

**BRONWEN MANBY**

# **Les luttes pour la citoyenneté en Afrique**

Chapitre 1: Introduction

*Traduction de la version originale anglaise publiée par*  
**Zed Books**

LONDON | NEW YORK

*en association avec*

International African Institute

Royal African Society

Social Science Research Council



# 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 ». C'est en ces mots qu'un combattant des « forces nouvelles » rebelles de Côte d'Ivoire a résumé l'argumentation du présent ouvrage en deux courtes phrases : le refus du droit à la citoyenneté s'est trouvé au cœur d'un bon nombre de conflits en Afrique post-coloniale et il est temps de changer les règles. Certes, la Côte d'Ivoire est peut-être un cas extrême, mais les crises politiques depuis l'indépendance, en République Démocratique du Congo, au Zimbabwe, en Mauritanie, en Ouganda et ailleurs, laissent apparaître le même schéma : des dirigeants politiques cherchent à bâtir leur socle de soutien auprès d'une partie de la population de leur pays en excluant tout simplement une autre partie de la population du droit à appartenir au pays.

Des centaines de milliers de personnes vivant en Afrique se retrouvent des non-personnes dans le seul pays qu'elles aient jamais connu. Elles ne peuvent inscrire leurs enfants à la naissance sur les registres d'état-civil, ni entrer à l'école ou à l'université, ne peuvent avoir accès aux services de santé publique, ne peuvent obtenir de documents de voyage ni d'emploi, faute de permis de travail et, si elles sortent du pays, elles peuvent très bien ne pas être autorisées à y revenir. Par-dessus tout, elles ne peuvent voter, ni briguer un mandat, ni travailler au sein des institutions de l'Etat.

A terme, ce type de politiques peut avoir des conséquences économiques et politiques catastrophiques, voire même

entraîner des guerres. Même lorsqu'elles n'ont pas ces conséquences, elles ont été utilisées pour renverser le processus démocratique et renforcer ou prolonger la main-mise sur le pouvoir d'un groupe aux dépens d'un autre groupe. Au détriment également de la stabilité nationale et des avancées économiques. Il en est résulté des souffrances massives pour des personnes dont la seule faute était peut-être de porter le mauvais nom de famille.

Les questions de citoyenneté ont également été utilisées pour empêcher des personnes précises d'occuper des postes politiques ou pour réduire au silence ceux qui critiquent le gouvernement. A un certain moment, il semblait que la moitié des politiciens les plus importants de l'opposition en Afrique étaient présentés comme n'étant pas des citoyens du pays où ils vivaient et travaillaient – des allégations souvent basées sur des arguments absurdes à propos des origines de leurs ancêtres issus du mauvais côté des frontières coloniales, lesquelles n'existaient pas au moment de la naissance de la personne ou de ses parents. Kenneth Kaunda, pour la Zambie, et Alassane Ouattara, pour la Côte d'Ivoire – un ancien président et un ancien Premier ministre – ne sont que les politiciens ou les critiques les plus en vue à s'être retrouvés exclus du pouvoir ou s'être vu refuser la citoyenneté de cette manière.

Un élément commun à toutes ces situations est la manipulation des lois sur la citoyenneté : des règles détaillées et des réglementations grâce auxquelles les personnes peuvent obtenir la reconnaissance de leur droit à appartenir à un Etat, à réclamer une protection égale en vertu des lois de cet Etat, à voter lors des élections et à briguer un mandat. De même que dans ces cas, la discrimination revêt toujours de nombreuses facettes, les détails en apparence ennuyeux des règles pour obtenir des papiers peuvent dissimuler un océan de discrimination et le déni de droits. L'utilisation et l'usage abusif du droit encadrent et rendent possibles les politiques d'exclusion ethnique. La réforme des lois peut constituer

la première étape pour sortir d'un conflit et commencer une politique d'inclusion.

Le schéma de ces crises de citoyenneté ne relève pas du hasard. Elles sont étroitement liées à l'héritage colonial de chaque pays et, en particulier, à la migration et à l'expropriation des terres mises en œuvre ou facilitées par les autorités coloniales. Ce n'est pas une coïncidence si les pays où la citoyenneté a été la plus controversée sont souvent les pays qui ont connu la plus grande migration sous l'ère coloniale : migration non seulement d'Européens et d'Asiatiques vers le continent mais, en nombre bien plus considérable, d'Africains à l'intérieur du continent.

Aujourd'hui, cependant, les enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants de ceux qui ont migré sont désormais considérés comme des étrangers privés de prétention réelle à faire partie de la nouvelle politique. Pourtant, ils se trouvent sur la terre où ils sont nés et où ils ont vécu toute leur vie et ne peuvent prétendre à la protection d'un autre Etat. Des millions de gens sont ainsi censés avoir le droit d'exercer leurs droits à la citoyenneté, y compris le droit de vote ou celui de briguer un mandat ou d'occuper des fonctions officielles, uniquement dans un autre pays où ils ne sont jamais allés. Ils sont privés de leurs droits de représentation sur le plan politique et aucune preuve de loyauté ne peut répondre aux exigences de la loi.

Cette injustice est renforcée dans la loi par une inégalité de genre qui, dans de nombreux pays encore, interdit 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 problème. 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, alors que les personnes ainsi affectées doivent se compter par millions sur l'ensemble du continent.

## *Le droit de la citoyenneté en Afrique : une histoire de discrimination et d'exclusion*

On désigne souvent les frontières « artificielles » de l'Afrique comme responsables des guerres du continent. Les frontières de tous les Etats africains, même de ceux qui n'ont pas été eux-mêmes colonisés, ont été fixées par les puissances coloniales européennes, pour la plupart 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 Etats africains indépendants, décida de conserver ces frontières et de ne pas les renégocier. La sagesse de cette décision a été amplement discutée, plus particulièrement le fait que les dirigeants des pays qui avaient accédé à l'indépendance auraient plutôt dû essayer de redessiner les frontières africaines selon des lignes plus « naturelles » : à savoir, selon des lignes de séparation entre les langues et les ethnies et les structures politiques pré-coloniales, plutôt que de conserver des lignes dessinées à la règle et à 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.

