu moins de 6 000 étrangers ont acquis la nationalité swazie depuis l'indépendance, sur un total de presque 20 000 demandeurs ³; le Botswana a accordé la nationalité à 39 000 personnes entre 1966 et 2004 ⁴. En Côte-d'Ivoire, le recensement de 1998 a montré que seulement 1 % de la population était naturalisée, alors qu'environ un quart était d'origine étrangère.

D'autres pays appliquent des règles beaucoup plus strictes, souvent pour rendre plus difficile l'obtention de la nationalité par les personnes non "autochtones". Dans de nombreux pays, des enquêtes de police sont requises. En République démocratique du Congo (RDC), les demandes de naturalisation doivent même être examinées en Conseil des ministres et soumises à l'Assemblée nationale avant d'être accordées par décret présidentiel; de plus, la personne concernée doit avoir rendu d'éminents services ou apporté une contribution positive au pays. En Sierra Leone, la nationalité par naturalisation peut s'acquérir en théorie après 15 ans de résidence, ce qui est déjà long. Dans la pratique, cela est quasiment impossible et, d'après les archives disponibles (beaucoup ont été détruites pendant la guerre), il y a moins de 200 détenteurs de la nationalité par naturalisation. En Égypte, la naturalisation n'est quasiment jamais obtenue, sauf pour les personnes nées en Égypte et dont le père est d'origine égyptienne ou d'un pays arabe ou musulman. Dans les pays de droit civil, l'obtention de la nationalité par décret présidentiel laisse un grand pouvoir discrétionnaire au pouvoir exécutif.

En plus des conditions de résidence, certains pays appliquent des critères de naturalisation reposant sur l'intégration

¹ Ministère de l'Intérieur, *Annual Report 2006-2007*, gouvernement de l'Afrique du Sud, 2008, p. 47.

² « Accès à la nationalité sénégalaise : les mêmes textes pour tous les demandeurs », *APA News*, 13 août 2007.

³ "About 6000 Foreigners May Become Swazi Citizens," *Times of Swaziland*, 17 août 2005.

⁴ "Over 30,000 Granted Citizenship," *Daily News*, Gaborone, 31 mars 2005.

culturelle, en particulier la connaissance de la langue ou des langues nationales. Pour prendre un cas extrême, avant son abrogation, la législation éthiopienne sur la nationalité, de 1930, exigeait que tout demandeur « maîtrise parfaitement la langue amharique, aussi bien à l'oral qu'à l'écrit ». La Proclamation sur la nationalité éthiopienne de 2003 a toutefois réduit cette exigence à une capacité à « communiquer dans l'une des langues des nations/nationalités du pays ». D'autres pays ont des critères plus souples en termes de langue ou de culture, mais ces lois sont parfois utilisées en pratique pour restreindre l'accès à la nationalité sur une base ethnique.

Des réfugiés sans lieu de résidence permanent

Les réfugiés sont particulièrement affectés par les déficiences des législations en matière de naturalisation. Selon le bureau du Haut Commissariat pour les Réfugiés, il existe trois “solutions durables” à la situation des personnes qui ont traversé une frontière internationale pour trouver refuge et se mettre à l'abri des persécutions et de la guerre civile : le rapatriement volontaire, l'intégration locale dans le premier pays d'accueil ou la réinstallation dans un pays tiers. Bien que le rapatriement volontaire vers leur pays d'origine soit en principe la meilleure solution, celui-ci est fréquemment impossible de fait, en raison de l'insécurité qui perdure dans le pays. La réinstallation dans un pays tiers n'est envisageable que pour une minorité des réfugiés. L'installation permanente et l'intégration dans le pays d'accueil sont donc souvent nécessaires. La Convention des Nations unies sur les Réfugiés stipule d'ailleurs que les États doivent « faciliter l'assimilation et la naturalisation des réfugiés ». Pourtant, même lorsque les réfugiés se sont efforcés de s'intégrer économiquement et socialement, il leur est souvent très difficile de passer du statut de réfugié à celui de résident permanent ou de ressortissant. Comme l'indique de façon eu-

phémique le HCR, « les progrès réalisés en termes d'intégration locale sur le continent ont été plutôt modestes »¹.

Le bilan des pays africains en matière d'octroi de la nationalité aux réfugiés à long terme est extrêmement variable. Les législations de nombreux pays ne prévoient pas de procédures explicites d'acquisition du statut de résident permanent ou de national, aussi bien pour les réfugiés que pour toute autre personne.

Même dans les pays qui ont récemment adopté des lois sur les réfugiés, les règles fixées par la Convention des Nations unies sur les Réfugiés en matière de naturalisation des réfugiés ne sont pas toujours suivies. Par exemple, l'Ouganda a adopté une loi sur la nationalité et le contrôle de l'immigration (*Citizenship and Immigration Control Act*) en 1999 et une loi sur les réfugiés (*Refugees Act*) en 2006. Cette dernière stipule que « la constitution et toute autre loi en vigueur en Ouganda accorderont la naturalisation à toute personne reconnue comme réfugiée ». Ces lois exigent une résidence de 25 ans dans le pays, ce qui est une période excessivement longue pour un réfugié qui ne peut faire appel à la protection d'aucun autre pays. De plus, si les enfants nés dans le pays de parents non-ressortissants peuvent faire une demande d'enregistrement en tant que ressortissants, les enfants de réfugiés, qui ont particulièrement besoin de ce droit, sont explicitement exclus de cette possibilité par la constitution. En outre, la direction de l'immigration a été gérée de piètre manière, ce qui a entraîné des retards massifs dans le traitement des demandes de nationalité.

