

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

9. En attendant l'unité africaine ?

En 1963, lors de la création de l'Organisation de l'Unité africaine par les États africains nouvellement indépendants, le président du Ghana, Kwame Nkrumah, publiait *Africa Must Unite*. Dans ce livre, le dirigeant du premier pays d'Afrique subsaharienne à accéder à l'indépendance, appelait l'ensemble du continent africain à une union politique rapide : « Réalisez d'abord un royaume politique et tout le reste viendra ensuite ».

La vision de Nkrumah n'a pas résisté au temps. Bien que le Ghana fût soutenu lors de la création de l'OUA par les pays désignés collectivement comme le "Groupe de Casablanca", avec des pays nord-africains (Algérie, Égypte, Libye et Maroc), la Guinée et le Mali, il fut décidé que les frontières coloniales seraient respectées¹. Les autres dirigeants africains ne voyaient pas l'intérêt d'abandonner à une fédération continentale un pouvoir âprement conquis et préférèrent l'unification graduelle proposée par le président tanzanien Julius Nyerere, ainsi que par le "Groupe dit de Monrovia".

Dans les années qui suivirent, les États africains se concentrèrent avant tout sur leurs propres problèmes internes, sur l'émancipation des dernières colonies et l'élimination des régimes dominés par une minorité blanche. Le projet de créer des structures politiques panafricaines et une citoyenneté africaine fut provisoirement abandonné. Les unions politiques régionales déjà constituées s'effondrèrent, notamment l'union Ghana-Mali-Guinée pourtant promue par Nkrumah lui-même et la Fédération des pays d'Afrique de l'Est, regroupant le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie.

Toutefois, l'idéal panafricain a conservé son attrait sur tout le continent. Au cours des décennies qui suivirent, les dirigeants

¹ Assemblée de l'OUA, Résolution 16 (II), Sommet du Caire, 2^e Session ordinaire, 1964.

africains ont fait référence à la conviction de Nkrumah, qu'ils soient ou non d'ardents partisans de son projet politique. Ainsi, en 1996, lors du moment symbolique de l'adoption de la constitution sud-africaine et de la fin de l'apartheid, l'ancien président Thabo Mbeki, pourtant l'un des dirigeants les plus prudents sur la question de l'intégration politique africaine, choisit-il d'ouvrir son discours par les mots : « Je suis un Africain ». Les Africains sont peut-être plus enclins à s'identifier à l'idée de "l'Afrique", que les Européens à l'idée de "l'Europe".

Au cours de la dernière décennie, le débat sur le panafricanisme et l'union politique à l'échelle du continent a pris un caractère plus impérieux. La fin de la guerre froide, l'instauration d'une démocratie en Afrique du Sud et l'accroissement des contraintes de la globalisation économique ont contribué à ce renouveau, en créant de nouveaux besoins et de nouvelles opportunités pour que l'Afrique parle d'une seule voix. Le chef d'État libyen, Mouammar Kadhafi, a été le catalyseur inattendu de ce mouvement. Comme ses tentatives pour devenir un dirigeant politique régional ont été repoussées par les États arabes, Kadhafi s'est tourné vers l'Afrique pour renforcer son influence et a utilisé la richesse pétrolière de la Libye pour promouvoir un nouveau cadre politique pour le continent. En septembre 1999, lors de la conférence des chefs d'État et de gouvernement africains, tenue en Libye, sous l'égide de l'OUA, la "Déclaration de Syrte" a ainsi appelé à la mise en place de l'Union africaine pour « raviver les aspirations de nos peuples à une plus grande unité, solidarité et cohésion dans une communauté plus large des peuples, qui transcende les différences culturelles, idéologiques, ethniques et nationales ».