Les frontières du monde entier ont été établies par les guerres et les conquêtes et l'Afrique se démarque par la soudaineté de sa transition plutôt que par l'arbitraire du résultat. Pourtant, la rapidité de la création des colonies en Afrique et de l'accès à l'indépendance à partir des années 1950, à l'issue de moins d'un siècle de domination européenne, a confronté les dirigeants qui ont pris le contrôle des nouveaux Etats africains à un défi particulier qui était de créer une « communauté imaginaire »<sup>1</sup> entre des groupes de personnes qui se retrouvaient rassemblés sans leur propre assentiment. La période coloniale a été à la fois assez longue pour causer de sérieux dégâts aux institutions gouvernementales préexistantes et trop courte pour créer de nouvelles institutions fortes qui ne soient pas simplement superficielles et aient davantage de légitimité aux yeux du

peuple. L'histoire post-coloniale de l'Afrique montre combien il a été difficile de mettre en place une politique qui fonctionne à partir de rien, pour des populations n'ayant pas d'histoire d'organisation politique commune, mais également à quel point l'attachement aux unités créées par les colonisateurs est étonnamment tenace.

Outre la transmission d'une faiblesse institutionnelle inhérente aux nouveaux Etats, les empires européens ont également laissé en héritage des systèmes juridiques qui avaient créé une structure de la citoyenneté à plusieurs vitesses, dont la caractéristique essentielle était la discrimination raciale. Les colonies étaient fondées sur la base de distinctions raciales et ethniques qui justifiaient les fossés existant entre les colonisateurs et les colonisés en termes des niveaux de vie et des droits juridiques. 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; et de l'autre côté, les autochtones africains appelés « natives » – qui étaient des sujets.<sup>2</sup> A l'exception d'une petite minorité qui avait pleinement accès à la citoyenneté, les « natives » ou indigènes étaient des subordonnés sans jouir des droits acquis aux citoyens, considérés essentiellement comme des enfants sous tutelle des Européens. Les personnes venues d'autres continents (particulièrement d'Asie) ou les métis occupaient une position intermédiaire, souvent avec des règles spécifiques. Dans toute l'Afrique, la discrimination raciale déterminait non seulement les droits politiques, mais également la liberté de mouvement et, plus important encore, le droit à posséder de la terre. Dans les « colonies d'implantation » considérées comme convenant à une immigration blanche à grande échelle, les distinctions étaient particulièrement marquées, mais à travers toute l'Afrique, les Blancs avaient droit à un titre foncier en pleine propriété accordé par l'Etat colonial; les droits des Africains à posséder de la terre étaient souvent restreints tant sur le plan géographique que sur le

plan conceptuel à l'interprétation que la puissance coloniale avait des lois « traditionnelles » de ses sujets.

Dans le même temps, paradoxalement, la loi favorisait souvent ces Africains considérés comme « originaires » d'un endroit par rapport aux autres Africains qui y avaient migré plus récemment – y compris ceux qui étaient venus là encouragés ou forcés par le gouvernement colonial. Il y avait des différences très nettes au niveau des structures administratives mises en place par les différentes puissances coloniales, les pays de droit civil favorisant une approche plus assimilationniste et les Britanniques préférant, là où c'était possible, coopter des institutions préexistantes, système qui fut désigné sous le nom d' « *indirect rule* ». Mais il y eut également des composantes communes. Des institutions furent créées, qui suivaient pour la plupart la logique de ce que les Européens appelaient les « tribus », regroupant des personnes que les colonisateurs (et leurs anthropologues) estimaient avoir une langue et une culture communes. Les « chefs » de ces groupes, approuvés ou créés par les colonisateurs, étaient autorisés à prendre des décisions sur des questions élémentaires affectant leurs propres sujets ethniques. Les tribunaux de niveau supérieur et les administrateurs soutenaient cette autorité (tant qu'elle ne remettait pas en question le pouvoir des colonisateurs), se basant le cas échéant sur leur propre interprétation du droit « coutumier » pertinent. Les personnes qui se retrouvaient en dehors de la zone géographique de la « tribu » à laquelle il avait été décrété qu'elles appartenaient pouvaient être doublement désavantagées. Ces migrants ne bénéficiaient ni des droits juridiques accordés aux individus relevant du droit « européen », ni des protections « coutumières » accordées à ceux qui pouvaient faire appel à un chef « tribal » en particulier.<sup>3</sup>

Au moment de l'indépendance, des dispositions ont été prises dans la législation des nouveaux Etats pour réaffirmer l'égalité des droits de toutes les races et ethnies. De nouvelles lois sur la citoyenneté furent adoptées, largement basées sur les modèles

de la puissance qui les avaient colonisés; mais en se servant de versions utilisées dans le pays colonisateur pour leurs propres citoyens à part entière plutôt que dans leurs colonies. Comme dans d'autres régions du monde, ces nouvelles lois basaient généralement le droit à la citoyenneté sur une combinaison de l'origine des parents qui étaient eux-mêmes des citoyens et du fait d'être né dans le pays. Bien que le biais du genre ait été un trait commun de ces lois – parce qu'étant la règle à cette époque dans les Etats européens – l'égalité officielle entre les races était la norme. L'appellation *native* en elle-même a été réappropriée dans les anciennes colonies britanniques où elle avait une connotation de fierté et non de dénigrement (alors que ce n'était pas le cas pour le mot indigène en Français).

Ce processus a été dans une grande mesure à la fois nécessaire et positif. Toutefois, la récupération de l'espace politique et économique est parfois allée plus loin, au-delà de mesures visant à instaurer l'égalité de droit et à redresser les inégalités économiques et politiques créées sous l'époque coloniale, allant jusqu'à des dispositions excluant tout bonnement les personnes arrivées dans le sillage de l'empire du droit à la protection du nouvel Etat. Certains des pays les plus affectés par la migration créèrent des règles d'appartenance, qui refusaient explicitement ou implicitement la citoyenneté aux personnes dont les parents avaient été des immigrants – mais qui étaient elles-mêmes nées dans le pays et ne connaissaient aucune autre patrie. Tandis que le mot « *native* » (« originaire ») devenait une étiquette positive, l'appellation « *settler* » (« colon ») prenait une connotation négative.

Il fallait évidemment instaurer partout des règles transitoires pour prendre en main la passation de l'autorité juridique de la puissance coloniale aux nouveaux Etats. Alors que le droit international est clair sur le principe de base selon lequel les personnes résidant habituellement dans l'ancien Etat devenaient des ressortissants du nouvel Etat, des règles ont été dans certains cas écrites ou réécrites afin d'exclure les

individus que l'on estimait n'avoir pas suffisamment de liens « historiques » avec le territoire concerné. Bon nombre des problèmes liés aux droits à la citoyenneté décrits dans le présent ouvrage sont enracinés dans la manipulation et l'exploitation des règles qui ont régi la transition au moment de l'accession à l'indépendance. Un certain nombre d'Etats ont cherché depuis le début à exclure de la citoyenneté les personnes qui ne pouvaient se targuer d'un lien ancestral avec la terre, et plusieurs autres Etats ont procédé à des amendements de leurs lois dans les années suivant l'indépendance afin de renforcer un élément racial ou ethnique contenu dans la loi. Le détail de la date à laquelle l'ancêtre d'une personne était arrivé dans le pays est devenu aujourd'hui d'une importance essentielle pour ses droits.

