

Apatridie et Nationalité dans la Communauté de l'Afrique de l'Est

Une étude de Bronwen Manby pour l'UNHCR

Septembre 2018

Commanditée par



Centre régional de services de l'UNHCR, Nairobi, Kenya

KENNARSH@unhcr.org

Table des matières

Liste des tableaux.....	i
Liste des encadrés	i
Méthodologie et remerciements	i
Remarques sur la terminologie : « nationalité », « citoyenneté » et « apatride ».....	i
Acronymes.....	ii
Principales conclusions et recommandations.....	1
1. Résumé.....	3
Synthèse du rapport.....	4
Principales recommandations.....	5
Les mesures déjà en place.....	6
Le rôle de la CAE.....	6
2. La nationalité pendant la période coloniale et la transition vers l'indépendance	8
3. Les lois sur la nationalité des États Partenaires de la CAE aujourd'hui	11
Le droit à une nationalité	11
Nationalité basée sur la naissance sur le territoire.....	11
<i>Enfants de parents apatrides ou qui seraient autrement apatrides</i>	<i>12</i>
<i>Les enfants trouvés ou les enfants nés de parents inconnus.....</i>	<i>13</i>
Nationalité par filiation	14
Les enfants adoptés.....	16
Nationalité basée sur le mariage.....	17
La double nationalité.....	18
Naturalisation basée sur la résidence de longue durée.....	19
<i>Naturalisation des réfugiés.....</i>	<i>21</i>
<i>Procédures temporaires spéciales en matière de naturalisation au Kenya.....</i>	<i>24</i>
La perte et la déchéance de nationalité.....	25
Renonciation et recouvrement	26
Procédures.....	27
Identification et protection des apatrides	28
4. Administration de la nationalité dans la pratique	30
Enregistrement des naissances	30
Cartes d'identité nationale.....	34
La preuve de la nationalité	39
Le droit à un passeport.....	41
Accès à la naturalisation.....	41
5. Les groupes à risque d'apatridie	45
Catégories communes aux différents pays	45
<i>Les descendants de migrants arrivés avant l'indépendance</i>	<i>45</i>
<i>Les populations frontalières</i>	<i>45</i>
<i>Les enfants vulnérables</i>	<i>46</i>
<i>Réfugiés, anciens réfugiés et personnes déplacées internes.....</i>	<i>48</i>
<i>Les migrants de longue durée et leurs enfants.....</i>	<i>50</i>
<i>Les migrants bloqués en transit.....</i>	<i>50</i>

<i>Les expulsés venant de pays extérieurs à la région</i>	51
<i>Privation arbitraire</i>	52
Burundi	53
<i>Les populations d'origine omanaise et autres musulmans</i>	54
Kenya	55
<i>Les descendants des migrants mozambicains avant l'indépendance dans le Comté de Kwale</i>	55
<i>Migrants de Zanzibar d'origine pemba et comorienne</i>	56
<i>Les descendants de missionnaires zimbabwéens</i>	57
<i>Les Rwandais, les Burundais et autres nationalités</i>	58
<i>Les Asiatiques du Sud: les enfants des citoyens britanniques d'outre-mer et les autres</i>	58
<i>Les kenyans d'origine somalienne et les réfugiés somaliens</i>	61
<i>Les descendants de Nubiens installés au Kenya avant l'indépendance</i>	63
Ouganda	64
<i>Les enfants des « rapatriés » ougandais d'origine asiatique</i>	65
<i>La communauté Maragoli de Kiryandongo</i>	65
<i>Les Somaliens du Somaliland et de Somalie</i>	66
<i>Les réfugiés de longue durée : Rwandais, Congolais, Soudanais</i>	67
Rwanda	68
<i>Les réfugiés congolais</i>	70
Soudan du Sud.....	71
<i>Les populations du nord et les groupes ethniques transfrontaliers</i>	72
<i>Ngok Dinka d'Abiyé</i>	72
<i>Les éleveurs Mbororo (Falata)</i>	73
<i>Les personnes déplacées internes au Soudan du Sud</i>	74
Tanzanie	74
<i>Les Comoriens de Zanzibar</i>	77
<i>Les Makondé de Zanzibar</i>	78
<i>Les migrants de longue durée et les réfugiés, et leurs enfants</i>	79
6. Législation internationale sur la nationalité et l'apatridie	82
Normes internationales.....	82
Les normes africaines	83
La jurisprudence des organes africains des droits de l'homme.....	84
7. Cadre juridique et politique de la communauté de l'Afrique de l'Est	86
La CAE et la CIRGL.....	87
8. Conclusions.....	89
Étendue de l'apatridie et profils des personnes à risque d'apatridie	89
L'impact de l'apatridie	90
Cadres juridiques.....	91
Le statut des communautés pastorales	92
Apatridie et absence de documents d'identité.....	93
L'importance d'une procédure de traitement équitable et transparente.....	95
Efforts pour réduire l'apatridie	96
Mécanismes de coopération régionale.....	96
9. Recommandations.....	98
Appui institutionnel régional pour la coopération entre États et pour des normes communes.....	98
Réforme juridique	98
Administration de la nationalité.....	99

Identification des populations à risque d'apatridie, et prévention et réduction de l'apatridie.....	100
Une approche intégrée des systèmes de nationalité.....	100
Adhésion et mise en œuvre des traités de l'ONU et l'UA	100
Recommandations aux différents pays	101
<i>Burundi</i>	101
<i>Kenya</i>	101
<i>Ouganda</i>	102
<i>Rwanda</i>	102
<i>Soudan du Sud</i>	102
<i>Tanzanie</i>	102
Le rôle des partenaires internationaux	103
Annexe I : Lois sur la nationalité en vigueur	104
Annexe II : Statut des traités de l'ONU	105
Traités relatifs à l'apatridie.....	105
Traités prévoyant le droit à la nationalité	105
Annexe III : Statut des traités de l'UA	106

Liste des tableaux

Tableau 1: Le droit à la nationalité basé sur la naissance sur le territoire.....	14
Tableau 2: Le droit à la nationalité par filiation	16
Tableau 3 : Droit à transmettre la nationalité à son conjoint	18
Tableau 4: Les pays qui autorisent et ceux qui interdisent la double nationalité pour les adultes.....	19
Tableau 5: Le droit d'acquérir la nationalité par naturalisation.....	23
Tableau 6: Les critères de perte ou de déchéance de la nationalité.....	26
Tableau 7: Renonciation et réacquisition.....	27
Tableau 8: Taux d'enregistrement des naissances et législation	31

Liste des encadrés

Les lacunes des lois sur la nationalité qui contribuent à l'apatridie	29
"Vérification" de l'identité au Kenya.....	38
Les lacunes de l'administration de la nationalité	44
Un cas d'enfant apatride né en Tanzanie.....	48
Une taxonomie de l'apatridie.....	53
Les Asiatiques kenyans à risque d'apatridie.....	60
Récits sur l'Opération Kimbunga	76
La naturalisation des réfugiés en Tanzanie	80
Quand est-ce le manque de document d'identité suggère un risque d'apatridie ?	93

Méthodologie et remerciements

Ce rapport a été rédigé sur la base de recherches documentaires portant sur les six États Partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est (Burundi, Kenya, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie, Ouganda), sur la période allant de mai à août 2016, et a fait l'objet d'une actualisation en juin 2018. L'auteure s'est rendue au Kenya, au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda. Elle s'est entretenue avec des fonctionnaires, des membres du personnel de l'UNHCR et d'autres organisations internationales impliquées dans ce domaine, des groupes de la société civile nationale et des institutions et organisations (telles que les foyers d'accueil pour enfants et les centres d'aide juridiques) susceptibles d'avoir rencontré des personnes affectées par ces problèmes, ainsi que des représentants des communautés impactées qui lui avaient été présentés par ces personnes-ressources clefs.

Ce rapport a été présenté et débattu lors d'une réunion de deux jours qui s'est déroulée à Arusha, en Tanzanie, en mars 2017, en présence de représentants des gouvernements kenyan, burundais et sud-soudanais, et d'experts d'autres pays de la région. Il a fait l'objet d'une actualisation pour intégrer ces commentaires fort utiles. Le rapport a ensuite fait l'objet d'une discussion entre représentants de la CEA lors de la première réunion des points focaux désignés par les divers gouvernements sur les questions d'apatridie des États membres à la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs qui s'est déroulée à Naivasha, au Kenya, en avril 2018 ; les commentaires écrits des représentants des États du Burundi, du Rwanda, du Soudan du Sud et de Tanzanie ont été intégrés dans le rapport final.

Ce travail de recherche n'a pas englobé d'étude quantitative visant à déterminer l'ampleur de l'apatridie, mais a plutôt cherché à identifier les groupes apatrides et à risque d'apatridie en s'appuyant sur une combinaison d'analyses juridiques et d'études qualitatives sur le terrain. Ce rapport peut servir de base à des études ultérieures sur les questions d'apatridie dans chacun de ces pays.

Les tableaux comparatifs des dispositions relatives aux lois nationales sur la nationalité présentés dans ce rapport comportent inévitablement une part de simplification de dispositions complexes et ne sauraient être considérés comme l'énoncé exact desdites lois : il est conseillé à toute personne souhaitant se pencher sur des dispositions spécifiques de se référer aux textes originaux.

L'auteure souhaite remercier le personnel de l'UNHCR pour son soutien logistique précieux et ses conseils techniques, et plus particulièrement : June Munala et Benedicte Voos (qui se sont succédé au Centre régional de services pour l'Afrique de l'Est, et de la Corne de l'Afrique et la Région des Grands Lacs), Laura Parker (au Centre régional de services, pour son aide pour l'actualisation et de l'édition), Wanja Munaita (Kenya), Florian Hoepfner (Rwanda), Godlove Kifikilo (Tanzanie), et Umar Yakhyaev (Ouganda). En outre, au Kenya, nous sommes particulièrement redevables à Diana Gichengo de la « Kenya Human Rights Commission », Mustafa Mahmoud de Namati, et Phelix Lore du Haki Centre; en Tanzanie, au Professeur Bonaventure Rutinwa de l'Université de Dar es Salam ; et en Ouganda, à Marshall Alenyo et Hala Al-Karib de l'Initiative stratégique pour les femmes dans la Corne de l'Afrique de l'Est (SIHA).

Nos remerciements vont également aux personnes suivantes pour leurs commentaires et leurs contributions aux différentes versions préliminaires de ce rapport : Olivia Bueno et Lucy Hovil (Initiative Internationale pour les droits des réfugiés), Ibrahima Kane (Fondations de l'Open Society), Tamara Keating (OIM), Godlove Kifikilo (HCR), Amelia Kuch (Université d'Edinburgh), Mustafa Mahmoud (Namati), Jonathan Marskell (Banque mondiale), Joe Oloka Onyango (Université de Makerere) et Jaap van der Straaten. Enfin, nous saluons tout spécialement Marshall Alenyo pour ses contributions aux recherches, grâce notamment à son savoir encyclopédique sur les lois sur la nationalité et leur application en Ouganda.

Les points de vue exprimés dans le rapport et les éventuelles erreurs qui pourraient s'y trouver sont de la responsabilité de l'auteure et ne reflètent pas forcément le point de vue officiel de l'UNHCR.

Le présent rapport peut être repris, cité et téléchargé sur d'autres sites Internet, à condition que la source soit citée.

--

À la mémoire d'Adam Hussein Adam

Remarques sur la terminologie : « nationalité », « citoyenneté » et « apatride »

En droit international, la nationalité et la citoyenneté sont à présent utilisées comme synonymes en anglais, pour décrire la relation juridique entre l'État et l'individu ; les termes peuvent être utilisés de manière interchangeable, bien que le mot « nationalité » soit plus fréquent dans les traités internationaux. En français, les mots « ressortissant » et « national » sont également utilisés comme synonymes en droit international même si le terme « ressortissant » a un sens plus large dans certains contextes visant une personne sous la juridiction d'un Etat. Aucun de ces termes n'a de connotation ethnique ou raciale ; ils indiquent tout simplement le statut qui donne à la personne des droits et des obligations par rapport à un état spécifique.

D'autres disciplines, telles que les sciences politiques ou la sociologie, ont différentes façons d'utiliser les termes dans d'autres contextes. Et même en droit, des langues différentes ont des nuances différentes, et des traditions juridiques différentes ont des usages différents au niveau national. En droit national, la « citoyenneté » est le terme utilisé par les juristes dans la tradition du Commonwealth pour décrire ce lien juridique, ainsi que les règles adoptées au niveau des pays, par lequel il est décidé si une personne a le droit ou non à l'appartenance juridique de cet État et au statut d'une personne qui en est membre. La nationalité peut être utilisée dans le même sens, mais tend à être plus limitée à des contextes de droit international. Dans la tradition du droit civil français et belge, la *nationalité* est le terme utilisé aux niveaux international et national pour décrire le lien juridique entre une personne et une entité politique, et les règles d'appartenance à la communauté. Le terme *citoyenneté* est plutôt limité au contexte de participation dans la vie politique d'un pays.

Le présent rapport utilisera citoyenneté et nationalité selon les termes utilisés dans le contexte national, et nationalité dans le contexte international.

La Convention de 1954 relative au Statut des apatrides donne la définition internationale du terme « apatride » : « le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (Article 1(1)). (Dans le cadre de ses discussions sur l'élaboration d'un protocole à la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples, sur les Aspects spécifiques du droit à la nationalité et l'Éradication de l'apatridie en Afrique, la Commission africaine des Droits de l'homme et des peuples a proposé de clarifier cette définition afin de confirmer qu'elle englobe toute personne qui ne parvient pas à établir une nationalité dans la pratique.)

Acronymes

CADBE	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant
UA	Union africaine
BOC	Citoyen britannique d'outre-mer
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des femmes
CERD	Convention sur l'élimination de toutes les formes de Discrimination raciale
CPA	Accord de paix global (Soudan)
CTD	Document de voyage émis au titre de la Convention
CUF	Civic United Front (Zanzibar)
RDC	République Démocratique du Congo
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
UE	Union européenne
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
OIM	Organisation Internationale des Migrations
KHRC	Commission kenyane des droits de l'homme
KNCHR	Commission nationale kenyane des droits de l'homme
ONG	Organisation non gouvernementale
NIRA	Registre National de l'Identification et de l'Enregistrement (Ouganda)
NRB	Bureau National de l'Enregistrement (Kenya)
ONPRA	Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides (Burundi)
SILABU	Sisal Labour Bureau (Tanzanie)
TJRC	Commission Vérité, Justice et Réconciliation (Kenya)
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Principales conclusions et recommandations

Ampleur de l'apatridie

Il n'est pas possible de déterminer le nombre de personnes apatrides dans les États Partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), mais il est clair que des dizaines de milliers de personnes sont à risque d'apatridie, et que beaucoup d'entre elles sont effectivement apatrides. Les personnes apatrides ou à risque d'apatridie sont notamment les descendants des personnes qui ont migré depuis un autre endroit, bien souvent il y a des années, avec leurs enfants ; les membres des populations transfrontalières, et les enfants qui ne sont pas en mesure de faire valoir les droits issus de leurs parents. Un grand nombre de ces personnes découvrent seulement maintenant que leur nationalité est incertaine, au moment de l'introduction de nouvelles cartes d'identité ou de la refonte des anciens systèmes.

Impact de l'apatridie

L'apatridie et la discrimination dans l'accès à la nationalité et aux pièces d'identité ont un impact négatif important sur la capacité des personnes et des groupes à jouir du respect de leurs droits humains fondamentaux et à participer pleinement à la vie économique, sociale et politique du pays.

Cadres juridiques

Seul le Rwanda dispose d'un cadre juridique pour l'administration de la nationalité qui soit conforme dans l'ensemble aux normes internationales et africaines en matière de prévention et de réduction de l'apatridie. Plus important encore, aucun des cinq autres pays n'a les protections requises par la Charte africaine des droits de l'homme et du bien-être de l'enfant (CADBE) contre l'apatridie des enfants. Si la plupart de ces pays ont une disposition applicable aux enfants trouvés, il existe peu de clauses de protection pour les enfants qui seraient autrement apatrides. Les lois qui sont basées uniquement sur la filiation dans l'attribution de la nationalité à la naissance, et qui limitent l'accès à la naturalisation dans la pratique, font peser un risque d'apatridie sur un grand nombre de personnes. Ceci est encore exacerbé lorsque la loi manque de clarté ou que différents textes de loi se contredisent, ce qui est le cas au Burundi et en Tanzanie. Bien que les États Partenaires de la CAE abritent des centaines et des centaines de milliers de populations pastorales nomades, les lois sur la nationalité sont très mal adaptées pour répondre aux besoins des personnes qui n'ont pas un mode de vie sédentaire.

Régularité des procédures et transparence

Un excès de pouvoir discrétionnaire dans les décisions sur les questions de nationalité engendre des risques majeurs d'apatridie et de violation des autres droits.

Coopération régionale et efforts de réduction de l'apatridie

Les Pays Partenaires de la CAE ont fait de gros efforts pour essayer de résoudre les questions de l'apatridie. Ces efforts pourraient être encore renforcés à travers des mécanismes de coopération régionale, sous l'égide d'institutions régionales telles que la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). En octobre 2017, les 12 États membres de la CIRGL (dont tous les États Partenaires de la CAE font partie) ont adopté la Déclaration de Brazzaville et le Plan d'action régional pour l'éradication de l'apatridie.

Actions prioritaires

Afin de renforcer les systèmes sur la nationalité et de s'atteler au risque d'apatridie causé par la migration historique et contemporaine, les actions prioritaires pour la CAE et ses États Partenaires, collectivement et individuellement, devraient porter sur les axes suivants :

- Suppression des dispositions législatives et des procédures administratives qui discriminent sur la base du sexe ou de la naissance dans le mariage ou hors mariage.

- L'examen des dispositions législatives qui discriminent sur la base de la race, de la religion, de l'appartenance à une ethnie ou à un groupe autochtone, afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux normes internationales et africaines en matière de non-discrimination.
- L'adhésion aux conventions internationales et africaines en matière de droit à une nationalité ; la prévention et la réduction de l'apatridie et la protection des apatrides.
- L'incorporation dans leurs lois nationales des mesures pour la prévention et la réduction de l'apatridie contenues dans ces traités, tout particulièrement l'attribution de la nationalité du pays de naissance à un enfant qui serait autrement apatride.
- La mise en place de procédures dans les pays et en collaboration avec les autres pays, afin d'identifier les populations à risque d'apatridie ; l'identification de la nationalité des personnes dont le statut est incertain ; la reconnaissance, en tant que mesure intérimaire, d'un statut « d'apatride » lorsqu'aucune nationalité existante ne peut être définie ; et la facilitation de la naturalisation pour les apatrides.
- L'approfondissement des réformes des lois sur la nationalité, pour créer dans l'ensemble des États au minimum des droits fondamentaux à la nationalité qui proviennent de la naissance et de la résidence dans un pays pendant l'enfance : à savoir, la mise en place d'un moyen pour les enfants de migrants d'être intégrés dans la communauté nationale (même si les parents ne sont pas naturalisés).
- La réforme des procédures de naturalisation pour les rendre accessibles à un plus grand nombre de personnes, en particulier aux ressortissants des autres États Partenaires de la CAE, y compris les réfugiés et les anciens réfugiés.
- La réalisation de l'enregistrement universel des naissances pour tous les enfants nés sur le territoire d'un pays.

1. Résumé

Les États Partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) accueillent des populations importantes en situation ou à risque d'apatridie, à savoir des personnes « qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation », selon la définition d'une personne apatride en droit international. Il n'est pas possible de dénombrer ces populations, ni d'avancer un chiffre sur le nombre - inférieur mais néanmoins significatif - de personnes qui sont réellement apatrides.

Toutefois, il est possible d'identifier les groupes les plus à risque d'apatridie, qui sont les mêmes que ceux retrouvés sur le reste du continent africain. Ils se regroupent en quatre grandes catégories : les migrants — historiques ou contemporains — et leurs descendants ; les réfugiés et les anciens réfugiés, ainsi que ceux qui sont « retournés » vers un pays d'origine où ils ont peu de liens actuels ; les populations frontalières, y compris les groupes ethniques nomades et pastoraux qui traversent régulièrement les frontières, ainsi que les personnes qui sont touchées par les litiges frontaliers et liés aux transferts de territoire ; et les orphelins et autres enfants vulnérables, y compris les victimes de la traite d'êtres humains à des fins diverses.

Les raisons pour lesquelles un nombre significatif de personnes sont à risque d'apatridie sont liées à l'histoire coloniale de l'Afrique et à la délimitation arbitraire des frontières qui ont divisé un grand nombre de groupes ethniques entre deux ou plusieurs pays, ainsi que les défis engendrés par les conflits et les déplacements forcés. Les six pays concernés abritent de vastes populations de réfugiés à long terme ou ont été la source de réfugiés fuyant vers les pays voisins, parfois les deux. Les systèmes d'enregistrement et d'identification de l'état civil hérités des puissances coloniales étaient défectueux et centrés sur le contrôle des populations « autochtones », et non sur l'administration efficace de l'État afin de garantir les droits de tous.

Le protocole du marché commun de la CAE prévoit la standardisation des pièces d'identité et documents de voyage. Un nouveau format de passeport a été introduit en janvier 2017 et les cartes d'identité nationale seront acceptées comme documents de voyage entre les pays de la région. Conformément à ces engagements, et aux textes législatifs en vigueur depuis longtemps, la Tanzanie et l'Ouganda ont récemment introduit l'obligation pour les adultes d'être porteurs d'une carte d'identité nationale indiquant leur situation juridique dans le pays. Le Soudan du Sud, qui a intégré la CAE en 2016, a introduit une carte d'identité nationale en janvier 2012, six mois après avoir obtenu son indépendance du Soudan.

Paradoxalement, l'ampleur du problème de l'apatridie est en fait révélée par les efforts visant à renforcer les systèmes administratifs et garantir l'enregistrement universel des naissances et l'accès aux documents d'identité. Un grand nombre de personnes s'aperçoivent seulement maintenant, avec la mise en œuvre des procédures d'enregistrement, qu'elles ne sont en fait pas considérées comme des ressortissants de ces trois pays. Les procédures d'appel et d'examen n'ont pas encore été suffisamment mises à l'épreuve pour savoir si ce problème va perdurer.

L'absence de reconnaissance en tant que ressortissant peut avoir des conséquences graves. Le risque le plus sérieux est la détention arbitraire et l'expulsion, qui ont été pratiquées par plusieurs pays de la CAE et ont eu des conséquences non seulement pour les étrangers (même pour des résidents de longue durée), mais également pour des personnes qui ont en fait peut-être la nationalité ou qui ont le droit d'acquérir la nationalité. Là où l'obligation d'avoir une carte d'identité nationale existait depuis l'indépendance (au Kenya, au Rwanda et au Burundi), le défaut de carte d'identité peut entraîner l'exclusion totale du bénéfice des prestations des services publics et privés, y compris non seulement la possibilité d'obtenir un passeport pour les voyages internationaux, ou le droit de voter ou de briguer un mandat public, mais également un travail dans le secteur formel, la capacité de passer des examens de fin de parcours scolaire, l'accès aux soins de santé et aux services financiers, ou toute une palette d'autres droits. En Tanzanie et en Ouganda, jusqu'à une date récente, personne n'avait l'obligation d'avoir des papiers d'identité et l'accès aux services ne dépendait donc pas d'une carte d'identité nationale. Mais cette situation est en train de changer.

Par le passé, il était possible pour un paysan vivant dans une zone reculée ou un nomade se déplaçant avec son bétail au gré des saisons et restant entièrement dans le secteur informel d'éviter la nécessité d'avoir des papiers d'identité, même dans des pays où la possession d'une carte d'identité nationale était obligatoire. Mais les dispositions rendant les pièces d'identité obligatoires deviennent de plus en plus répandues. Même une personne issue de la communauté la plus isolée sera amenée à interagir avec l'État moderne et aura donc besoin de produire un document prouvant qui elle est et, dans la plupart des cas, à quel(s) État(s) elle appartient. Les règles qui régissent l'attribution à la naissance ou l'acquisition de la nationalité plus tard dans la vie et la délivrance des documents d'identité attestant de la nationalité sont donc plus que jamais essentielles.

Synthèse du rapport

Cette étude a pour ambition de proposer une analyse comparative des lois sur la nationalité et de leur mise en œuvre dans les États Partenaires de la CAE et de mettre en lumière les lacunes qui mènent à l'apatridie ; d'identifier les populations susceptibles d'être apatrides ou à risque d'apatridie et les raisons pour lesquelles l'apatridie perdure ; et de faire des recommandations sur les solutions au problème au niveau national et régional. Ces recommandations pointent vers des actions qui peuvent être entreprises par les institutions de la CAE, par les États Partenaires agissant collectivement et individuellement et par les autres institutions régionales dont les mandats couvrent les questions liées à l'apatridie, comme la CIRGL.

Parmi les lacunes dans les lois sur la nationalité qui privent certaines personnes de la reconnaissance de la nationalité d'un pays quelconque, on peut identifier notamment : la discrimination raciale, ethnique, religieuse et basée sur le genre, plus particulièrement dans la loi mais également dans la pratique ; les lois sur la nationalité presque exclusivement basées sur la filiation dans la plupart des États Partenaires de la CAE, même pour les enfants qui ne peuvent pas obtenir la nationalité de leurs parents ; l'inaccessibilité des procédures de naturalisation ; l'absence de cadre efficace pour régler la nationalité des personnes ayant un style de vie nomade ; et l'absence de procédures nationales et régionales pour l'identification et la protection des apatrides. En outre, la non-reconnaissance d'importants transferts de population à l'époque coloniale et le refus d'accorder systématiquement la nationalité aux populations résidant dans les pays de la CAE au moment de la transition vers l'indépendance ont encore des conséquences aujourd'hui. Ainsi, l'administration des questions relatives à la nationalité et les lois y afférentes au niveau régional ne prévoient pas de manière effective la possibilité pour les migrants et leurs descendants de s'intégrer en tant que ressortissants d'un nouveau pays, ce qui laisse un nombre important de personnes sans aucune reconnaissance de la nationalité du pays où elles vivent, mais également sans réelles connexions avec un pays « d'origine » leur permettant d'en revendiquer la nationalité.

Une cause profonde de ces problèmes est la faiblesse des systèmes d'état-civil. Seul le Burundi a un taux d'enregistrement des naissances supérieur à 80 pour cent ; au Kenya, il est de 67 pour cent et au Rwanda de 56, tandis que le Soudan du Sud, la Tanzanie et l'Ouganda, il est respectivement de 35, 26 et 32 pour cent – parmi les plus bas d'Afrique. Le nombre de personnes possédant des actes de naissances qui témoignent de cet enregistrement est encore moins important. Un acte de naissance ne confère pas la nationalité, mais il constitue une preuve des éléments qui doivent être présentés pour prouver qu'une personne a droit à la nationalité. Sans enregistrement de la naissance, une personne devra fournir des témoins et d'autres preuves de sa situation, et faire l'objet de procédures bureaucratiques beaucoup plus onéreuses avant que la nationalité ne soit reconnue. Les systèmes d'état-civil deviennent d'autant plus importants que la mobilité de la population augmente ; et les personnes les plus à risque de ne pas être enregistrées — les pauvres et les marginalisés, les nomades, les membres des groupes ethniques minoritaires vivant dans les zones reculées, les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile — sont

celles qui nécessitent le plus d'éléments de preuve attestant des faits de leur naissance afin qu'elles puissent se prévaloir d'une nationalité.