De la même manière, les lois sur les réfugiés adoptées au Kenya et en Sierra Leone n'accordent pas de droits à la naturalisation, alors que la loi sierra léonaise prévoyait la « facilitation de solutions durables » et l'intégration locale des réfugiés. Le Kenya exclut en pratique les réfugiés des dispositions sur la naturalisation contenues dans sa législation.

¹ Rapport du secrétaire général des Nations unies à l'Assemblée générale, sur l'Assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique, A/61/301, 29 août 2006.

Tout comme le Kenya, l'Égypte n'offre pas aux réfugiés de droits à la résidence permanente ou à la nationalité. Le gouvernement y considère le statut de réfugié comme une situation temporaire débouchant sur deux solutions : le rapatriement ou la réinstallation dans un pays tiers. Il n'y a pas de loi spécifique applicable aux réfugiés et, bien que la constitution reconnaisse la notion de réfugié politique, ce statut n'a été accordé qu'à quelques personnalités de premier plan. Pour le reste, l'Égypte a de fait délégué la mise en œuvre des obligations contractées en vertu de la Convention des Nations unies sur les Réfugiés au bureau du HCR du Caire ¹. En outre, l'Égypte a émis des réserves pour la ratification des instruments internationaux concernant l'accès des réfugiés à l'emploi, à l'éducation publique et à l'aide sociale, au secours public ou à la distribution de denrées. En Égypte, les réfugiés et leurs enfants sont confrontés à la quasi-impossibilité d'obtenir la nationalité égyptienne, sauf en épousant un Égyptien ou en ayant un parent de nationalité égyptienne. Ils ne peuvent prétendre à la naturalisation comme Égyptiens, quelle que soit la durée de leur résidence dans le pays. Les Palestiniens réfugiés en Égypte, qui représentent environ 70 % des 100 000 réfugiés et demandeurs d'asile du pays, sont particulièrement touchés. Bien qu'étant dans une certaine mesure intégrés dans la société égyptienne et bénéficiant d'un traitement préférentiel en termes d'accès à l'emploi, il leur est totalement impossible d'obtenir la nationalité. Cela est dû à une décision de la Ligue arabe de 1959 selon laquelle aucun pays arabe ne doit attribuer sa nationalité à la diaspora palestinienne afin de préserver l'identité culturelle et la cause palestiniennes. C'est pourquoi, les réformes adoptées en 2004, qui, pour la première fois, autorisaient les enfants de mère égyptienne et de père étranger, nés après l'entrée en vigueur de la loi ², à obtenir

¹ Mulki Al-Sharmani, "Livelihood and Identity Constructions of Somali Refugees in Cairo," *Forced Migration and Refugee Studies Working Paper n° 2*, American University in Cairo, juillet 2003, p. 6.

² Loi n° 154 de 2004 amendant certaines dispositions de la loi n° 26 de 1975 sur la nationalité égyptienne, *Bulletin officiel*, 28, 14 juillet 2004. Voir aussi : <http://www.learningpartnership.org/citizenship/category/countries/egypt> (consulté le 13 novembre 2007).

la nationalité, n'ont été appliquées qu'à contre-cœur, dans le cas d'enfants de père palestinien, qui peuvent jusqu'à présent continuer à rencontrer d'interminables difficultés pour obtenir leurs papiers ¹.

“Recherche participative” sur la question des réfugiés en Égypte

Pendant tout le temps que j'ai fait des recherches sur les réfugiés palestiniens en Égypte, j'ai été confronté à l'intervention des autorités de sécurité égyptiennes. Le point culminant de cette expérience a été ma détention à l'aéroport du Caire, où j'arrivais en provenance de ma ville natale d'Amman, en Jordanie, pour présenter un texte sur les Palestiniens sans protection en Égypte. L'entrée sur le territoire égyptien m'a été refusée et j'ai ensuite été refoulé.

Au milieu des nombreuses personnes qui se trouvaient dans la salle d'attente, mon attention a été attirée par le cas d'un Palestinien qui, muni d'un document de voyage égyptien, s'était vu refuser l'entrée en Égypte pour avoir dépassé la date de son visa de retour. Il est de mère égyptienne et a grandi en Égypte, où il a vécu jusqu'à ce que, il y a 15 ans, il décide d'aller tenter sa chance ailleurs pour trouver du travail. Aujourd'hui, il travaille en Tanzanie et il espérait passer ses vacances avec sa famille au Caire. Les autorités égyptiennes lui dirent de demander un visa pour un autre pays. Grâce à des contacts qu'avait sa femme, il attendait un visa pour la Russie. Il ne savait pas exactement quand il partirait, mais espérait recevoir son visa dans les cinq jours ².

¹ Oroub El-Abed, “Unprotected: Palestinians in Egypt since 1948,” Institute for Palestinian Studies/IDRC, 2009.

² Extrait d'Oroub El-Abed, “Deportation from Cairo,” 5 mars 2004, disponible sur internet : <http://www.achr.nu/newen35.htm>.