Ainsi, des lois sur la citoyenneté ont été rédigées dans de nombreux nouveaux Etats africains, introduisant des règles spécifiquement conçues pour exclure les migrants récents de la pleine citoyenneté et, plus précisément, pour exclure 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 encore les personnes qui peuvent être des citoyens par la naissance aux groupes ethniques présents dans le pays à une date donnée, avec de nombreux arguments relatifs à cette date; dans d'autres pays (Sierra Léone et Liberia), seules les personnes « d'origine noire » peuvent être des citoyens à part entière; tandis que dans certains autres (dont le Nigeria), les lois sur la citoyenneté contiennent une préférence implicite pour les natifs par rapport aux immigrants et exigent d'avoir des ancêtres nés dans le pays.

Une méfiance similaire a été appliquée dans les nouveaux Etats aux citoyens susceptibles de prétendre à un autre passeport : la grande majorité des pays africains ont interdit la double nationalité soit au moment de l'indépendance, soit

peu après (même si les règles ont souvent changé ces dernières années). Ils souhaitent s'assurer que les personnes pouvant prétendre à une autre nationalité – surtout les descendants européens, asiatiques ou moyen-orientaux – avaient l'obligation de choisir entre deux loyautés possibles. Les personnes qui n'adoptèrent pas la nationalité du pays nouvellement indépendant furent alors considérées avec suspicion, comme une éventuelle « cinquième colonne » des anciennes puissances coloniales et d'autres intérêts.

Ce n'est pas un hasard si ces règles se sont avérées les plus problématiques dans les pays où la migration et la dépossession des terres sous l'époque coloniale avaient été les plus marquées, où le nombre de personnes restant sur place après l'indépendance parmi celles qui étaient arrivées sous l'empire 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, il est resté en héritage le ressentiment contre les nouveaux arrivants et leurs privilèges, qui est encore perceptible aujourd'hui. Mais la migration de la première moitié du vingtième siècle n'a pas seulement concerné des Européens et des Asiatiques : des centaines de milliers d'Africains se sont également déplacés, parfois sous le coup de la contrainte, suite aux changements politiques et économiques apportés par la colonisation. En dépit de la rhétorique enflammée sur la solidarité africaine exprimée par l'ensemble des gouvernements, ces migrants trouvent aussi leur droit à la citoyenneté et à l'appartenance menacé jusqu'à ce jour.

Certains des cas les plus remarquables de discrimination en matière de citoyenneté en Afrique sont présentés en détail dans le présent ouvrage. Ils illustrent : les conséquences pour la paix et la sécurité des lois, de la politique et de la rhétorique nationales sur la citoyenneté qui fondent leur structure sur une base ethnique ou raciale; l'utilisation et l'usage abusif des

lois sur la citoyenneté pour réduire au silence les opposants politiques; et l'injustice quotidienne qui en résulte pour les gens ordinaires. Bien qu'il soit tentant pour les politiciens du monde entier de mobiliser un « endogroupe » de partisans en blâmant un « exogroupe » de soi-disant étrangers pour l'ensemble de leurs maux, prendre pour cible le lien du sang et du sol avec le pays peut avoir des conséquences désastreuses non seulement pour ce groupe, mais pour l'ensemble du pays.

### *Groupes sans nationalité*

En République Démocratique du Congo (RDC), le statut controversé d'« autochtone » ou « allochtone » des populations Banyarwanda (qui parlent des dialectes de la langue Kinyarwanda centrée sur le Rwanda moderne) des provinces orientales a été au cœur des conflits qui ont ravagé la région. Les oppositions sur l'interprétation correcte de la loi se sont trouvées au centre d'un débat plus large. L'équilibre fluctuant du pouvoir politique au niveau national s'est reflété tout d'abord dans la décision de créer une définition ethnique de la citoyenneté dans la constitution et ensuite dans la législation régulièrement amendée qui a changé la « date d'origine » d'un groupe ethnique permettant l'octroi de la citoyenneté dans un sens puis dans l'autre, au gré des aléas politiques. A diverses reprises, cette date a été fixée à 1885 (date de la création de la colonie personnelle du roi des Belges, « l'Etat Indépendant du Congo »), 1908 (date du transfert de la colonie à l'Etat 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 colonisation, 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 déjà fortement peuplées au Rwanda et au Burundi vers l'Est du Congo, afin de créer une source de 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).

Le statut des Banyarwanda se trouvait donc déjà d'une importance capitale dans la course aux postes clés parmi les différents groupes ethniques dans la période précédant l'indépendance. En 1964, la première constitution adoptée par le nouvel Etat 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 » – excluant ainsi tous ceux qui étaient arrivés dans le cadre des transferts de populations faits par les Belges. Dans les années 1970, la loi fut modifiée et des dates plus récentes fixées; mais en 1981, un nouveau code de la nationalité fut adopté, incluant uniquement les personnes qui pouvaient prouver que leurs ancêtres étaient établis dans le pays lorsque ses frontières ont été initialement fixées en 1885. Avec l'arrivée de centaines de milliers de réfugiés suite au génocide du Rwanda, le ressentiment de cet afflux et des interventions de l'armée rwandaise qui s'en sont suivies a atteint un point où le parlement national a adopté une résolution déclarant tous les Banyarwanda des étrangers ayant acquis la nationalité frauduleusement. Deux rébellions successives ont plongé le pays dans une guerre qui a duré une décennie et au cours de laquelle fut impliquée une demi-douzaine de voisins du Congo.

Les conditions de l'accord de paix de 2004 constituent le socle de base de la nouvelle constitution et de la loi sur la nationalité, qui reconnaît la nationalité congolaise d'origine à « toute individu appartenant aux groupes ethniques et

nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo ». Pourtant, des hostilités actives se poursuivent dans l'Est du pays et le statut des différents Banyarwanda en tant qu'autochtones ou non autochtones reste central dans ce conflit. En dépit du changement de date à 1960, la loi fonde encore la base de la nationalité congolaise sur l'appartenance ethnique plutôt que sur la naissance, la résidence ou tout autre critère objectif, ce qui signifie que l'argumentation est toujours axée sur des prétentions à une origine ancestrale ou une lignée par le sang. Les discours de haine et l'exclusion fleurissent dans un tel environnement juridique.