Du fait des clivages qui existaient déjà dans les années 1960, l'Union africaine, qui a finalement vu le jour en 2002 pour remplacer l'OUA, aspire à une architecture plutôt similaire à celle de l'Union européenne qu'à une fédération politique resserrée. Depuis 2006, les nouvelles discussions au niveau des chefs d'État pour se diriger « Vers des États-Unis d'Afrique » n'ont pas abouti jusqu'à présent à des résultats spectaculaires. Des avancées ont néanmoins été réalisées en direction d'une

meilleure intégration sous-régionale, notamment avec la renaissance de la Communauté des pays de l'Afrique de l'Est et le renforcement des coopérations en général. En février 2009, Kadhafi a été élu président de l'Union africaine pour un an, en prenant l'engagement de redynamiser le processus.

Ces questions ont également relancé le débat sur une citoyenneté africaine commune, qui avait déjà connu de belles étapes plusieurs décennies auparavant. En 2002, lors de la création de l'Union africaine, une réunion au sommet a adopté une déclaration consensuelle pressant l'Afrique à « évoluer vers une citoyenneté commune, grâce à des mesures préalables d'harmonisation des législations sur la citoyenneté, la naturalisation, l'immigration et l'emploi, ainsi que la levée progressive des restrictions sur les voyages »¹. En 2004 et 2005, d'autres réunions ont approuvé l'idée d'un passeport africain². En 2007, un passeport diplomatique africain a été lancé pour le personnel et les représentants des structures de l'Union africaine : une première et modeste étape vers l'objectif à long terme³.

¹ Symposium de l'Union africaine : Déclaration consensuelle, Troisième Forum pour le Développement en Afrique : définir les priorités de l'intégration régionale, Addis Abéba, Éthiopie, 3 mars 2002.

² Plan Stratégique de la Commission de l'Union africaine, 2004-2007 ; Rapport de la Première Conférence des Intellectuels d'Afrique et de la Diaspora, Dakar, Sénégal, 6-9 octobre 2004 ; Rapport de la Conférence des Ministres de l'Immigration de l'Union africaine lors de la Septième Session ordinaire du Conseil Exécutif de l'Union africaine, 28 juin - 2 juillet 2005, EX.CL/197 (VII).

³ Au niveau sous-régional, de grands progrès ont été réalisés en matière de liberté de mouvement. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest dispose d'un passeport sous-régional et d'une liberté de mouvement interne depuis 1979, ainsi que de règles conçues pour faciliter la création d'entreprises de part et d'autre de ses frontières régionales. La reprise de la Communauté des pays de l'Afrique de l'Est a permis l'instauration d'un régime de liberté de mouvement au sein des cinq pays qui la constituent, avec un passeport interne commun. Toutefois, au sein de la Communauté de développement des pays de l'Afrique australe (SADC), des désaccords sur le contenu d'un protocole sur la liberté de mouvement ont conduit à l'adoption par le sommet de la SADC en 2005 d'une version beaucoup plus édulcorée, qui apportait très peu de nouveaux droits par rapport à ceux qui existaient déjà. Les autres communautés régionales ont encore beaucoup de progrès à faire.

Ces propositions ne sont pas simplement un exercice ésotérique pour ceux qui participent au ballet, apparemment incessant et déconnecté du monde réel, des réunions internationales. Elles ont au moins le potentiel d'avoir des débouchés significatifs. L'engagement pour une plus grande intégration africaine et la reconnaissance d'un destin africain commun au niveau continental constituent une ouverture importante pour le débat sur les droits liés à la citoyenneté. Si chaque État africain a des règles différentes pour l'identification de ses propres citoyens, comment peut-il y avoir des règles communes pour une citoyenneté africaine ? Si ces règles ne respectent pas les droits de ceux qui, selon toute logique, devraient être des citoyens de leur pays, comment peut-on instituer une citoyenneté continentale, à laquelle les populations africaines aspireraient et qui leur garantirait un avenir meilleur ? Lorsque des millions de personnes vivent en Afrique sans connaître d'autre foyer et sans être pour autant reconnues comme citoyens d'aucun État, quel espoir peuvent-elles placer en un gouvernement continental plus fort ?