Toutefois, une amélioration est décelable pour l'accès à la nationalité des réfugiés dans certains pays. Le Ghana autorise la naturalisation des réfugiés, même si des études portant sur des réfugiés libériens de longue date ont montré qu'ils rencontraient encore beaucoup de difficultés pour obtenir la nationalité. En novembre 2006, un rapport indiquait que le président du Botswana avait approuvé l'octroi de la nationalité à 183 réfugiés angolais, résidant au Botswana depuis les années 1970, qui n'avaient pas été rapatriés en Angola à la fin de la guerre civile dans ce pays. La Tanzanie a un bilan relativement positif, notamment grâce à l'octroi de la nationalité dans les années 1990 à des réfugiés rwandais arrivés dans le pays entre la fin des années 1950 et le début des années 1960 puis, plus récemment, à plusieurs milliers de réfugiés somaliens dans le nord-est du pays. En 2007, la Tanzanie a généreusement offert la naturalisation à presque 200 000 réfugiés burundais résidant dans le pays depuis 1972 ainsi qu'à leurs descendants. Mais ces exemples sont l'exception plutôt que la règle et nombreux restent ceux qui sont exclus du droit à la nationalité ¹.

En Afrique du Sud, les années qui suivirent la transition vers la démocratie donnèrent lieu à une révision générale de la politique à l'égard des réfugiés. Le nouveau gouvernement ratifia immédiatement les conventions sur les réfugiés. Avant même tout changement législatif sur l'immigration, il offrit l'amnistie à plusieurs groupes d'étrangers originaires de la région : les travailleurs du secteur minier sous contrat (1995) ; les nombreuses personnes issues des pays de la Communauté pour le Développement de l'Afrique australe (SADC), en Afrique du Sud depuis au moins cinq ans et ayant des liens économiques ou familiaux dans le pays (1996) ; enfin, les Mozambicains déplacés quand la guerre civile faisait rage dans le pays, à qui le statut de réfugiés avait été refusé par le gouvernement de l'apartheid (1999) ².

¹ Pour de plus amples détails, voir *Les lois sur la nationalité en Afrique : une étude comparée*, Open Society Institute, 2009.

² Ces amnisties font l'objet d'une discussion dans Bronwyn Harris, "A Foreign Experience: Violence, Crime and Xenophobia during South Africa's

On estime qu'un million à un million et demi de personnes pouvaient bénéficier de cette amnistie, mais il n'y eut que 51 000 demandes déposées par les mineurs et un peu plus de 200 000 par les personnes issues de la région de la SADC¹.

L'histoire de Khoti Chilomba Kamanga

En 1980, je menais une vie plutôt agréable pour un célibataire de 22 ans, travaillant en tant qu'assistant au service du personnel de l'ambassade américaine à Lilongwe. Mais le climat politique au Malawi était oppressant et extrêmement dangereux. J'ai rejoint la Ligue socialiste malawi (LESOMA), dont le dirigeant, le Docteur Attati Mpakati, a été abattu à Harare par des agents du gouvernement malawi. Lorsqu'il devint trop risqué de rester dans le pays, je me suis réfugié en Tanzanie. Je ne savais pas encore que, comme bon nombre de mes compatriotes exilés, mes grands-parents, mes parents et une de mes sœurs allaient mourir sans que je puisse participer aux rites funéraires.

Je n'avais pas fui cependant vers une terre totalement étrangère. Mes parents avaient immigré en mars 1933 sur le sol de ce qui était alors le Tanganyika (l'actuelle Tanzanie), en provenance du Nyasaland (l'actuel Malawi). Mon père travaillait en tant que chef de gare avant de prendre sa retraite de la fonction publique tanzanienne. Je suis né dans la ville ferroviaire de Shinyanga. J'ai passé mon enfance et mon adolescence à Dar es Salaam.

Je suis revenu à Dar es Salaam le 28 juillet 1980, par un vol commercial régulier. Le gouvernement tanzanien m'a délivré un *Aliens Travel Document* (ATD n° 5890) le 6 août 1980. Son hospitalité fut généreuse, son efficacité stupéfiante.

Transition," *Violence and Transition Series*, Vol. 5, Afrique du Sud, Centre d'Étude sur la Violence et la Réconciliation, août 2001.

¹ Voir les essais publiés dans Jonathan Crush et Vincent Williams (eds.), *The New South Africans? Immigration Amnesties and their Aftermath*, Cape Town, Idasa, 1999 ; Human Rights Watch, *Prohibited Persons: Abuse of Undocumented Migrants, Asylum Seekers and Refugees in South Africa*, New York, mars 1998.

Après Dar es Salaam, je me suis rendu à Moscou pour m'inscrire à l'université Patrice Lumumba. J'ai appris le russe, commencé à apprécier la nourriture et me suis habitué à la longueur et à la rudesse des hivers. Onze ans plus tard, je quittai Moscou pour retourner en Afrique. Pendant mon séjour à Moscou, le gouvernement tanzanien avait remplacé l'ATD en ma possession par le passeport Nansen, d'allure plus respectable et reconnu internationalement. Sur sa couverture figuraient les mots « Convention des Nations unies du 28 juillet 1951 – Document de voyage ». Avec ce nouveau passeport, pour la première fois, il était possible de se rendre dans des pays qui n'avaient jamais reconnu les ATD.

