

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](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/struggles_20091009)

## **5. La citoyenneté dans les États fédéraux**

Deux pays africains ont répondu aux défis de la multiethnicité en adoptant des constitutions explicitement fédérales. Depuis l'indépendance, le Nigeria a une structure fédérale, mais les unités composant la fédération se sont rapidement multipliées, rendant, paradoxalement, les unités individuelles moins fortes ; l'Éthiopie a adopté plus récemment une constitution fédérale, en réaction contre la structure hautement centralisée du royaume éthiopien, puis du régime militaire de DERG qui lui a succédé. Fait remarquable, la constitution éthiopienne prévoit la possibilité pour tout groupe qui se définit lui-même de faire une demande allant de l'auto-détermination à l'indépendance. Dans les deux cas, les unités fédératives ont été dans une large mesure se définissent à partir de l'appartenance ethnique. Leurs frontières ont été délimitées de façon à rassembler des populations aussi homogènes que possible, même si cette homogénéité reste difficile à atteindre dans des régions qui étaient souvent très mélangées et que la définition de ce qui constitue l'ethnicité précise puisse varier selon les circonstances politiques.

Si ces deux systèmes fédéraux ont apporté des avantages en termes de décentralisation et de gouvernance locale, ils ont également généré des problèmes. Comme le montrent les études de cas suivantes, le système nigérian a, de manière imprévisible, contribué à créer une population d'un million de personnes qui ne jouissent pas de la plénitude de leurs droits là où elles habitent. Les efforts faits en Éthiopie pour garantir les droits des minorités ont eu des effets similaires, en conduisant notamment au déplacement d'un grand nombre de personnes hors de zones "appartenant" désormais à un autre groupe, du fait de l'entrée en vigueur de la constitution. La création de structures gouvernementales visant à refléter les loyautés et l'entente des populations peut avoir de nombreux avantages, mais les deux études de cas proposées montrent combien il est tout aussi important de définir très précisément les droits de l'ensemble des citoyens

d'un pays, quel que soit le lieu où ils vivent. Les règles régissant l'appartenance au niveau local peuvent être aussi importantes pour les droits des individus que la citoyenneté au niveau national. Cela est également vrai pour les pays dont les constitutions sont formellement unitaires, comme le montrent, entre autres, les cas de de la RDC et du Kenya <sup>1</sup>.

### **Le Nigeria**

Le Nigeria offre, à l'intérieur de ses propres frontières, un microcosme, concentré des nombreux problèmes qui existent à travers tout le continent en matière de nationalité et d'identité. Plus particulièrement, la distinction juridique et politique entre populations "indigènes" ou "autochtones" d'une zone et populations de "nouveaux occupants" a engendré une importante population de Nigériens qui sont des "étrangers" à l'endroit où ils vivent et sont privés des avantages dont jouissent les "citoyens" de cet endroit – et cela sans traverser la moindre frontière internationale. Bien que cette distinction ait été initialement mise en place pour protéger les petits groupes ethniques de la domination des groupes les plus nombreux, il est souvent difficile aujourd'hui de la justifier, et de distinguer sur le plan historique ceux dont les ancêtres étaient soi-disant "originaires" d'un endroit de ceux qui sont supposés être arrivés ultérieurement.

Le Nigeria est le résultat de l'amalgame, en 1914, de trois territoires séparés : la Colonie de Lagos, dans le sud-ouest, le Protectorat du Nigeria du Sud (qui comprend l'autre moitié sud du pays) et le Protectorat du Nord Nigeria. Au moment de son accession à l'indépendance, le Nigeria se composait de trois régions : le Nord, l'Ouest et l'Est, chacune dominée par une ethnie majoritaire, respectivement les Hausas-Fulanis, les Yorubas et les Ibos <sup>2</sup>. Les quatre constitutions adoptées par le Ni-

---

<sup>1</sup> Pour le Kenya, voir, par exemple, S.N. Ndegwa, "Citizenship and Ethnicity: an Examination of Two Transition Moments in Kenyan Politics," *American Political Science Review*, 1997, 91, 3, pp. 599-616.