En Côte d'Ivoire, dans le même temps, l'instabilité et la guerre civile qui dévastent depuis 1999 l'économie ivoirienne autrefois prospère, entraînant le déplacement de quelque 750.000 personnes et poussant trois millions de personnes à avoir besoin d'une assistance humanitaire, sont profondément enracinées dans des conflits sur la définition de qui est un « vrai » citoyen de ce pays. 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 à la fois modifié les frontières et encouragé le mouvement 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 devait ensuite devenir la Côte d'Ivoire. Tant que la Côte d'Ivoire jouissait d'un essor économique après l'indépendance, le statut de ce groupe était 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 denrées, le statut de la population « non-autochtone » – estimée dans le recensement de 1998 à 26 pour cent du total de la population – est devenu de plus en plus controversé. Lorsqu'Alassane Ouattara, issu du Nord du pays, a essayé de se présenter à l'élection présidentielle, les politiciens du Sud du pays ont accru

leur mobilisation sur le plan de la rhétorique et de la loi pour insinuer que toute personne jouissant éventuellement d'une base de soutien dans le Nord était par essence un étranger. Ouattara lui-même aurait dit avoir un parent du Burkina Faso et la loi a été changée pour stipuler que les deux parents d'un candidat à la présidence devaient être Ivoiriens d'origine. Parallèlement, les personnes ordinaires supposées être des migrants étaient confrontées à des difficultés croissantes pour obtenir les cartes d'identité et les certificats de nationalité nécessaires pour pouvoir prétendre aux autres droits liés à la nationalité, notamment le vote, l'inscription des enfants dans les écoles, l'exercice d'une activité professionnelle et la possession foncière.

Un coup d'état militaire, survenu le soir de Noël 1999, a été suivi d'élections entachées d'irrégularités fin 2000. 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 originaires de migrants et les gens du Nord et les Musulmans considérés suspects par association. Cette exclusion a entraîné une rébellion, une période de guerre civile active et une partition de facto du pays en deux zones, partition qui perdure aujourd'hui.

Guillaume Soro, chef du mouvement rebelle Forces Nouvelles, a souligné l'enracinement de la guerre dans les droits à la citoyenneté 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 dans les négociations pour mettre fin à la guerre. Un programme d'identification à travers des audiences publiques devant des magistrats avaient permis, au mois de mai 2008, de délivrer de nouveaux papiers à 600.000 des quelque 3,5 millions d'Ivoiriens estimés remplir les conditions pour l'octroi 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 amené fin 2008 un nouveau report des élections à l'année suivante, les registres d'électeurs ne pouvant être bouclés.

Au Zimbabwe, la structure différente de l'état colonial a entraîné un type de conflit différent portant sur la question de « l'appartenance ». Bien que ce qui constituait l'ancienne Rhodésie ait cessé d'être une colonie britannique en 1961, la majorité accéda au pouvoir seulement en 1980, à la suite d'une âpre guerre de guérilla où le droit à la terre constituait un élément aussi important que le droit de vote. Finalement, 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, mais grâce aux dispositions de l'accord de paix, elle devait se faire sur la base du « consentement du vendeur, consentement de l'acheteur » pendant la première décennie. Cependant, des dispositions ont été adoptées progressivement pour exiger des Zimbabweens blancs qu'ils proclament leur loyauté au nouvel Etat, en se focalisant essentiellement sur leur éventuel droit à d'autres nationalités et en le leur refusant.

Bien que la double nationalité ait été autorisée par la constitution du Zimbabwe de 1980, la Loi sur la nationalité du Zimbabwe de 1984 a introduit une interdiction de la double nationalité, ainsi qu'une stipulation selon laquelle les citoyens zimbabweens ayant droit à une autre nationalité devaient renoncer à ce droit. On estime à 30.000 le nombre de Blancs qui ont renoncé à leur nationalité étrangère devant des fonctionnaires zimbabweens 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 portée à des extrêmes absurdes pour tenter d'imputer à d'autres l'effondrement économique du pays. Le succès inattendu de l'opposition lors d'un référendum constitutionnel

en 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 blâmait le plus pour ces résultats : les Zimbabwéens blancs, ainsi qu'environ 200.000 travailleurs agricoles travaillant sur les 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 à celle-ci en vertu de la loi étrangère concernée et de la loi zimbabwéenne – quand bien même ces personnes n'avaient en fait jamais eu de passeport ni de pièce d'identité d'un quelconque pays autre que le Zimbabwe. Des interactions surréalistes entre les ambassades du Malawi, du Mozambique, de la Grande-Bretagne et d'autres pays s'en suivirent, dans lesquelles les personnes qui, d'après le gouvernement zimbabwéen, auraient éventuellement eu droit à une nationalité étrangère, essayaient de trouver un moyen de renoncer à un statut inexistant. Lors des élections suivantes, ces soi-disant non-ressortissants ne purent voter.

En Sierra Léone, de même que chez son voisin le Liberia, un groupe économiquement avantagé se trouva exclu de façon moins dramatique mais similaire. La constitution adoptée en 1961 à l'indépendance par la Sierra Léone a suivi le modèle standard des colonies britanniques et a créé une nationalité unique sans distinction de race, de groupe ethnique ni de sexe. Dans l'année suivant l'indépendance, les dispositions constitutionnelles sur la nationalité ont été amendées et un critère inséré, selon lequel seule une personne « d'origine noire africaine » – définie comme ayant un père ou un grand-père « d'origine noire africaine », ajoutant ainsi la discrimination de genre à la discrimination de race – pouvait être citoyen du nouveau pays. Les lois ultérieurement adoptées ont restreint les droits des non-citoyens à acquérir des biens ou exercer certaines professions.