De retour à Dar es Salaam en 1991, l'une de mes premières visites fut pour le service chargé des réfugiés, au ministère de l'Intérieur. Une fois de plus, on m'a rapidement délivré un document, auquel je tiens par dessus tout. L'Université de Dar es Salaam m'avait annoncé qu'elle me proposerait un emploi si je pouvais produire un permis de travail. Écrit en kiswahili, le permis du ministère de l'Intérieur reconnaissait que j'étais un réfugié et contenait les mots magiques : « Le présent document sert d'autorisation en vue de l'obtention d'un travail ou de tout emploi rémunéré ». J'ai donc pu prendre le travail qu'on m'avait promis à l'université et peu de temps après, je devins directeur du Centre d'étude des migrations forcées.

Quand ai-je cessé d'être un réfugié ?

Après la chute du régime Banda en 1994 et l'avènement d'un régime démocratique au Malawi, la Tanzanie a appliqué la "clause de cessation" figurant dans la Convention sur les réfugiés. Je n'avais plus droit au passeport Nansen, le seul document de voyage valable en ma possession. J'avais le choix de quitter mon travail et retourner au Malawi que j'avais fui en 1980. Rester en Tanzanie, mon pays natal et de résidence depuis trois ans, semblait un choix plus raisonnable. Mais cela n'allait pas être aussi simple.

Je me précipitai au Malawi pour obtenir un passeport, qui me fut délivré en juin 1995. Je me présentai alors aux autorités

tanzaniennes chargées de l'immigration pour retrouver mon statut de résident et conserver ainsi mon emploi. J'avais résolu un gros problème, mais n'évitai pas les soucis liés au renouvellement de mes contrats et aux allées et venues au service d'immigration pour avoir mon permis de résidence.

Mon formulaire de demande de naturalisation date du 18 janvier 1998. Le 14 février 2000, je prêtai le "serment d'allégeance" à la République de Tanzanie, et jurai de préserver, protéger et défendre la constitution, tout en étant autorisé, durant les quatre années suivantes, à détenir un passeport étranger.

Un certificat de naturalisation me fut délivré le 1^{er} avril 2004, mais pour obtenir un passeport tanzanien, il a fallu que je fournisse la preuve de ma renonciation à la nationalité malawi.

Les autorités consulaires du Malawi à Dar es Salaam me conseillèrent de me rendre au Malawi pour régler cette affaire sur place. Je me rendis à Blantyre à cet effet, où je fus accueilli chaleureusement, quoique avec un certain étonnement. Après avoir donné mon passeport malawi en échange du certificat de renonciation, je me trouvai sans document de voyage valable pour me permettre de retourner en Tanzanie ! Après de longues tergiversations, les autorités décidèrent de me délivrer un "certificat d'urgence pour étranger" qui indiquait : « Le titulaire a renoncé à la nationalité malawi et est à présent un "Tanzanie" [sic]. Le présent document est destiné à lui permettre de retourner en Tanzanie, étant donné qu'il ne possède pas de passeport à l'heure actuelle »¹.

Parmi les nombreuses réformes législatives engagées par le gouvernement pendant la première décennie qui suivit la fin du régime de l'apartheid, on compte plusieurs lois sur les réfugiés et l'immigration². Ces lois firent une claire distinction entre

¹ Histoire rapportée par Khoti Kamanga.

² Loi sud-africaine sur les réfugiés, *South Africa Refugees Act* (n° 130 de 1998), entrée en vigueur en 2000 ; loi sud-africaine sur l'immigration, *South Africa Immigration Act* (n° 13 de 2002), entrée en vigueur en 2003.

demandeurs d'asile, réfugiés et autres immigrés. Une administration fut mise en place pour traiter les demandes de statut de réfugié. Environ 250 000 personnes demandèrent ce statut et plus de 30 000 l'obtinrent. Toutefois, du fait de retards dans le traitement des demandes, certains réfugiés doivent encore batailler pour obtenir les pièces d'identité auxquelles ils ont droit¹. En dépit de difficultés pratiques, le système sud-africain permet – et c'est particulièrement remarquable – le passage du statut de réfugié à celui de résident permanent, puis à celui de ressortissant naturalisé. La loi sur l'immigration (*Immigration Act*) permet à tout réfugié présent de façon ininterrompue depuis cinq ans en Afrique du Sud d'obtenir le statut de résident permanent, si le Comité permanent chargé des réfugiés fournit un certificat indiquant que cette personne restera un réfugié pour le reste de sa vie. Après cinq autres années, un résident permanent peut faire une demande de nationalité en suivant les procédures normales.

Par ailleurs, parmi les nombreux droits inscrits dans la constitution sud-africaine, notamment sur le plan socio-économique, il n'y en a que quatre réservés aux seuls nationaux : le droit à la nationalité en lui-même, le droit de vote et de briguer un mandat, le droit de résidence et le droit à la liberté d'exercer un commerce, une activité et une profession. Comme la jurisprudence l'a confirmé, tous les autres droits sont applicables aux personnes qui n'ont pas la nationalité du pays, y compris, semble-t-il, à celles dont la présence dans le pays n'est pas légale².

¹ En 2005, environ 30 000 personnes avaient obtenu le statut de réfugiés en Afrique du Sud, alors que plus de 140 000 autres avaient fait une demande d'asile. Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, *Statistical Yearbook 2005*. Plus de 50 000 demandes supplémentaires ont été déposées en 2006 et plus de 45 000 en 2007, les principaux pays d'origine étant en 2007 le Zimbabwe, la RDC, l'Éthiopie, le Malawi et la Somalie. "South Africa Gets 45,673 Asylum Seekers in 2007, Warns of Rising Numbers," communiqué de presse du HCR, 26 février 2008 ; Florencia Belvedere *et al.*, *National Refugee Baseline Survey: Final Report*. Community Agency for Social Enquiry (CASE), Johannesburg, 2003, p. 6.