La période actuelle offre une occasion unique pour engager un processus en vue de résoudre ces problèmes. Le débat sur la création d'un gouvernement de l'Union africaine s'enracine profondément dans une idéologie panafricaine qui rejette fondamentalement toute distinction de culture, de langue et de "tribu", ainsi que les frontières coloniales. Bien que certains courants du panafricanisme aient parfois une forte connotation raciste, fondée sur la couleur de la peau, pour beaucoup d'autres, le concept du panafricanisme est d'abord un projet politique et non un projet racial ou culturel. Ce "grand débat" sur l'unité continentale fait toutefois l'impasse sur la nature et le contenu des législations sur la nationalité en Afrique, ainsi que sur la nécessité d'une harmonisation, en conformité avec les principes d'égalité et de non-discrimination, préalables à la mise en œuvre d'une citoyenneté africaine. Les études de cas figurant dans le présent ouvrage montrent combien cette réflexion est nécessaire. S'il existe, au niveau continental et national, une volonté politique claire pour redéfinir la citoyenneté sur une base inté-

grative, alors on pourra venir à bout de la discrimination et de la violence qui ont marqué l'histoire africaine.

Pour résoudre ces problèmes, les pays africains devront se rapprocher des normes juridiques internationales, en ne fondant plus la nationalité sur l'ethnicité ou une relation traditionnelle avec un territoire donné, mais sur des critères objectifs qui incluent dans la communauté nationale tous ceux qui peuvent apporter leur contribution à son devenir. Les discriminations de genre en matière de nationalité, qui condamnent tant d'individus à n'être que des demi-citoyens, doivent être éradiquées. Traiter les personnes comme des citoyens non "authentiques" signifie que leur loyauté envers l'État sera mise à l'épreuve. Une attitude généreuse envers les nouveaux venus créera, en retour, une plus grande loyauté.

La résolution des problèmes complexes de l'exclusion et des inégalités nécessiteront bien entendu des actions de fond et pas seulement des réformes législatives en matière de nationalité. La Côte-d'Ivoire, la République Démocratique du Congo et le Zimbabwe, mais aussi beaucoup d'autres pays, devront adopter des méthodes équitables pour traiter les revendications contradictoires sur les terres et garantir des droits à la propriété stables dans la durée. Partout en Afrique, des actions sont nécessaires pour garantir l'accès aux services publics et mieux partager les richesses nationales, quels que soient la race, l'appartenance ethnique, le genre ou le lieu d'habitation des personnes. Des mesures de discrimination positive sont légitimes pour faire disparaître les inégalités créées par l'histoire coloniale. Des procédures légales plus justes, le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la limitation des prérogatives de l'exécutif, la lutte contre la grande corruption, l'amélioration des systèmes électoraux : telles sont les grandes évolutions qui contribueront à la création d'États où toutes les personnes seront sûres que leurs droits seront respectés sans qu'il leur soit nécessaire de prendre les armes. Le système éducatif peut également jouer un rôle important en permettant à chacun de s'engager, avec la même autonomie, à la fois dans les sphères publique et privée.

Dans les pays affectés par les discriminations engendrées par les lois de la nationalité, la lutte contre celles-ci sera centrale. Les États africains, comme les autres, sont composés de personnes réunies par les hasards de l'histoire. Un droit où la nationalité est fondée sur le concept de pureté ethnique ou raciale, ou sur une relation privilégiée avec un territoire, n'est pas adapté à la réalité des migrations historiques et contemporaines. Les personnes qui vivent dans un système politique ont besoin de règles justes, qui garantissent leur droit à faire partie d'un État. Les systèmes qui ne sont pas fondés sur l'égalité de la nationalité pour tous ne peuvent être que désastreux. Comment imaginer ainsi que des États qui n'ont pas établi une relation sereine avec leur propre population puissent être en mesure de s'engager dans une "union toujours plus étroite" avec les États voisins ?