<sup>2</sup> Au cours des discussions de la conférence constitutionnelle instituée en 1953, afin de décider de la forme du futur État indépendant, le gouvernement britannique chargea une commission d'enquête de rendre un avis sur les gar-

geria depuis l'indépendance<sup>1</sup> se sont toutes efforcées d'organiser une répartition équilibrée des pouvoirs entre ces trois grands groupes ethniques et les centaines d'autres vivant dans le pays. Les unités sous-nationales ont été divisées à plusieurs reprises, alors que les trois régions initiales sont devenues les 36 États actuels. Par ailleurs, la constitution de 1979, dont l'objectif (non atteint) était de mettre un terme à l'instabilité, aux interventions militaires et à la guerre civile marquant le pays depuis l'indépendance en 1960, a introduit le concept du "caractère fédéral" du pays. Le projet était de répartir équitablement les postes gouvernementaux, au plan national, entre des personnes issues des diverses unités constitutives du système fédéral du Nigeria<sup>2</sup>. Cette disposition est reprise par la constitution de 1999 actuellement en vigueur, le principe du caractère fédéral se retrouvant dans les politiques publiques fédérales ou locales. D'autres dispositions de la constitution organisent la répartition des fonctions gouvernementales : ainsi, le président doit « nommer dans chaque État au moins un ministre, qui sera

---

de-fous à mettre en place pour protéger les droits des minorités. Cette commission, présidée par Henry Willink, rendit son rapport en 1958. La Commission étudia chaque région du Nigeria (Nord, Ouest et Est), ainsi que les demandes des minorités en vue de la création d'États. Dans chacun des cas, elle rejeta l'idée de nouveaux États, arguant : « [qu'] il est rarement possible de tracer une frontière claire qui n'entraîne pas la création d'une nouvelle minorité ; dans chacun des cas, l'État proposé était devenu tout petit au moment où on arrivait à la délimitation d'une zone dont on pouvait affirmer avec confiance que cela répondait bien à une demande. *Report of the Commission Appointed to Enquire into the Fears of Minorities and the Means of Allaying Them*, Rapport présenté au Parlement par le secrétaire d'État aux Colonies, juillet 1958, chapitre 14, paragraphe 3.

<sup>1</sup> Ces constitutions datent de 1960, 1963, 1979 et 1999. Une constitution adoptée en 1989 n'entra jamais en vigueur.

<sup>2</sup> « La composition du gouvernement de la Fédération ou de ses agences et la conduite de ses affaires seront réalisées de telle manière qu'elles reflètent le caractère fédéral du Nigeria et le besoin de favoriser l'unité nationale, tout en régissant la loyauté nationale et en veillant ainsi à ce qu'il n'y ait aucune prédominance de personnes de quelques États ou de quelques groupes ethniques ou suivant une autre répartition au sein dudit gouvernement ou de ses agences ». Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1979, article 14(3).

un autochtone de cet État »<sup>1</sup>. Or, le terme “autochtone” n’a pas été défini<sup>2</sup>. Parallèlement, la constitution interdit les discriminations ou les privilèges spéciaux accordés sur la base de l’appartenance à « une communauté, un groupe ethnique, un lieu d’origine, un sexe, une religion ou une opinion politique » – à l’exception des lois relatives aux nominations dans les États<sup>3</sup>.

L’absence d’une définition officielle du terme “autochtone” a suscité de nombreux problèmes. Dans la pratique, ce terme désigne une personne dont les ancêtres sont considérés avoir été les occupants “originaux” d’un État en particulier ou d’un autre territoire, mais cette interprétation n’a aucune base constitutionnelle. Ainsi, au niveau interne, c’est le *jus sanguinis* (droit du sang) qui est adopté pour définir la citoyenneté, excluant tout apport de principes du *jus soli* (droit du sol) qui accorderaient des droits à une personne sur la base de la résidence ou de toute autre lien réel avec le gouvernement de l’État ou de la zone concernée.