² En 2003, la Cour suprême a statué en appel, dans l'affaire *Watchenuka*, que tout demandeur d'asile avait le droit de travailler et d'étudier en attendant la décision répondant à ses demandes. La Cour constitutionnelle, dans l'affaire

L'Afrique du Sud illustre par ailleurs les limites des définitions juridiques. À partir du milieu des années 1990, lorsque les frontières de l'Afrique du Sud se sont ouvertes au reste du continent, un nombre croissant de migrants et de réfugiés afflue vers le pays. Le nombre d'immigrants sans papiers fait l'objet d'âpres contestations, mais il atteint sans doute plusieurs millions et a encore augmenté récemment avec l'arrivée de Zimbabwéens cherchant du travail dans une économie dynamique. Les organisations sud-africaines des droits de l'homme ont constaté avec inquiétude une montée de xénophobie envers ces nouveaux venus. En mai et juin 2008, la tension est même devenue critique : des agressions ont été perpétrées à l'encontre d'étrangers à Johannesburg, au Cap et dans d'autres zones urbaines, faisant plus d'une soixantaine de morts, ce qui a entraîné le déplacement de dizaines de milliers de personnes.

Au ressentiment à l'égard des immigrants et à la compétition pour les ressources, s'ajoute, pour les Sud-africains pauvres, le sentiment aigu de n'avoir pas bénéficié du développement économique du pays, malgré la transition de 1994. Du fait de la corruption apparemment endémique des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de la police, même ceux qui détiennent des documents nationaux sud-africains peuvent être suspectés. Plus d'un quart des Sud-Africains souhaitent une interdiction totale de l'immigration. Toutefois, cette hostilité envers les étrangers est un sentiment complexe qui varie selon la race, le genre, l'appartenance ethnique ou le statut économique¹.

Khosa, a maintenu le droit des résidents permanents à bénéficier de la sécurité sociale. Dans l'affaire *S v Manuel*, la Haute Cour a statué que le droit à l'aide juridique qui est reconnu dans la section 35(3)(g) de la constitution s'applique aux étrangers ne possédant pas de papiers d'immigration en règle qui sont accusés devant un tribunal sud-africain. *Minister of Home Affairs and Others v Watchenuka and Another*, 2004(4) SA 326(SCA) ; *Khosa and Others v Minister of Social Development and Others* ; *Mahlaule and Another v Minister of Social Development and Others*, 2004(6) SA 505(CC) ; *S v Manuel* 2001(4) SA 1351(W). Voir également *Larbi-Odam and Others v Member of the Executive Council for Education (North-West Province) and Another*, 1998 (1) SA 745 (CC).

¹ Voir, par exemple, *Citizenship, Violence and Xenophobia in South Africa: Perceptions from South African Communities*, Human Sciences Research

L'analyse de l'ancien président Mbeki sur l'immigration et la xénophobie

« En plus de bien d'autres éléments, notre relation intime avec le reste de notre continent est illustrée par le grand nombre d'Africains qui sont venus s'installer en Afrique du Sud depuis 1994. Il ne fait aucun doute que ce flux se poursuivra et apportera une richesse supplémentaire à notre propre société.

Ces nouveaux immigrants apportent souvent avec eux d'importantes compétences dont notre pays a besoin. Ce sont des personnes créatives, pleines d'initiative et animées par un esprit d'entreprise. Plus ils nous transmettent ces talents, plus nous irons de l'avant, en tant que peuple et en tant que société.

Bien sûr, nous devons continuer à être vigilants envers toute trace de xénophobie contre les immigrants africains. Il est injuste et inacceptable que nous traitions comme des ennemis des gens qui viennent à nous en tant qu'amis. Nous ne devons jamais oublier non plus que ces mêmes populations nous ont accueillis dans leurs propres pays lorsqu'un grand nombre d'entre nous ont dû s'exiler pour fuir la brutalité du système de l'*apartheid*.

Afin d'exprimer l'importance vitale que l'Afrique représente pour nous, noirs et blancs ensemble, nous devons dire que nous sommes Africains ou que nous ne sommes rien. Nous ne pourrions atteindre les objectifs que nous poursuivons que si le reste de notre continent y parvient également. Nous nagerons ou nous coulerons ensemble ».

ANC Today: "Letter from the State President," 1, 18 (25 mai 2001).

Il semble que la législation répressive de l'ancienne Afrique du Sud, notamment en matière de mouvement des personnes, marque encore l'imaginaire populaire. En outre, l'incapacité du

Council, Pretoria, juin 2008. Les hommes sud-africains en particulier perçoivent la présence des étrangers comme une menace.

gouvernement de l'ANC à effectivement mettre en œuvre les droits promis par la constitution a généré des tensions, non seulement entre nationaux et non-nationaux, mais également au sein même de la population sud-africaine, selon des clivages raciaux ou ethniques. Supprimer les discriminations en matière de nationalité ou dans d'autres domaines ne suffira pas à résoudre ces problèmes et d'autres réponses politiques devront être trouvées. Néanmoins, l'engagement des autorités à poursuivre la lutte contre les discriminations envoie un signal important quant aux valeurs de la société sud-africaine, ce qui, avec le temps, peut avoir des effets bien plus profonds.