La Section 2 de ce rapport résume l'histoire de la législation sur la nationalité dans les États Partenaires de la CAE pendant l'époque coloniale. La troisième partie se penche sur les dispositions comparatives des lois sur la nationalité dans la pratique aujourd'hui, et les lacunes des textes législatifs qui contribuent au risque d'apatridie. La Section 4 examine les lois sur la nationalité dans la pratique aujourd'hui, notamment l'enregistrement des naissances et la délivrance des cartes d'identité nationale et des certificats de naturalisation, et identifie certains des blocages majeurs. La Section 5 traite des groupes les plus à risque d'apatridie communs à tous les pays de la CAE, et donne des exemples individuels de ces groupes dans chacun des six États Partenaires. La Section 6 indique les normes internationales et africaines en matière de nationalité et d'apatridie, et la jurisprudence des institutions africaines des droits de l'homme. La Section 7 précise le régime des traités de la CAE relatifs à la liberté de mouvement, en soulignant l'absence de cadre pour administrer l'apatridie et la reconnaissance de nationalité, tout en notant que les États Partenaires de la CAE sont également membres de la CIRGL, qui a récemment adopté des engagements renforcés pour éradiquer l'apatridie. Un résumé des conclusions de haut niveau de la recherche pour ce rapport est élaboré dans la Section 8 ; et un ensemble de recommandations est proposé dans la Section 9.

Principales recommandations

Afin de renforcer les systèmes de gestion des questions relatives à la nationalité et de faire face au risque d'apatridie due à la migration historique et contemporaine, les priorités d'action de la CAE et de ses États Partenaires, ainsi que des autres organes sous-régionaux, à la fois collectivement et individuellement, doivent porter sur les axes suivants :

- La suppression des dispositions législatives et des procédures administratives qui discriminent pour des motifs de sexe ou de naissance dans ou hors mariage.
- L'examen des dispositions législatives qui discriminent sur des bases raciales, religieuses ou ethniques, afin de veiller à ce qu'elles soient conformes aux normes internationales et africaines de non-discrimination.
- L'adhésion aux conventions internationales pour la prévention et la réduction de l'apatridie et la protection des apatrides, et la mise en œuvre des mesures de protection contre l'apatridie contenues dans ces traités, dans leurs lois nationales, tout particulièrement l'attribution de la nationalité du pays de naissance à un enfant qui serait autrement apatride.
- La poursuite de la réforme des lois sur la nationalité afin d'établir dans tous les États au moins certains droits fondamentaux à la nationalité qui découlent de la naissance et de la résidence d'un enfant dans ce pays : c'est-à-dire créer un moyen par lequel les enfants des migrants peuvent être intégrés dans la communauté nationale (même si les parents ne sont pas naturalisés).
- La réforme des procédures de naturalisation pour les rendre accessibles à un plus grand nombre de personnes, et en particulier aux ressortissants d'autres États de la CAE, y compris les réfugiés et les anciens réfugiés.
- La mise en place de procédures au sein des pays et dans le cadre de la collaboration entre États, permettant de déterminer la nationalité des individus lorsque leur statut est remis en question ; et, dans les cas où aucune nationalité existante ne peut être déterminée, d'attribuer un statut d'« apatride », et de faciliter la naturalisation de ceux qui sont apatrides.
- L'enregistrement universel des naissances pour tous les enfants nés sur le territoire.

Les traités des droits de l'homme des Nations Unies, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que la Convention relative au statut des apatrides et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, ont déjà établi les normes minimales que doivent contenir les lois sur la nationalité. Tout comme l'UNHCR qui a fourni un ensemble de principes directeurs sur l'apatridie qui donnent une

interprétation faisant autorité des obligations relevant de ces traités.¹ En outre, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant prévoit dans son article 6 que chaque enfant a droit à un nom, à être enregistré immédiatement après sa naissance et à une nationalité ; le Comité d'experts chargé du traité a récemment adopté une observation générale sur les obligations des États en vertu du présent article. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a également lancé un processus d'élaboration d'un protocole sur le droit à une nationalité en Afrique. La CAE et ses États membres, et au-delà, les pays membres de la CIRGL, devraient à la fois s'inspirer des procédures de l'Union africaine et y contribuer en développant leurs propres normes et en partageant leurs bonnes pratiques au sein de la sous-région.

Actuellement, l'approche de ceux qui sont impliqués dans les systèmes de gestion des questions relatives à l'identité et de leur réforme consiste généralement à mettre l'accent sur la prévention de l'acquisition frauduleuse de documents par ceux qui n'y ont pas droit. C'est un élément important. Pour avoir des mesures efficaces visant à mettre fin à l'apatridie, il faudra veiller de manière équitable à ce que chaque personne dispose d'une nationalité et puisse effectivement accéder aux éléments de preuve attestant de sa nationalité. Outre des efforts au niveau national, ces mesures pour remédier à l'apatridie pourraient être notablement renforcées par la coordination entre les États Partenaires de la CAE, et entre les partenaires internationaux de la région, notamment les agences des Nations Unies.

Les lois gouvernant l'accès à la reconnaissance en tant que ressortissant d'un État sont profondément politiques et peuvent être controversées n'importe où dans le monde, encore plus lorsque les taux de migration sont élevés ou lorsqu'un État n'a pas de tradition bien établie d'institutions nationales fortes et fiables pour la gestion de ces règles. Les États Partenaires de la CAE ont ces défis en commun avec tout le continent africain. Certains critiquent le fait de donner accès à la nationalité à des personnes qui ne sont actuellement pas reconnues comme des ressortissants, arguant que cela revient à donner l'accès au pouvoir et aux ressources (en particulier à la terre) à ceux qui ne devraient pas y avoir droit. Toutefois, ne pas mettre en place des systèmes efficaces par lesquels les migrants et leurs descendants peuvent obtenir la nationalité du pays où ils vivent désormais a des conséquences négatives à long terme, pas seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour la paix, la sécurité et le développement. Garantir le droit à une nationalité assure non seulement la garantie la plus fondamentale d'autres droits dus aux ressortissants, mais constitue également la base de la sécurité de l'État même, en supprimant des motifs de plainte et en renforçant les structures administratives de l'État.

Les mesures déjà en place

L'Afrique de l'Est a fait des efforts importants pour s'atteler aux défis de l'intégration des populations dont la nationalité est incertaine, comme indiqué à la Section 7. Au titre de ces mesures, on peut citer notamment les progrès réalisés en matière d'égalité de genre dans la transmission de la nationalité, avec actuellement le Burundi et la Tanzanie qui sont les seuls pays à avoir des dispositions discriminatoires ; les réformes introduites dans la Constitution de 2010 et dans la législation de 2011 au Kenya, prévoyant l'accès à la nationalité pour les enfants nés de parents inconnus et les populations résidentes de longue durée ; les efforts proactifs de la Tanzanie pour naturaliser certains réfugiés de longue durée et leurs enfants ; et les efforts de l'Ouganda pour permettre l'accès à l'acquisition de la nationalité par enregistrement pour les personnes éligibles par le biais de la procédure d'enregistrement pour la carte d'identité nationale.

Le rôle de la CAE

Dans le cadre du Traité de la CAE, les États Partenaires s'engagent à adopter des mesures pour permettre la liberté de mouvement des personnes, du travail et des services et pour garantir la jouissance du droit

¹ Disponible avec de nombreuses autres ressources à la page thématique du site REFworld sur l'apatridie : <http://www.refworld.org/statelessness.html>.

d'établissement et de résidence de leurs citoyens au sein de leur communauté. La mise en œuvre de ces accords reste incomplète, même si certaines réformes législatives ont été adoptées.

En vertu du Traité de la CAE, les États Partenaires s'engagent également à adhérer aux « principes de la démocratie, de l'État de droit, de l'obligation de responsabilité, de la transparence, de la justice sociale, de l'égalité des chances, de l'égalité de genre, ainsi que de la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples, conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ».

La liberté de mouvement, tout comme l'obligation des États Partenaires de la CAE de respecter les droits de l'homme, supposent la nécessité d'éradiquer l'apatridie et le respect du droit à la nationalité. Faut de reconnaissance d'une nationalité, les résidents des États Partenaires de la CAE ne pourront ni jouir de leurs droits à la liberté de mouvement, ni du respect de leurs droits humains en général. De plus, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant ont élaboré des interprétations fortes du droit à la nationalité en vertu de ces deux traités.

La CAE en tant qu'institution et les États Partenaires peuvent individuellement et collectivement s'appuyer sur les dispositions positives déjà prises pour réduire, voire au final éradiquer l'apatridie dans la région. Cela ne se produira pas avant quelques mois ou voire quelques années, mais cela devrait être un objectif à long terme, pour garantir non seulement le respect des droits des personnes concernées, mais également le développement économique et la paix et la sécurité des sociétés dans leur ensemble.

2. La nationalité pendant la période coloniale et la transition vers l'indépendance

Les lois sur la nationalité des pays qui composent la CAE viennent de deux grandes traditions législatives : le droit civil belge et la *common law* britannique (sous l'influence de la législation soudanaise au Soudan du Sud). Bien que les lois adoptées à l'indépendance aient été amendées plusieurs fois dans cinq des six pays (à l'exception du Soudan du Sud nouvellement indépendant), le cadre institutionnel et procédural est encore basé sur ces systèmes.

L'Ouganda, la Tanzanie et le Kenya étaient tous des territoires britanniques, même si leur statut était différent. La structure fédérale actuelle de la Tanzanie reflète le fait que les terres continentales, correspondant au Tanganyika, sont devenues colonie allemande, tandis que les îles de Zanzibar (Unguja et Pemba) sont restées sous le contrôle du Sultan de Zanzibar (une branche de la famille royale omanaise), en tant que protectorat britannique.² La bande de terre continentale contrôlée par le Sultan a été partiellement incorporée dans le Tanganyika par l'Allemagne, tandis que la partie nord est tombée sous contrôle britannique. Suite à la défaite de l'Allemagne en 1918, le Tanganyika est passé sous mandat britannique en vertu de la Ligue des Nations, pour être ensuite un territoire sous tutelle de l'ONU, qui a obtenu son indépendance en 1961. Le Kenya actuel était sous administration britannique mais il était divisé en deux parties : l'ancienne bande côtière du Zanzibar, théoriquement sous administration du Sultan pour les affaires internes ; tandis que le reste de ce qui est devenu le Kenya fut considéré comme une colonie, sous le contrôle direct de Londres.³

Le Tanganyika est devenu indépendant en 1961 ; Zanzibar en 1963. La colonie kenyane et la partie nord de la bande côtière du Zanzibar ont fusionné dans le cadre d'un accord et sont devenues indépendantes en même temps en 1963. L'Ouganda était un protectorat britannique et a obtenu son indépendance en 1962.

Un décret sur la nationalité zanzibarite a été adopté dès 1911. Ce décret stipulait que « Zanzibarite signifiera l'un de nos (i.e. du Sultan) sujets » et qu'une personne était zanzibarite à la naissance si elle était née d'un père zanzibarite né au Zanzibar, ou si elle était née au Zanzibar d'un père étranger également né au Zanzibar ; tout enfant né au Zanzibar avait le droit de demander à obtenir la nationalité s'il était né au Zanzibar et y résidait jusqu'à sa majorité ; la naturalisation était également possible sur la base de la résidence de longue durée. En 1952, ces dispositions furent remplacées par un décret stipulant que la nationalité serait attribuée sur la base de la naissance dans les possessions sous domination du Sultan (à l'exclusion des personnes qui étaient des sujets ou des citoyens de certains États, dont la France, la Belgique et le Portugal), ainsi que la nationalité par filiation paternelle pour les personnes nées ailleurs.⁴ La Constitution adoptée par le Zanzibar à l'indépendance, entrée en vigueur en décembre 1963, instaurait la nationalité basée sur la naissance au Zanzibar avant ou après l'indépendance. Le Sultan a été renversé et un nouveau gouvernement révolutionnaire établi à Zanzibar seulement un mois plus tard. Le nouveau gouvernement a alors accepté la fusion de Zanzibar avec le Tanganyika pour créer la République unie de Tanzanie en 1964. Les dispositions de la législation sur la nationalité tanganyikaise ont été étendues et appliquées à Zanzibar.

Le Kenya, l'Ouganda et le Tanganyika avaient en commun le cadre transitionnel sur la nationalité au moment de leur indépendance, y compris les constitutions négociées avec la Grande-Bretagne. Ces constitutions prévoyaient trois manières de devenir citoyen de ces nouveaux États au moment du

² Toutefois, Zanzibar a été traité comme un "État protégé" pour les questions relatives à la nationalité, un statut quelque peu différent (analogue à celui des États du Golfe), grâce à des lois indépendantes sur la nationalité.

³ Pour plus d'informations sur le contexte historique, voir Bronwen Manby, *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*, Hart Publishing, 2018 ; pour les territoires britanniques, voir Laurie Fransman, *Fransman's British Nationality Law, Third Edition*, Bloomsbury Professional, 2011, Chapitre 3 et les rubriques du catalogue sur les pays du Commonwealth.

⁴ *Zanzibar Nationality and Naturalization Decree 1911; Zanzibar Nationality Decree 1952*. En 1954, le *Zanzibar Immigration Control Decree* a restreint l'entrée des personnes provenant des pays de l'Afrique de l'Est continentale vers Zanzibar.

transfert de la souveraineté : certains ont obtenu la nationalité automatiquement ; d'autres sont devenus admissibles à la nationalité et ont obtenu le droit de s'enregistrer; tandis que d'autres encore, qui étaient des ressortissants potentiels, pouvaient faire une demande de naturalisation, processus discrétionnaire. Les personnes qui sont devenues automatiquement des ressortissants étaient : tout d'abord, les personnes nées dans le pays avant la date de l'indépendance et qui étaient à ce moment-là « citoyens du Royaume-Uni et des colonies » ou « personnes protégées britanniques » (des statuts définis en droit britannique) et dont au moins l'un des deux parents était également né sur le territoire ; et deuxièmement, les personnes nées en dehors du pays dont le père est devenu citoyen en application de la précédente disposition. Les personnes nées dans le pays dont les parents sont tous deux nés en dehors du pays pouvaient obtenir la nationalité par enregistrement, tout comme les autres personnes protégées britanniques ou les ressortissants du Royaume-Uni et des colonies résidant habituellement dans le pays – une catégorie élargie par la loi aux personnes originaires d'autres pays africains dans les trois pays de l'Afrique de l'Est. D'autres pouvaient être naturalisées sur un mode discrétionnaire, sur la base de la résidence de longue durée et moyennant d'autres conditions également applicables aux personnes demandant l'acquisition de la nationalité à l'issue de la période de transition standard de deux ans. Les dispositions relatives aux femmes mariées les rendaient indépendantes de la situation de leur mari. Ces règles provisoires restent applicables aujourd'hui pour déterminer qui a la nationalité dans ces trois pays.

Pour les personnes nées après l'indépendance, la règle initiale prévue dans les constitutions de tous les territoires britanniques était le *jus soli*, l'attribution à la naissance de la nationalité à toute personne née sur le territoire, avec quelques exceptions pour les enfants de diplomates et les « étrangers ressortissants de pays ennemis ». Les lois sur la nationalité donnaient des détails supplémentaires sur l'acquisition par voie de naturalisation et la perte ou la privation de la nationalité. Ces lois ont été remplacées dans les trois pays et les textes législatifs régissant désormais la nationalité dans ces trois pays sont la Loi dite *Citizenship Act* de 1995 en Tanzanie, qui s'applique de manière égale aux terres continentales et à Zanzibar (la constitution actuelle ne contient aucune disposition particulière) ; la Constitution de 2010 et la Loi de 2011 dite *Citizenship and Immigration Act* au Kenya ; et la Constitution de 1995 et la Loi de 1999 dite *Citizenship and Immigration Control Act* en Ouganda, amendées en 2005 et 2009 respectivement.

Le Rwanda et le Burundi étaient autrefois des territoires allemands, placés sous mandat belge par la Société des Nations en 1922, avant de devenir des territoires sous tutelle des Nations Unies. Au moment du départ de la Belgique, il n'y a pas eu de règles provisoires négociées sur la nationalité, ce qui a laissé purement et simplement les territoires d'Afrique centrale sans aucun cadre juridique. Le Rwanda a adopté un code de la nationalité en 1963, un an après son indépendance ; mais le Burundi a attendu 1971 pour le faire, soit neuf ans plus tard. Aucune de ces lois ne prévoyait l'acquisition de la nationalité pour les personnes résidentes dans le pays au moment de l'indépendance. Pour les personnes nées après l'entrée en vigueur de ces lois, le modèle de base était un système basé sur la filiation paternelle, avec des droits extrêmement limités pour la transmission de la nationalité de la mère à l'enfant. Les lois actuelles régissant la nationalité sont, au Burundi, la Constitution de 2005 et le code révisé de la nationalité adopté en 2000, la Constitution de 2003 (telle qu'amendée en 2015) et le Code de la nationalité rwandaise de 2008.

Le Soudan du Sud a fait sécession avec le Soudan en 2011. Pendant la période coloniale, le Soudan a été gouverné comme l'une des provinces du condominium britanno-égyptien imposé en 1899. L'indépendance fut accordée au Soudan à la hâte en 1956, sans règle négociée en bonne et due forme pour l'attribution de la nationalité au moment du transfert de souveraineté, et le premier code de la nationalité postindépendance a été adopté en 1957. Au moment de la sécession du Soudan du Sud, la législation en vigueur datait de 1994, amendée en 2005 suite à l'Accord Global de Paix (AGP) qui a mené à l'indépendance. La Constitution provisoire du Soudan du Sud entrée en vigueur après la sécession ne prévoyait pas de dispositions provisoires en matière de nationalité mais reprenait le texte des constitutions de la République du Soudan de 1998 et 2005, stipulant que : « Toute personne née d'une mère ou d'un père sud-soudanais aura le droit inaliénable de jouir de la citoyenneté et de la nationalité sud-soudanaise » et pourra explicitement avoir la double nationalité. Une Loi sur la nationalité sud-soudanaise a été adoptée en juin 2011, juste avant la sécession, fournissant de plus amples détails. La loi

soudanaise de 1994 a eu une certaine influence sur ce texte, mais il s'agit essentiellement d'une nouvelle mouture.

3. Les lois sur la nationalité des États Partenaires de la CAE aujourd'hui

Les lois sur la nationalité des États Partenaires de la CAE ont subi des modifications substantielles depuis l'indépendance, à l'exception de la Tanzanie. Toutefois, on retrouve encore leurs origines institutionnelles et conceptuelles dans la *common law* ou dans le système du droit civil, et de grandes différences existent entre les trois premiers membres de la CAE et le Rwanda et le Burundi, et ultérieurement avec le Soudan du Sud, qui constitue un cas à part. Les systèmes du droit civil mettent en place un cadre où les questions liées à la nationalité, d'une telle importance pour les autres droits, font l'objet d'un jugement par un tribunal ; alors que les pays où s'exerce la *common law*, notamment la Tanzanie, autorisent un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus grand.

Le Burundi, le Kenya, le Soudan du Sud et l'Ouganda ont un système pratiquement exclusivement basé sur la filiation, inscrit dans la loi ; en Tanzanie, en suivant une lecture stricte de la loi, la législation prévoit la nationalité basée sur la naissance dans le pays, mais dans la pratique, c'est la nationalité basée sur la filiation qui est appliquée par les autorités. Le Rwanda favorise également la règle de la nationalité basée sur la filiation, mais c'est le seul pays à accorder aux enfants certains droits basés sur la naissance sur le territoire. Tous les membres de la CAE ont des systèmes hautement discrétionnaires en matière de naturalisation.

Le droit à une nationalité

La Constitution kenyane prévoit que tout enfant a droit à un nom et à une nationalité, et la constitution rwandaise prévoit le droit à une nationalité pour toute personne.⁵ Le Kenya, le Soudan du Sud et la Tanzanie prévoient également pour tout enfant le droit à une nationalité, dans un texte de loi spécifique sur les droits des enfants.⁶ Toutefois, les codes de la nationalité eux-mêmes ne garantissent pas forcément que cette promesse soit tenue.

Nationalité basée sur la naissance sur le territoire

Les pays ayant les protections les plus fortes contre l'apatridie pour les enfants nés sur leur territoire sont ceux qui suivent la règle du *jus soli*, accordant automatiquement la nationalité à tout enfant né sur leur sol.

A première vue, la Loi sur la nationalité tanzanienne instaure le *jus soli* comme principe de base de l'attribution de la nationalité tanzanienne. Si la loi de 1995 a apporté quelques changements aux dispositions constitutionnelles de 1961, la section 5 reprend toujours le langage type des constitutions adoptées par les pays du Commonwealth à l'indépendance, prévoyant qu'une personne née en Tanzanie devient citoyen à la naissance, sauf si « aucun de ses parents n'est ou n'était citoyen de la République-Unie et son père possède l'immunité judiciaire et juridique dont bénéficie l'envoyé d'un pouvoir souverain étranger accrédité auprès de la République-Unie » (section 5(2)(a)). Bien que les termes prêtent à confusion, avec des conditions à une condition, cette sous-section, que l'on retrouve dans toutes les lois des années 1960 basées sur le droit britannique, signifie que tout enfant né en Tanzanie est un ressortissant même si ses deux parents sont étrangers, sauf si le père est diplomate ; et quand bien même le père est diplomate, l'enfant est un ressortissant tanzanien si la mère est tanzanienne.

Toutefois, le Département des Services d'Immigration fait une interprétation différente de la loi, ainsi que la plupart des avocats en Tanzanie. Selon le Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles, la nationalité est basée uniquement sur la filiation : comme si la disposition de la section 5(2)(a) se terminait après « aucun de ses parents n'est ou n'était citoyen de la République-Unie », sans aucun des éléments de langage qui suit. Il semblerait que cette interprétation repose sur les intentions du parlement révélées

⁵ Constitution du Kenya de 2010, Article 53; Constitution du Rwanda de 2003, révisée en 2015, Article 25.

⁶ *Kenya Children Act No. 8 2001*, Section 11; *South Sudan Child Act No. 10 2008*, Section 10; *Tanzania Law of the Child Act 2009*, Section 6.

par les transcriptions officielles des débats parlementaires au moment de l'adoption des lois.⁷ Toutefois, l'ancien Premier ministre tanzanien et Procureur général, et juge à la Cour de justice de l'Afrique de l'Est, Joseph Warioba, aurait été dans le sens de l'interprétation selon laquelle en vertu de la loi, toute personne née en Tanzanie a automatiquement la nationalité tanzanienne, sauf les enfants de diplomates.⁸ Une proposition de nouvelle constitution proposée en 2014, mais mise de côté en raison d'un changement de gouvernement, aurait supprimé la disposition du *jus soli* pour la remplacer par un système explicitement basé sur la filiation.⁹

L'Ouganda a amendé en 1967 sa constitution datant de l'indépendance pour supprimer la disposition du *jus soli* ; une version partielle a été restaurée par la constitution de 1995, mais seulement pour « les communautés autochtones ». La constitution octroie la nationalité d'origine à toute personne née en Ouganda « dont l'un des parents ou grands-parents est ou était membre d'une des communautés autochtones existant et résidant sur le territoire Ougandais à la date du premier février 1926 ». La troisième annexe à la Constitution donne la liste de ces groupes ; cette liste a été complétée par des amendements à la Constitution adoptés en 2005.¹⁰

Au Kenya, la disposition du *jus soli* est restée en vigueur jusqu'en 1985, pour être ensuite retirée – avec effet rétroactif jusqu'à l'indépendance – pour mettre en place un système légal sur la nationalité exclusivement basée sur la filiation.¹¹

Le Rwanda autorise tout enfant né sur son territoire de parents non rwandais à faire une demande d'acquisition de la nationalité à sa majorité.¹² Le Burundi, en revanche, n'accorde aucun droit basé sur la naissance sur son territoire.

La législation du Soudan du Sud ne prévoit pas de droits basés sur la naissance au Soudan du Sud pour les enfants nés dans le pays, mais octroie des droits à ceux dont l'un des parents, grands-parents ou arrière-grands-parents y est né.¹³

Enfants de parents apatrides ou qui seraient autrement apatrides

L'Article 6(4) de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, dont tous les pays de la CAE sont parties, instaure l'obligation pour les États de prévoir dans leur législation que tout enfant né sur son territoire qui serait autrement apatride doit avoir le droit à la nationalité de l'État dans lequel il est né. La Convention de 1961 sur la Réduction de l'apatridie contient une disposition similaire, mais seul le Rwanda est partie à ce traité, depuis 2006. Toutefois, l'accession du Burundi est imminente, suite aux votes unanimes de l'Assemblée nationale pour adhérer aux deux conventions des Nations Unies sur l'apatridie, en septembre 2018.

⁷ Interviews, Département Services d'Immigration, Dar es Salam, July 2016; lettre non publiée du Ministère de la Justice et des Affaires Constitutionnelles au Commissaire-Général chargé de l'Immigration, 9 mars 2000.

⁸ Faustine Kapama, "Statements on Mkapa's citizenship misplaced", *Daily News* (Dar es Salaam), 11 août 2002.

⁹ Projet de la Commission de révision constitutionnelle de septembre 2014, disponible sur le site Internet International IDEA ConstitutionNet : <http://www.constitutionnet.org/country/Tanzanie-country-constitutional-profile>.

¹⁰ Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 10 et annexe 3, amendés par la *Constitution of Uganda Amendment Act No.11 of 2005*. L'annexe 3 utilise le terme "communautés ethniques" et en dénombre 65, dans les amendements de 2005 (la version de 1995 en comptait 56).

¹¹ *Constitution of Kenya Amendment Act No. 6 1985*.

¹² *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Article 8.

¹³ *South Sudan Nationality Act 2011*, Section 8(1) : « Toute personne née avant ou après l'entrée en vigueur de cette Loi sera considérée comme ayant la nationalité sud-soudanaise d'origine, si cette personne remplit l'une des conditions suivantes —(a) l'un de ses Parents, grands-parents ou arrière-grands-parents, que ce soit dans l'ordre patrilinéaire ou matrilinéaire, est né au Soudan du Sud ; (b) la personne appartient à l'une des communautés ethniques indigènes du Soudan du Sud ». Voir également la note de bas de page 265.

Le Rwanda est également le seul pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est à incorporer cette disposition dans sa législation nationale, prévoyant que « Tout enfant né au Rwanda de parents inconnus ou apatrides, ou à qui la nationalité de l'un de ses parents ne peut lui être attribuée est rwandais ».¹⁴

Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant a rendu un jugement contre le Kenya en 2011 pour son défaut de protection contre l'apatridie des enfants nubiens kenyans nés dans le pays. La décision rendue mentionnait que les réformes mises en œuvre par la constitution de 2010 n'avaient pas permis de rendre le droit kenyan conforme à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.¹⁵

Les enfants trouvés ou les enfants nés de parents inconnus

Les mesures figurant dans le droit international pour la protection du droit à la nationalité des enfants nés de parents inconnus, désignés sous l'appellation « enfants trouvés », comptent parmi les plus anciennes prescriptions du droit international en matière de nationalité.¹⁶ L'UNHCR recommande que les dispositions pour les enfants trouvés « soient appliquées à l'ensemble des jeunes enfants qui ne sont pas encore en mesure de communiquer des informations précises sur l'identité de leurs parents ou leur lieu de naissance ».¹⁷

La Constitution kenyane de 2010 a introduit pour la première fois une présomption de nationalité en faveur des enfants nés de parents inconnus, appliquant cette présomption à tout enfant qui semble avoir moins de huit ans au moment où il est trouvé ; la Constitution ougandaise de 1995 instaure la présomption pour tout enfant jusqu'à l'âge de cinq ans ; le Soudan du Sud, en revanche, ne prévoit cette disposition que pour les nouveau-nés abandonnés. Le Rwanda prévoit, dans le même article, l'attribution de la nationalité aux enfants nés de parents inconnus ou apatrides et pour les nouveau-nés abandonnés présumés nés au Rwanda,¹⁸ tandis que le Burundi instaure une présomption de nationalité en faveur des enfants trouvés au Burundi et des enfants nés au Burundi de parents qui sont « légalement inconnus ».¹⁹

La Tanzanie est l'un des rares pays africains à ne pas avoir de disposition relative aux enfants trouvés ou aux enfants nés de parents inconnus.²⁰

¹⁴ *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Article 9.