Être étiqueté “non-autochtone” dans un État a de graves conséquences. Un grand nombre d’États refusent d’employer dans leurs services publics des non-autochtones ; ceux-ci paient des frais d’inscription plus élevés dans les universités de l’État et, la plupart du temps, n’ont pas droit aux bourses d’études ; ils ont parfois des difficultés pour bénéficier des services gouvernementaux, notamment de la protection de la police en cas de violence ethnique. Un non-autochtone peut voter, mais il lui sera difficile de briguer un mandat dans sa zone de résidence. À travers tout le Nigeria, les gouvernements locaux et les États délivrent des certificats d’“indigénité”, qui attestent des droits

---

<sup>1</sup> Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999, article 147(3).

<sup>2</sup> Ce qui ressemble le plus à une définition se trouve en relation avec les partis politiques. La constitution de 1999, article 223(2) (b), stipule que les dirigeants d’un parti politique doivent “appartenir à” au moins deux-tiers des États de la Fédération. L’article 318(1) précise à son tour qu’“appartenir à”, en référence à une personne d’un État, signifie une personne dont soit les parents, soit l’un des grands-parents, étaient membres d’une communauté indigène dudit État.

<sup>3</sup> Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999, article 42.

d'un individu en tant qu'autochtone dans une zone spécifique, mais ces attestations ne sont souvent délivrées qu'aux personnes dont le père est un autochtone, et pas aux enfants issus de mariage "mixtes" dont seule la mère est originaire de la zone concernée.

Du fait de la création d'un nombre croissant d'unités dans le cadre du système fédéral, les Nigériens ne sont plus des autochtones que dans des parties sans cesse plus réduites du territoire. Suite aux changements de la constitution, des millions de personnes sont devenues instantanément des "étrangers" dans le seul lieu de résidence qu'elles aient jamais connu. Un nombre indéterminé, mais certainement important, de Nigériens ne peuvent désormais prétendre à l'indigénité dans quelque État de la fédération que ce soit et, dans la pratique, sont exclus des avantages liés à la citoyenneté dans le seul pays où ils peuvent prétendre jouir de ce droit. Pour aggraver les choses, les tensions ethniques croissantes entre "autochtones" et "migrants" dans un grand nombre d'États, conjuguées à la dégradation du marché de l'emploi et de l'économie, ont entraîné au cours des dernières années une application plus stricte des règles discriminatoires à l'égard des non-autochtones.

Un ensemble d'organisations de la société civile nigérienne, dont le Forum des citoyens pour la réforme constitutionnelle, fait pression depuis des années pour mettre un terme aux politiques de discrimination en vigueur, officielles ou officieuses, notamment en proposant des amendements à la constitution. En 2004, un groupe de sénateurs a présenté un projet de loi sur les droits en matière de résidence, le *Residency Rights Bill*, visant à interdire la discrimination à l'égard des non-autochtones qui vivent et payent des impôts dans leur État de résidence depuis au moins cinq ans<sup>1</sup>. Ce projet de loi n'a jamais été adopté ; à la suite des élections de 2007, son adoption nécessiterait de reprendre le processus au début.

---

<sup>1</sup> Human Rights Watch, "They Do Not Own This Place," p. 63.

## L'Éthiopie

En arrivant au pouvoir en 1991, après une longue guerre de rébellion contre le régime militaire extrêmement centralisé du DERG qui avait pris le pouvoir en 1974, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (EPRDF) a choisi en priorité de donner une plus grande influence politique aux groupes ethniques minoritaires. L'un des premiers actes du nouveau gouvernement a même été d'autoriser la création d'un nouveau pays, l'Érythrée, quoiqu'il ait ensuite fait marche arrière sur de nombreux aspects de cet engagement (voir supra, chapitre 4). Le préambule de la constitution de 1994, adoptée après l'indépendance de l'Érythrée, stipule que « les Nations, les nationalités et les peuples d'Éthiopie » proclament leur détermination à respecter les libertés et les droits fondamentaux du peuple, ainsi que ceux de la personne. Le pays a été divisé en neuf États, essentiellement sur la base de la langue et de l'ethnicité, chaque État ayant « des droits et des pouvoirs égaux » au sein d'une structure fédérale. Au sein de chaque État, tout groupe a le droit de demander la création d'un nouvel État dans le cadre de la Fédération, voire même de faire sécession<sup>1</sup>. Chaque État, indépendamment de la taille de sa population et de son territoire, dispose au moins d'un représentant à la chambre de la Fédération, l'une des deux chambres du parlement fédéral.