En général, les pays traitant les réfugiés installés de longue date le plus efficacement et le plus humainement sont ceux dont les régimes de naturalisation sont les plus libéraux, c'est-à-dire qui reposent essentiellement sur la durée de séjour sur le territoire et n'imposent pas d'autres conditions particulières. De telles législations favorisent une intégration large et diversifiée des nouveaux membres dans la société.

Au Sénégal, par exemple, toute personne originaire d'un pays voisin (et c'est le cas de la majorité des réfugiés) peut, après un séjour de cinq ans sur le territoire, opter pour la nationalité sénégalaise sans avoir à remplir d'autres conditions. Si une partie des 60 000 Mauritaniens expulsés de leur pays en 1989-1990 et réfugiés au Sénégal n'a pas souhaité prendre la nationalité sénégalaise par crainte de perdre leur nationalité mauritanienne, nombre d'entre eux l'ont fait pour pouvoir plus facilement se déplacer et trouver un emploi (même s'ils ne le reconnaissent pas ouvertement). Le Sénégal s'est engagé à donner la nationalité sénégalaise à tous les Mauritaniens choisissant de ne pas retourner en Mauritanie suite à l'invitation qu'il leur a été faite en 2007.

Les réfugiés sahraouis : apatrides depuis trois décennies

Les réfugiés du Sahara occidental en Algérie constituent l'une des plus importantes et des plus anciennes populations de réfugiés non intégrés en Afrique. Comme les Palestiniens, quoique de façon moins dramatique, ils se trouvent dans une sorte de trou noir juridique faute d'une solution politique à la question fondamentale de l'existence de leur État. Ceux qui sont restés chez eux au Sahara occidental et s'opposent au contrôle *de facto* du Maroc sur ce territoire subissent des restrictions significatives de leurs libertés civiles, notamment dans leur droit à disposer de papiers d'identité ou de documents de voyage.

Le Sahara occidental est un ancien territoire espagnol situé à l'extrémité occidentale de l'Afrique du Nord, bordé par le Maroc, l'Algérie et la Mauritanie. Son statut fait l'objet d'un conflit entre le Royaume du Maroc et le mouvement d'indépendance du Front Polisario¹ depuis plus de trente ans. À la suite de l'occupation du territoire par le Maroc, plus de 150 000 ressortissants du Sahara occidental, connus sous le nom de Sahraouis, vivent en Algérie en tant que réfugiés apatrides.

Le territoire a été déclaré protectorat colonial espagnol en 1884. En 1958, son statut juridique fut modifié pour devenir, selon le droit espagnol, une province autonome administrée avec une certaine liberté par un gouvernement élu, dont les habitants avaient la qualité de ressortissants espagnols. Au cours des années 1960 et 1970, un mouvement de libération se développa, tandis que plusieurs résolutions de l'ONU invitèrent l'Espagne à organiser un référendum sur l'auto-détermination du Sahara occidental. Ce n'est qu'en 1974 que l'Espagne en accepta le principe et entreprit à cet effet un recensement de la population. Mais le roi Hassan II du Maroc déclara qu'il s'opposerait à tout référendum ouvrant la voie à l'indépendance

¹ Le "Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO)", désigné ainsi par le nom des deux anciennes provinces espagnoles qui composaient le territoire.

de ce territoire, qui était également réclamé par la Mauritanie. À l'initiative du Maroc, l'Assemblée générale des Nations unies sollicita à titre consultatif l'avis de la Cour internationale de Justice (CIJ). En octobre 1975, celle-ci conclut que ni le Maroc ni la Mauritanie ne pouvait prétendre à une quelconque souveraineté sur le territoire du Sahara occidental.

Dans les jours qui suivirent, les forces armées marocaines franchirent la frontière et occupèrent la majeure partie du Nord du territoire du Sahara occidental. Une "marche verte" de plusieurs centaines de milliers de civils marocains fut organisée pour "réclamer" cette région. L'Espagne signa alors l'accord de Madrid avec le Maroc et la Mauritanie, ces deux derniers pays se partageant l'administration du territoire du Sahara occidental. Le 27 février 1976, au lendemain du retrait officiel de l'Espagne, le Polisario proclama la République arabe sahraouie démocratique (RASD). En 1979, la Mauritanie abandonna ses revendications sur le territoire et laissa les forces armées marocaines occuper la majeure partie de l'ancienne colonie espagnole, une mince bande à l'est étant toutefois sous contrôle du Polisario/RASD.

À la suite de l'intervention du Maroc, environ la moitié de la population autochtone a fui le territoire. Vers juillet 1976, le nombre de réfugiés s'élevait à 40 000 et a atteint 80 000 à la fin de 1977. L'Algérie, selon le gouvernement, abrite aujourd'hui environ 165 000 réfugiés sahraouis (mais ce chiffre est contesté)¹. La plupart d'entre eux se trouvent dans quatre camps près de Tindouf, une vieille ville dans une oasis du sud algérien. Malgré leur grande pauvreté, ces réfugiés ont accès dans une certaine mesure à des services médicaux et éducatifs grâce aux infrastructures mises en place par le Polisario avec l'aide des Nations unies, de l'Union européenne et d'autres pays, ainsi que de groupes de solidarité en Espagne et ailleurs. Si, initialement, le Polisario exerçait un fort contrôle sur les camps, celui-ci s'est quelque peu allégé. Le Polisario et les autorités algériennes ont

¹ Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, *Statistical Yearbook 2005*.

mis en place des *check points* à la sortie des camps, mais en pratique, les personnes qui y résidaient étaient relativement libres de les quitter pour une plus ou moins longue durée. Cependant, tout voyage au-delà de Tindouf, en Algérie, doit recevoir l'aval des autorités algériennes¹.