¹⁵ Communication No. 002/2009, *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya*, Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, 22 mars 2011 (l'affaire des enfants nubiens du Kenya).

¹⁶ Figurant dans la Convention de la Haye concernant certaines Questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, 1930, Article 14.

¹⁷ HCR, *Principes directeurs sur l'apatridie n° 4 : Garantir le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité en vertu des Articles 1 à 4 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* (2012, HCR/GS/12/04), 21 décembre 2012, paragraphe 58.

¹⁸ La législation sur les personnes et la famille, adoptée en 2016 (*Loi n°32/2016 du 28/08/2016*) prévoit également en son article 102 que « Toute personne qui trouve un nouveau-né abandonné dont le père et la mère sont inconnus doit enregistrer sa naissance dans les trente (30) jours auprès de l'état-civil du lieu où l'enfant a été trouvé, qui délivre un extrait de naissance provisoire ».

¹⁹ Constitution du Kenya de 2010, Article 14(4) et *The Kenya Citizenship and Immigration Act 2011*, Section 9 ; Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 11 ; *South Sudan Nationality Act 2011*, Section 8(4) ; *Loi No. 1-013 du 18 juillet 2000 portant réforme du code de la nationalité burundaise*, Article 3. La signification de « légalement inconnus » n'est pas claire : ce terme n'est pas utilisé dans le Code de la famille burundaise et il semble venir d'une loi belge en vigueur avant 1984, et de dispositions à présent obsolètes dans le Code de la famille belge (communication par courriel du Prof. Patrick Wautelet, Université de Liège, 29 août 2016).

²⁰ Le projet de nouvelle constitution tanzanienne de septembre 2014 adopterait le même texte que la constitution du Kenya.

Tableau 1: Le droit à la nationalité basé sur la naissance sur le territoire

PAYS	Né dans le pays	Né dans le pays et l'un des parents aussi	Né et résident à la majorité	Enfant autrement apatride (aa)	Parents apatride (a) ou inconnus (i)	Nouveau-nés abandonnés	Disposition juridique (le dernier amendement figure entre parenthèses)
Burundi					i	x	L2000 Art3
Kenya					i	x	C2010 Art14(4) L2011 Sec9
Ouganda	JS~					x	C1995(2005) Arts10-11 L1999(2009) Secs12-14
Rwanda			(JS)	aa	a + i	x	L2008 Arts8-9
Soudan du Sud		JS/2^~				x	L2011 Sec8
Tanzanie ^a	JS						L1995 Sec5
JS <i>Jus soli</i> : tout enfant né dans le pays est un ressortissant (sauf les enfants de diplomates et certaines catégories).							
(JS) Tout enfant né dans le pays de parents non ressortissants peut demander la nationalité à sa majorité.							
JS/2 Double <i>jus soli</i> : tout enfant né dans le pays, dont l'un des parents est également né dans le pays, est un ressortissant.							
^ Toute personne née au Soudan du Sud ou en dehors est un ressortissant si l'un de ses parents, grands-parents ou arrière-grands-parents est également né au Soudan du Sud.							
~ La discrimination raciale, ethnique ou religieuse inscrite dans la loi a un impact sur les droits du <i>jus soli</i> (en Ouganda, la disposition du <i>jus soli</i> s'applique uniquement aux personnes qui appartiennent à une « communauté autochtone »).							
a En Tanzanie, le <i>jus soli</i> est inscrit dans la législation, et c'est ce qui est indiqué ici. Un système basé sur la filiation est appliqué dans la pratique.							

Nationalité par filiation

L'Afrique de l'Est a suivi la tendance générale du continent africain, allant vers une plus grande égalité de genre dans les textes de loi sur la nationalité. L'ensemble des pays de la CAE, à l'exception du Burundi, prévoient l'égalité de genre dans la transmission de la nationalité entre parents et enfants.

Bien que la Constitution du Burundi de 2005 prévoie le même droit de transmettre la nationalité à leurs enfants pour les mères et les pères, le Code de la nationalité de 2000 limite toujours l'attribution de la nationalité d'origine aux personnes nées d'un père burundais, sauf si l'enfant est né en dehors des liens du mariage et n'a pas été reconnu par le père, même si les enfants nés de mère burundaise ont le droit d'acquérir la nationalité « par déclaration ». ²¹ Un projet de loi visant notamment à supprimer la discrimination basée sur le genre a été préparé, mais il n'est pas encore passé devant le Conseil des ministres. ²²

La Tanzanie, s'inspirant du régime du *jus soli* du droit britannique, limite la transmission de la nationalité en dehors du pays : un ressortissant d'origine né dans le pays peut transmettre sa nationalité à un enfant né à l'étranger, mais cet enfant ne peut transmettre sa nationalité à un enfant également né hors de la Tanzanie. Les enfants nés à l'étranger, de père tanzanien également né à l'étranger (c'est-à-dire, tout enfant dont le père est un « citizen by descent » (une personne à qui est attribuée la nationalité en raison de la filiation et qui est née en dehors du pays) ont un accès plus facile à la naturalisation, mais tout enfant né à l'étranger de mère qui est « citizen by descent » n'a pas d'accès plus facile que n'importe quel autre étranger. ²³ Conformément au cadre du *jus soli* prévoyant l'attribution de la nationalité aux personnes nées dans le pays, la loi ne prévoit pas explicitement l'octroi de la nationalité par filiation pour les enfants d'un ressortissant nés dans le pays, même si, selon l'interprétation des autorités, l'enfant dont la mère

²¹ Constitution du Burundi de 2005, Article 12; *Loi No. 1-013 du 18 juillet 2000 portant réforme du code de la nationalité burundaise*, Articles 2, 4 and 5. « Nationalité d'origine » est le terme utilisé dans les systèmes du droit civil français et belge pour indiquer la nationalité qu'une personne a dès sa naissance de plein droit, par opposition à la nationalité acquise plus tard sur demande.

²² Bureau du point focal national sur l'apatridie, *Note sur les contributions du Burundi par rapport au projet d'étude sur l'apatridie et la citoyenneté dans les six pays de la Communauté des États de l'Afrique de l'Est*, 9 juin 2018.

²³ *Tanzania Citizenship Act 1995*, Section 6.

ou le père est un « citizen by birth » (*national d'origine né en Tanzanie*) aura la nationalité quel que soit son lieu de naissance. Le Soudan du Sud et l'Ouganda prévoient des droits à la nationalité issus d'un grand-parent et, dans le cas du Soudan du Sud, d'un arrière-grand-parent. Toutefois, les deux pays instaurent également des conditions d'accès à la nationalité basés sur l'appartenance ethnique.

Une personne se verra attribuer la nationalité sud-soudanaise qu'elle soit née avant ou après l'indépendance, et qu'elle soit née au Soudan du Sud ou en dehors, si cette personne appartient à l'une des « communautés ethniques autochtones du Soudan du Sud » (contrairement à l'Ouganda, il n'existe pas de liste de ces communautés). De plus, il existe toutefois la possibilité d'acquérir la nationalité d'un ancêtre né au Soudan du Sud (voir supra), alors que « Toute personne née après l'introduction de la présente loi aura la nationalité sud-soudanaise d'origine si son père ou sa mère avait la nationalité sud-soudanaise d'origine ou par naturalisation au moment de sa naissance ».²⁴

Les dispositions constitutionnelles de l'Ouganda en matière de nationalité sont très inhabituelles en raison de la restriction de la transmission de la nationalité des parents qui s'appliquent uniquement aux enfants dont l'un des parents au moins est « citizen by birth » (qui a la nationalité d'origine) même si l'enfant est né dans le pays. Toute personne a la nationalité d'origine (« citizenship by birth »), qu'elle soit née sur le territoire ou en dehors, si l'un des parents ou grands-parents était ougandais d'origine (« citizen by birth ») au moment de la naissance de cette personne ; ainsi, les personnes qui ont acquis la nationalité après leur naissance (par enregistrement ou par naturalisation) ne peuvent transmettre la nationalité à leurs enfants. Il s'ensuit que la transmission de la nationalité entre parents et enfants est limitée aux membres des « communautés autochtones » d'Ouganda figurant à l'annexe 3 de la Constitution.

²⁴ *South Sudan Nationality Act 2011*, Section 8.

Tableau 2: Le droit à la nationalité par filiation

COUNTRY	Né dans le pays				Né à l'étranger				Disposition juridique	Date à laquelle l'égalité de genre a été instaurée
	Dans le cadre du mariage + Père (P) &/ou Mère (M) est un ressortissant		En dehors des liens du mariage + Père (P) &/ou Mère (M) est un ressortissant		Dans le cadre du mariage + Père (P) &/ou Mère (M) est un ressortissant		En dehors des liens du mariage + Père (P) &/ou Mère (M) est un ressortissant			
	P	M	P	M	P	M	P	M		
Burundi !!	R	C*	C	C*	R	C*	C	C*	C2005 Art12 L2000 Art2	-
Kenya	R	R	R	R	R	R	R	R	C2010 Art14 L2011 Secs6-7	2010
Ouganda ~	R^	R^	R^	R^	R^	R^	R^	R^	C1995(2005) Art10 L1999(2009) Sec12	1967
Rwanda	R	R	R	R	R	R	R	R	L2008 Art6	2004
Soudan du Sud	R^	R^	R^	R^	R^	R^	R^	R^	C2011 Art45(1) L2011 Sec8(3)	2011
Tanzanie ^a	-	-	-	-	Rx1	Rx1	Rx1	Rx1	L1995 Secs5-6	1995
n/d	Non disponible.									
!!	Conflit entre la loi et la constitution et/ou d'autres textes législatifs – les dispositions constitutionnelles sont mentionnées ici, sauf si elles ne donnent que des principes généraux et que les règles détaillées sont établies dans la législation.									
R	L'enfant a la nationalité d'origine de plein droit.									
C	Peut demander la nationalité en suivant une procédure administrative (y compris l'enregistrement obligatoire de la naissance, avec l'établissement de la filiation ou l'enregistrement auprès des autorités consulaires).									
*	La mère transmet automatiquement la nationalité uniquement si le père est de nationalité inconnue ou apatride, ou si le père ne reconnaît pas l'enfant.									
Rx1	Tout enfant né en dehors du pays a la nationalité de plein droit uniquement si l'un des parents est à la fois un ressortissant et est né dans le pays.									
^	Droits à la nationalité issus des grands-parents: naissance dans le pays ou en dehors, si l'un des grands-parents est un ressortissant (Ouganda) ou l'un des arrière-grands-parents est né au Soudan du Sud (Soudan du Sud).									
~	Discrimination raciale, religieuse ou ethnique dans le Code de la nationalité. En Ouganda, tout enfant né dans le pays n'a la nationalité que si l'un des parents a la nationalité d'origine – ce qui suppose l'appartenance à l'un des communautés autochtones figurant à l'annexe 3 de la Constitution.									
a	En Tanzanie, le jus soli est appliqué : la loi ne prévoit pas de façon explicite la nationalité basée sur la filiation pour les personnes nées sur le territoire ; toutefois, l'interprétation de la loi signifie que tout enfant né en Tanzanie, dont l'un des parents a la nationalité tanzanienne, est également un ressortissant tanzanien.									

Les enfants adoptés

Les enfants adoptés dans un autre pays peuvent être à risque d'apatridie faute de disposition légale leur permettant d'acquérir la nationalité. C'est le cas au Soudan du Sud et en Tanzanie, où il n'existe pas de disposition dans les textes législatifs sur la nationalité concernant l'acquisition de la nationalité par des enfants adoptés (même si en Tanzanie, il y a une possibilité de naturalisation pour les « enfants mineurs » d'un ressortissant, qui pourrait être utilisée pour les enfants adoptés).²⁵ Au Burundi, au Kenya et en Ouganda, il y a une disposition pour l'acquisition sur demande ;²⁶ tandis qu'au Rwanda, l'acquisition de la nationalité est automatique, si la procédure d'adoption légale aboutit.²⁷ En Ouganda, la loi instaure un blocage au niveau des procédures pour l'acquisition de la nationalité, car les procédures d'enregistrement requièrent un serment d'allégeance, qu'un enfant n'est pas légalement habilité à prononcer.²⁸ Un grand nombre d'enfants adoptés par une autre famille dans la région risquent de ne pas suivre les procédures

²⁵ *Tanzania Citizenship Act 1995*, Section 10.

²⁶ *Loi No. 1-013 du 18 juillet 2000 portant réforme du code de la nationalité burundaise*, Article 5 ; *Kenya Citizenship and Immigration Act 2011*, Section 14 ; Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 11 et *Uganda Citizenship and Immigration Control Act 1999*, Section 13(2).

²⁷ *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Article 12.

²⁸ Contribution à l'atelier d'Arusha workshop, 20 mars 2017.

d'adoption officielles jusqu'au bout, mais d'être hébergés au sein de la famille élargie. Dans la plupart des cas, cela n'entraînera pas, à l'heure actuelle, de problèmes pour leurs papiers au moment où ils atteindront l'âge adulte ; toutefois, il est important qu'avec l'officialisation croissante des critères d'identification (y compris les tentatives pour mettre en place des registres complets de l'état-civil), leur situation soit prise en compte et des procédures créées pour s'assurer que ces enfants ne sont pas menacés d'apatridie et de défaut d'identification.

Nationalité basée sur le mariage

Le motif le plus courant d'acquisition de la nationalité pour les adultes est le mariage. Dans la plupart des pays, le mariage avec un ressortissant permet au conjoint d'acquérir la nationalité soit automatiquement, soit selon des termes plus favorables d'enregistrement (dans les pays du *common law*) ou par option/déclaration (dans les pays de droit civil). En Afrique de l'Est, le Burundi et la Tanzanie n'autorisent toujours pas les femmes à transmettre leur nationalité à leurs époux étrangers, tandis que le Kenya applique des conditions inhabituelles à l'acquisition de la nationalité par mariage, au-delà du mariage et d'une période de résidence. Même si la loi est désormais non discriminante, dans la pratique, le Kenya applique toujours des normes plus élevées de contrôle dans l'acquisition de la nationalité par les époux des femmes kenyanes que pour les femmes mariées à des hommes kenyans.²⁹ La plupart des textes législatifs rendent également ces règles applicables à ceux dont le conjoint est décédé pendant leur mariage.

²⁹ Contribution à l'atelier d'Arusha workshop, 20 mars 2017.

Tableau 3 : Droit à transmettre la nationalité à son conjoint

PAYS	Nationalité par mariage	Durée de résid. (le cas échéant) *	Durée du mariage (le cas échéant)	Niveau discrétionnaire	Disposition(s) légale(s)	Année d'égalité
Burundi	w			Déclaration	L2000 Arts4, 10-12	-
Kenya	=		7 ans	Sur demande, soumis à des conditions dont un casier judiciaire	C2010 Art15(1) L2011 Secs11-12	2010
Ouganda	=		5 ans	Enregistrement sur demande	C1995(2005) Art12(2)(a) L1999(2009) Sec14(2)(a)	1995
Rwanda	=		3 ans	Possibilité d'acquisition sur demande	L2008 Art11	2004
Soudan du Sud	=	5 ans		Possibilité d'acquisition sur demande	L2011 Sec13	2011
Tanzanie	w			Acquisition sur demande	L1995 Sec11	-
* Si la durée de la résidence est notée, elle concerne la période après le mariage.						
= Égalité des droits pour les hommes et les femmes dans la transmission de la nationalité.						
w Seules les femmes étrangères peuvent acquérir la nationalité sur la base du mariage avec un ressortissant.						

La double nationalité

La double nationalité est autorisée par la loi dans la plupart des cas au Burundi (depuis 2000), au Kenya (depuis 2010), au Rwanda (depuis 2003), au Soudan du Sud (depuis 2011) et en Ouganda (depuis 2009). En Ouganda, toutefois, la double nationalité n'est autorisée qu'avec la permission des autorités, tandis qu'au Kenya, ne pas signaler sa double nationalité aux autorités est un délit passible d'emprisonnement et/ou d'une amende.

La double nationalité n'est pas autorisée pour les adultes en Tanzanie ; de récents débats constitutionnels ont rejeté l'inclusion de ce changement dans un nouveau projet de constitution, mais les discussions sur la question se poursuivent.

Les dispositions de l'Ouganda sur la double nationalité, amendées en 2009, sont extrêmement complexes et peuvent permettre la mise en place de conditions significatives pour pouvoir avoir la double nationalité. La triple nationalité n'est pas autorisée et la double nationalité doit être autorisée par l'autre pays. L'Ouganda se distingue également en réservant la double nationalité aux adultes ; même les enfants nés et résidents en Ouganda jusqu'à leur majorité et qui ont une autre nationalité doivent demander la nationalité ougandaise une fois adultes, comme n'importe quel étranger ;³⁰ une disposition plus classique, interdisant la double nationalité, comme en Tanzanie, prévoit la possibilité pour les mineurs d'avoir deux nationalités jusqu'à leur majorité, où il y aura une période pendant laquelle ils devront choisir l'une ou l'autre. La loi prévoit d'autres critères applicables aux personnes qui veulent obtenir la naturalisation et souhaitent conserver leur autre nationalité, conditions qui ne sont pas appliquées à ceux qui avaient la nationalité ougandaise d'origine mais obtiennent la naturalisation d'un autre pays.³¹

Les amendements ont établi une liste de fonctions officielles qui ne peuvent être détenues par des personnes ayant la double nationalité.

De même, la Constitution kenyane de 2010, au moment de la levée de l'interdiction générale de la double nationalité, a introduit l'interdiction de la double nationalité pour les fonctionnaires, y compris le

³⁰ Les dispositions autorisant la double nationalité concernent les personnes qui ont volontairement acquis une autre nationalité, pas celles qui sont nées avec deux nationalités.

³¹ *Citizenship and Immigration Control Act 1999*, amendée en 2009, Section 19 A-G.

Président et le Vice-président.³² Dans la pratique, le Kenya exige que la double nationalité soit accordée par l'autre pays concerné avant de l'autoriser, bien que ce ne soit pas stipulé dans la législation.³³

Tableau 4: Les pays qui autorisent et ceux qui interdisent la double nationalité pour les adultes

PAYS	Double nationalité autorisée pour les adultes ?			Restrictions d'accès à certaines fonctions officielles	Dispositions juridiques applicables
	Oui	Moyennant autorisation	Non		
Burundi	x				L2000 Art21
Kenya		x		Pas de double nationalité pour les membres de la fonction publique ou des forces armées ; le Président et le Vice-président ne sauraient faire allégeance à un État étranger	C2010 Arts15(4),16,78,99,137&148 L2011 Sec8
Ouganda		x		Liste des postes pour lesquels la double nationalité n'est pas autorisée, dont le Président, Vice-Président, Premier ministre, Membres du Cabinet ministériel, chefs des services de sécurité	C1995(2005) Art15 L1999(2009) Secs15-19,19A-G & Schedule 5
Rwanda	x			Le Président, le Président du Sénat, le Président du Parlement, le Président de la Cour suprême ne peuvent avoir une autre nationalité	C2003(2015) Arts 25,66,99&153 L2008 Art3
Soudan du Sud	x				C2011 Art45(5)&(6) L2011 Secs10&15
Tanzanie			x		L1995 Sec7

Naturalisation basée sur la résidence de longue durée

Tous les États de la CAE autorisent en principe l'acquisition de la nationalité sur décision des autorités publiques, après demande de la personne résidente de longue durée dans le pays et moyennant d'autres critères à remplir. La durée de résidence varie de cinq ans au Rwanda (la durée la plus courante dans les autres pays africains) à 20 ans en Ouganda (10 ans pour les conjoints et certaines autres personnes) ; toutefois, d'autres conditions à remplir peuvent être plus importantes que la durée de résidence.

Dans les pays du Commonwealth, il existait initialement une distinction entre l'acquisition de la nationalité par enregistrement que toute personne remplissant les conditions prévues par la loi pouvait acquérir, sur demande, la nationalité, et l'acquisition par voie de naturalisation qui relevait du pouvoir discrétionnaire des autorités.

Cette distinction perdure en Ouganda, où la Constitution prévoit quatre catégories de personnes qui pourront faire une demande d'enregistrement : les personnes nées en Ouganda et y résidant depuis 1962, dont les parents ne sont ni des réfugiés ni des diplomates ; les conjoints de ressortissants ; les personnes qui ont « légalement et volontairement émigré en Ouganda » et qui y vivent depuis au moins 10 ans (ou « toute autre durée fixée par le Parlement » : entre 1999 et 2009, la loi fixait une durée de 20 ans, avant

³² Constitution du Kenya de 2010, Articles 78 et 137.

³³ Contribution à l'atelier d'Arusha, 20 mars 2017.

de revenir à une période de 10 ans) ; et « toute personne qui, au moment de l'adoption de la Constitution, vivait en Ouganda depuis au moins deux ans ». ³⁴ La constitution permet également au Parlement de fixer les règles relatives à la naturalisation et la Loi de 1999 (dernièrement amendée en 2009) dite *Citizenship and Immigration Act* détermine les conditions applicables, sur la base de 20 ans de résidence et d'autres critères. ³⁵ La durée de résidence s'applique une fois que la personne est adulte, ³⁶ ce qui constitue une limite importante pour les enfants de parents enregistrés ou naturalisés (qui n'obtiennent pas la nationalité par cette procédure, ni automatiquement à la naissance), qui doivent par conséquent attendre d'avoir au moins 38 ans pour pouvoir ne serait-ce que demander la nationalité ougandaise. Les enregistrements et les naturalisations en Ouganda sont déterminés par la Commission nationale sur la nationalité et l'immigration désignée par le Président, qui exerce un pouvoir discrétionnaire mais sur la base des dossiers soumis par le Département de l'Immigration. ³⁷

Au Kenya et en Tanzanie, cette distinction entre l'enregistrement et la naturalisation a été supprimée. Ce qui entretient encore plus la confusion, toute acquisition après la naissance est appelée enregistrement (« *registration* ») au Kenya, quel que soit le niveau de pouvoir discrétionnaire impliqué. Toute personne peut faire une demande d'enregistrement en tant que ressortissant auprès du Secrétariat du Cabinet, sur la base de sept années de résidence et de plusieurs autres critères. ³⁸ En Tanzanie, en revanche, la naturalisation est le seul terme utilisé dans la législation, même en cas d'acquisition en vertu de la loi par une femme étrangère mariée à un Tanzanien ; l'acquisition par voie de naturalisation pour d'autres motifs que le mariage est basée sur une période de résidence de huit ans et d'autres critères, et relève du pouvoir discrétionnaire du ministre des Affaires internes.

Au Soudan du Sud et au Burundi, la naturalisation – sur la base d'une durée de résidence de dix ans dans chaque cas, relève du pouvoir discrétionnaire du Président. Au Rwanda, une demande peut être faite au bout de cinq ans de résidence et l'acquisition relève de la décision du Directeur-général du département du gouvernement chargé de l'immigration.

Il existe en général d'autres conditions à remplir pour l'acquisition de la nationalité par voie de naturalisation, comme une « bonne conduite » et un casier judiciaire vierge ; une connaissance d'une langue nationale ; une capacité à faire une contribution à la société et certains critères de santé ou financiers (voir Tableau 5). Cela laisse une marge de discrétion assez large dans le processus pour décider si une personne répond aux critères. Les conditions liées à la santé, parfois formulées comme une exigence que le demandeur ne soit pas une « charge » pour le pays concerné, constituent le plus souvent une violation de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Certains pays instaurent également des restrictions sur le rôle que les ressortissants ayant une double nationalité ou naturalisés peuvent occuper dans la vie publique (voir l'avant-dernière colonne du Tableau 5). Au Burundi et au Kenya, les textes de loi sur la nationalité imposent une période d'attente de 10 ans avant que les citoyens naturalisés puissent occuper certaines fonctions. Les interdictions prévues par la constitution concernant la fonction de président pour les citoyens naturalisés existent dans l'ensemble des six pays. Au Rwanda, le critère selon lequel au moins l'un des deux parents du Président devait également avoir la nationalité d'origine a été supprimé en 2015 dans les amendements à la Constitution ; dans le même temps, les critères portant sur la nationalité d'origine ont été introduits pour le Président du Sénat, le Président du Parlement et le Président de la Cour suprême.

³⁴ Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 12.

³⁵ *Uganda Citizenship and Immigration Control Act 1999*, amendée en 2009, Sections 16 et 25.

³⁶ La résidence en Ouganda en tant qu'ayant-droit ou étudiant n'est pas prise en compte dans la durée de résidence pour la déclaration/l'enregistrement ou la naturalisation (*Uganda Citizenship and Immigration Control Act 1999*, Section 25).

³⁷ Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 16.

³⁸ Constitution du Kenya de 2010, Articles 15 et 18 ; *Kenya Nationality and Immigration Act o. 12 2011*, Section 15, prévoyant notamment comme critère « la résidence dans le cadre d'une autorisation valable » et « la détermination, avec un critère objectif, que le demandeur a fait ou est capable de faire une contribution substantielle au progrès ou à l'avancement d'un domaine de développement national au Kenya ».

Naturalisation des réfugiés

L'UNHCR estime qu'il existe trois « solutions durables » pour les personnes ayant traversé une frontière internationale afin de trouver refuge et de fuir des persécutions ou la guerre civile : le rapatriement volontaire, l'intégration locale dans le premier pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers. Même si le rapatriement volontaire vers leur pays d'origine est généralement considéré par les agences nationales et internationales comme la meilleure issue pour les réfugiés, il peut être impossible en raison de l'insécurité qui perdure dans leur pays d'origine. La réinstallation dans un pays tiers n'est possible que pour une toute petite minorité des personnes concernées.

La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés stipule que « Les États Contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés », ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire les taxes et les frais de cette procédure (Article 34). La Convention de 1969 de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ne contient pas de disposition similaire sur la naturalisation, mais son Article II.1, selon lequel les pays d'accueil doivent s'engager à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour « assurer l'établissement » des réfugiés qui ne sont pas en mesure de retourner chez eux, peut être interprété de la même manière. L'ensemble des pays de la CAE sont parties à la Convention sur les réfugiés en Afrique et tous, à l'exception du Soudan du Sud, sont parties à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (l'adhésion était imminente au moment de la publication de la présente étude).

Des dizaines de milliers de personnes vivent dans les pays de la CAE dans des situations de réfugiés de longue durée— définies par l'UNHCR comme les personnes qui se trouvent dans leur pays d'accueil depuis plus de cinq ans³⁹ – sans perspective immédiate de mise en œuvre de solutions durables. Dans la pratique, malgré certaines exceptions, comme la proposition de la Tanzanie d'offrir la naturalisation aux réfugiés de longue durée du Burundi (voir encadré pp. 77-78), il n'existe bien souvent aucune possibilité de convertir le statut de réfugié en un statut juridique plus permanent, que ce soit la résidence permanente ou la nationalité.