Le changement de loi était dirigé contre une partie de la population représentant moins de deux pour cent de la

Un population du pays et désignée collectivement sous l'appellation « Libanais », dont les parents et les grands-parents étaient venus du Moyen-Orient s'installer en Sierra Léone. Plus précisément, la motivation était d'exclure les Libanais et les Sierra Léonais métissés du droit à briguer un mandat lors des élections de 1962. Alors que John Akar, un éminent Sierra Léonais de mère Sierra Léonaise noire et de père d'origine libanaise, a plaidé devant la cour et jusqu'au Conseil privé de Londres que les amendements étaient inconstitutionnels et a remporté l'affaire, le gouvernement a simplement promulgué à nouveau la loi et aboli le droit de faire appel devant les tribunaux de Sierra Léone. Les distinctions retenues dans la loi de 1973 sur la nationalité sont toujours 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 eu. Ce n'est qu'en 2006 que la loi a été réformée 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 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 massivement expulsé des citoyens, souvent dans des conditions terribles, et sans aucun droit à être entendus. L'Ouganda elle-même, dans un épisode beaucoup moins connu qui s'est déroulé sous la présidence de Milton Obote, a déplacé un grand nombre de Banyarwanda (dont beaucoup étaient originaires du côté ougandais de la frontière) au début des années 1980. Parmi les cas les plus extrêmes décrits dans le présent ouvrage se trouve l'expulsion de dizaines de milliers d'Éthiopiens d'origine érythréenne, dont la nationalité éthiopienne a été arbitrairement annulée et les documents prouvant la nationalité détruits, avant leur

expulsion forcée vers l'Erythrée, suite à l'entrée en guerre des deux pays en 1998 – et des dizaines de milliers d'Erythréens d'origine éthiopienne expulsés dans l'autre sens en riposte. On peut également parler de l'expulsion de quelque 75.000 Mauritanien noirs de leur pays en 1989 et 1990. Beaucoup d'autres pays ont régulièrement entrepris de balayer des migrants de la première génération en les expulsant.

Moins dramatique, mais plus répandu, est le refus des droits à la nationalité par la bureaucratie. La discrétion dont jouissent les fonctionnaires de l'administration au niveau des petites décisions individuelles pour la délivrance des papiers d'identité ou des passeports, pour l'acceptation d'une demande de naturalisation ou pour l'ajout d'une personne au registre électoral ou pour l'inscription dans une école, signifie que les personnes perçues comme des étrangers peuvent effectivement être exclues des avantages de la citoyenneté, même si leur nationalité ne leur a jamais été officiellement retirée. A travers toute l'Afrique, des membres appartenant à ces groupes rendent compte de difficultés à se procurer des documents pour voyager, voter, conserver la possession de leur terre ou accéder à des services publics qui sont censés être accessibles à tous. Ces problèmes sont fréquemment exacerbés par une discrimination de genre, qui signifie que les enfants d'une femme ayant contracté un mariage exogène ne sont pas considérés comme des membres à part entière de la communauté. Une absence de documents administratifs nécessaires pour prouver la nationalité a alors le même effet qu'une loi officiellement adoptée pour refuser la nationalité : avec comme inconvénient supplémentaire que chaque personne affectée doit lutter séparément pour ses droits, sans pouvoir se mobiliser collectivement au sein d'une seule et même bataille portant sur les principes en jeu.

Les mêmes problèmes de citoyenneté au niveau national se retrouvent souvent au sein des pays africains à l'échelle provinciale ou locale. Une personne venant (ou descendant de

parents qui viennent) 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 les droits de cette province. De même que cela se produit au niveau national, les litiges sur les personnes qui « possèdent » une province peuvent entraîner des violences et des perturbations de l'ordre et de 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'Etats fédérés, dont le nombre s'élève à présent à 36, sur la base effective, bien que non explicite, de l'appartenance ethnique (même s'il arrive que plusieurs groupes ethniques aient à partager un Etat). Certaines dispositions stipulent également que la structure administrative de chaque gouvernement doit refléter le « caractère fédéral » du Nigeria et comprendre des fonctionnaires représentatifs de tous les groupes qui sont « autochtones » de la fédération ou de l'Etat ou de la zone administrative locale. Mais ces mesures conçues pour promouvoir l'inclusion ont créé une situation où, au sein de chaque Etat, ceux qui ne sont pas membres d'un groupe ethnique « de » cet Etat – qui viennent d'une autre partie du Nigeria ou qui sont les enfants de personnes qui ont migré – ne sont pas considérés comme « autochtones » de cet Etat et n'ont pas droit aux avantages fournis par l'Etat en raison des dispositions sur le « caractère fédéral ». Ils ne peuvent briguer un mandat, ne peuvent prétendre aux bourses scolaires dans les établissements de l'Etat ou à d'autres subventions et, de plus en plus, ne peuvent avoir d'emploi au sein de la fonction publique de l'Etat. Ce système a malencontreusement engendré une population de millions de personnes qui ne sont considérées comme des citoyens à part entière nulle part au Nigeria. Même si elles peuvent voter, ces personnes ne peuvent obtenir d'emploi public dans aucun Etat ni prendre part au

gouvernement de leur pays. La seule charge publique à leur être ouverte serait la présidence elle-même, quand bien même cela serait difficile dans la pratique sans une base de soutien claire dans un Etat précis.

Fait étonnant, en Ethiopie, la seule autre constitution entièrement fédérale d'Afrique stipule qu'un groupe qui s'identifie comme tel peut faire une demande d'auto-détermination allant jusqu'à l'indépendance complète. Mais les résultats de ces efforts pour permettre la pleine réalisation des droits des minorités ont entraîné notamment le déplacement d'un grand nombre de personnes de zones « appartenant » désormais à un autre groupe, où elles se sentent alors menacées. Il y a des problèmes similaires dans beaucoup de pays sans constitutions explicitement fédérales, notamment les pays marqués par une grande diversité, comme la RDC. Les violences ethniques qui ont suivi les élections contestées au Kenya fin 2007 avaient notamment pour cause un manquement persistant du gouvernement à fournir un processus équitable pour résoudre les droits à la propriété foncière et à la protection de la loi pour les personnes vivant dans une partie du pays différente de la partie d'où elles étaient « originaires ».

### *Réduire les individus au silence*

Les lois sur la nationalité se sont également avérées être des outils utiles pour les gouvernements en place qui souhaitaient faire taire les critiques ou exclure des élections des politiciens de l'opposition menaçant de les détrôner. Un grand nombre de gouvernements africains ont usé, abusé des lois sur la nationalité ou l'immigration, voire les ont réécrites, pour faire taire ceux qui les ont critiqués ou qui ont tenté de remettre en question leur main-mise sur le pouvoir. Ils ont changé les critères d'obtention de la nationalité, voire simplement affirmé qu'une personne n'était pas un citoyen et l'ont ensuite déportée, sans aucun droit de porter devant un tribunal soit la déportation soit l'affirmation de non citoyenneté. Même

s'il existe d'autres moyens de faire taire les journalistes et de bloquer des candidats politiques, la privation de nationalité est particulièrement utile car elle sort l'individu de la sphère des droits juridiques et le place dans la zone exclusive et entièrement discrétionnaire du pouvoir exécutif revendiquée comme telle.