Un cessez-le-feu entre le Maroc et le Polisario a été conclu sur intervention de l'ONU en 1991, dans le cadre d'un plan de paix prévoyant la création d'une Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)². Mais à ce jour, aucun référendum n'a été organisé. Les principaux points d'achoppement portent sur les critères de définition des électeurs appelés à y participer, les options à soumettre au vote et le retour des réfugiés d'Algérie. Le Maroc souhaite conserver le Sahara occidental sous son contrôle, tout en acceptant une certaine dévolution du pouvoir, suite à des élections, à des organes et des élus locaux. En janvier 2000, après avoir interviewé quelque 200 000 demandeurs et en se fondant sur le recensement fait par l'Espagne en 1974, la Commission d'identification de la MINURSO a publié une liste d'un peu plus de 86 000 personnes habilitées à voter dans le cadre du référendum (dont 48 000 vivent sous contrôle marocain et 38 000 dans des camps de réfugiés). Le Maroc, toutefois, a présenté plus de 120 000 requêtes supplémentaires émanant de per-

¹ Pablo San Martin, "Nationalism, Identity and Citizenship in the Western Sahara," *Journal of North African Studies*, 10, 3-4, (septembre-décembre 2005); Human Rights Watch, *Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps*, décembre 2008; interview par téléphone de Francesco Bastagli, ancien représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour le Sahara occidental, mai 2008.

² Consulter le site internet de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), à l'adresse : <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minurso> (consulté le 3 décembre 2007). Le "Plan de règlement", sur la base d'un cadre initialement proposé par l'OUA en 1983, a été présenté par l'ONU et a reçu l'accord de principe des parties en 1988. Il a été approuvé par la Résolution 690 du Conseil de sécurité des Nations unies le 29 avril 1991. Pour plus d'informations sur l'historique et l'évolution des négociations de paix, voir Issaka K. Souaré, "Western Sahara: Is There Light at the End of the Tunnel?," *ISS Paper 155*, Institute of Security Studies, Afrique du Sud, novembre 2007.

sonnes installées sur son territoire. De son côté, le HCR a établi une liste de réfugiés à rapatrier, mais celle-ci n'a pas été rendue publique. La population vivant dans la zone sous contrôle marocain s'élève aujourd'hui à près de 400 000 personnes au total¹. En 2007, le Maroc a présenté aux Nations unies un nouveau plan pour l'autonomie du Sahara occidental.

En 1984, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a vainement tenté de faciliter un accord de paix entre les parties. Grâce au soutien de l'Algérie et (alors) de la Libye, la RASD a été reconnue par l'OUA, ce qui a provoqué le retrait du Maroc de cette organisation². L'Algérie est aujourd'hui le principal soutien de la RASD et du Polisario. Au fil du temps, plus de 70 pays (pour la plupart africains ou latino-américains) ont reconnu la RASD. Certains d'entre eux ont toutefois annulé ou "suspendu" cette reconnaissance, compte tenu de la proposition du Maroc d'offrir une forme d'autonomie au territoire – et aussi en raison du *lobbying* que le Maroc a exercé auprès d'eux. Fin 2008, les pays reconnaissant la RASD n'étaient plus qu'une quarantaine³. Le Maroc n'a jamais été reconnu par les Nations unies comme "l'autorité administrante" du territoire dans le cadre des textes régissant « les territoires non-autonomes »⁴.

¹ San Martin, "Nationalism, Identity and Citizenship in the Western Sahara," notes de bas de page 7 et 47 ; Human Rights Watch, *Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps*, décembre 2008, p. 23.

² Pour de plus amples informations sur le contexte, voir Dr. Sidi Omar, "The Right to Self-Determination and the Indigenous People of Western Sahara," *Cambridge Review of International Affairs*, 21, 1, mars 2008.

³ On trouve sur wikipedia des informations mises à jour sur le statut légal du Sahara occidental : http://en.wikipedia.org/wiki/Legal_status_of_Western_Sahara (consulté le 13 juin 2008).

⁴ Cette position a été confirmée par un avis rendu en 2002 par le conseiller juridique de l'ONU, rappelant que le Sahara espagnol faisait partie de la liste des territoires non-autonomes établie en 1963 en vertu du chapitre XI de la Charte des Nations unies, et que le transfert de l'autorité administrative de ce territoire au Maroc et à la Mauritanie en 1975 ne constituait pas un transfert de souveraineté et n'affectait pas le statut international du Sahara occidental en tant que territoire non-autonome. Lettre datée du 29 janvier 2002, du sous-secrétaire général chargé des Affaires juridiques, conseiller juridique, adressée au président du Conseil de sécurité, UN Document S/2002/161.