La Constitution ougandaise de 1995 exclut les réfugiés de la procédure simplifiée d'enregistrement en tant que ressortissant existant pour les personnes résidant dans le pays depuis l'indépendance ; elle limite également les demandes de nationalité non discrétionnaires par voie d'enregistrement, sur la base de dix années de résidence pour les personnes qui ont émigré « légalement et volontairement » en Ouganda après cette date. La constitution s'en remet à la législation pour la mise en place des règles sur la naturalisation discrétionnaire basée sur la résidence de longue durée.⁴⁰ La Loi de 2006 sur les réfugiés stipule que le droit normal s'applique à la naturalisation des réfugiés, ce qui représente un changement par rapport à la Loi de 1960 sur le contrôle des réfugiés étrangers, qui avait exclu toute période passée en Ouganda en tant que réfugié au titre du décompte de la durée de résidence aux fins de naturalisation.⁴¹ Cependant, certaines ambiguïtés persistantes ont amené des fonctionnaires ougandais à interpréter la loi comme signifiant que les réfugiés ne pouvaient être naturalisés. En fait, en 2011, les formulaires et les procédures utilisés faisaient toujours référence à la Loi de 1964 sur la nationalité abrogée depuis longtemps, à présent hors d'usage.⁴² En 2005, la Cour constitutionnelle a confirmé l'interprétation selon laquelle les réfugiés n'avaient pas droit à la procédure facilitée d'enregistrement, quand bien même elle

³⁹ Protracted Refugee Situations, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, EC/54/SC/CRP.14, 10 juin 2004; Conclusion on Protracted Refugee Situations, No. 109 (LXI) – 2009, UNHCR ExCom Conclusions, 8 décembre 2009.

⁴⁰ Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 12(1), 12(2)(b) et 13.

⁴¹ *Uganda Control of Alien Refugees Act 1960*, Article 18; *Uganda Refugee Act 2006*, Article 45.

⁴² Samuel G Walker, *From refugee to citizen? Obstacles to the Naturalisation of Refugees in Uganda*, Kampala: Refugee Law Project, 2011.

a indiqué (mais pour des raisons techniques non précisées dans le jugement) qu'elle les considérait comme pouvant prétendre à la naturalisation.⁴³

⁴³ *Centre for Public Interest Law Ltd and Salima Namusobya v. Attorney General*, Constitutional Petition No. 34 of 2010, jugement du 6 octobre 2015. La Cour constitutionnelle a autorité pour interpréter la Constitution, et a noté qu'elle n'avait pas mandat pour interpréter la loi contenant les dispositions sur la naturalisation.

Tableau 5: Le droit d'acquérir la nationalité par naturalisation

PAYS	Durée de résidence	Langue / critères d'ordre culturel	Personnalité	Renonciation à une autre nationalité	Santé / revenu	Autres conditions ¹	Inclusion des enfants mineurs ?	Limites des droits à la naturalisation ²	Disposition juridique
Burundi	10 ans / 5 ans pour le mari	Attachement au Burundi et « assimilation dans la communauté des citoyens burundais »	Bonne vie et mœurs ; aucune condamnation pour « crime » ou « délit »	Non	-	Une exception peut être accordée en ce qui concerne la durée de résidence en cas de « services exceptionnels » rendus au Burundi	Oui, automatiquement	Le Président doit avoir la nationalité d'origine ; ou il faut un délai de dix ans avant qu'il puisse être élu	C2005 Art97 L2000 Arts3&7-9
Kenya	7 ans	« Connaissance suffisante du Kenya et des droits et devoirs des citoyens » ; pouvoir comprendre et parler kiswahili ou un dialecte local	Aucune condamnation à plus de 3 ans d'emprisonnement	Non	« Comprendre la nature de la demande » ; ne pas avoir fait faillite	La personne a été estimée « capable de faire une contribution substantielle au progrès ou à l'avancement du développement national du Kenya »	Oui, sur demande	Le Président et le vice-président doivent avoir la nationalité d'origine ; dans le cas contraire, il faut un délai de dix ans avant de pouvoir être élu au Parlement	C2010 Arts99&137 L2011 Secs13&22
Rwanda	5 ans	Respect de la culture rwandaise et patriotisme	Bonne vie et mœurs ; aucune condamnation à plus de 6 mois d'emprisonnement	Non	Ne pas être une charge pour l'État	Être propriétaire « d'activités durables au Rwanda » ; ne pas être impliqué dans une idéologie de génocide ; ces conditions peuvent être levées pour les personnes « d'intérêt » pour le Rwanda	Oui, automatiquement	Le Président, le Président du Sénat, le Président du Parlement, le Président de la Suprême Court doivent avoir la nationalité d'origine	C2003(2015) Arts 25,66,99&153 L2008 Arts5&13-17
Soudan du Sud	10 ans	-	Pas de condamnation pour malhonnêteté	-	Être sain d'esprit (si la personne n'est pas saine d'esprit, la demande peut être faite par un parent ou un tuteur)	Ces conditions peuvent être levées pour les personnes ayant servi l'intérêt national	Oui, sur demande	Le Président doit avoir la nationalité d'origine	C2011 Art98 L2011 Secs10-11
Tanzanie	8 ans	Connaissances suffisantes du kiswahili ou de l'anglais	Bonne réputation	Oui	-	Concernant la contribution éventuelle, pouvoir être un ressortissant approprié ; les enfants nés en dehors du pays de père qui a la nationalité d'origine peuvent être naturalisés sans autres conditions	Sur demande séparée	Le Président doit avoir la nationalité d'origine	C1977(1995) Art39 L1995 Secs8-10, & 2 nd Schedule
Ouganda ^a	10 ans Déclaration: si elle est « légale et volontaire »	-	-	Dans certains cas	-	Des conditions supplémentaires importantes s'appliquent pour les personnes qui veulent avoir la double nationalité	Non	Le Président doit avoir la nationalité d'origine	C1995(2005) Art12(2)(b)&102 L1999(2009) Secs14(2)(b),15,19,19B &19C
	20 ans Naturalisation : si elle n'est pas « légale et volontaire »	Connaissance suffisante « d'une langue vernaculaire spécifiée » ou de l'anglais	Bonne réputation	Dans certains cas	-	La demande peut être refusée si « le dossier d'immigration comporte des incohérences susceptibles de remettre en question son attitude » ; des conditions supplémentaires importantes s'appliquent pour les personnes qui veulent avoir la double nationalité	-	-	C1995(2005) Art13 L1999(2009) Secs16&19,19A,19C
1. La plupart des pays exigent que la personne soit adulte, soit un résident habituel et actuel, et avoir l'intention de le rester pour avoir la naturalisation ; ces dispositions ne sont pas indiquées ici.									
2. Dispositions contenues dans le Code/les lois sur la nationalité, ou la constitution (sans compter le code électoral).									
^a L'Ouganda a des distinctions particulièrement complexes entre la déclaration et la naturalisation qu'il est difficile d'indiquer dans le formulaire du tableau ; d'autres conditions significatives s'appliquent si la personne souhaite avoir la double nationalité. La Constitution de 1995 prévoit 10 ans de résidence pour l'acquisition de la nationalité par déclaration « ou toute autre durée fixée par le Parlement » ; depuis 2009, la législation impose également une durée de résidence de 10 ans.									

Au Kenya, une Loi sur les réfugiés - adoptée en 2006 - a permis au pays de s'aligner essentiellement sur les normes internationales en matière de protection des réfugiés : même si la loi n'a pas explicitement donné aux réfugiés le droit de travailler, ils peuvent demander un permis de travail dans la pratique. La loi ne contenait pas de disposition explicite sur la naturalisation des réfugiés.⁴⁴ La Constitution de 2010 et la Loi de 2011 dite Kenya Citizenship and Immigration Act n'ont instauré aucun obstacle de principe à l'accès à la nationalité pour les réfugiés. Toutefois, dans la pratique, les procédures de naturalisation ne sont pas accessibles.

En Tanzanie, la Loi dite Refugees Act (No. 9 de 1998) ne prévoit pas spécifiquement la naturalisation, mais il n'y a pas d'exclusion des réfugiés dans la Loi de 1995 dite Citizenship Act.

Procédures temporaires spéciales en matière de naturalisation au Kenya

La Loi de 2011 dite Kenya Citizenship and Immigration Act, adoptée conformément aux stipulations de la constitution de 2010, prévoyait également des procédures temporaires spéciales permettant aux personnes résidant au Kenya depuis 1963 et à leurs descendants de s'enregistrer comme ressortissants.

Les Sections 15, 16 et 17 de ladite loi stipulaient que les personnes vivant au Kenya sans interruption depuis le 12 décembre 1963 étaient considérées comme des résidents légaux et avaient droit à demander à être enregistrés comme ressortissants. Bien que la loi ait fait une distinction entre les « apatrides » (décrits comme des personnes sans « lien pertinent avec la nationalité d'un État reconnu ») et les « migrants » (personnes « ayant volontairement migré au Kenya avant la date du le 12 décembre 1963), il n'y avait pas vraiment de distinction entre ces deux catégories. Ce droit n'est toutefois ouvert aux « migrants » que s'ils possèdent un passeport ou une pièce d'identité d'un autre pays ; en revanche les deux catégories sont soumises aux mêmes conditions, notamment « la connaissance suffisante du kiswahili ou d'un dialecte local » et un casier judiciaire vierge. L'enregistrement relève d'une décision discrétionnaire et n'est pas un droit. Les enfants adultes des personnes susceptibles de faire valoir ces droits à l'enregistrement en vertu de ces dispositions peuvent également être admissibles à l'enregistrement de la nationalité s'ils sont nés et résident au Kenya et n'ont pas de papiers d'identité d'un autre pays, en remplissant les mêmes conditions que leurs parents.

Ces procédures sont mises en place depuis cinq ans (expiration fin août 2016), avec la possibilité d'une prolongation pour trois années supplémentaires ; cette prolongation a été accordée en octobre 2016, jusqu'en août 2019 (voir infra, sous la rubrique sur le Kenya, notamment au sujet des Makondé).⁴⁵ Les amendements adoptés en 2012 ont permis au Secrétaire de Cabinet, "pour motifs suffisants", de lever les conditions selon lesquelles les demandeurs ne doivent pas avoir de papiers d'identité d'un autre pays, s'ils étaient arrivés dans le pays avant 1963, dans la mesure où ils répondent aux autres critères.⁴⁶

⁴⁴ Kenya Refugee Act 2006.

⁴⁵ Legal Notice 178, Kenya Citizenship and Immigration Act: Extension of Time, 4 octobre 2016.

⁴⁶ Kenya Citizenship and Immigration Control Act 2011, Sections 15, 16 and 17, amendée par la loi statutaire (et ses divers amendements) Act No. 12 de 2012; voir également Kenya Citizenship and Immigration (Amendment) Regulations 2016.

La perte et la déchéance de nationalité

Le Burundi, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda interdisent la perte de nationalité pour les ressortissants ayant la nationalité d'origine contre leur volonté, que cela entraîne ou non leur apatridie. La Tanzanie, cependant, prévoit la perte automatique de la nationalité d'origine en cas d'acquisition d'une autre nationalité.⁴⁷ Le Soudan du Sud est le seul de ces six pays à prévoir la déchéance de nationalité pour les citoyens d'origine, dans les cas où ils « se sont inscrits pour servir ou continuent de servir un pays étranger ennemi ». Cette disposition législative est en contradiction avec la constitution provisoire, qui stipule que seuls les ressortissants naturalisés peuvent être déchus de leur nationalité.⁴⁸

La déchéance de la nationalité d'une personne naturalisée est généralement plus facile selon les termes de la loi. Les six pays de la CAE prévoient la privation de la nationalité d'une personne ayant eu la nationalité par naturalisation à l'âge adulte dans certaines circonstances, comme la condamnation pour trahison ou crime similaire contre l'État ; une condamnation pour des chefs d'accusation moins graves, ou un jugement selon lequel la nationalité a été acquise par fraude ou fausse déclaration. La Tanzanie et l'Ouganda ajoutent une clause "fourre-tout" autorisant la déchéance pour « déloyauté » ou pour le « bien public ». La Tanzanie a également une disposition basée sur l'Article 7 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie (et la législation britannique au moment de l'indépendance dans les années 1960) autorisant la déchéance de nationalité pour toute personne naturalisée qui est restée en dehors du pays pendant une période prolongée (cinq ans pour la Tanzanie, même si la Convention prévoit sept ans) et qui n'a pas averti les autorités de son intention de conserver sa nationalité.⁴⁹

Aucun État Partenaire de la CAE n'accorde de protection contre l'apatridie dans les cas de déchéance. Le Rwanda prévoit une protection partielle, n'autorisant l'apatridie que si la nationalité a été acquise frauduleusement.⁵⁰

Il est plus courant de voir des autorités administratives refuser la délivrance ou le renouvellement, ou annuler un passeport ou une autre pièce d'identité, que de les voir entreprendre des procédures en bonne et due forme en vue de la déchéance de la nationalité. Le statut juridique des personnes dont le passeport a été annulé est souvent mis en doute.

⁴⁷ *Tanzania Citizenship Act 1995*, Section 7.

⁴⁸ *South Sudan Nationality Act 2011*, Section 15. La Constitution provisoire (Article 45(4)) précise que : « La nationalité et la naturalisation seront régies par la loi ; aucun ressortissant naturalisé ne sera déchu de sa nationalité autrement que dans le respect de la loi ». Cela implique que seuls les ressortissants naturalisés peuvent être déchus de la nationalité.

⁴⁹ *Tanzania Citizenship Act 1995*, Section 15(2)(d)

⁵⁰ *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Article 19.

Tableau 6: Les critères de perte ou de déchéance de la nationalité

COUNTRY	Double nationalité	Nationalité d'origine		Nationalité acquise par naturalisation							Protection contre l'apatridie	Dispositions juridiques
	Acquisition d'une autre nationalité	Travail pour/agit comme un ressortissant d'un autre État	Crime contre l'État	Travail pour un État étranger (dans l'armée notamment)	Fraude / fausse déclaration	Crime contre l'État	Crime de droit commun	Comportement déloyal	Résidence en dehors du pays	Limite de temps pour la déchéance		
Burundi				x	x							L2000 Art30-34
Kenya	(x)				x	x	x					C2010 Art17 L2011 Secs19(4)&21
Ouganda	(x)			x	x	x	x	x				C1995(2005) Arts14-15 L1999(2009) Secs17-20
Rwanda					x	x						C2003(2015) Art25 L2008 Arts18-21
Soudan du Sud !!		x		x	x	x						C2011 Art45 L2011 Sec15
Tanzanie	x*	x			x	x	x	x	x			L1995 Secs7,13-17
(x) L'autorisation du gouvernement est requise pour la double nationalité.												
* La double nationalité est autorisée pour les enfants qui ont acquis leurs deux nationalités d'origine												
!! Contradiction entre la législation et la constitution.												
Zone grisée. Les ressortissants d'origine ne peuvent perdre leur nationalité.												

Renonciation et recouvrement

Si l'ensemble des textes législatifs des pays de la CAE contiennent des dispositions permettant à toute personne de renoncer à sa nationalité, le niveau de discrétion accordé au pouvoir exécutif lui permettant de refuser la renonciation varie considérablement. L'incapacité à renoncer à la nationalité peut empêcher une personne d'acquérir la nationalité d'un autre pays avec lequel elle a davantage de liens. Au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, la permission peut être refusée dans certaines circonstances ; au Soudan du Sud, la renonciation ne peut se faire que sur décret présidentiel.

Il est important que les dispositions en matière de renonciation prévoient une protection contre l'apatridie, afin qu'une personne ne puisse renoncer afin d'acquérir une autre nationalité et se retrouver ensuite apatride si la naturalisation lui est refusée par l'autre pays. Il n'existe pas de telles protections au Soudan du Sud et en Tanzanie, et le problème est compliqué encore davantage par l'absence de dispositions pour le recouvrement de la nationalité (sauf dans le cas de la Tanzanie, pour les femmes qui ont divorcé d'un mari étranger).

Tableau 7: Renonciation et recouvrement

PAYS	Renonciation		Recouvrement	Dispositions juridiques
	Conditions applicables	Protection contre l'apatridie		
Burundi	Par déclaration	Oui	En cas de perte pour cause de double nationalité	L2000 Arts30-32&38-41
Kenya	Par déclaration ; le Secrétaire de Cabinet peut ne pas révéler que le Kenya est en guerre avec un autre pays, ou si ce n'est pas dans l'intérêt du Kenya de le faire.	Oui	En cas de perte pour cause de double nationalité ; sur demande	L2011(2014) Secs10&19
Ouganda	Par déclaration ; peut être refusée si le pays de l'autre nationalité est en guerre avec l'Ouganda ou contraire à la politique publique	Oui	En cas de perte pour cause de double nationalité et d'absence d'impact négatif sur l'ordre public et la sécurité	L1999(2009) Secs19G&20
Rwanda	Notification au directeur-général ; ne doit pas compromettre les lois du Rwanda ni servir aux lois sur les réfugiés	Oui	En cas de perte pour cause de double nationalité, impossible pour les citoyens naturalisés ou ceux expulsés pour menace à la sécurité	L2008 Arts18,22-24
Soudan du Sud	Par décret présidentiel	Non	Pas de disposition	L2011 Sec15
Tanzanie	Par déclaration ; le ministre peut ne pas révéler que le pays est en guerre avec un autre pays si c'est contraire à la politique publique	Non	Pas de disposition	L1995 Sec13

La plupart des règles sur la réacquisition prévoient des dérogations pour « circonstances exceptionnelles » qui ne sont pas mentionnées ici

Procédures

C'est en ce qui concerne les procédures relatives à l'acquisition et la déchéance de nationalité que les différences entre les six États Partenaires de la CAE sont peut-être les plus marquées. Les codes de la nationalité du Rwanda et du Burundi, conformément à leur tradition de droit civil, prévoient le règlement des questions liées à la nationalité par les tribunaux et la mise en place de procédures de traitement de ces demandes. En ce qui concerne le Rwanda, dans le cadre d'une procédure qui doit être considérée comme une meilleure pratique, il est en outre prévu que la déchéance de nationalité sera déterminée par un tribunal sur demande du Procureur de l'État.⁵¹

Dans les trois anciens protectorats ou colonies britanniques, en revanche, le pouvoir discrétionnaire des autorités exécutives entourant l'accès à la nationalité qui existait traditionnellement en Grande-Bretagne a continué à constituer le cadre de base de la législation. Seul l'Ouganda s'est un peu écarté de ce pouvoir discrétionnaire en créant la Commission sur la nationalité et l'immigration, chargée de la déclaration et de la naturalisation ; même ainsi, l'appel des décisions de la Commission relève du ministre, et c'est uniquement après cette étape que les appels arrivent à un tribunal supérieur.⁵² En vertu de la Constitution, toutefois, toute demande d'appel peut être faite à n'importe quel stade en cas de décision inéquitable ou injuste.⁵³

⁵¹ *Loi 1/013 du 18 juillet 2000 portant réforme du code de la nationalité burundaise*, Chapitre VI; *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Article 20 et Title VIII.

⁵² *Uganda Citizenship and Immigration Control Act 1999*, Sections 7, 10 et 16.

⁵³ Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 42 : « Right to just and fair treatment in administrative decisions ».

Au Kenya, la Constitution de 2010 et la législation de 2011 instaurent des procédures de protection plus régulières qu'auparavant – notamment en indiquant que la décision du secrétaire de Cabinet de priver une personne de sa nationalité sera argumentée et pourra faire l'objet d'un appel devant la Haute Cour – mais le cadre de base reste hautement discrétionnaire. Une proposition de mise en place d'un « Tribunal kenyan des appels pour les ressortissants et les étrangers », notamment à travers des projets de loi ébauchés, n'a pas été adoptée dans la version finale de la Loi dite *Citizenship and Immigration Act*.⁵⁴

En Tanzanie, le Code de la nationalité stipule que « le ministre ne sera pas tenu de donner les raisons de l'attribution ou du refus de toute demande en vertu de la présente Loi et la décision prise par le ministre en application de cette Loi ne fera l'objet d'aucun appel ou d'aucune autre recours devant un tribunal ». ⁵⁵ Ces dispositions ont été jugées être en violation des normes des droits de l'homme par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, dans son jugement de mars 2018 dans l'affaire *Anudo Ochieng Anudo v. Tanzanie*.⁵⁶

Le Soudan du Sud met aussi en place un cadre extrêmement discrétionnaire, malgré la capacité à faire appel des décisions du ministre devant un « tribunal compétent ». ⁵⁷

Identification et protection des apatrides

Seuls l'Ouganda et le Rwanda sont parties à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, y ayant adhéré respectivement en 1965 et 2006. Le 19 septembre 2018, au moment de l'impression du présent rapport, l'Assemblée nationale du Burundi a adopté à l'unanimité un projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention de 1954 et la Convention de 1961 sur la réduction de l'apatride.⁵⁸

Aucun des pays de la CAE n'a de procédure pour l'identification et la mise en place de protection pour les migrants apatrides grâce à la reconnaissance du statut d'apatride.

⁵⁴ Projet de loi disponible auprès de l'auteur du présent rapport.

⁵⁵ *Tanzania Citizenship Act 1995*, Section 23. La loi prévoit que toute personne déchu de sa nationalité peut faire appel devant une commission d'enquête, mais les membres de cette commission sont nommés par le ministre chargé des questions relatives à la nationalité.

⁵⁶ *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, App. No. 012/2015, African Court of Human and Peoples' Rights, le jugement du 22 mars 2018, fait l'objet d'une discussion infra dans la section sur la jurisprudence des organes de la Charte africaine des droits de l'homme.

⁵⁷ *South Sudan Nationality Act 2011*, Section 26.

⁵⁸ « Le Burundi adhère aux conventions relatives à l'apatridie », *Radiotélévision Nationale du Burundi*, 20 septembre 2018.

Les lacunes des lois sur la nationalité qui contribuent à l'apatridie

- **Discrimination basée sur le genre**

Lorsque les femmes ne peuvent pas transmettre leur nationalité, celles qui ont des enfants de père étranger (ou apatride ou de nationalité inconnue) ; celles qui ont des enfants en dehors des liens du mariage, ou dont le père abandonne l'enfant ou qui meurt sans laisser de documents relatifs à leur nationalité ou sans obtenir de documents de nationalité pour leurs enfants, ont un risque réel d'avoir des enfants apatrides, notamment s'ils ne vivent pas dans le pays de leur père.

- **Discrimination raciale et ethnique**

La discrimination raciale et ethnique des personnes qui ne sont pas perçues comme appartenant au « bon » groupe racial ou ethnique dans la législation à risque d'apatridie, notamment lorsque cela s'ajoute à la discrimination basée sur le genre et lorsque le père appartient à un groupe exclu.

- **Faiblesse des droits liés à la naissance dans le pays**

Les pays qui prévoient des droits très limités sur la base de la naissance dans le pays – plus particulièrement ceux qui ne prévoient pas de protection pour les enfants nés de parents inconnus, ou pour les enfants dont les parents ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants, ou qui sont apatrides ou de nationalité inconnue – laissent de nombreux enfants menacés d'apatridie. En général, les pays qui n'instaurent aucun accès à la nationalité même si plusieurs générations sont nées successivement dans le pays, et aucun droit sur la base de la naissance dans le pays et de la résidence dans le pays pendant l'enfance (permettant l'accès automatique ou facultatif à la nationalité à la majorité), tendent à avoir d'importantes populations d'apatrides.

- **Double nationalité dont les règles sont difficiles à interpréter**

Lorsque la double nationalité est interdite ou que les règles sont complexes et ne sont pas appliquées de façon uniforme, certaines personnes peuvent se trouver à risque d'apatridie, plus particulièrement celles qui en vertu de la loi ont droit à deux nationalités d'origine, mais n'ont des papiers d'aucun des deux pays.

- **Les dispositions sur les successions d'État qui ont créé l'apatridie**

De nombreux pays font face à des problèmes continus liés à la mauvaise gestion de la nationalité concernant les dispositions législatives transitoires adoptées à l'indépendance.

- **Absence de systèmes pour la protection des apatrides**

Aucun État Partenaire de la CAE n'a de cadre législatif pour l'identification et la fourniture d'un statut d'apatride en tant que mesure temporaire de protection et la facilitation de l'acquisition de la nationalité pour les migrants apatrides.

4. Administration de la nationalité dans la pratique

L'administration des textes législatifs sur la nationalité – notamment les règles fixant les preuves à fournir pour demander la nationalité d'origine, la délivrance d'un document attestant de la nationalité ou l'acquisition de la nationalité à l'âge adulte – est souvent dans la pratique aussi importante que les dispositions législatives de fond pour veiller au respect du droit à la nationalité. Lorsque l'administration de la nationalité est inefficace, corrompue ou discriminatoire, le fait qu'une personne remplisse vraiment les critères prévus par la loi pour l'obtention de la nationalité peut être inutile pour leur capacité à faire valoir ce droit. Dans certains cas, une personne peut découvrir qu'elle n'est pas considérée comme un ressortissant au moment où elle est menacée d'expulsion en tant qu'étranger. Il va sans dire que les pauvres et les analphabètes sont les plus vulnérables.

Enregistrement des naissances

Même si un acte de naissance ne sert généralement pas de preuve de nationalité (il y a des exceptions, au Rwanda par exemple, où un acte de naissance atteste de la nationalité d'origine⁵⁹), l'importance de l'enregistrement de la naissance pour le droit d'acquérir une nationalité est reconnue par l'inclusion des deux droits dans le même article de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.⁶⁰ Cette importance a été réaffirmée par la Commission africaine des experts des droits et du bien-être de l'enfant dans une décision critiquant le Kenya pour son défaut de respect de ces deux droits.⁶¹ L'enregistrement est essentiel pour établir en termes juridiques le lieu de naissance et la filiation, qui à son tour sous-tend le droit à l'attribution ou à l'acquisition de la nationalité des parents ou la nationalité de l'État où l'enfant est né.

L'importance primordiale de l'enregistrement de la naissance dans les textes législatifs relatifs à la nationalité des pays de la CAE n'est pas assez reconnue. Si les lois prévoient généralement le caractère obligatoire de l'enregistrement des naissances, aucune des constitutions ne le stipule expressément sous la forme d'un droit pour tout enfant – même si la constitution de l'Ouganda prévoit que « L'État devra enregistrer toute naissance, tout mariage et tout décès se produisant en Ouganda ».⁶² Seul le Code des enfants de 2008 du Soudan du Sud, dit *Child Act*, instaure que tout enfant a le droit d'être enregistré.⁶³ Au Kenya, la Loi de 2011 dite *Citizenship and Immigration Act* prévoit le droit à un acte de naissance, qui s'applique uniquement aux ressortissants et pas aux enfants; la Loi dite *Births and Deaths Registration Act* rend l'enregistrement des naissances obligatoire, mais n'en fait pas un droit.⁶⁴

Le Cadre juridique général de l'état-civil est toujours inscrit dans les textes législatifs depuis les années 1920 au Kenya et en Tanzanie, même s'il a été amendé à de nombreuses reprises : le cadre initial de ces lois rendait l'enregistrement obligatoire uniquement pour les « Européens et les Asiatiques ». L'enregistrement universel des naissances au Kenya n'a été introduit qu'après l'indépendance et n'inclura l'ensemble du pays qu'à partir de 1971 ; en Tanzanie, l'enregistrement de la naissance des Africains a commencé en 1950 et, comme au Kenya, a été progressivement rendu obligatoire dans tout le pays après l'indépendance. L'ordonnance de 1904 en Ouganda (qui prévoyait aussi l'enregistrement obligatoire uniquement pour les « Européens et les

⁵⁹ *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Article 25. Voir également le *Décret présidentiel No. 21/01 du 27 mai 2009 portant création de la procédure de demande et d'acquisition de la nationalité rwandaise* et note de bas de page 234.

⁶⁰ *Convention relative aux droits de l'enfant*, Article 7; *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Article 6.

⁶¹ *Affaire des enfants nubiens du Kenya*, paragraphe 42.

⁶² Constitution de l'Ouganda de 1995, Article 18.

⁶³ *South Sudan Child Act 2008*, Section 11 (Lois du Soudan du Sud, adoptées par la Constitution provisoire du Soudan du Sud, avant la sécession).