En Côte d'Ivoire, Alassane Ouattara n'a été que la victime la plus célèbre d'une crise générale sur la nationalité. Mais les affaires ne sont pas limitées aux pays qui sont devenus fameux pour les conflits liés à la nationalité. Au Botswana, l'une des plus anciennes démocraties du continent africain, John Modise a vu son droit à la nationalité par ascendance renié après avoir fondé un parti politique d'opposition. Bien que le gouvernement lui ait accordé la nationalité par naturalisation, la présidence au Botswana est restreinte aux citoyens d'origine. Né en Afrique du Sud de parents botswanais avant l'indépendance du Botswana, il avait grandi au Botswana. Expulsé de ce pays en 1978 et déclaré « immigrant indésirable » une fois qu'il avait affiché ses ambitions politiques, il a été déporté plusieurs fois entre l'Afrique du Sud et son *homeland* « indépendant » du Bophuthatswana, passant des années dans un imbroglio juridique kafkaïen qui a effectivement eu raison de ses aspirations politiques. Une plainte déposée auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 1993 a finalement tranché en sa faveur en 2000, mais trop tard pour avoir un impact concret sur sa capacité à briguer un mandat public.

En Zambie, une nouvelle constitution adoptée en 1996 par le gouvernement du *Movement for Multiparty Democracy* (MMD), élu en 1991, a introduit un critère selon lequel les deux parents d'un candidat à une élection présidentielle devaient être zambiens d'origine. L'intention était, tout le monde l'a bien compris, 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

unie (UNIP), puisque ses parents avaient été missionnaires dans ce qui est ensuite devenu le Malawi. Même sans cet amendement, en 1994, le gouvernement du MMD s'est servi des lois sur la nationalité et l'immigration pour déporter deux autres éminents politiciens de l'UNIP, William Steven Banda et John Lyson Chinula, arguant du fait qu'ils n'étaient pas des citoyens 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 en 1993 a tranché contre le gouvernement zambien dans les deux cas, pour l'affaire de Kaunda et de Banda et Chinula – mais encore une fois, trop tard pour leur permettre de briguer un mandat politique.

Le gouvernement tanzanien, malgré son aspect très positif, a également tenté de se servir de la loi sur la nationalité pour priver de nationalité plusieurs journalistes et autres critiques. En 2001, le gouvernement a déclaré quatre personnes – dont Jenerali Ulimwengu, éminent éditeur, journaliste et propriétaire de média, et Timothy Bandora, alors Ambassadeur au Nigeria – non citoyens. En 2006, le gouvernement a à nouveau privé deux journalistes de leur nationalité, les accusant d'être « antipatriotiques et ennemis de l'Etat ».

Ce type d'affaires perdure. Au Zimbabwe, comme en Côte d'Ivoire, un programme général de dénationalisation a permis au gouvernement d'avoir la latitude 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 qui étaient extrêmement critiques de la politique du président Mugabe, qu'il était déchu de sa nationalité zimbabwéenne parce qu'il avait omis de renoncer à sa nationalité zambienne – dont il ne s'était jamais prévalu, mais à laquelle il était présumé avoir droit puisque son père était né en Zambie. Le passeport de Ncube lui a été rendu suite à une ordonnance du tribunal. D'autres personnes dont le passeport avait été confisqué pour de bon, dont le dernier

Premier ministre rhodésien, Ian Smith, et son prédécesseur, Sir Garfield Todd, déposé en tant que chef de gouvernement lorsqu'il a essayé de libéraliser le régime rhodésien de style apartheid – et ensuite également privé de son passeport par le gouvernement de Ian Smith. Judith Todd, fille de Garfield Todd et elle-même éminente opposante de l'ancien régime de la minorité blanche et activiste sous le nouveau gouvernement, a également été privée de son passeport sous prétexte qu'elle avait théoriquement droit à la citoyenneté néo-zélandaise.

### *Ampleur du problème*

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 éventuellement en dizaines de millions. Les groupes les plus importants comprennent : 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'origine européenne ou malawienne, mozambicaine et d'autres nationalités africains; quelque 25.000 Mauritaniens noirs expulsés de leur pays en 1989–1990 et qui étaient toujours réfugiés début 2007 (bien que le processus de rapatriement ait commencé sous le nouveau gouvernement mauritanien en 2007, ce processus a été remis en question par un coup d'état militaire en août 2008); peut-être quelque 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, il y a un nombre incalculable de personnes dont la mère est ressortissante du pays et le père étranger et qui se voient privées de la nationalité dans tous les pays d'Afrique qui font encore de la discrimination de genre pour le droit de transmettre la nationalité aux enfants (au moins seize Etats, en théorie, beaucoup plus dans la pratique).

Il faut ajouter à ces chiffres les réfugiés à long terme dans les pays qui ne reconnaissent pas aux réfugiés le droit à être

naturalisés après une période de résidence : cela comprend les dizaines de milliers de réfugiés en Egypte, particulièrement 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, 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.

En outre, beaucoup rajouteraient sur cette liste les personnes effectivement apatrides, ces Africains membres des populations pastorales, chasseurs-cueilleurs ou autres nomades, qui se retrouvent en marge des Etats africains, faisant souvent l'objet de la suspicion du gouvernement ou exclus des avantages liés à la citoyenneté. Leur statut juridique de citoyens n'est pas forcément nié, mais ils se trouvent pour l'essentiel au-delà de la portée des structures étatiques et des droits à la participation politique et à la protection juridique et sociale que la citoyenneté devrait leur offrir.

Certains pays ont des populations de toutes sortes : au Kenya, par exemple, les Kenyaans asiatiques sont arrivés avec la colonisation et leurs droits à la citoyenneté ont été restreints à différentes époques; les Kenyaans nubien sont des Africains noirs et ils sont pourtant considérés comme n'ayant pas droit à la citoyenneté kenyane pleine et entière car ils sont « à l'origine » issus d'un autre endroit; la population somali a régulièrement été suspectée de soutenir l'unité pan-somalienne et a en conséquence fait l'objet de harcèlement de la part des 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 Kenyaans. Les réfugiés qui se trouvent au Kenya sont dans la pratique largement exclus de la naturalisation en tant que citoyens; les enfants nés en dehors du pays de mère kenyane ne peuvent prétendre à la nationalité, alors que les enfants dont le père est Kenyaan y ont droit.