---

<sup>1</sup> Les articles 5, 39 et 47 de la constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, 1994, stipulent : « (3) Le droit de toute nation, de toute nationalité ou de tout peuple à former son propre État peut s'exercer dans le cadre des procédures suivantes : lorsque la demande de création d'un État a été approuvée par une majorité des deux-tiers des membres du Conseil de la nation, de la nationalité et du peuple concerné et que la demande est présentée par écrit au Conseil d'État ; lorsque le Conseil qui a reçu la demande a organisé un référendum dans un délai d'un an au sein de la nation, de la nationalité et du peuple ayant initié la demande ; lorsque la demande de création d'un État reçoit un soutien exprimé par un vote majoritaire au référendum ; lorsque le Conseil de l'État aura transféré ses pouvoirs à la nation, la nationalité et au peuple ayant initié la demande et lorsque le nouvel État créé par référendum devient directement, sans avoir besoin d'en faire la demande, membre de la République fédérale démocratique d'Éthiopie ».

De vastes pouvoirs politiques et administratifs, notamment celui de « déterminer leurs langues de travail respectives » ont été accordés aux neuf nouveaux États. Ainsi, le plus vaste d'entre eux, celui d'Oromia, utilise sa propre langue, l'Oromo, pour les tâches éducatives et administratives et d'autres aussi ont adopté cette politique. Bien que l'amharique soit la langue de travail du gouvernement fédéral, les langues de tous les États sont censées jouir d'une égale reconnaissance et chaque État peut déterminer sa propre langue de travail <sup>1</sup>.

La structure fédérale de l'Éthiopie a permis l'autonomisation d'une multitude de groupes ethniques auparavant marginalisés ou opprimés. Mais, comme au Nigeria, elle a aussi engendré une classe d'individus qui, bien qu'étant des citoyens éthiopiens, ne jouissent de la plénitude de leurs droits dans les régions où ils vivent. L'adoption de la nouvelle constitution a également entraîné la deuxième vague de déplacements internes massifs dans l'histoire récente de l'Éthiopie, la première s'étant produite après la révolution populaire de 1974, quand un régime militaire a pris le pouvoir et nationalisé toutes les terres du pays pour les restituer aux paysans. Suite à cette mesure, des dizaines de milliers d'anciens propriétaires fonciers, dont la plupart appartenaient aux ethnies de la moitié nord du pays, furent expropriés sans indemnisation et expulsés. La seconde vague de déplacements a eu lieu à la fin des années 1990, consécutivement à l'instauration du fédéralisme ethnique et à l'indépendance de l'Érythrée. Dans certaines parties du pays, les personnes qui n'appartenaient pas au groupe ethnique dominant de la région ne se sentirent plus chez elles et partirent, en laissant souvent derrière elles tous leurs biens. Beaucoup de déplacés trouvèrent

---

<sup>1</sup> Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, 1994, Préambule et articles 5 et 39 ; voir également Paul H Brietzke, "Ethiopia's 'Leap in the Dark': Federalism and Self-Determination in the New Constitution," *Journal of African Law*, 39, 1, 1995, pp. 19-38 ; Jon Abbink, "Ethnicity and Constitutionalism in Contemporary Ethiopia," *Journal of African Law*, 41, 2, 1997, pp. 159-174 ; Lahra Smith, "Voting for an Ethnic Identity: Procedural and Institutional Responses to Ethnic Conflict in Ethiopia," *Journal of Modern African Studies*, 2007, 45, pp. 565-594.

refuge à Addis Abeba et dans d'autres grandes villes, où ils vinrent accroître la masse déjà considérable des chômeurs.