⁶⁴ *Kenyan Citizenship and Immigration Act 2011*, Section 22(1)(g); *Kenya Births and Deaths Registration Act No. 2 of 1928*, et ses amendements (Cap. 149 Laws of Kenya 2012), Section 9.

Asiatiques ») n'est plus en vigueur.⁶⁵ L'enregistrement des naissances a été rendu obligatoire pour tous par la *Loi Births and Deaths Registration Act* de 1970 (entrée en vigueur en 1973) et, en 2015, la nouvelle législation a combiné les fonctions d'enregistrement et d'identification de l'état-civil. Au Rwanda, une nouvelle loi sur les personnes et la famille adoptée en 2016 a permis de créer un cadre législatif intégré pour l'enregistrement de l'état-civil pour la première fois.⁶⁶ Le Code de la famille du Burundi adopté en 1993 met en place un système complet pour l'enregistrement de l'état-civil. En janvier 2018, le Parlement du Soudan du Sud a adopté une nouvelle loi portant création d'un système d'enregistrement de l'état-civil, associé à une autorité statutaire pour la carte nationale d'identité ; cette loi n'avait pas encore reçu l'assentiment du président au moment de la finalisation du présent rapport.⁶⁷

Tableau 8: Taux d'enregistrement des naissances et législation

PAYS	Enregistrement des naissances / possession d'un acte de naissance (% d'enfants de moins de 5 ans) ⁶⁸	Législation ⁶⁹
Burundi	84 / 66 (2016-17)	<i>Décret-Loi No. 1/024 28 avril 1993 portant réforme du Code des personnes et de la famille</i>
Kenya	67 / 24 (2014)	<i>Births and Deaths Registration Act 1928</i>
Ouganda	32 / 20 (2016)	<i>Registration of Persons Act 2015</i>
Rwanda	56 / 3 (2014-15)	<i>Loi No. 14/2008 du 04/6/2008 régissant l'enregistrement de la population et la délivrance des cartes d'identité nationale</i> <i>Loi No. 32/2016 du 28/08/2016 régissant les personnes et les familles</i>
Soudan du Sud	35 / 10 (2010) ⁷⁰	[Child Act 2008] ⁷¹
Tanzanie	26 / 14 (2015-16)	<i>Births and Deaths Registration Act 1920</i>

Les taux d'enregistrement des naissances dans les États Partenaires de la CAE sont généralement faibles. D'après les Enquêtes Démographiques et Sanitaires (DHS) de chacun des pays, le taux le plus élevé d'enregistrement est en fait celui du Burundi, affecté par des conflits, et c'est en Tanzanie qu'il est le plus faible (l'un des plus bas d'Afrique), ce qui laisse penser que la faiblesse du taux d'enregistrement est davantage due à un manque de volonté qu'à un manque de capacité. Même les enfants dont la naissance

⁶⁵ Fait très inhabituel pour les territoires britanniques, le royaume du Bouganda a également adopté une Loi dite *Law for the Registration of Births and Deaths* en 1903, rendant obligatoire l'enregistrement de toutes les naissances dans le royaume ; des règles similaires semblent avoir été adoptées dans les districts du Busago, Bunyoro, Ankole et Toro. R. R. Kuczynski, *A Demographic Survey of the British Colonial Empire*, Vol. II. South Africa High Commission Territories, East Africa, Mauritius, Seychelles, Oxford University Press, 1949, pp. 265-266. Mes remerciements à Jaap van der Straaten pour ce point, et pour l'ensemble de ses commentaires sur cette section.

⁶⁶ *Loi No. 32/2016 of 28/08/2016 sur les personnes et la famille*, Articles 61-112 (abrogeant et remplaçant la *Loi No. 42/1988 du 27 Octobre 1988 instituant le titre préliminaire et le livre premier des « Personnes et de la Famille » du Code Civil*).

⁶⁷ *South Sudan Civil Registry Act 2018*.

⁶⁸ Comme indiqué dans les Enquêtes démographiques et sanitaires (DHS) pour l'année indiquée pour chacun des pays (sauf pour le Soudan du Sud), téléchargeable à l'adresse : <https://dhsprogram.com/where-we-work/Country-Main.cfm>. Voir également "Information by country", UNICEF, à l'adresse : <http://www.unicef.org/infobycountry/>.

⁶⁹ Textes originaux, amendés plusieurs fois, notamment pour le Kenya et la Tanzanie.

⁷⁰ *MICS Household Health Survey*, UNICEF, 2010. L'enquête indique que 29% des personnes enregistrées ont des actes de naissance.

⁷¹ La loi dite *Child Act* prévoit un droit à l'enregistrement des naissances mais ne fixe pas les modalités de sa mise en œuvre. Le texte législatif de mise en œuvre était toujours en instance début septembre 2018.

est enregistrée peuvent toujours se retrouver désavantagés s'ils n'ont pas d'acte de naissance, en raison des frais élevés ou d'un manque de droit à la preuve de l'enregistrement.⁷²

Au Kenya, d'importants efforts ont été déployés pour améliorer l'enregistrement des naissances, qui se situe à présent à un taux moyen de 67 pour cent pour les moins de cinq ans ; mais le taux est toujours inférieur à 20 pour cent à Wajir et Turkana et inférieur à 30 pour cent dans cinq autres comtés.⁷³ Les freins à l'enregistrement en Tanzanie, qui a les taux les plus bas, sont notamment les coûts de l'enregistrement (actuellement 3.500 TZS, plus des coûts de transport élevés pour atteindre les quelques centres d'enregistrement qui existent), et le fait que l'enregistrement des naissances est souvent perçu comme inutile par les parents des enfants dont la naissance doit être déclarée. Les réformes juridiques et les efforts actuels soutenus par l'UNICEF tentent de changer cette situation.⁷⁴ L'Ouganda avait un système d'enregistrement des naissances relativement développé au moment de l'indépendance, mais les taux d'enregistrement ont ensuite diminué drastiquement.⁷⁵ Le taux d'enregistrement des naissances s'est légèrement amélioré, mais il reste faible. En outre, si l'enregistrement est gratuit, un acte de naissance coûte 5.000 US\$, plus 2.500 US\$ de frais bancaires et, jusqu'à une période récente ne pouvait être obtenu qu'à Kampala.⁷⁶ Le transfert d'autorité de l'enregistrement des naissances et des décès à une nouvelle agence à compter de janvier 2016 a créé temporairement des problèmes de capacités, menaçant les améliorations des taux d'enregistrement.⁷⁷

Au Rwanda, les taux d'enregistrement des naissances ont connu une nette hausse sous le gouvernement actuel – même si seul un enfant sur 10 de moins de 5 ans a un document prouvant cette déclaration – mais il est tombé de 63 à 56 pour cent entre 2010 et 2015 ; des efforts ont été faits pour renverser cette tendance, notamment en créant un système de déclaration des naissances en ligne.⁷⁸ En 2016, le nouveau Code de la famille a fait passer le délai pour déclarer les naissances de 15 à 30 jours (selon les normes culturelles, il faut attendre au moins huit jours pour donner un nom à un enfant) ; la loi a aussi supprimé l'imposition de procédures plus onéreuses en cas de déclaration tardive (même si des frais peuvent être appliqués).⁷⁹

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a fait part de sa préoccupation sur les taux d'enregistrement des naissances dans l'ensemble des cinq pays faisant l'objet de la présente étude (le Soudan du Sud n'a encore fait l'objet d'aucun examen par un organe des traités des droits de l'homme de l'ONU).⁸⁰ Au Kenya, par exemple, le comité a regretté la stagnation des progrès en 2016, et l'absence de

⁷² Pour des raisons administratives, certains gouvernements (dont le Rwanda et la Tanzanie) s'appuient également sur des systèmes parallèles d'enregistrement familial.

⁷³ *Kenya Vital Statistics Report 2014*, Ministry of Interior and Coordination of National Government, Civil Registration Services, août 2015. Les données reprises sont peut-être plus anciennes que les informations du DHS de 2014 au Kenya.

⁷⁴ « The Government of Tanzania launches a new national birth registration system set to massively accelerate the number of children under 5 with birth certificates », UNICEF, 23 juillet 2013.

⁷⁵ Shane Doyle, « Parish Baptism Registers, Vital Registration and Fixing Identities in Uganda », Keith Breckenridge et Simon Szreter (eds.), *Registration and Recognition: Documenting the Person in World History*, (Oxford : Oxford University Press, 2012) ; « Revitalization of Birth Registration in Uganda: Country Paper », Ministry of Gender, Labour and Social Welfare, Ministry of Justice and Constitutional Affairs, Uganda Bureau of Statistics, Population Secretariat, et UNICEF Kampala, présentation à l'Anglophone Africa Workshop on Birth Registration, 21-24 octobre 2002, Kampala, Ouganda, disponible avec d'autres documents à l'adresse : <https://unstats.un.org/unsd/vitalstatkb/KnowledgebaseArticle50865.aspx>.

⁷⁶ *The Registration of Persons Act 2015* autorise pour la première fois la délivrance d'actes de naissance dans toutes les zones d'enregistrement.

⁷⁷ Interview, UNICEF Kampala, août 2016.

⁷⁸ Rwanda DHS 2014-15; interview, UNICEF Rwanda, Kigali, 27 July 2016 ; point focal du gouvernement rwandais sur l'apatridie, « Comments on the Draft Study on Citizenship and Statelessness in EAC », avril 2018.

⁷⁹ Law No. 32/2016 of 28/08/2016 Governing Persons and the Family, Section 100.

⁸⁰ Comité sur les droits de l'enfant, *Concluding observations* : Burundi, 19 October 2010 (CRC/C/BDI/CO/2) ; Kenya, 21 mars 2016 (CRC/C/KEN/CO/3-5) ; Rwanda, 14 June 2013 (CRC/C/RWA/CO/3-4) ; Tanzanie, 3 mars 2015 (CRC/C/TZA/CO/3-5), et Ouganda, 23 novembre 2005 (CRC/C/UGA/CO/2).

déclaration de nombreuses naissances, tout particulièrement dans les zones rurales et pour certains groupes de populations, tels que « les enfants réfugiés, les enfants d'origine nubienne, les enfants Makondés, les enfants somaliens autochtones au Kenya, les enfants de mère incarcérée et les enfants intersexués, [qui] ont du mal à obtenir la déclaration de leur naissance ». ⁸¹

L'accès à l'enregistrement tardif des naissances est un problème pour tous ces pays. Au Kenya, les déclarations tardives sont autorisées moyennant « l'approbation écrite de l'officier principal de l'état-civil ». ⁸² On indique aux demandeurs que « le maximum des pièces suivantes DOIVENT être fournies : notification municipale de naissance ; certificat du médecin ou de la sage-femme ayant assisté à la naissance ; certificat de baptême ; certificat de fin de scolarité ; carte d'identité ou passeport », ainsi que « tout autre document ou [...] tout certificat que les agents de l'état-civil peuvent exiger, à leur entière discrétion ». ⁸³ Dans la pratique, une naissance ne peut être déclarée que si le parent (ou la personne elle-même, si la personne a plus de 18 ans) a une carte d'identité, ce qui signifie que les naissances de ceux qui n'ont pas de preuve de leur nationalité kenyane ne sont pas enregistrées si elles ne sont pas faites dans le délai réglementaire de six mois. De plus, on ne peut désormais obtenir de carte d'identité sans acte de naissance. Le département cherche à rendre l'enregistrement tardif des naissances plus difficile d'accès, après un effort pour permettre la déclaration tardive de ceux qui n'avaient pas été enregistrés, afin de mettre un frein à ce qui est perçu comme un moyen de frauder. ⁸⁴

Pendant des années, obtenir l'enregistrement d'une naissance était extrêmement compliqué, même pour des orphelins de parents connus pour être de nationalité kenyane, dont la nationalité kenyane n'aurait jamais dû être remise en question. Cette situation s'est améliorée après une campagne sous l'égide de groupes travaillant avec des orphelins du SIDA, grâce à la publication d'une directive du Département de l'état-civil de 2008 visant à faciliter l'enregistrement tardif pour les orphelins et les enfants vulnérables. ⁸⁵ Toutefois, des difficultés perdurent. Certains groupes ont notamment encore des difficultés à déclarer les naissances des enfants nés hors mariage, particulièrement lorsque le père n'a pas reconnu l'enfant. En juin 2016, la Haute Cour a statué que les noms du père doivent être inclus dans les actes de déclaration des naissances et un certificat délivré, même s'ils sont nés hors mariage. ⁸⁶

Les enfants de parents réfugiés peuvent avoir des difficultés particulières pour accéder à l'enregistrement des naissances, même si l'UNHCR tentera lorsque c'est possible de travailler avec les autorités pour faciliter l'enregistrement auprès de l'état-civil pour les réfugiés. Lorsque ce processus réussit, il peut même arriver que les taux d'enregistrement des naissances soient plus élevés pour les réfugiés que pour les populations environnantes. ⁸⁷ La déclaration des naissances des enfants des personnes déplacées internes peut même être encore plus difficile, puisque le soutien des agences internationales tend à diminuer.

⁸¹ Comité sur les droits de l'enfant, *Concluding observations: Kenya*, CRC/C/KEN/CO/3-5, 21 mars 2016, paragraphes 29-30. Au sujet des enfants intersexués, voir *Baby 'A' (Suing through her mother, E.A.) and Another v. Attorney General and Others*, Constitutional Petition No. 266 of 2013 [2014] eKLR (Kenya).

⁸² *Births and Deaths Registration Act*, Section 8.

⁸³ Voir Form No. I. G.P. 138 A, disponible à l'adresse : <http://www.immigration.go.ke/downloads/GP138A-Application%20for%20Registration%20of%20a%20Late%20Birth.pdf>.

⁸⁴ Interview, Directeur de l'enregistrement civil, Nairobi, 14 juin 2016.

⁸⁵ « Issuance of birth certificates for children in SOS and charitable children's institution », Department of Civil Registration, lettre adressée au Directeur des services à l'enfance, Nairobi, 8 mai 2008.

⁸⁶ Voir le commentaire de Samantha Oswago et Wangari Karige, « Must a Father's Name be on the Birth Certificate of a Child? », Kituo Cha Sheria, 6 juin 2016, disponible à l'adresse : <https://kituochasheria.wordpress.com/2016/06/06/must-a-fathers-name-be-on-the-birth-certificate-of-a-child/>.

⁸⁷ Pour des informations plus générales, et pour l'exemple du Kenya, voir « Child Protection Issue Brief: Birth Registration », UNHCR, août 2013, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/pdfid/523fe9214.pdf>.

Cartes d'identité nationale

Le cadre du traité de la CAE prévoit une forme commune de pièces d'identité nationale pour l'ensemble des États Partenaires de la CAE (voir infra, sous la rubrique CAE). Dans le cadre de ce dispositif, les cartes d'identité nationale comportent à présent des paramètres d'identification biométriques au Kenya, au Rwanda et au Burundi, et sont pour la première fois introduites en Ouganda et en Tanzanie, de même qu'au Soudan du Sud.⁸⁸

Même si une carte d'identité nationale n'est généralement pas une preuve officielle de nationalité, elle en tient lieu dans la vie de tous les jours. Une fois qu'un système d'identification est mis en œuvre, l'accès à l'ensemble des services du gouvernement, à l'emploi et aux divers avantages, aux services financiers et au marché du travail dans le secteur formel de l'économie, ainsi qu'à la propriété de biens immobiliers, dépend généralement de la possession d'une carte d'identité, et l'accès à ces services dépend même parfois de la confirmation de la nationalité par cette carte d'identité.⁸⁹

Comme les demandes de carte d'identité sont habituellement traitées en premier lieu par des agents de la fonction publique de rang subalterne, cela habilite des personnes qui ne sont absolument pas formées à la législation relative à la nationalité à déterminer, dans la pratique et même si pas juridiquement correct, le droit d'une personne la nationalité, même si les cas qui font l'objet de doute sont souvent renvoyés devant des commissions chargées de prendre une décision. Des mécanismes de plainte peuvent exister dans le cadre du système de l'administration des cartes d'identité pour les personnes dont les demandes sont rejetées à tort, mais ils sont souvent inaccessibles, sauf si la personne connaît des personnes influentes ou a une assistance juridique. L'examen par les tribunaux peut être coûteux et difficile d'accès et, dans certains cas, il est totalement exclu.

Au Rwanda et au Burundi, pays ayant une tradition de droit civil, les cartes d'identité sont obligatoires depuis l'indépendance. Les lois en vigueur actuellement relatives à l'identification sont la *Loi No. 14/2008* pour le Rwanda, la même loi qui régit la déclaration des naissances, et le code civil de 1988 ; et l'*Ordonnance No. 530/060 du 27 mars 1978* au Burundi. Les cartes rwandaises sont déjà lisibles en machine et elles doivent être modernisées pour inclure des données biométriques avec une carte SIM intégrée.⁹⁰ Le PNUD a apporté son appui à un gros effort de distribution de cartes d'identité nationale au Burundi avant les élections de 2010, lorsque la présentation d'une pièce d'identité est devenue pour la première fois obligatoire pour voter. Plus d'un million de cartes ont été délivrées. Un projet pilote de délivrance de cartes d'identité nationale à puce a été lancé en 2013 et une carte d'électeur biométrique a été introduite pour les élections de 2015 ;⁹¹ toutefois, la carte d'identité nationale actuellement en vigueur reste une carte d'identité avec photographie.

La première loi sur l'enregistrement des naissances au Kenya a été proposée en 1915 et mise en œuvre par les autorités coloniales britanniques après la Première Guerre mondiale pour le contrôle des populations « natives » ; la législation actuelle est tout d'abord apparue sous la forme de l'*Ordonnance de 1947 sur l'enregistrement des personnes*, incorporée dans les lois du Kenya indépendant sous le nom de *Registration of Persons Act*. L'ordonnance s'appliquait au départ à tous les hommes de plus de 16 ans (auparavant, elle concernait les Africains uniquement) ; les femmes ont été incluses dans les obligations de déclaration à partir

⁸⁸ Voir *Study of Options for Mutual Recognition of National IDs in the East African Community*, World Bank et EAC Secretariat, 2018.

⁸⁹ Voir Bronwen Manby, *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*, Hart Publishing, 2018, Chapitres 6 et 10.

⁹⁰ Joseph Atick, *The Identity Ecosystem of Rwanda: A Case Study of a Performant ID System in an African Development Context*, ID4Africa, mai 2016; visite à l'autorité rwandaise chargée de l'identification pendant la conférence *ID4Africa*, Kigali, mai 2016.

⁹¹ UNDP, « Project Document: Emergency Support to the Burundi Electoral Process, UN Peacebuilding Fund Immediate Response Facility », 2010 ; FIDH, « Burundi Elections 2010: An opportunity not to be missed to consolidate peace », novembre 2010, pp. 30-31, disponible à : <https://www.fidh.org/IMG/pdf/BurundianOpportunity.pdf> ; Burundi : information sur les exigences et les procédures pour obtenir une carte nationale d'identité ; description de la carte nationale d'identité [BDI104778.FE], Immigration and Refugee Board of Canada, 11 mars 2014, disponible à : <https://www.refworld.org/docid/53391ad54.html>.

de 1978 ; et l'âge de l'enregistrement obligatoire est passé à 18 ans en 1980.⁹² Depuis 1995, la carte nationale d'identité est lisible en machine et une carte biométrique est en cours d'introduction. La Loi sur l'enregistrement des personnes, dite *Registration of Persons Act*, est toujours en vigueur, mais un projet de loi sur l'enregistrement et l'identification des personnes, dite *Registration and Identification of Persons Bill*, qui abrogerait et remplacerait à la fois la Loi dite *Registration of Persons Act* et la Loi dite *Births and Deaths Registration Act* est devant le Parlement depuis 2014.⁹³

Même si l'Ouganda et la Tanzanie ont toutes deux fait l'objet de types de contrôle similaires sur la population « native », avec l'obligation d'avoir sur soi des laissez-passer, ce qui permettait de contrôler les déplacements et d'assurer la collecte des impôts, c'est essentiellement au Kenya que ces mesures ont été appliquées et elles ont été abandonnées à l'indépendance. En l'absence de carte nationale d'identité, d'autres documents ont été utilisés pour prouver l'identité, tels que les cartes d'électeurs, les cartes de membre d'un parti, les reçus des impôts, les permis de conduire et les lettres des employeurs aux autorités locales.⁹⁴ La Tanzanie et l'Ouganda ont adopté des textes législatifs permettant la délivrance de cartes d'identité il y a de nombreuses années – en 1986 pour la Tanzanie⁹⁵ et en 1999 pour l'Ouganda⁹⁶ – mais elles n'ont pris des dispositions de mise en œuvre dans ce sens, y compris l'obligation de détenir une carte d'identité nationale, que des décennies plus tard. L'Ouganda a adopté en 2015 une nouvelle loi sur l'enregistrement des personnes dite *Registration of Persons Act*, qui consolide, amende et remplace les textes législatifs existants en matière de déclaration des naissances et des décès et de cartes d'identité nationales.

Le Soudan du Sud a également introduit une carte d'identité nationale à compter de janvier 2012, en vertu de la Loi sur la nationalité, dite *Nationality Act*.⁹⁷ En janvier 2018, un projet de loi sur l'état-civil, *Civil Registry Bill*, a été adopté par le Parlement, visant à créer une autorité statutaire spécifique pour les cartes d'identité nationale, liées au système de l'état-civil ; toutefois, il n'était pas encore entré en vigueur au moment de la publication de la présente étude.⁹⁸

L'administration de la Loi sur l'enregistrement des personnes du Kenya (*Registration of Persons Act*) a fait l'objet de vives critiques de la part des organes de contrôle de la constitution et des tribunaux nationaux, ainsi que des groupes des droits de l'homme et des organes de contrôle des traités (voir encadré pp. 38–39). Au Burundi, il y a eu également des allégations de politisation de la question des cartes d'identité nationales avant les élections de 2010 et 2015.⁹⁹

⁹² Histoire racontée dans *An Identity Crisis? Study on the Issuance of National Identity Cards in Kenya*, Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR), 2007 ; voir également Samantha Balaton-Chrimes « Statelessness, identity cards and citizenship as status in the case of the Nubians of Kenya », *Citizenship Studies*, Vol. 18, No. 1 (2014), pp. 15-28.

⁹³ *Registration and Identification of Persons Bill 2014*, Kenya Gazette Supplement No. 153 (Senate Bills No. 39) ; voir également Kenya Human Rights Commission, *Memorandum on the Registration and Identification of Persons Bill 2014*.

⁹⁴ Voir, par exemple, « Report on the identity documents available in the Ugandan legal and administrative system and other supporting documentation for applications for participation in proceedings in Uganda », International Criminal Court Victims Participation and Reparations Section, 12 octobre 2007.

⁹⁵ *Registration and Identification of Persons Act 1986*.

⁹⁶ *Citizenship and Immigration Control Act 1999*, Part IV, prévoyait « L'enregistrement des ressortissants et la délivrance de numéros d'identification nationale et de cartes d'identité nationale ».

⁹⁷ « South Sudan launches passports and national ID cards », *Sudan Tribune*, 5 January 2012. Il semble que ce document ait été publié en vertu de la section 9 de la loi dite *South Sudan Nationality Act 2011* portant création d'un « certificat de nationalité », selon les procédures fixées au Chapitre 6 des Réglementations sur la nationalité (*Nationality Regulations*) de 2011. Les Réglementations font également référence à l'inclusion de « cartes d'identité nationale et autres documents pertinents » comme relevant des « pouvoirs législatifs et exécutifs exclusifs du gouvernement national » figurant à l'Annexe A de la constitution provisoire.

⁹⁸ *Civil Registry Bill 2018* ; pas encore entré en vigueur au moment de la finalisation de la présente étude.

⁹⁹ Voir par exemple, Eva Palmans, « Burundi's 2010 Elections: Democracy and Peace at Risk? », *European Centre for Electoral Support and African Research and Resource Forum*, 2012.

Il est encore trop tôt pour identifier des tendances dans la délivrance des cartes d'identité nationale en Tanzanie et en Ouganda, pays où elles ont été introduites pour la première fois ; toutefois, des rapports initiaux posent question. Dans ces deux pays, il y a plusieurs dizaines de milliers de résidents dont la nationalité n'est pas claire. Leurs dossiers sont envoyés au Département de l'Immigration pour y être traités, mais il n'y a pas d'autorité indépendante de surveillance de cette procédure, et les droits d'appel des décisions jugeant qu'une personne n'a pas la nationalité sont limités (ces droits sont inexistantes en Tanzanie, la législation excluant le recours juridictionnel).

En Ouganda, il y a des allégations de discrimination sur la base de l'appartenance ethnique contre des migrants internes et contre des personnes perçues comme étrangères. Ce fut le cas par exemple au Buliisa, dans l'ouest de l'Ouganda, dans la zone où l'exploitation pétrolière a démarré, où les populations « autochtones » sont préoccupées par l'immigration et le contrôle des institutions locales. Il y a également eu des questions plus générales sur le manque d'interprétation dans les langues locales, ce qui signifie que les personnes âgées ou analphabètes n'avaient pas d'aide pour faire la demande de carte d'identité ou qu'elles avaient des cartes avec des fautes d'orthographe ; certaines cartes avaient même des photographies qui n'étaient pas les bonnes. Dans certains cas, les personnes ont dû payer des frais de demande de carte d'identité, alors que cette procédure est supposée être gratuite.¹⁰⁰ Il est important que ces problèmes soient réglés avec la généralisation des procédures d'identification.

En Tanzanie, l'archivage de l'administration du système d'identification à Zanzibar, important pour les règles relatives à la propriété foncière et pour l'enregistrement des électeurs sur les îles, pose des questions auxquelles il faut apporter une réponse systématique, l'identification devenant une obligation nationale. La loi de Zanzibar de 1985 (*Zanzibari Act of 1985*) détermine qui est défini comme ressortissant de Zanzibar ou qui peut obtenir ce statut. Depuis 2005, tout ressortissant de Zanzibar résident à Zanzibar doit obtenir une carte d'identité de Zanzibar (ZanID) au moment de son accession à la majorité.¹⁰¹ Cette carte est exigée pour voter à Zanzibar et de nombreux rapports font état de personnes connues pour être affiliées au CUF (*Civic United Front*) à qui les cartes d'identité ont été refusées.¹⁰²

Certains Ougandais et certains Tanzaniens du continent se trouvent exclus de l'accès aux services du gouvernement et à des services privés car ils n'ont pas pu s'enregistrer et avoir une nouvelle carte : cela inclut non seulement les personnes dont la nationalité peut être incertaine, mais également des personnes pour lesquelles il n'y a aucun doute, mais soit qui ont raté l'enregistrement, soit qui ont été rejetées pour une raison inacceptable (par exemple, le manque d'information concernant la date ou le lieu de naissance) ou dont la carte a été délivrée avec des informations erronées.

En dépit de préoccupations concernant la discrimination et des problèmes administratifs, la mise en œuvre de la carte d'identité ougandaise mérite qu'on s'y arrête pour en tirer des leçons positives pour d'autres pays. La phase initiale d'enregistrement de masse s'est déroulée en application de la législation existante, la Loi dite *Citizenship and Immigration Control Act* de 1999, sur la base d'un projet qui permettait la participation de nombreuses agences gouvernementales au processus. La Direction de la nationalité et de l'immigration a notamment été entièrement impliquée, ce qui a facilité la vérification de la nationalité ; au cours de la deuxième phase, les personnes remplissant les conditions requises ont la possibilité de s'enregistrer comme citoyens, et l'enregistrement est également possible en vue de la délivrance d'une carte d'identité.¹⁰³ Dans les zones où se trouvent beaucoup de personnes dont la nationalité est remise en question, un grand nombre

¹⁰⁰ Interviews, Hoima and Masindi, 4 et 5 août 2016 ; discussion de groupe aux bureaux de SIHA, Kampala, 8 août 2016.