Au sein de ces groupes, certaines personnes ont eu leur nationalité reconnue sous la forme de documents qui furent ensuite invalidés par l'Etat; certains détiennent encore des documents de citoyenneté mais peuvent les perdre à n'importe quel moment; d'autres n'en ont jamais eu mais rencontreraient des difficultés ou se les verraient refuser s'ils essayaient d'en obtenir; et d'autres encore ont des documents, mais subissent des restrictions juridiques ou des discriminations qui les privent de l'égalité de traitement avec les autres citoyens. Tous sont vulnérables car la base juridique de leurs droits – la nationalité – est inexistante, remise en question ou menacée.

*Un argument fallacieux: “J'étais ici le premier”*

Le principal argument mis en avant pour priver de la citoyenneté pleine et entière les migrants (relativement) récents sur le continent africain et dans des pays africains précis est qu'ils ne sont pas vraiment « d'ici ». Les Etats africains indépendants ont besoin de la loyauté sans partage de leurs citoyens, et les loyautés de ces groupes « immigrants » ou des personnes métissées sont suspectes en raison de leurs identités présumées partagées.

Pourtant, les mêmes Etats qui refusent le droit aux personnes issues de migrants du dix-neuvième et du vingtième siècles à être des citoyens des nouveaux Etats se sont prononcés contre les droits à toute reconnaissance spéciale des Africains qui se targuent de la même appellation de « population autochtone » que les Aborigènes d'Australie, les Amérindiens et d'autres. Souvent nomades et chasseurs-cueilleurs vivant au bas de l'échelle économique, ces populations ont été déplacées tout d'abord par les populations africaines sédentaires qui sont arrivées plusieurs siècles après, puis à nouveau par la colonisation européenne au dix-huitième et dix-neuvième siècles.

Bien qu'en Australie et sur le continent américain, une mobilisation croissante ait permis une plus grande

reconnaissance des droits des « populations autochtones » dans le contexte du mouvement international des droits humains, en Afrique, le concept de « populations autochtones » utilisé de cette manière est extrêmement contesté.

Le gouvernement du Botswana, par exemple, refuse que les Basarwas ou les Bushmen, descendants des populations qui ont migré en Afrique australe il y a plusieurs milliers d'années avant l'arrivée des ancêtres des groupes ethniques dominants actuellement, bénéficient d'une reconnaissance spéciale pour cette raison. Plus particulièrement, le gouvernement résiste à toute suggestion selon laquelle ces autochtones « plus anciens » puissent avoir des droits qui ne sont pas accordés par l'élection démocratique permettant l'accession au pouvoir des natifs « plus récents » à la place des colons (blancs) « les plus récents » et par l'imposition de la conception du groupe dominant de styles de vie appropriés aux citoyens du Botswana. Pourtant, si l'on se place dans une perspective historique en regardant les choses différemment, 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 sensibilité aux prétentions antérieures à être des « autochtones » qui peut être mise en avant pour leur accorder des droits par rapport aux personnes considérées par les colonisateurs européens comme des « indigènes » est partagée par un nombre suffisamment important d'Etats africains pour que l'Union africaine soit extrêmement nerveuse devant les tentatives des Nations Unies (NU) d'adopter une Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Les chefs d'Etat 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 complications de cet argument illustrent la difficulté de baser les droits à la citoyenneté sur le principe de base

selon lequel « 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 leur origine à au moins deux endroits différents. Parfois, ces lieux se trouvent à des milliers de kilomètres de distance, au-delà des océans, parfois ils sont juste de l'autre côté de la frontière politique mise en place pour la première fois il y a un siècle ou une décennie. Beaucoup de gens 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 de la loi sur la nationalité*

Bien entendu, les histoires qui sont rapportées dans le présent ouvrage sont partielles : les enjeux des guerres civiles au Congo et en Côte d'Ivoire, dans le conflit inter-états à l'ancienne qui oppose l'Erythrée et l'Éthiopie, ou dans la discrimination contre les Européens, les Libanais ou les Asiatiques au Zimbabwe, en Sierra Léone et en Ouganda ne se limitent pas à la définition juridique pour savoir qui est un citoyen des États concernés. Les lois sur la nationalité ont été utilisées comme outil pour des questions de pouvoir économique et politique : le contrôle de la terre, les perspectives en matière de commerce et la fonction publique. L'extrême violence et la discrimination sont possibles sans qu'aucun abus des lois sur la nationalité ne soit commis pour appuyer leur déploiement, comme l'a montré le génocide du Rwanda en 1994. Les groupes marginalisés peuvent être privés de l'exercice effectif de leurs droits à la nationalité même si leur droit juridique à la citoyenneté n'est pas contesté en lui-même, particulièrement dans le cas d'individus faisant l'objet d'esclavage ou de ses variantes modernes, ou de groupes ethnique qui ont un mode de vie différent de la norme nationale, notamment les nomades, comme les populations pastorales ou les chasseurs-cueilleurs. L'application des lois sur la nationalité peut refléter, voire renforcer ces croyances culturelles ou ces préjugés profondément enracinés qui

excluent des personnes de la participation pleine et entière à une communauté : l'illustration la plus évidente est peut-être la discrimination de genre.

La documentation sur la nature du nationalisme et la constitution des nations, l'identité, la race, l'ethnicité, le genre, les autochtones et les politiques d'appartenance, que ce soit en Afrique ou dans le monde, est vaste, et ces questions plus vastes y sont amplement abordées. Les écrits féministes en particulier ont fait remarquer que le concept de citoyenneté devrait aller au-delà du lien juridique entre l'individu et l'État pour recouvrir les idées d'autonomie et de liberté individuelles et s'engager sur une base d'égalité dans tous les aspects de la vie publique et privée. Les notions d'appartenance et de droit (ou l'absence de droit) à se réclamer d'une communauté précise vont bien au-delà de la sphère strictement juridique ou officielle et opèrent au niveau local et régional aussi bien qu'au niveau national, ainsi qu'à un niveau plus vaste. Les personnes peuvent avoir des prétentions analogues à ce que les juristes appellent nationalité sur d'autres entités, que ce soit la ville ou la région ou, en Afrique notamment, sur les structures de gouvernance qui opèrent au niveau du groupe ethnique. Les individus et les communautés en marge des États africains peuvent trouver ces structures beaucoup plus importantes – ce qui peut être une bonne ou une mauvaise chose – que l'État lui-même. Dans les pays africains où l'État est très faible, ou très vorace, l'idée de la citoyenneté nationale peut s'avérer sans pertinence pour la plupart des gens la plupart du temps.