La RASD délivre des cartes d'identité nationale aux Sahraouis vivant dans les camps de réfugiés et dans les territoires qu'elle contrôle. Les Sahraouis peuvent également obtenir des passeports avec lesquels ils ont la possibilité de se rendre dans les pays reconnaissant la République sahraouie, notamment la Mauritanie. De son côté, l'Algérie délivre des passeports à durée limitée aux réfugiés sahraouis souhaitant se rendre – généralement pour des raisons de santé ou pour rejoindre leur famille – dans les pays qui ne reconnaissent pas la République sahraouie. Ces passeports sont délivrés par les autorités algériennes, via l'administration de la RASD, mais ne sont que des documents de voyage et ne reconnaissent pas leurs titulaires comme citoyens algériens¹. Des permis de voyage collectifs permettent également à plusieurs milliers d'enfants sahraouis de se rendre chaque année en Espagne, au Venezuela, à Cuba, en Italie ou dans d'autres pays où ils sont accueillis par des familles solidaires de la cause sahraouie. Un nombre indéterminé de Sahraouis ont par ailleurs la nationalité de la Mauritanie, avec laquelle beaucoup d'entre eux ont des liens familiaux ou économiques.

En 1976, l'Espagne avait pris un décret donnant, pendant une période d'un an et sous certaines conditions, la possibilité aux autochtones de l'ancien Sahara espagnol de choisir la nationalité espagnole². Toutefois, en raison du statut juridique du Sahara occidental – en vertu duquel la Cour internationale de Justice a rejeté toute revendication du Maroc à un droit sur le territoire, alors que l'ONU ne reconnaît pas le Maroc comme autorité administrante – le principe s'appliquant généralement en cas de succession d'États, qui permet de choisir individuellement la nationalité de l'État précédent ou celle de l'État succédant, ne peut être mis en œuvre.

¹ En 2007, la Cour suprême espagnole a statué en faveur d'une réfugiée sahraouie qui avait demandé la reconnaissance de son statut d'apatride par les autorités espagnoles, alors qu'elle s'était rendue en Espagne avec un passeport algérien qui lui avait été délivré pour lui permettre de suivre un traitement médical sept ans plus tôt. *Affaire Khadijatou Bourkari Dafa, Recurso Casacion Num : 10503/2003.*

² Décret 2258 du 10 août 1976.

Cependant, les Sahraouis vivant dans la zone sous occupation marocaine sont, en vertu de la législation du Maroc, des ressortissants de ce pays, ayant droit à des documents de voyage et d'identité. En outre, le code de la nationalité ne permet pas de renoncer à la nationalité marocaine, sauf sur autorisation spéciale accordée par décret¹. Depuis 1977, les habitants des territoires du Sahara occidental occupés par le Maroc ont ainsi pu participer aux élections nationales et régionales de ce pays. Pourtant, un grand nombre de Sahraouis refusent la nationalité et l'administration du territoire par le Maroc. En 1999 et 2005, des mouvements de protestation contre l'occupation ont ainsi eu lieu.

Dans la pratique, les libertés civiles sont toujours restreintes dans le Sahara occidental sous administration marocaine, bien que la situation se soit sensiblement améliorée ces dernières années. La législation du Maroc réprime toute atteinte à "l'intégrité territoriale" du royaume, et les activistes favorables à l'indépendance du Sahara occidental ont constamment été harcelés, notamment par la privation de documents de voyage et de la nationalité². Beaucoup de Sahraouis ont été touchés par les centaines de "disparitions" qui ont eu lieu au Maroc entre le milieu des années 1960 et le début des années 1990. Ainsi, Brahim Sabbar, un activiste qui rassemblait des informations sur les violations des droits de l'homme au Sahara occidental, a été détenu en prison pendant près de dix ans dans les années 1980 ;

¹ Code de la nationalité marocaine, chapitre IV.

² En 1998, la Cour suprême marocaine s'est déclarée incapable de statuer sur la nationalité d'Abraham Serfaty qui, bien que n'étant pas Saharoui, avait passé dix-sept ans en prison (de 1974 à 1991) pour avoir plaidé en faveur de l'autonomie du Sahara occidental et a été expulsé du pays à sa sortie de prison au motif qu'il n'était pas Marocain. Serfaty, juif né au Maroc, a travaillé pendant des années comme haut fonctionnaire et a vécu au Maroc jusqu'à son expulsion. On ne lui a pas laissé l'occasion de contester son expulsion devant les tribunaux avant son exil forcé. Cependant, il a finalement été autorisé à retourner au Maroc. *Morocco / Western Sahara: "Turning the Page": Achievements and Obstacles*, Amnesty International, 4 août 1999, MDE 29/001/1999, et sections contenant les rapports annuels sur le Maroc / Sahara occidental.

de 2000 jusqu'en 2007, il n'a pas pu obtenir de passeport ¹. Un groupe de Sahraouis a été privé de passeports pendant plusieurs années après avoir tenté de se rendre à Genève pour participer à des actions en faveur des droits de l'homme dans le cadre de l'ONU en 2003. Ces personnes n'ont pu obtenir que récemment de nouvelles autorisations de voyager ². De la même façon, des activistes sahraouis occupant des postes dans la fonction publique ont vu leurs demandes de congés pour voyage refusées par leurs employeurs.

Tant qu'il n'y aura pas un règlement politique, la situation des Sahraouis ne trouvera pas d'issue satisfaisante. En attendant que les négociations politiques aboutissent, les Sahraouis devraient pouvoir obtenir la nationalité des pays où ils se trouvent, notamment en Algérie, dans le cadre des procédures normales de naturalisation existant dans ce pays.

¹ *Morocco/ Western Sahara: Stop the Judicial Harassment of Sahrawi Human Rights Defenders*, Amnesty International, 5 février 2007, MDE 29/003/2007.

² Human Rights Watch, Lettre au Roi Mohammed VI sur le procès des défenseurs des droits humains des Saharouis au Sahara occidental, 8 décembre 2005.