¹⁰¹ *Zanzibari Act No. 5 of 1985 ; Registration of Zanzibari Residents Act No. 7 of 2005*. Les deux lois ont été adoptées par le gouvernement de Zanzibar.

¹⁰² Voir les rapports sur le contrôle des élections par le Comité de contrôle des élections de Tanzanie ; également Mohammed Bakari and Alexander Makulilo, « Beyond polarity in Zanzibar? The 'silent' referendum and the government of national unity », *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 30, No. 2, (2012), pp. 195-218; Ben Rawlence, « Briefing: The Zanzibar Election », *African Affairs*, Vol. 104, No. 416 (juillet 2005), pp. 515-523.

¹⁰³ Briefing au Parlement sur l'Exercice en cours d'enregistrement en masse des citoyens dans le cadre du *National Security Information System (NSIS) Project*, The Hon. Minister of Internal Affairs, 29 juillet 2014.

de demandes ont été envoyées à Kampala en vue d'un contrôle et d'une décision finale.¹⁰⁴ Malheureusement, ces affaires n'ont pu être entendues en personne, et les décisions ont été prises uniquement sur la base de documents.

À compter de janvier 2016, l'enregistrement de la population n'a plus été fait dans le cadre de cette structure de projet conjoint, mais sur une base plus régulière avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, la Loi sur l'enregistrement des personnes de 2015 (*Registration of Persons Act*) et la mise en place d'une nouvelle agence, l'Autorité chargée de l'identification nationale et de l'enregistrement, la NIRA (*National Identification and Registration Authority*), responsable de sa mise en œuvre. L'enregistrement de la nationalité ou la naturalisation ont à nouveau suivi les procédures habituelles ; toutefois, il restait encore une certaine confusion quant aux liens entre le *National Citizenship and Immigration Board* créé par la Constitution (Article 19) et le comité de la NIRA mis en place en vertu de la législation de 2015 (Section 9).¹⁰⁵

Au Soudan du Sud, des premiers rapports font état de problèmes importants dans l'administration de la carte d'identité nationale pour les membres des groupes ethniques transfrontaliers et pour les personnes incapables de produire des témoins acceptables pour prouver leur identité. Les Réglementations stipulent que toute personne doit satisfaire les autorités sur les faits liés à leur demande, y compris une obligation générale de produire des témoins « censés être des anciens et des parents » et des témoins supplémentaires en l'absence de preuve documentaire.¹⁰⁶ Certaines des personnes chargées de l'administration des dispositions ont interprété la clause générale commune étant une obligation pour le témoin d'être plus âgé que le demandeur. Dans la pratique, les témoins acceptables comme parents sont uniquement les parents de sexe masculin, à savoir le père, un oncle, un frère, un cousin, ou, en l'absence de ces personnes, un chef.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Interviews, NIRA, Directorate of Citizenship, 10 août 2016 ; contribution à l'atelier d'Arusha, 20 mars 2017 ; Sam Waswa, « Foreigners to Apply for Ugandan Citizenship », *ChimpReports*, 18 janvier 2015 ; « Government Starts Naturalizing Foreign Nationals », *Uganda Radio Network*, 19 janvier 2015.

¹⁰⁵ En septembre 2018, au moment de la finalisation de ce rapport, le gouvernement ougandais a annoncé la dissolution d'un certain nombre d'agences, dont la NIRA, et le retour de leurs fonctions aux ministères compétents ; « Dozens of Uganda parastatals targeted in reforms », *The East African*, 11 septembre 2018.

¹⁰⁶ En outre, lorsque les preuves documentaires ne sont pas disponibles, les témoins des faits peuvent être des « Community leaders, Traditional authorities, Church and/or religious leaders, County, Payam, and/or Boma officials, Chiefs and/or sub-chiefs from the applicant's local indigenous group; Relations of the applicant, or Any other persons of good standing who has own first-hand knowledge of the identity of the applicant ». *Nationality Regulations 2011*, paragraphes 25-26.

¹⁰⁷ Contribution à l'atelier d'Arusha, 20 mars 2017.

« Vérification » de l'identité au Kenya

L'administration de l'identification au Kenya a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des institutions africaines et internationales des droits de l'homme et des propres institutions des droits de l'homme et organisations de la société civile du Kenya. Au sein des propres organes constitutionnels et autres organes gouvernementaux du Kenya, la discrimination, la corruption et l'inefficacité dans l'administration des cartes d'identité nationale ont été condamnées par la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (TJRC), la Commission nationale kenyane des droits de l'homme, la Commission sur l'Administration de la Justice (Médiateur) et la Commission pour l'Éthique et la lutte contre la corruption.¹⁰⁸ Le rapport TJRC de 2013, par exemple, a signalé « des preuves montrant que les communautés des régions nord-orientales du pays et les Musulmans en général ont souffert de discrimination depuis des décennies concernant leur droits à la nationalité et les documents d'identité associés ». De plus, « Même les Somaliens vivant depuis des décennies en dehors du nord du Kenya ont des difficultés similaires pour accéder aux cartes d'identité nationale ». ¹⁰⁹ La TJRC a également rapporté les conclusions d'une commission désignée en 2007 par le Président Mwai Kibaki pour examiner les préoccupations de la communauté musulmane, et qui a donné des conclusions et des recommandations fermes sur les pratiques discriminatoires en matière de délivrance des cartes d'identité nationale et de passeports.¹¹⁰

La Loi dite *Registration of Persons Act* de 1947 a fait l'objet de nombreux amendements mais n'a pas été remplacée et conserve son cadre initial de contrôle des personnes. La Section 5 de la version actuelle de la Loi stipule que les personnes doivent déclarer leur « race ou leur tribu » pour pouvoir obtenir une carte d'identité ; la Section 8 autorise les agents de l'état-civil à demander à toute personne de fournir « des documents ou autres preuves de la vérité » des informations fournies.

Les Commissions chargées de la vérification sont mises en place pour contrôler la nationalité avant la délivrance des cartes d'identité nationale dans les régions frontalières (y compris la côte de l'Océan indien) ou dans les endroits connus pour abriter des populations d'origine étrangère, comme Kibera à Nairobi (qui sert la communauté nubienne) ou les personnes appartenant à des communautés qui existent des deux côtés des frontières du Kenya. Ces commissions sont composées du Commissaire adjoint du Comté (qui préside les réunions), de l'Officier d'état-civil du Comté (qui sert de secrétaire), de représentants de l'état-civil, de la police et des agences de renseignements, et du Département de l'Immigration (le cas échéant), et du chef de la localité (un agent administratif de la fonction publique nationale désigné par la Commission des Services publics). ¹¹¹ De plus, les commissions chargées de la vérification des antécédents comprennent des anciens de la communauté locale, afin de confirmer l'appartenance d'une personne à ladite communauté. ¹¹² Il n'y a pas d'élément indépendant du secteur judiciaire. Toutefois, un rejet peut faire l'objet d'un appel administratif devant le commissaire du Comté, puis devant le directeur du *National Registration Bureau* (NRB). Depuis l'adoption de la Constitution de 2010, qui stipule que chaque citoyen a le droit à une carte d'identité (Article 12(1)(b)), les décisions de ce type font l'objet d'un recours juridictionnel auprès d'une juridiction supérieure (« *High Court* »).

¹⁰⁸ Ethics and Anti-Corruption Commission, *Examination Report on the Systems, Policies, Procedures and Practices of the Ministry of Immigration and Registration Services*, avril 2006 ; Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR), *An Identity Crisis? Study on the Issuance of National Identity Cards in Kenya*, 2007 ; KNCHR, *Out of the Shadows: Towards Ensuring the Rights of Stateless Persons and Persons at Risk of Statelessness in Kenya*, 2010 ; *Final Report of the Truth, Justice & Reconciliation Commission of Kenya* (2013), Volume IIC, Chapitre 3 ; Kenya Commission on Administrative Justice (Office of the Ombudsperson) *Stateless In Kenya: An Investigation Report on the Crisis of Acquiring Identification Documents in Kenya*, 2015.

¹⁰⁹ TJRC Report, Vol. IIC, Chapitre 3.

¹¹⁰ Le rapport de la commission n'a pas été publié officiellement, mais une copie officieuse, datée du 31 mars 2008, constitue une annexe au Chapitre 3, TJRC Report Vol. IIC.

¹¹¹ *National Government Coordination Act 2013*, Section 15(2).

¹¹² Interview, *National Registration Bureau*, 20 mars 2017.

Les procédures de vérification ont été établies administrativement jusqu'à l'adoption des amendements à la loi dite *Registration of Persons Act* de 2014, prévoyant que « les commissions d'identification [...] sont chargées d'aider à l'authentification des informations fournies par un parent ou un tuteur ». Ces mêmes amendements donnaient autorité au directeur de la NRB d'annuler les cartes d'identité dans un certain nombre de circonstances, avec un droit d'appel administratif et judiciaire.¹¹³

La Loi dite *Registration of Persons Act* ne précise pas quels documents doivent être produits pour prouver la nationalité et on note de grandes divergences dans la pratique selon les cas.¹¹⁴ Les personnes vivant dans des zones où la vérification existe doivent produire des documents supplémentaires, même s'ils demandent une carte d'identité avec un acte de naissance mentionnant un parent et avec la carte d'identité dudit parent. En 2011, la Cour suprême a jugé inconstitutionnelle l'obligation établie par une circulaire du NRB pour les « Asiatiques et les Arabes » de produire les actes de naissance de leurs parents et grands-parents et a ordonné au NRB de cesser d'appliquer cette obligation.¹¹⁵ Le directeur du NRB indique que cela a été fait et que la circulaire a été retirée.¹¹⁶

Le NRB a fait des efforts récemment pour garantir un meilleur accès aux documents dans les comtés de l'ancienne province orientale du nord, notamment pour faciliter les transferts de cash dans le cadre du programme *Hunger Safety Net* et les cartes ont été délivrées en nombre bien plus important.¹¹⁷ Toutefois, beaucoup de personnes ayant droit à la nationalité kenyane n'ont toujours pas de carte d'identité dans les zones frontalières.¹¹⁸

Ceux qui critiquent le processus de vérification ne sont pas opposés en principe à l'idée de la vérification de l'admissibilité d'une personne à la nationalité lorsqu'il y a des doutes, mais plutôt aux façons dont ce processus est mené à bien. Les personnes qui en font l'objet ne comprennent pas pourquoi elles doivent être soumises à cette vérification supplémentaire alors qu'elles ont tous les documents officiels normalement requis, ni pourquoi cela s'applique uniquement aux personnes ayant des profils spécifiques, au lieu de concerner toute personne n'ayant pas les documents attestant de leur nationalité ou apportant la preuve des faits pertinents. D'aucuns avancent que les normes appliquées varient dans le pays, faute de critères fixés pour ce qui constitue une preuve acceptable de nationalité, un manque de précision qui permet aussi l'application discriminatoire de la loi dans la pratique. Ainsi, alors que ce processus de vérification ne s'applique pas en principe au renouvellement d'un document, il ne semble pas que ce soit toujours le cas. Si, pour les hauts responsables, ces procédures visent à s'assurer de l'intégrité de l'administration de la nationalité, et non de la personnalité des individus concernés, il y a un risque que dans certains cas, des personnes se voient refuser une carte d'identité non pas parce qu'elles ne sont pas kenyanes, mais parce qu'elles ont un contentieux avec les autorités locales pour une raison ou une autre.

La preuve de la nationalité

La carte d'identité nationale indique généralement la nationalité, qui fait partie des informations figurant sur la carte au recto. Toutefois, les cartes d'identité nationales ont différents niveaux de valeur de preuve au

¹¹³ *Security Laws Amendment Act 2014*, Section 23, amendement à la loi dite *Registration of Persons Act*, Section 8.

¹¹⁴ Interviews, Nairobi, juin 2016.

¹¹⁵ *MUHURI and Another v. Registrar of Persons and others*, Constitutional Petition No. 1 de 2011, Haute Cour de Mombasa, 18 février 2011.

¹¹⁶ Interview, Nairobi, 2 juin 2016.

¹¹⁷ Programme administré par la *National Drought Management Authority* (NDMA) sous l'égide du Ministère de la Décentralisation, avec l'appui financier de DFID et Australian Aid. Voir « ID Registration for Safety Net Cash Transfers: HSNP experience in facilitating national ID card registration », 23 juin 2015; données mises à jour à l'adresse : <http://hsnp.or.ke/index.php/dashboards/at-a-glance>.

¹¹⁸ Interviews, Nairobi et par téléphone, juin 2016.

regard de la loi et, dans la plupart des pays, elles ne constituent pas une preuve légale de la nationalité, même dans les pays où la carte d'identité est obligatoire uniquement pour les ressortissants et où elle est habituellement acceptée comme preuve de la nationalité.

Conformément au système habituellement en vigueur dans les pays de droit civil, les codes de la nationalité du Rwanda et du Burundi prévoient dans leurs textes législatifs que les questions et les procédures liées à la nationalité relèvent des tribunaux. La loi rwandaise stipule également qu'un acte de naissance rwandais constitue une preuve de la nationalité d'origine et, de façon plus générale, qu'une carte d'identité, un passeport ou un certificat de nationalité sont des preuves de la nationalité rwandaise ; si la charge de la preuve de la nationalité rwandaise repose sur la personne dont la nationalité est contestée, la charge de la preuve est renversée si cette personne détient déjà un document d'identité rwandais.¹¹⁹ Le Code de la nationalité burundais prévoit, outre les procédures judiciaires, que le Ministre de la Justice peut délivrer un certificat de nationalité, mais uniquement sur demande et lorsque la nationalité d'une personne n'est pas contestable.¹²⁰

Dans les pays du Commonwealth, si le certificat de naturalisation constitue une preuve de la nationalité pour les personnes qui obtiennent la nationalité à l'âge adulte, il n'existe aucun document similaire disponible pour les personnes qui ont la nationalité d'origine (« citizenship by birth » attribuée à la naissance). Bien qu'il existe en théorie une disposition pour la délivrance d'un certificat de nationalité par le pouvoir exécutif dans les cas incertains, dans la pratique, cela ne se produit pas. Ainsi, la Tanzanie prévoit que le ministre peut « dans les cas qu'il juge opportuns » délivrer un certificat confirmant la nationalité d'une personne et ce certificat constitue une preuve concluante que ladite personne a la nationalité à la date qui y figure.¹²¹ Toutefois, les lois du Kenya et de l'Ouganda ne contiennent pas de disposition similaire.¹²² Ainsi, il n'existe pas un document précis qui apporte la preuve concluante de la nationalité ; si le passeport a le statut le plus élevé (le Kenya et la Tanzanie, par exemple, prévoient que le passeport constitue une présomption de preuve de la nationalité ; alors que l'Ouganda fait de même pour la carte d'identité nationale),¹²³ la plupart des gens ne possèdent pas ou ne demandent pas de passeport international. Dans la pratique, il existe toute une variété de documents qui peuvent être acceptés comme preuve de la nationalité, selon les circonstances.

Lorsqu'une personne ne dispose d'aucun document confirmant sa nationalité dans son pays de résidence, sa nationalité peut être contestée et elle peut se voir accuser d'avoir la nationalité d'un autre pays sans non plus en détenir aucun document. Même si la double nationalité est autorisée, cela peut suffire à jeter le doute sur le droit d'une personne à la nationalité de son pays de résidence. La Tanzanie n'autorise pas la double nationalité pour les adultes mais, sur un point positif et contrairement à d'autres pays africains, la pratique dans ce pays a consisté à ignorer les autres nationalités potentielles si la personne a un parent tanzanien et un parent étranger et qu'elle est née en Tanzanie et n'a jamais cherché à demander l'autre nationalité. Dans ces cas, le Département de l'Immigration fournit sur demande une lettre attestant de la nationalité tanzanienne d'une personne sans exiger la renonciation officielle à une éventuelle autre nationalité ; toutefois, il ne s'agit pas du certificat de nationalité prévu par la législation.¹²⁴

¹¹⁹ *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise*, Sections 25-28.

¹²⁰ Article 46, *Loi No. 1-013 du 18 juillet 2000 portant réforme du code de la nationalité burundaise* : « Le Ministre de la justice peut délivrer un certificat de nationalité à tout burundais qui en fait la demande et dont la nationalité n'est pas contestable ».

¹²¹ *Tanzania Citizenship Act 1995*, Section 21.

¹²² Même si la Loi ougandaise sur la nationalité et le contrôle de l'immigration (*Citizenship and Immigration Control Act*) de 1999 prévoit à la Section 33 que « un certificat de nationalité en bonne et due forme » constitue une preuve de la nationalité, elle n'indique pas comment l'obtenir.

¹²³ *Tanzania Passports and Travel Documents Act No. 20 of 2002*, Section 11 (la loi prévoit aussi que la décision du ministre en matière de refus, de révocation ou d'annulation d'un passeport est définitive) ; *Kenya Citizenship and Immigration Act 2011*, Section 32 ; *Uganda Registration of Persons Act 2015*, Section 69 (la loi prévoit qu'une carte nationale d'identité est une présomption de preuve des informations spécifiques qu'elle contient).

¹²⁴ Interviews, département de l'immigration, Dar es Salaam, juillet 2016.

Le droit à un passeport

Seule une petite portion des citoyens demande un passeport : les personnes qui veulent voyager en dehors de la région. Même avant la décision d'autoriser les voyages au sein de la CAE avec une carte d'identité nationale (voir *infra*, sous la rubrique CAE), les frontières locales pouvaient généralement être franchies sans passeport international, notamment grâce à un laissez-passer de la CAE. Le pèlerinage de La Mecque, peut-être le déplacement international le plus fréquent pour la population musulmane de la région, peut habituellement être fait en se servant d'un document de voyage à usage unique.

Contrairement à une longue tradition où l'obtention d'un passeport était considéré comme discrétionnaire,¹²⁵ la constitution kenyane de 2010 prévoit que « Tout citoyen a droit à un passeport kenyan et à tout document d'enregistrement et d'identification délivré par l'État à ses citoyens », ce qui est confirmé dans la Loi dite *Citizenship and Immigration Act*.¹²⁶ La loi ougandaise sur la nationalité adoptée en 1999 prévoit aussi le droit de tout ressortissant à un passeport.¹²⁷ Le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie et le Soudan du Sud n'ont pas de dispositions similaires.

Un passeport sera typiquement beaucoup plus difficile à obtenir qu'une carte d'identité nationale et la demande fait l'objet de niveaux d'examen bien plus élevés de la part des autorités. Il est assez courant pour les personnes qui ont une carte d'identité nationale de s'apercevoir que leur nationalité est remise en question lorsqu'elles font une demande de passeport. Des procédures supplémentaires de vérification sont généralement en vigueur et des preuves documentaires supplémentaires requises. Au Kenya, par exemple, un acte de naissance doit être fourni pour obtenir un passeport, mais (pour la plupart des personnes) pas pour une carte nationale d'identité.¹²⁸

Accès à la naturalisation

Les dispositions législatives en matière de naturalisation peuvent s'avérer trompeuses en laissant penser qu'il y a la possibilité pour les résidents à long terme d'obtenir la nationalité de leur nouveau pays. Il existe peu de statistiques publiées sur le nombre de personnes naturalisées dans la plupart des pays africains. Toutefois, les statistiques disponibles montrent que le nombre de personnes naturalisées varie énormément sur le continent et qu'il est généralement faible. Cette difficulté à être naturalisé relève en partie de la loi mais bien plus encore de la pratique : les procédures tendent à être lourdes sur le plan administratif, à faire l'objet d'un grand pouvoir discrétionnaire et souvent à nécessiter des moyens importants sous forme de coûts officiels et officieux. Les procédures de vérification concernant l'admissibilité d'une personne à acquérir la nationalité sont habituelles dans tous les pays du monde, toutefois, elles sont extrêmement sévères dans les pays de l'Afrique de l'Est.

¹²⁵ Historiquement, la loi britannique a considéré la délivrance des documents de voyage comme relevant de la « prérogative de la Couronne », un privilège et non un droit. Dans l'affaire Mwau au Kenya, en 1985, la Cour Suprême a également statué que « en l'absence de dispositions réglementaires... la délivrance et le retrait des passeports sont des prérogatives du président » (*In re application by Mwau*, 1985 LRC (Const) 444). Un jugement de 2007 a renversé la décision de Mwau, précisant que « Au Kenya, le droit de se déplacer est un droit constitutionnel expressément spécifié et son existence ne doit pas dépendre d'une prérogative, d'une inférence ou d'une autorité implicite » (*Deepak Chamanlal Kamani v. Principal Immigration Officer and 2 Others* [2007] eKLR ; voir également Peter Mwaura, « Passport is a right for every citizen, not a privilege », *The Nation* (Nairobi), 7 juillet 2007.

¹²⁶ Constitution du Kenya de 2010, Article 12(1)(b) ; *Citizenship and Immigration Act 2011*, Section 22(1)(g).

¹²⁷ *Citizenship and Immigration Control Act 1999*, Section 39: « Every Ugandan shall have the right to a passport or other travel documents ».

¹²⁸ Le formulaire de demande de passeport Kenyan stipule que « Toutes les demandes doivent être accompagnées d'un précédent passeport, le cas échéant, ou d'une carte d'identité nationale kenyane en cours de validité, d'actes de naissance et de photocopies certifiées de chacune de ces pièces ». En outre, il est précisé que « Il faut apporter la preuve documentaire de la nationalité kenyane » – même si le seul document indiqué dans la loi comme constituant une présomption de preuve de la nationalité kenyane (ou d'une autre) est, en fait, un passeport (section 32, *Citizenship and Immigration Act 2011*). Formulaire 19 disponible à l'adresse : <http://www.immigration.go.ke/downloads/Form-19-Application%20for%20Kenya%20Passport.pdf>.

Dans les pays de droit civil, tels que le Rwanda et le Burundi, la naturalisation fait généralement l'objet d'un décret présidentiel ou ministériel, qui est publié au Journal Officiel (Gazette). Un examen des Gazettes rwandaises de 2015 à 2017 a montré un décret de naturalisation, pour 71 personnes en juillet 2016 (ainsi que 13 personnes qui avaient renoncé à leur nationalité).¹²⁹ Les décrets présidentiels au Burundi disponibles sur le site Internet de la Présidence indiquent un total de 55 adultes naturalisés de 2011 à 2017, dont la plupart sont des hommes mariés à des Burundaises, et 48 enfants.¹³⁰

Les naturalisations ne sont pas publiées dans les pays du *common law*. Lors d'interviews réalisées dans le cadre de la présente recherche, le Département tanzanien de l'immigration a indiqué que 195 personnes avaient été naturalisées en tout en 2014, et 463 en 2015 (ce chiffre comprend les femmes mariées, les résidents de longue durée et les demandes séparées pour les enfants mineurs dont les parents sont également naturalisés, ainsi que le processus de naturalisation extraordinaire pour les réfugiés).¹³¹ En Tanzanie, les réfugiés ont rarement été naturalisés en vertu de dispositions normales (les exceptions concernent les personnes les plus fortunées ou les réfugiés ne provenant pas de l'Afrique). Toutefois, la Tanzanie est l'un des pays africains qui a fait le plus d'efforts pour accorder la nationalité aux réfugiés, grâce à des programmes de sensibilisation de masse (voir encadré pp. 66–67). Entre juillet 2014 et juin 2018, l'Ouganda a enregistré 1.460 personnes comme citoyens et en a naturalisé 452 ; de plus, 719 avaient récupéré la nationalité en vertu de dispositions autorisant la double nationalité.¹³² Les réfugiés ne peuvent se faire enregistrer comme ressortissants ougandais en application de la loi (voir supra, rubrique sur la naturalisation des réfugiés) ; et selon des interviews réalisées en 2016, aucun cas de réfugié enregistré en Ouganda n'avait été rapporté comme naturalisé. Le Département kenyan de l'immigration a indiqué qu'environ 100 à 150 personnes par an obtiennent la nationalité par enregistrement et entre quatre et cinq cents retrouvent la nationalité en application des dispositions de la constitution de 2010 autorisant la double nationalité.¹³³ Dans la pratique, les réfugiés ne peuvent accéder à ces procédures.

Les frais officiels pour la naturalisation sont souvent hors de portée de beaucoup des personnes à risque d'apatridie. En Ouganda, il faut payer 100.000 USh (environ 30 US\$) pour s'enregistrer comme ressortissant pour un conjoint, mais 1.000 US\$ dans les autres cas ; les frais sont toutefois minorés, à hauteur de 100.000 USh, pour « les personnes ayant vécu toute leur vie en Ouganda et qui se considèrent comme Ougandais hormis les papiers d'identité ». Le site Internet du Département de l'immigration n'indique aucun frais, ce qui suppose que cette procédure est peu utilisée.¹³⁴ Au Kenya, l'acquisition de la nationalité par un conjoint coûte 30.000 KSh (300 US\$), ou 5.000 KSh (50 US\$) pour les personnes provenant d'un autre pays de l'Afrique de l'Est, mais 200.000 KSh (1.940 US\$) pour les résidents de longue durée. Toutefois, les frais pour enregistrement dans le cadre des procédures temporaires spéciales pour « migrants » et « apatrides » étaient moins élevés, à savoir 2.000 KSh (20 US\$).¹³⁵ Au Rwanda, l'acquisition sur la base du mariage, de la

¹²⁹ *Official Gazette No. 30 of 25/07/2016*, Rwanda Official Gazette, disponible à : <http://primature.gov.rw/index.php?id=42>.

¹³⁰ *Décret No. 100/41 du 16 février 2011 ; Décret No. 100/96 du 24 mars 2011 ; Décret No. 100/163 du 16 juin 2011 ; Décret No. 100/293 du 18 décembre 2013 ; Décret No. 100/21 du 29 janvier 2015 ; Décret No. 100/168 du 26 mai 2015 ; Décret No. 100/048 du 17 octobre 2015, et Décret No. 100/0134 du 30 juin 2016*. Décrets présidentiels disponibles à l'adresse: <http://presidence.gov.bi/>. Les frais ont été fixés pour le Burundi par *Ordonnance ministérielle conjointe No. 550/540/713 du 17 juin 2004 fixant les frais d'enquête et de publication relatifs à la naturalisation*. Voir le deuxième rapport périodique du Burundi à la Commission des droits de l'homme, UN Doc. CCPR/C/BDI/2, 28 mai 2013.

¹³¹ Interview, Département de l'Immigration, 16 juillet 2016.

¹³² Interview, Département de l'Immigration, 10 août 2016 ; Point focal du gouvernement ougandais sur l'apatridie, « Clarification on Ugandan position on the draft report on statelessness and citizenship in the East African Community », 21 septembre 2018.

¹³³ Interview, Département de l'Immigration, 20 mars 2017.

¹³⁴ Frais pour les services de la *Directorate of Citizenship and Immigration Control* dès 1 juillet 2015, disponible sur le site de la *Directorate of Citizenship and Immigration Control* : <http://www.immigration.go.ug/about/fees-services-offered-directorate-citizenship-and-immigration-control-effective-1st-july-2015>.