Pourtant, le présent ouvrage avance que le déni du droit à la citoyenneté elle-même dans le cadre des lois nationales est souvent au centre du déni d'autres droits; et non seulement en raison de la valeur symbolique du droit dans l'établissement du discours public. La discrimination ethnique et de genre dans les lois sur la citoyenneté peut exclure les personnes affectées non seulement du droit de vote et du droit d'occuper une fonction publique, mais également du droit à l'accès à

l'éducation, la santé et d'autres biens, ainsi que du droit à la liberté de mouvement. Elle a des effets qui vont au-delà de la question du statut juridique des personnes.

Ces effets se font ressentir même dans les pays où l'Etat a abandonné son rôle supposé de protection physique et sociale, voire même également lorsque les personnes présumées 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 » fonctionnent car ils trouvent leur ressort dans le ressentiment du contrôle passé et présent sur la terre et sur d'autres ressources économiques. Mais l'impact de la discrimination des lois sur la citoyenneté est tout aussi réel et injuste pour les personnes affectées, quelle que puisse être l'histoire. Et le refus de la citoyenneté à ces groupes signifie que dans la pratique, les questions liées au foncier et à l'inégalité économique sont en fait (peut-être même de façon délibérée) plus difficiles à résoudre. Non seulement les esprits des personnes qui devraient gouverner le pays ou résoudre les conflits se détournent de réels efforts pour faire face aux problèmes sous-jacents, mais la validité de la participation des personnes qui doivent faire partie de la solution est remise en question. Et sans leur participation, les autres problèmes ne peuvent qu'être difficilement résolus, ce qui atteint négativement tous ceux qui vivent dans le pays.

### *Redéfinir la citoyenneté nationale*

Différentes approches de la citoyenneté sont possibles, même dans des pays aussi multiethniques que la Côte d'Ivoire, la RDC ou le Kenya. La citoyenneté est un concept dynamique, la notion « d'appartenance » étonnamment flexible au fil du temps, notamment dans les endroits où les personnes au

pouvoir ont l'initiative de la redéfinition des règles. Et les pays africains qui ont adopté une approche inclusive de la citoyenneté, accordant un accès plus large aux personnes qui sont nées dans leur pays, font partie des pays les plus pacifiques 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 mesures pour intégrer les migrants et les populations réfugiées en leur accordant les droits à la citoyenneté pleine et entière et elle jouit d'une paix sociale. Plusieurs pays francophones du Sahel ouest-africain ont des dispositions non-discriminatoires et généreuses en matière de citoyenneté pour les personnes nées dans le pays, même si le droit du sol n'est pas en vigueur.

Des réformes au compte-gouttes ont permis d'apporter, depuis le milieu des années 1990, une amélioration de l'égalité de genre dans les lois sur la citoyenneté, même si la majorité des pays africains ne permettent toujours pas aux femmes de transmettre la nationalité à leurs maris et enfants sur la même base que les hommes. Les changements soutenus des règles 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 ils permettent à leurs propres diasporas en Europe ou en Amérique de conserver des liens avec le pays dont les parents ou les grands-parents sont ressortissants. Environ la moitié des Etats africains accordent désormais la double nationalité. Le lobbying de ces personnes ayant du pouvoir économique a permis d'apporter une maturité politique aux pays dont ils sont originaires en termes de citoyenneté, tandis que des années de protestation des gouvernements européens ou sud-asiatiques devant le traitement discriminatoire dont leurs propres émigrants font l'objet en Afrique n'avait fait qu'avoir un effet contre-productif. Bien que la double nationalité ne puisse être exercée que par une minorité dans n'importe quel 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 incarne la version la plus extrême du fossé colon-autochtone mis en application dans la notion de l'*apartheid*, avait un chemin beaucoup plus long à parcourir pour démanteler ce système de discrimination et a réussi la plus grande transformation de son système juridique. Au lieu de la multiplication baroque de diverses classes de nationalité basées sur la race et l'appartenance ethnique – auxquelles on donnerait une base « scientifique » totalement inadaptée – la constitution de 1996 met en place une seule nationalité unique et l'égalité de droits pour tous les citoyens. Le nouveau gouvernement a voulu faire face à l'héritage économique et politique du passé en offrant la citoyenneté à un grand nombre de migrants à long terme amenés en Afrique du Sud en application des politiques de l'*apartheid* en matière de main-d'œuvre et par des mesures d'action positive et d'autonomisation économique pour les noirs, plutôt qu'en privant tout bonnement les personnes 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 aux réfugiés 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'Etat.

L'Afrique du Sud apporte peut-être l'illustration la plus frappante de la véracité selon laquelle l'adoption de nouvelles lois n'est que la première étape pour surmonter l'injustice passée et présente. La promesse de la nouvelle démocratie a été sérieusement mise à l'épreuve avec le défi permanent de l'inégalité raciale et des préjugés raciaux, ainsi qu'avec le ressentiment populaire massif devant la migration à grande échelle en provenance d'autres pays d'Afrique. En mai et juin 2008, des Sud-Africains ordinaires ont perpétré des violences ciblant des réfugiés et migrants africains : plus d'une soixantaine de personnes ont été tuées et des milliers ont

été déplacées. La réponse officielle a été inadaptée et parfois abusive dans la pratique. Le président d'alors Thabo Mbeki, qui avait comme chacun le sait proclamé à maintes reprises son identification en tant qu' « Africain » au moment de l'adoption de la constitution après l'apartheid, a été inexplicablement lent à s'exprimer contre les violences. Pourtant, les chefs de l'ANC (African National Congress) au pouvoir, et la plupart d'autres politiciens éminents, ont maintenu leur condamnation de la xénophobie et ont régulièrement mis l'accent sur les valeurs de la constitution. Ne pas abandonner 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 » constituera certainement encore un défi; l'abandonner est un moyen sûr d'arriver au chaos. Et l'intégration de la Charte de la liberté dans les lois d'autres pays pourrait permettre de poser les bases de la résolution de conflits parmi les plus âpres auxquels l'Afrique est confrontée.

### *Charte de la liberté*

Nous, peuple sud-africain, 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 se réclamer de l'autorité sans la volonté du peuple...

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

*Notes*

- 1 Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991).
- 2 Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 1996).
- 3 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 sur Internet à l'adresse: <http://www.africaaction.org/bp/ethall.htm>.