¹³⁵ Les demandes de résidence permanente sont encore plus chères, moyennant des « frais de traitement de dossier » non remboursables de KSh 10.000 (US\$ 97), et des « frais de délivrance » payables en cas de réponse favorable de KSh 500.000 (US\$ 4.850). *Kenya Citizenship and Immigration Regulations*, 2012 (LN 64/2012 amendées par LN 145/2014). Le Kenya a récemment

naissance ou de la résidence au Rwanda jusqu'à la majorité coûte 20.000 RwF (25 US\$), tandis que la naturalisation sur la base de la résidence de longue durée est de 100.000 RwF (125 US\$).¹³⁶

La procédure de naturalisation en Tanzanie est particulièrement complexe, avec de nombreuses étapes qui nécessitent une approbation, et des frais qui sont parmi les plus élevés au monde. Après avoir rempli plusieurs formulaires, le demandeur envoie la demande à la zone administrative locale la plus proche (le Ward Executive Secretary, ou *sheha* à Zanzibar). Les formulaires sont envoyés, avec une lettre initiale de recommandation, au Bureau d'immigration du District. Le processus de demande est alors officiellement enregistré, le demandeur paye des frais non remboursables de 1.500 US\$ et doit également s'acquitter de la publication d'un avis d'intention de demande de naturalisation dans deux éditions consécutives de journaux quotidiens enregistrés en Tanzanie sur le continent et à Zanzibar. Le demandeur est interrogé par le Comité chargé de la Défense et de la sécurité du District, et le dossier est ensuite envoyé, avec une recommandation, à l'agent régional chargé de l'Immigration. La demande est alors étudiée au niveau régional, avec ou sans interview, et elle est ensuite envoyée avec une recommandation du Comité chargé de la Défense et de la sécurité du District au Commissaire général des Services de l'Immigration.¹³⁷ Le demandeur peut être interrogé à nouveau au niveau national et le Commissaire général fait une recommandation au ministre des Affaires intérieures. Pour les demandeurs de Zanzibar, il existe une étape supplémentaire d'examen du dossier, avec le Bureau du deuxième vice-président (représentant les îles). Le ministre rend sa décision finale et peut ignorer ou contredire les recommandations (qui peuvent d'ailleurs se contredire), voire simplement ne pas répondre. Si le ministre approuve la demande, des frais supplémentaires de 3.500 US\$ sont payables avant l'octroi officiel de la nationalité. Pour certaines catégories de personnes, notamment celles qui auraient rempli les conditions d'enregistrement de la nationalité en vertu des dispositions provisoires de la constitution de 1961 et leurs descendants nés en Tanzanie, il existe une procédure de naturalisation facilitée avec des frais moins élevés (deux versements d'un million de shillings tanzaniens, soit un total d'environ 870 US\$), mais l'attribution de la nationalité relève toujours de la discrétion du ministre.¹³⁸

transféré toutes les demandes de nationalité, de permis de travail et autres demandes connexes à un système en ligne, mais les frais ne sont pas indiqués ici ; voir Kenya e-services : <https://fns.immigration.go.ke/infopack/citizenship/>.

¹³⁶ *Arrêté Présidentiel fixant la procédure de demande d'acquisition de la Nationalité Rwandaise*, Journal Officiel de la République du Rwanda du 28 mai 2009.

¹³⁷ Loi dite *Tanzania National Security Council Act No. 8 of 2010* prévoit que les fonctions du *District Security Committee* sont notamment « d'examiner les demandes de nationalité et faire des recommandations au Comité de sécurité régionale » (Section 11(e)) ; et que les fonctions de ce Comité prévoient notamment « d'examiner les demandes de nationalité et de donner un avis au ministre en charge de la nationalité » (Section 9(e)).

¹³⁸ Interviews, *Immigration Services Department*, Dar es Salaam, 16 July 2016; frais récemment fixes par *Tanzania Citizenship (Amendments) Regulations G.N. 427 of 13 October 2017* ; voir également les instructions sur le site internet du *Immigration Department* at <http://www.immigration.go.tz/>.

Les lacunes de l'administration de la nationalité

- **Des systèmes de l'état-civil fragiles**

L'enregistrement des naissances constitue le fondement de l'administration de la nationalité, mais trois des six pays de la CAE ont des taux d'enregistrement des naissances inférieurs à 50% pour les moins de cinq ans, et aucun ne dépasse 85%. Les enfants plus âgés et les adultes tendent à avoir des taux d'enregistrement plus faibles.

- **Le besoin essentiel de procédures de traitement équitable, à la fois en ce qui concerne l'examen administratif et judiciaire, et l'appel**

Les documents attestant de la nationalité sont plus importants que jamais pour l'accès des personnes aux autres droits. Il est donc essentiel que les décisions prises par les agents de la fonction publique de rejeter ou de refuser le renouvellement d'un document soient soumises à l'examen et l'appel non seulement d'autres agents de la fonction publique, mais également des tribunaux. Comme l'a affirmé la Charte africain des droits de l'homme et des peuples dans sa décision *Anudo*, pour toute personne ayant été traitée par le passé en tant que ressortissant, notamment en possession de documents attestant de sa nationalité, la charge de la preuve incombera à l'État de démontrer que cette personne n'a pas le droit de détenir ce document.

- **L'absence, dans certains pays, de document constituant une preuve concluante de la nationalité**

Au Burundi et au Rwanda, les tribunaux sont compétents pour délivrer les certificats de nationalité qui constituent la preuve de ce statut, sauf si annulé ou cassé par une autre instance judiciaire. Au Kenya, au Soudan du Sud, en Tanzanie et en Ouganda, il n'y existe pas de document de ce type pour les ressortissants d'origine, ce qui signifie que le demandeur de papiers d'identité peut être obligé de prouver sa nationalité à chaque fois.

- **Des procédures de vérification discriminatoires peuvent exclure des demandeurs légitimes**

Tous les pays disposent de procédures de vérification du droit d'une personne à la nationalité. Toutefois, lorsque certains niveaux de preuve plus élevés sont appliqués à certaines communautés – notamment l'obligation de produire des documents que beaucoup ne peuvent de toute évidence détenir – alors les membres de cette communauté, sans liens ou accès à des avocats ni à aucune autre aide peuvent se trouver exclus de la reconnaissance de la nationalité, même si en fait, ils remplissent tous les critères.

- **La naturalisation n'est disponible que pour un nombre extrêmement restreint de personnes**

La nature discrétionnaire, les frais élevés et les critères lourds des procédures en matière de naturalisation signifient que les procédures normales de naturalisation ne sont accessibles qu'à une élite restreinte. Les programmes exceptionnels initiés par le Kenya pour les apatrides et par la Tanzanie pour certains réfugiés burundais devraient être reproduits et appliqués à d'autres groupes qui n'ont de liens significatifs qu'avec le pays de résidence.

- **Les frais peuvent faire obstacle à l'accès aux papiers de nationalité**

Si les frais officiels de l'enregistrement des naissances, des documents d'identité et des certificats de nationalité sont raisonnables pour la plupart, ils peuvent toutefois constituer des obstacles pour les gens les plus pauvres. Les frais demandés par les intermédiaires qui facilitent les demandes, les frais de transport et les nombreuses heures perdues à attendre les documents les rendent hors de portée pour un grand nombre de personnes.

5. Les groupes à risque d'apatridie

Les catégories de personnes à risque d'apatridie sont les mêmes sur tout le continent africain, voire même à travers le monde. Cette section présente tout d'abord les catégories communes, avant de mettre l'accent sur certains des groupes spécifiques qui font partie de ces catégories à risque d'apatridie dans chacun des six pays de la CAE. Les synthèses présentées pour ces pays ne constituent pas des listes exhaustives des populations concernées ; la nature de cette étude signifie qu'il est impossible d'identifier l'ensemble des communautés et des catégories de personnes résidentes en Afrique de l'Est qui ne peuvent obtenir la preuve de leur nationalité. Il est également impossible de donner des statistiques sur le nombre de personnes apatrides : l'apatridie est une situation qui ne devient bien souvent apparente qu'au fil du temps, après des efforts répétés pour obtenir des documents des autorités d'un ou de plusieurs pays. Au final, il s'agit d'une situation individuelle et non de groupe, et différents membres d'un groupe partageant certaines caractéristiques peuvent réussir ou échouer à obtenir la reconnaissance de la nationalité en raison de la variété des circonstances. Ainsi, les catégories présentées ici sont celles de personnes « à risque » d'apatridie : toutes les personnes faisant partie de ces catégories ne sont pas réellement apatrides et le niveau de risque diffère.

Catégories communes aux différents pays

Les descendants de migrants arrivés avant l'indépendance

L'histoire de la colonisation de l'Afrique par les puissances européennes engendre des défis liés au statut des populations qui n'ont pas été incorporées dans le corps des citoyens au moment de la succession des États, c'est-à-dire par les dispositions transitoires mises en place au moment du transfert de souveraineté aux États nouvellement indépendants. Les personnes les plus menacées d'apatridie à cette époque étaient les descendants de ceux qui avaient migré, ou été forcés de migrer, pendant la période coloniale, lorsque les frontières administratives entre les territoires d'une puissance coloniale ont été ouvertes.

Ce groupe peut à son tour être divisé en deux grandes sous-catégories : ceux dont les ancêtres ne venaient pas d'Afrique (d'Europe, d'Asie ou du Moyen-Orient) ; et – beaucoup plus nombreux – ceux dont les ancêtres venaient du continent africain (y compris, en Afrique de l'Est, des travailleurs agricoles recrutés de l'autre côté des frontières pour travailler sur des plantations commerciales, des soldats nubiens du Soudan installés au Kenya et en Ouganda, des migrants comoriens à Zanzibar et au Kenya, et d'autres encore).

Les populations frontalières

Dans toute l'Afrique, les membres des nombreux groupes ethniques à cheval sur les frontières imposées par les puissances coloniales sont souvent confrontés à des difficultés pour être reconnus comme ressortissants des deux côtés de la frontière, même lorsque les lois des deux pays ne prévoient aucun obstacle à ce qu'une personne détienne les deux nationalités.

Les personnes qui sont peut-être les plus affectées par les difficultés créées par ces frontières sont les groupes qui ont un mode de vie et des moyens de subsistance nomades. Les frontières des États modernes peuvent couper des routes établies de longue date pour les communautés pastorales qui font de la transhumance (saisonnnière) ou qui sont entièrement nomades ; et les membres de ces communautés peuvent avoir un sens d'appartenance assez flou à un État précis, payant des impôts lorsqu'ils y sont obligés et obtenant des documents d'identité où ils le peuvent. Beaucoup de membres des communautés pastorales n'ont pas de pièces d'identité ; ils peuvent traverser les frontières sans papiers, les institutions de l'État étant quasiment inexistantes dans les régions rurales éloignées. Dans tous les cas, même avec des documents en règle, ils peuvent faire l'objet d'extorsion aux points de passage aux frontières.¹³⁹ Mais même les personnes

¹³⁹ Voir, par exemple, John Markakis, *Pastoralism on the Margin*, Minority Rights Group, 2004.

vivant dans les zones urbaines qui n'ont jamais eu de bétail peuvent ne pas obtenir la reconnaissance de la nationalité, en raison de leur supposée affiliation à un groupe ethnique traditionnellement pastoral.¹⁴⁰

Des difficultés similaires peuvent affecter les populations Batwa d'Afrique centrale (dont certaines vivent au Rwanda et au Burundi), qui sont l'objet de discrimination dans de nombreux aspects de la vie et qui peinent à fournir les preuves des liens avec un État précis.¹⁴¹

Une autre catégorie de populations frontalières à risque d'apatridie regroupe les personnes vivant dans les zones où les frontières font l'objet de contestations – en Afrique de l'Est, souvent également les zones peuplées essentiellement de populations pastorales. Ainsi, c'est le cas du « triangle d'Ilemi » : la frontière entre le Kenya, le Soudan du Sud et l'Éthiopie, n'a jamais été clairement délimitée pendant la période coloniale et cette zone est réclamée par ces trois pays. Couvrant une superficie de plus de 10.000 kilomètres carrés (environ la taille de la Gambie), le triangle d'Ilemi est précieux pour les populations pastorales de ces trois pays et pour l'Ouganda en raison de ses pâturages en saison sèche.¹⁴² La zone du Ngok Dinka, qui fait partie de la région disputée d'Abyei (voir *infra*, p. 71), a également un statut précaire au Soudan et au Soudan du Sud. Typiquement, dans ce genre de situations, un pays va réclamer le territoire comme étant le sien, mais exprimera des doutes sur la nationalité des personnes qui y vivent.

Les enfants vulnérables

Plus cela prend du temps d'établir la nationalité des personnes pour lesquelles il existe un doute, plus grand est le risque d'apatridie. Les enfants qui sont à risque d'apatridie appartiennent à différentes sous-catégories ; les risques sont accrus pour tous ceux dont la naissance n'a pas été enregistrée et qui n'ont pas d'acte de naissance. L'impact dévastateur de l'apatridie sur les enfants a été mis en exergue par le Comité africain des droits et du bien-être de l'enfant, dans son Observation générale sur l'Article 6 de la Charte africaine des enfants.¹⁴³

La discrimination fondée sur le genre inscrite dans la législation, comme c'est le cas au Burundi, laisse les enfants de mère burundaise et de père étranger à grand risque d'apatridie, surtout lorsque la naissance de l'enfant n'a pas été enregistrée. Alors que la constitution instaure l'égalité entre les genres, le code de la nationalité prévoit que les femmes ne transmettent leur nationalité à leurs enfants que s'ils sont nés en dehors des liens du mariage et de père inconnu ou de père qui renie officiellement l'enfant. Lorsque l'enfant est né dans les liens du mariage de père étranger, la nationalité ne peut être acquise que par le biais de la mère qui doit choisir officiellement de le faire.¹⁴⁴ Cependant, pour que l'enfant ait la nationalité de son père, il faut souvent également que la naissance soit enregistrée auprès des autorités consulaires du père du pays concerné, une chose impossible à imaginer pour la plupart des gens ordinaires et qui nécessite d'établir initialement les documents attestant de la nationalité du père.

¹⁴⁰ Pour le Kenya, voir *The People's Choice: The Report of the Constitution of Kenya Review Commission*, 2002 ; et deux rapports de la Kenya National Commission on Human Rights : *An Identity Crisis? Study on the Issuance of National Identity Cards in Kenya*, 2007 and *Out of the Shadows: Towards Ensuring the Rights of Stateless Persons and Persons at Risk of Statelessness in Kenya*, 2010. Aussi, rapport de la Kenya Human Rights Commission (un ONG) : *Foreigners at Home: The Dilemma of Citizenship in Northern Kenya*, 2009.

¹⁴¹ Voir, par exemple, Jerome Lewis, *The Batwa Pygmies of the Great Lakes Region*, Minority Rights Group, 2000.

¹⁴² Membres de cinq communautés ethnolinguistiques ; les Turkana, Didinga, Toposa, Inyangatom et Dassanech, qui sont membres des groupes ethnoculturels plus larges d'Éthiopie, du Kenya, de l'Ouganda et du Soudan, migrent traditionnellement pour faire paître leur bétail dans le triangle. Nene Mburu, « Delimitation of the Elastic Ilemi Triangle: Pastoral Conflicts and Official Indifference in the Horn of Africa », *African Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 1, 2003 ; voir également Gilbert M. Khadiagala, « Boundaries in Eastern Africa », *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 4, No. 2 (juillet 2010), pp. 266–78.

¹⁴³ Comité africain des droits et du bien-être de l'enfant, Observation générale sur l'Article 6 de la Charte africaine des enfants., 2014, ACERWC/GC/02.

¹⁴⁴ *Loi No. 1-013 du 18 juillet 2000 portant réforme du Code de la nationalité*, Articles 2, 5 et 13. Il n'est pas clair à quel point cette procédure est accessible dans la pratique ; dans d'autres pays d'Afrique avec des procédures similaires, elles sont rarement utilisées.

Les enfants nés en dehors des liens du mariage font l'objet de discrimination générale dans certains contextes culturels. Dans les États Partenaires de la CAE, les personnes nées dans une communauté installée n'auront habituellement pas de problèmes pour obtenir la reconnaissance de la nationalité, même si les formes techniques de la reconnaissance requises par la loi ne sont pas présentes. Toutefois, lorsque le père de l'enfant est de toute évidence un étranger (par exemple, d'origine européenne, arabe ou asiatique, mais également somalienne ou éthiopienne ou de l'un des pays de la Corne de l'Afrique de l'Est), ou qu'il est connu comme tel (par exemple, dans les cas de viol en temps de guerre), alors ils peuvent être confrontés à des difficultés pour être reconnus comme ayant la nationalité de la mère. Au Burundi, les enfants nés en dehors des liens du mariage, dont le père était membre de la fonction publique coloniale, et leurs descendants, ou plus récemment, de père qui travaille pour les Nations Unies ou une ONG comme soldat du maintien de la paix ou travailleur dans le développement, sont à risque d'apatridie. Par ailleurs, et probablement en plus grand nombre, les enfants de mère burundaise et de père congolais ont des difficultés similaires.¹⁴⁵ Faute de reconnaissance en tant que Burundais, ces enfants ont peu ou pas d'accès à l'éducation ou aux soins de santé, ne peuvent pas être propriétaires fonciers et ne sont pas libres de quitter le pays et d'y entrer.

Les enfants séparés de leurs parents pour diverses raisons entrent dans une autre catégorie importante, qui comprend les enfants de parents inconnus, les enfants des rues, les orphelins et les enfants ayant fait l'objet de traite en provenance d'un autre pays qui sont appréhendés par les autorités mais ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine car leurs familles ne peuvent être retrouvées.

Si certains pays, comme le Rwanda, ont un système clair pour les documents des bébés ou des nouveau-nés abandonnés, d'autres n'ont pas de procédures pour traiter ces cas. Toutefois, même dans les pays où il n'y a pas de disposition en bonne et due forme pour les enfants nés de parents inconnus, comme la Tanzanie, un nouveau-né abandonné sera généralement présumé avoir la nationalité s'il n'y a pas de signe évident d'ascendance étrangère. Mais ce n'est pas toujours le cas, surtout pour les enfants plus âgés. Au Kenya, la Constitution de 2010 et la législation de 2011 préoyaient pour la première fois une présomption de nationalité pour les enfants nés de parents inconnus. Toutefois, les réglementations de 2011 dites *Citizenship and Immigration Regulations* ne contiennent aucune directive sur la façon d'appliquer cette présomption. Certains magistrats ont commencé à délivrer des ordonnances de tribunaux concernant les nouveau-nés abandonnés, mais ce n'est pas systématique. Avec l'aide d'une institution, les enfants nés de parents inconnus qui sont présumés être kenyans peuvent généralement obtenir l'enregistrement tardif de leur naissance et des documents d'identité en tant que Kenyans ; mais les enfants qui semblent être somaliens ou qui sont assez âgés pour donner un nom indiquant qu'ils viennent d'un autre pays ne sont pas reconnus comme tels.¹⁴⁶

En Ouganda, les enfants des « femmes » kidnappées des membres de l'Armée de Résistance du Seigneur nés en dehors du pays ont été reconnus comme Ougandais si leur mère était vivante et qu'elle était retournée en Ouganda ; mais si leurs parents sont morts, les enfants peuvent ne pas avoir suffisamment d'information pour montrer d'où ils viennent.¹⁴⁷ Il peut aussi y avoir des descendants de soldats tanzaniens, du temps où l'armée tanzanienne a brièvement occupé le pays en 1978-79, renversant le gouvernement d'Iddi Amin, suite à son occupation du territoire tanzanien, qui sont confrontés à des difficultés similaires.

Les enfants adoptés d'un autre pays peuvent également ne pas être couverts par les dispositions législatives, comme indiqué dans la section sur les enfants adoptés. En Tanzanie, par exemple, la loi ne dit rien à ce sujet. Ainsi, si une famille tanzanienne adopte, par exemple, un enfant de réfugiés burundais, il n'existe pas de procédure autre que la naturalisation en bonne et due forme (extrêmement coûteuse et discrétionnaire) pour que l'enfant ait la nationalité tanzanienne.

¹⁴⁵ Information de l'*International Refugee Rights Initiative*, par courrier électronique 2016.

¹⁴⁶ Interviews, Nairobi et Mombasa, juillet 2015 et juin 2016.

¹⁴⁷ Interview, Victor Ochen, *African Youth Initiative Network*, Kampala, 9 août 2016.

Un cas d'enfant apatride né en Tanzanie

« Miranda » est une femme kenyane née d'une mère kenyane et d'un père ressortissant d'un pays de l'Afrique australe. Elle vit et travaille en Tanzanie. Elle a eu un bébé en Tanzanie avec un homme des Caraïbes qui l'a ensuite quittée. Elle voulait que son enfant ait une nationalité. Elle est allée dans le pays concerné de l'Afrique australe pour avoir la nationalité pour son fils, mais elle n'a pas pu l'obtenir car le père de son enfant n'est pas ressortissant de ce pays. Elle s'est alors tournée vers le Kenya mais la nationalité lui a été également refusée pour son fils, en raison de la discrimination de genre inscrite dans la loi à ce moment. Comme son fils est né en Tanzanie, elle s'est tournée vers les autorités tanzaniennes mais sans succès là aussi. Son fils est désormais coincé en Tanzanie sans nationalité.¹⁴⁸

Réfugiés, anciens réfugiés et personnes déplacées internes

La plupart des réfugiés ne sont pas apatrides : même s'ils ne bénéficient pas de la protection de l'État dont ils sont ressortissants, cette situation est censée être temporaire. Certains réfugiés peuvent aussi être apatrides ; et dans certains cas, l'absence de reconnaissance de la nationalité peut être l'un des motifs de la fuite ou de l'expulsion d'une personne et des difficultés rencontrées au moment du retour : en Afrique de l'Est, cela s'appliquerait plus particulièrement aux Banyarwanda de l'est du Congo, dont le statut en tant que Congolais est contesté depuis des décennies.¹⁴⁹

Les réfugiés enregistrés auprès de l'UNHCR reçoivent généralement un document des Nations Unies et un document délivré par une agence nationale de réfugiés (les structures institutionnelles diffèrent) reconnaissant leur statut de réfugié, qui indiquent leur pays d'origine et/ou leur nationalité (et en principe, qui inclut également leur apatridie, le cas échéant). Pour les réfugiés qui rentrent chez eux quelques années après, ces documents sont généralement suffisants pour servir de preuve de nationalité. Pour les réfugiés qui se trouvent dans une situation « prolongée », la question des documents devient de plus en plus difficile. C'est le cas notamment pour les personnes qui ont fui dans un pays voisin et ne se sont jamais enregistrées en tant que réfugiés. Pour les personnes nées en dehors du pays d'origine de leurs parents, l'accès aux documents dans le pays d'origine de leurs parents peut s'avérer d'un intérêt limité si leurs vies sont ailleurs.

Les personnes qui ne franchissent pas de frontière internationale peuvent être même encore plus affectées par certains côtés par l'absence de papiers, car elles ont beaucoup moins de chances d'être enregistrées par une agence internationale ou nationale au moment de leur déplacement, mais tout autant de risques d'être affectées par la perte ou la destruction de leurs documents existants et de la dispersion des chefs communautaires susceptibles de se porter garants de leur identité. Les enfants déplacés séparés de leurs parents sont les plus vulnérables de tous.

La Convention sur les réfugiés de 1951 contient des « clauses de cessation » qui précisent les situations dans lesquelles le statut de réfugié peut prendre fin. L'une de ces clauses fait référence aux « circonstances de cessation » où la situation dans le pays d'origine a suffisamment changé pour rendre le retour possible. Pour que cette clause soit applicable, il faut qu'il y ait eu dans le pays d'origine du réfugié un changement qui soit « fondamental, durable et effectif ». Dans ces cas, l'UNHCR peut faire une déclaration indiquant que des réfugiés, en tant que groupe, n'ont plus de crainte bien fondée d'être persécutés (mais les personnes peuvent contester individuellement cette présomption, afin que l'application de cette clause soit évaluée à titre individuel).¹⁵⁰ L'UNHCR signera alors généralement des accords avec les pays d'origine et de refuge pour le

¹⁴⁸ Synthèse présentée par Donald Deya, Pan African Lawyers Union, *The Right to Nationality in the East African Community*, East Africa Civil Society Organisations' Forum (EACSO), 2 décembre 2015. Avant l'adoption de la Constitution de 2010 et la loi de 2011, les enfants de mère kenyane nés en dehors du Kenya n'ont pas obtenu la nationalité de leur mère. Si « Miranda » peut faire valoir sa propre nationalité kenyane, l'enfant devrait à présent avoir droit en principe à la nationalité kenyane.

¹⁴⁹ Bronwen Manby, *Struggles for Citizenship in Africa*, Zed Books, 2009 ; Bronwen Manby, *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*, Hart Publishing, 2018.

¹⁵⁰ UNHCR ExCom Conclusion No. 69 (XLIII), Cessation du statut, 1992 ; *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application*, UNHCR, Genève, avril 1999.

rapatriement ou l'intégration locale des réfugiés (la réinstallation dans un pays tiers a alors peu de chances d'être possible). Toutefois, il n'y a pas d'obligation pour ces pays d'accueil de suivre la recommandation selon laquelle les circonstances de cessation doivent s'appliquer et les accords de rapatriement sont souvent conclus sans référence officielle aux « clauses de cessation relatives aux circonstances ayant cessé d'exister ».

Depuis 2010, la clause de cessation relatives aux circonstances ayant cessé d'exister dans le pays d'origine a été invoquée en Afrique pour les réfugiés de Sierra Léone (fin 2008), en Angola et au Liberia (en 2010) et au Rwanda (en 2013). Le statut des anciens réfugiés rwandais est extrêmement préoccupant en Afrique de l'Est.¹⁵¹ La décision d'invoquer la disposition des clauses de cessation relatives aux circonstances ayant cessé d'exister dans le cas du Rwanda a été contestée, en raison de la crainte persistante de persécutions pour certains réfugiés de ce pays.¹⁵² La recommandation s'appliquait uniquement aux personnes ayant quitté le pays entre 1958 et 1998, alors que toute personne pouvait demander le statut de réfugié à titre individuel pour continuer à bénéficier d'une protection. Certains réfugiés rwandais conservent ainsi leur statut même dans les pays qui ont accepté la recommandation et invoquent la clause de cessation ; le Burundi est le seul pays de la CAE à l'avoir fait.¹⁵³ Ailleurs, toutefois, certains réfugiés rwandais ont été rejetés ou n'ont pas déposé de demande pour continuer à bénéficier de la protection, signifiant que la poursuite de leur résidence juridique dans ce pays dépendra des dispositions prises pour l'intégration locale en tant que ressortissants rwandais. Au Burundi, la naturalisation a été offerte aux réfugiés rwandais qui souhaitaient acquérir la nationalité burundaise, une proposition saisie par deux familles seulement (sur un total estimé à 2.000 réfugiés rwandais). La demande était encore en cours de traitement en septembre 2018.

Les réfugiés rwandais qui sont retournés au Rwanda avant l'entrée en vigueur de la législation de 2008 ont automatiquement été considérés comme ayant recouvré la nationalité rwandaise. Ceux qui sont retournés au Rwanda depuis 2008, après l'acquisition d'une autre nationalité ailleurs, doivent suivre une procédure de demande de recouvrement de la nationalité.¹⁵⁴

Le groupe le plus important de réfugiés rwandais dans les autres pays de la CAE se trouve en Ouganda (un peu plus de 15.500), mais il y en a aussi beaucoup en Tanzanie et au Kenya; en revanche, le nombre de réfugiés rwandais enregistrés auprès de l'UNHCR en République démocratique du Congo (RDC) était de 217.997 en juillet 2018.¹⁵⁵ Bien que le Burundi soit le seul pays de la CAE à avoir officiellement accepté la recommandation sur les clauses de cessation relative aux circonstances ayant cessé d'exister, le statut des réfugiés reste précaire dans l'ensemble des pays de la CAE. Dans le cadre du régime de liberté de mouvement de la CAE, les réfugiés qui souhaitent faire une demande de passeport rwandais et renoncer ainsi à leur statut de réfugié seraient en mesure de régulariser leur statut dans les autres pays de la CAE. La demande est également chère, avec un coût de 55.000 RwF et une obligation de déposer la demande à l'ambassade

¹⁵¹ « Implementation of the Comprehensive Strategy for the Rwandan Refugee Situation, including UNHCR's recommendations on the Applicability of the 'ceased circumstances' Cessation Clauses », UNHCR, 31 décembre 2011.

¹⁵² *Rwanda: Cessation of Refugee Status is Unwarranted*, FAHAMU, 22 septembre 2011 ; Barbara Harrell-Bond et Guillaume Cliche-Rivard, « Rwandan refugees face no choice but repatriation », *OpenDemocracy.Net*, 10 mai 2012 ; « No consensus on implementation of cessation clause for Rwandan refugees », IRIN, 12 juillet 2013.

¹⁵³ En Afrique, seuls le Malawi, la République du Congo, la Zambie et le Zimbabwe ont initialement accepté la recommandation. « No consensus on implementation of cessation clause for Rwandan refugees », IRIN, 12 juillet 2013. En 2017, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Niger, le Sénégal et le Togo l'avaient également fait. UNHCR, « Update on assisted voluntary repatriation to Rwanda », 1-31 juillet 2017.

¹⁵⁴ Article 7 de la Constitution du Rwanda de 2003 : « Les Rwandais ou leurs descendants qui, entre le 1er novembre 1959 et le 31 décembre 1994, ont perdu la nationalité rwandaise suite à l'acquisition d'une nationalité étrangère sont d'office réintégrés dans la nationalité rwandaise s'ils reviennent s'installer au Rwanda ». Cet article a été mis en œuvre par le code de la nationalité de 2004. Toutefois, les personnes revenant au Rwanda depuis l'adoption de la loi sur la nationalité de 2008 doivent suivre une procédure en bonne et due forme pour récupérer la nationalité. La constitution révisée adoptée en 2015 ne contient pas de disposition dans ce sens.

¹⁵⁵ UNHCR, « Uganda Operational Update », juillet 2018 ; UNHCR, « Update on assisted voluntary repatriation to Rwanda », 1-31 juillet 2017 ; UNHCR, « Democratic Republic of the Congo Operational Update », juillet 2018.

rwandaise dans la capitale. Il n'y a eu que des efforts limités pour faciliter l'accès aux papiers de la nationalité rwandaise parmi ces communautés qui ne peuvent pas obtenir la nationalité du pays où elles vivent.

Il y a également un petit groupe de Rwandais qui ont été accusés de crimes de génocide devant la Cour pénale internationale pour le Rwanda. Les personnes qui ont purgé leur peine et celles qui ont été acquittées disent avoir peur de retourner au Rwanda, par crainte de se voir inculper pour d'autres crimes. Leurs documents de voyage ont expiré et peuvent être renouvelés uniquement à Kigali. Onze personnes (dont huit ont été acquittées et trois sont sorties de prison) se trouvaient en Tanzanie en 2015, sans accès aux documents leur permettant d'avoir un statut de résidence légal.¹⁵⁶

Les migrants de longue durée et leurs enfants

Les États africains sont confrontés aux mêmes défis de migration que les pays d'autres parties du monde en cette époque de globalisation : le casse-tête de l'intégration des migrants et de leurs enfants dans la politique nationale.

Comme d'autres régions d'Afrique, l'Afrique de l'Est accueille plusieurs centaines de milliers de personnes qui ont quitté leur pays « d'origine », certains comme réfugiés et d'autres comme migrants économiques (même si la distinction peut être difficile à faire). Certaines de ces populations migrantes résident dans un « nouveau » pays depuis des décennies ; beaucoup n'ont aucun document de leur pays d'origine et n'ont aucun lien avec celui-ci, et sont complètement intégrées dans leurs communautés d'accueil. Dans certains cas, les personnes qui ont migré au départ sont désormais décédées, mais les textes législatifs exclusivement basés sur la filiation signifient que leurs enfants nés dans le nouveau pays ne peuvent en obtenir la nationalité – le seul pays qu'ils aient jamais connu.

Même si en principe les enfants de ces migrants devraient avoir droit à la nationalité de l'un de leurs parents, voire des deux, cela dépendra de la preuve des faits et de l'attitude, de l'efficacité et de l'accessibilité des autorités consulaires du pays d'où les migrants sont venus. Si la plupart des pays ne limitent pas la transmission de la nationalité aux enfants nés à l'étranger en théorie, il peut y avoir des critères imposés en termes d'enregistrement de la naissance auprès des autorités consulaires.

De plus, il est probable que les parents dont le statut migratoire est irrégulier, soit parce qu'ils ne veulent pas attirer l'attention sur eux soit en raison des frais encourus, ne déclarent pas la naissance de leurs enfants auprès des autorités du pays où ils résident ou des autorités consulaires de leurs pays d'origine. Cela s'avère particulièrement vrai lorsque les deux parents ne disposent pas des documents requis ou qu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas – à juste titre – approcher les autorités consulaires de leurs propres pays ; par exemple, parce que ce sont des réfugiés mais qu'ils ne se sont jamais enregistrés officiellement en tant que tels.

Les migrants bloqués en transit

La région de l'Afrique de l'Est est une zone de transit et de flux de réfugiés et d'autres formes d'immigration. En particulier, de nombreuses personnes traversent la région depuis la Corne de l'Afrique en route pour l'Afrique du Sud. Elles évitent les autorités du mieux qu'elles le peuvent, sans grand succès pour beaucoup. Ainsi, on rapporte que jusqu'à 500 migrants éthiopiens sont arrêtés au Kenya chaque mois, mais comme il n'y a pas de mécanisme effectif pour les rapatrier en Éthiopie, ils sont placés en détention pendant de longues périodes.¹⁵⁷ Des centaines, voire éventuellement des milliers d'autres se retrouvent en détention dans d'autres pays de la région, jusqu'à ce que des ressources soient trouvées pour les rapatrier ou qu'elles puissent verser un pot-de-vin pour sortir. Dans d'autres régions du monde, les recherches portant sur la détention liée à l'immigration ont montré de nombreux cas d'apatrides qui ont été incarcérés pendant des mois, simplement parce qu'ils ne pouvaient pas prouver leur nationalité ou régulariser leur statut en matière

¹⁵⁶ Synthèse de la présentation par Donald Deya, Pan African Lawyers Union, *The Right to Nationality in the East African Community*, EACSO, 2 décembre 2015.

¹⁵⁷ *Mixed Migration in Kenya: The scale of movement and associated protection risks*, Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS), juin 2013.

d'immigration et qu'il n'y avait aucun pays vers lequel ils pouvaient être expulsés.¹⁵⁸ Bien qu'il n'y ait pas de recherche détaillée à ce sujet, la situation semble être la même en Afrique de l'Est, où, si les autorités ne peuvent pas déterminer un pays d'origine « vous êtes oublié ».¹⁵⁹

Les expulsés venant de pays extérieurs à la région

Une autre catégorie de migrants gravement menacés d'apatridie sont les personnes expulsées d'un pays où ils avaient un statut irrégulier de résident, vers un autre pays dont ils n'ont pas la nationalité ou dont ils ne peuvent prouver qu'ils ont la nationalité. Ainsi, pendant l'Opération Kimbunga en Tanzanie en 2013 pour expulser les migrants en situation irrégulière, certains de ceux qui furent expulsés par la Tanzanie n'ont pas été acceptés comme ressortissants du pays vers lequel ils ont été expulsés (voir encadré p. 72-73).

Il y a eu des inquiétudes sur les relations entre l'UE et les pays africains autour de la gestion de la migration, telle qu'elle est intégrée dans les cadres de coopération entre l'UE et l'Afrique, notamment en ce qui concerne les procédures de réadmission des migrants africains expulsés des pays européens.¹⁶⁰ L'opposition des pays africains à une proposition de l'UE d'expulser les Africains des pays de l'UE sur la base de documents de voyage provisoires délivrés par l'UE a entraîné la suspension de cette proposition de l'accord sur la migration signé à Malte en 2015.¹⁶¹ Toutefois, l'échec des pays africains à fournir une aide consulaire effective à leurs citoyens à l'étranger, y compris avec la délivrance de papiers de nationalité pour les migrants en détresse dans l'UE, dans les États du Golfe ou ailleurs, laisse un grand nombre d'entre eux menacés de détention à long terme et, dans certains cas, également d'apatridie. Les enfants nés à l'étranger de parents en situation irrégulière sont très exposés au risque de ne pas voir leur naissance enregistrée, et sont donc à risque élevé d'apatridie, surtout s'ils sont séparés de leurs parents.

En 2015, l'Initiative Internationale pour les Droits des Réfugiés a publié un rapport soulignant la situation des expulsés africains d'Israël.¹⁶² Dans les deux ans et demi précédent la publication du rapport, environ 10.000 demandeurs d'asile africains étaient partis dans le cadre de départs classés par Israël comme « volontaires », mais suite à une grave pression exercée par les autorités israéliennes, y compris la détention prolongée. La majorité des personnes qui ont quitté Israël sont retournés au Soudan et en Érythrée, leurs pays d'origine. Toutefois, plus de 1.500 demandeurs d'asile considérés comme provenant d'Érythrée et du Soudan ont également été expulsés d'Israël vers des « pays tiers » officiellement non identifiés, car ils ne souhaitent pas retourner dans leur pays d'origine. La plupart d'entre eux ont été renvoyés au Rwanda et certains en Ouganda. Ils arrivent dans ces pays sans document valable les autorisant à y rester en tant que résidents réguliers et aucune procédure en place pour définir leur statut, y compris une éventuelle prétention à l'asile. Ils sont abrités quelques jours, mais ensuite abandonnés. En l'absence de tout statut régulier, comme c'est le cas actuellement, ces expulsés se retrouvent souvent une fois de plus sur les routes dangereuses pour essayer d'entrer dans les pays de l'Union européenne. Le gouvernement rwandais nie ces rapports.¹⁶³

¹⁵⁸ *Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons*, Londres: Equal Rights Trust, 2010.

¹⁵⁹ Ty McCormick, « In Pursuit of the African Dream », *Foreign Policy*, 19 août 2016.

¹⁶⁰ Les États signataires de l'Accord Cotonou UE-Afrique ont convenu de coopérer en matière de migration légale et de réadmission des ressortissants, et d'envisager des stratégies pour le « développement économique et social des régions dont sont originaires les migrants ». L'Accord de Partenariat entre les membres du Groupe des Pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique d'une part, et de la Communauté européenne et de ses États membres d'autre part, constitue « L'accord de Cotonou », signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005, révisé à Ouagadougou le 22 juin 2010, Article 13.

¹⁶¹ Matthew Holehouse, « EU drops plan to give African migrants deportation papers », *The Telegraph* (Londres), 11 novembre 2015. Pour une étude de cas de l'Afrique de l'Ouest, voir Florian Trauner et Stephanie Deimel, « The Impact of EU Migration Policies on African Countries: The Case of Mali », *International Migration*, Vol. 51, No. 4, 2013.

¹⁶² « I was left with nothing: "Voluntary" departures of asylum seekers from Israel to Rwanda and Uganda », *International Refugee Rights Initiative*, septembre 2015.

¹⁶³ Point focal du gouvernement rwandais sur l'apatridie, « Comments on the Draft Study on Citizenship and Statelessness in EAC », avril 2018.

Privation arbitraire

Les résolutions des Nations Unies ont régulièrement confirmé que « la privation arbitraire de la nationalité, surtout pour des motifs de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, de propriété, de naissance ou d'autre statut, y compris le handicap, est une violation des droits humains et des libertés fondamentales ». ¹⁶⁴

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a également condamné la privation de nationalité, en tant que violation de l'Article 5 de la Charte africaine, affirmant le droit à un statut juridique. ¹⁶⁵ Dans les pays africains, il est beaucoup plus courant que la déchéance prenne la forme d'une annulation ou d'un non-renouvellement de documents, ce qui nie rétroactivement le fait que la nationalité ait jamais été obtenue, plutôt que la mise en œuvre de procédures en bonne et due forme en matière de privation dans le cadre de la loi (qui sont souvent limitées aux citoyens naturalisés). En supprimant la reconnaissance de la nationalité qu'une personne détenait auparavant depuis sa naissance, le gouvernement laisse cette personne apatride, sauf si elle a déjà une autre nationalité.

La Tanzanie a tenté à plusieurs reprises de priver de leur nationalité des personnes fauteuses de troubles. En 2001, le gouvernement a déclaré que quatre individus n'étaient pas des citoyens, tout en leur donnant la possibilité de faire une demande de naturalisation ; cela a été interprété comme des représailles aux critiques des médias sur des faits politiques et économiques en Tanzanie. ¹⁶⁶ En 2018, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu à la violation des normes des droits de l'homme par la Tanzanie pour priver de manière rétroactive la nationalité en violation des procédures de traitement équitable. ¹⁶⁷

Le Burundi, le Rwanda et le Soudan du Sud ont tous les trois saisis ou révoqué les passeports de certains citoyens ces dernières années pour des raisons apparemment politiques, sans toutefois forcément retirer la reconnaissance de leur nationalité. ¹⁶⁸

¹⁶⁴ Résolutions biennuelles du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies « Human rights and arbitrary deprivation of nationality », dernière adoption le 24 juin 2016, A/HRC/32/L.8.

¹⁶⁵ Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *The Right to Nationality in Africa*, 2014.

¹⁶⁶ « Tanzania drops envoy to Nigeria over citizenship », *The Guardian*, Dar es Salaam, 5 février 2001. Il s'agissait de Timothy Bandora (alors Haut-Commissaire pour le Nigeria), Jenerali Ulimwengu (rédacteur en chef connu, journaliste, propriétaire de média et directeur général de Habari Media Limited et également ancien diplomate tanzanien et membre du parlement, né et élevé en Tanzanie), Anatoli Amani (leader du parti au pouvoir Chama Cha Mapinduzi (CCM) dans la région du Kagera au nord-ouest du pays), et Mouldine Castico (ancien secrétaire de la communication du CCM à Zanzibar).

¹⁶⁷ *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, App. No. 012/2015, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, jugement du 22 mars 2018. Voir *infra* sous la rubrique sur la jurisprudence des organes africains des droits de l'homme.

¹⁶⁸ Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail, *Country Reports on Human Rights Practices* de 2013, 2014 et 2015, Département d'État des États-Unis.

Une taxonomie de l'apatridie

Les migrants

- Les migrants historiques arrivés avant l'indépendance et leurs descendants
- Les migrants contemporains bloqués dans un autre pays, surtout lorsqu'ils n'ont plus de papiers
- Les "rapatriés" vers leur pays d'origine ou expulsés vers un autre pays
- Les réfugiés de longue durée et les anciens réfugiés et leurs descendants

Les populations transfrontalières

- Les groupes ethniques divisés par des frontières internationales
- Les nomades
- Les personnes vivant dans des zones où les frontières sont contestées ou ont été modifiées

Les enfants vulnérables

- Les enfants nés en dehors du mariage
- Les bébés abandonnés et les orphelins
- Les enfants séparés de leurs parents
- Les enfants de migrants sans papiers
- Les enfants ayant fait l'objet de traite des êtres humains

Burundi

Bien que les textes législatifs sur la nationalité au Burundi, tels que figurant au Code de la nationalité de 2000, et dans la constitution de 2005, ne contiennent aucun élément explicite relatif à l'appartenance ethnique, ils ont instauré un système exclusivement basé sur la filiation, sauf pour les enfants nés de parents inconnus. En l'absence de cadre régissant la succession des États à l'indépendance, et de la survivance d'une monarchie, il n'y avait pas de règles régissant la nationalité burundaise au 1^{er} juillet 1962. Cette omission laisse les descendants de migrants dans le pays – potentiellement depuis des générations – à risque d'apatridie.

Le premier code de la nationalité burundais n'a été adopté qu'en 1971, neuf ans après l'indépendance. Il s'est très largement inspiré du modèle belge basé sur la filiation et pratiquait discrimination fondée sur le genre en fonction du sexe du parent : l'attribution de la nationalité d'origine était liée au fait d'avoir un père « *ayant la qualité de Murundi* ». Il y avait des exceptions pour les enfants nés de parents inconnus et d'une personne née au Burundi et domiciliée dans le pays depuis au moins 15 ans, *sauf* s'il était établi que cette personne avait la qualité de ressortissant d'un autre pays, ou « étant d'origine étrangère, elle n'est pas assimilée aux citoyens burundais ». ¹⁶⁹ Les amendements de 2010 au code de la nationalité ont laissé l'essentiel du cadre en place, instaurant un système basé sur la filiation essentiellement par le père (« *ayant la qualité de Burundais* »), et faisant de la discrimination sur la base de la naissance dans les liens du mariage ou en dehors du mariage. ¹⁷⁰ Il a abrogé la disposition sur l'accès à la nationalité sur la base de la naissance et de la résidence pendant une durée de quinze ans. Un projet de loi pour supprimer la discrimination basée sur le genre dans les textes législatifs a été préparé pour être débattue par le Conseil des ministres, mais il n'est pas encore devant l'Assemblée nationale. ¹⁷¹

¹⁶⁹ Décret-loi no 1/93 du 10 août 1971 portant Code de la Nationalité, Article 3 : « Est burundais par présomption légale [...] (c) toute personne née au Burundi et y domiciliée pendant quinze ans au moins, sauf s'il est établi qu'elle a la qualité de ressortissant d'un État étranger ou que, étant d'origine étrangère, elle n'est pas assimilée aux citoyens burundais ».

¹⁷⁰ On ne sait pas clairement ce que signifiait, le cas échéant, le changement de statut du père de « Murundi » à « Burundais » : il faudrait faire des recherches sur les propositions du gouvernement et les débats à l'Assemblée nationale pendant l'adoption de la législation.

¹⁷¹ Bureau du point focal national sur l'apatridie, « Note sur les contributions du Burundi par rapport au projet d'étude sur l'apatridie et la citoyenneté dans les six pays de la Communauté des États de l'Afrique de l'Est », 9 juin 2018.

Le code de la nationalité n'est pas explicitement basé sur l'appartenance ethnique, mais il peut toutefois être interprété comme ayant une inflexion ethnique, en raison de l'absence de critère clair pour l'attribution de la nationalité au moment de l'indépendance. Cette possibilité est peut-être renforcée par le cadre constitutionnel actuel, qui utilise des quotas pour la représentation au niveau de l'Assemblée nationale et des autres branches du gouvernement, pour gérer les tensions entre les deux groupes ethniques majoritaires au sein de la population.¹⁷²

Les populations d'origine omanaise et autres musulmans

Quelque 1.200 d'origine omanaise vivent au Burundi et beaucoup d'entre eux ne sont reconnus comme des ressortissants ni le Burundi, ni par Oman. Leurs ancêtres sont arrivés au Burundi via Zanzibar au 19^{ème} et début du 20^{ème} siècles, tout d'abord lorsqu'Oman a commencé ses raids esclavagistes à l'intérieur de l'Afrique, puis plus tard comme commerçants sous les administrations allemande et belge. Même si théoriquement, un grand nombre d'entre eux pourraient prétendre à la nationalité omanaise, s'ils arrivaient à prouver leur filiation par la lignée paternelle (puisque'il n'y a pas de restriction à la transmission de la nationalité en dehors d'Oman), le renouvellement des documents implique de se rendre à Oman. Aussi, très peu d'entre eux ont des passeports omanais. Certains vivent au Burundi avec des permis de résidence temporaires, d'autres n'ont pas de papiers et ont fait l'objet de harcèlement et d'arrestations. Les parents qui n'ont pas de papiers d'identité ne sont pas en mesure d'enregistrer la naissance de leurs enfants au Burundi, ce qui augmente le risque d'apatridie.¹⁷³

Suite aux efforts pour identifier les populations en situation irrégulière au Burundi à partir de 2010, les enquêtes de l'*Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides* (ONPRA) de 2012 et 2016 ont conclu à la présence de 974 personnes d'origine omanaise au Burundi (la plupart n'avaient pas accès à une autre nationalité). Ce groupe s'est vu offrir la naturalisation en tant que Burundais (même s'il n'existe aucune déclaration officielle écrite de cette offre), mais ces personnes ont préféré tenter d'obtenir la nationalité omanaise, qui ne leur a pas été octroyée pour l'instant. Entre temps, des permis de séjour de trois ans leur ont été proposés pour régulariser leur statut en matière d'immigration.¹⁷⁴

Il existe en outre un groupe de musulmans parlant swahili au Burundi, également descendants de commerçants et d'autres migrants venus aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Bien qu'ayant eu un rôle central dans la lutte pour la décolonisation, ils ont été exclus du droit de voter ou de s'organiser politiquement lors des premières élections qui se sont déroulées au Burundi, au motif que la population musulmane était composée d'étrangers.¹⁷⁵ Ce groupe n'a pas fait l'objet de beaucoup de recherches, mais il semblerait qu'ils continuent à rencontrer des difficultés pour obtenir la reconnaissance en tant que ressortissants burundais.¹⁷⁶

¹⁷² Constitution du Burundi de 2005, surtout Articles 129, 143, 164 et 180. Voir également, Pacifique Manirakiza, « The 2005 Constitution of Burundi » (Pretoria: *Institute for International and Comparative Law in Africa*), disponible à : http://www.icla.up.ac.za/images/country_reports/burundi_country_report.pdf.

¹⁷³ « Risque d'apatridie pour le peuple omanais vivant au Burundi », *Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme*, 31 July 2012 ; « Will Oman welcome home its stateless people in Burundi? », Agence France Presse, 4 décembre 2012 ; *Rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme au Burundi, Edition 2013*, Ligue Iteka (Burundi) ; « Burundi: des descendants d'Omanais veulent être reconnus par leur pays », *RFI*, 27 août 2013 ; « Statelessness in Burundi », *IWACU* (Burundi), 31 août 2014, disponible à : <http://www.iwacu-burundi.org/englishnews/statelessness-in-burundi/> ; « Apatrides malgré eux », *IWACU* (Burundi), 26 décembre 2014.

¹⁷⁴ *Opération de vérification de la population omanaise à risque d'apatridie résidente au Burundi : Rapport*, Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides et UNHCR, 23 octobre 2016.

¹⁷⁵ Étude de cas, Geert Castryck, « The Hidden Agenda of Citizenship: African Citizenship in the Face of the Modern Nation-State », dans Steven G. Ellis, Guðmundur Hálfðanarson et Ann Katherine Isaacs (eds.) *Citizenship in historical perspective*, Pisa University Press, 2006.

¹⁷⁶ Maître Mbongo Ali, *Pour mieux connaître les Swahilis du Burundi et comprendre leurs revendications*, Front de Libération de la Minorité Swahilie du Burundi (FLSB), n.d. Voir également la lettre du 23 mars 2013 du Président de l'Assemblée Nationale au représentant légal de l'organisation Via-Volonté, et les ressources disponibles à : <http://www.waswahiliburundi.org/> et <http://www.viavolonte.org/index.html>.

Kenya

Au Kenya, contrairement au Burundi, le cadre constitutionnel qui régit la transition vers l'indépendance a permis d'avoir un système complet en théorie pour déterminer qui, parmi les résidents du Kenya, a obtenu la nationalité automatiquement au moment de la succession des États ou qui a eu le droit de s'enregistrer comme ressortissants s'ils parvenaient à prouver certains faits. Ceux qui sont devenus automatiquement Kenyans à l'indépendance étaient ceux qui étaient nés au Kenya, d'au moins un parent également né au Kenya, et qui étaient à ce moment-là citoyens du Royaume-Uni et de ses colonies ou personnes protégées britanniques. D'autres personnes nées ou résidentes au Kenya, notamment celles provenant de territoires non britanniques en Afrique, ont pu s'enregistrer en tant que Kenyans dans certaines conditions.¹⁷⁷

Toutefois, un grand nombre d'entre elles n'ont pas fait de demande d'enregistrement : seules quelque 20.000 personnes ont demandé à être enregistrées comme Kenyans pendant la période de transition de deux ans, la plupart originaires d'Asie du Sud, sur une population totale de 230.000 Asiatiques et Européens qui auraient pu y prétendre.¹⁷⁸ Très peu de migrants africains ont déposé une demande, alors qu'il y avait beaucoup de recrutement de main-d'œuvre au Kenya, pour travailler dans les fermes de pyréthre, les plantations de thé et d'autres grandes entreprises commerciales.

Ces dispositions transitoires continuent d'avoir un rôle important pour déterminer l'accès à la nationalité aujourd'hui, en raison de la décision prise en 1985 d'adopter (avec effet rétroactif) un code de la nationalité exclusivement basé sur la filiation.¹⁷⁹ En dépit de la nature sans doute illégale de cette rétroactivité, cet amendement n'a fait l'objet d'aucune contestation, peut-être parce que l'interprétation de la loi était déjà allée dans ce sens, dans la pratique.¹⁸⁰ Plusieurs milliers de personnes se démènent aujourd'hui pour obtenir des papiers relatifs à la nationalité kenyane, soit en raison de la nature restrictive des textes législatifs sur la nationalité, soit à cause de la discrimination dans son application.¹⁸¹

Les procédures spéciales temporaires relatives à la naturalisation, instaurées par la Loi de 2011 dite *Citizenship and Immigration Act*, pour les personnes dont les ancêtres sont arrivés au Kenya avant 1963 (voir supra, p.27), n'étaient pas accessibles initialement. Vers le milieu de l'année 2016, juste avant l'expiration du premier délai de cinq ans, pas une seule personne ne s'était enregistrée en tant que Kenyan dans le cadre des dispositions provisoires pour les apatrides et seules sept personnes s'étaient enregistrées dans la catégorie des migrants de longue durée.¹⁸² Si les formulaires de demande ont finalement été disponibles sur le site Internet du Département de l'Immigration et dans les bureaux de l'immigration, il n'y a pas eu de travail de sensibilisation auprès des groupes concernés, aussi, peu de ceux qui semblaient remplir les critères avaient déposé une demande. Fin 2016, toutefois, la situation a changé, le gouvernement ayant pris des dispositions pour enregistrer un groupe de descendants de migrants mozambicains au Kenya et ayant promis d'examiner le cas d'autres groupes. Toutefois, aucun autre groupe n'a bénéficié d'initiatives similaires.

Les descendants des migrants mozambicains avant l'indépendance dans le Comté de Kwale

Il existe une communauté d'environ 3.500 descendants de travailleurs migrants recrutés au Mozambique dans les années 1950 pour travailler dans les plantations de sisal, dans ce qui s'appelle aujourd'hui le Comté de Kwale, près de Mombasa. Ces travailleurs, essentiellement issus du groupe ethnique des Makondés, ne

¹⁷⁷ Constitution du Kenya de 1963, Articles 1, 2, et 6; complété par le *Citizenship Act 1963*.

¹⁷⁸ En 1965, la population était estimée à 185.000 personnes d'origine asiatique et 42.000 européens. Donald Rothschild, « Kenya's minorities and the African crisis over citizenship », *Race & Class*, Vol. 9, No. 4, 1968, pp. 421-437. L'auteur n'a pas pu trouver de chiffres sur la population d'origine africaine remplissant les critères pour s'enregistrer.

¹⁷⁹ *Constitution of Kenya Amendment Act No. 6 of 1985*.

¹⁸⁰ Voir Ramnik Shah, « Britain and Kenya's Citizenship Law: A Conflict of Laws? », *Tolley's Immigration & Nationality Law & Practice* 6, No. 4 (1992), 120-25 ; Ramnik Shah, « Kenya's Citizenship Laws Revisited », *Journal of Immigration Asylum and Nationality Law* 26, No. 3 (2012), 269-77.

¹⁸¹ Voir note de bas de page 108.

¹⁸² Interview, Directeur de la citoyenneté, Département de l'Immigration, 12 août 2016.

sont pas automatiquement devenus kenyans en vertu des dispositions transitoires au moment de l'indépendance. Alors que la plupart d'entre eux auraient rempli les conditions pour être enregistrés comme ressortissants, ils ne le firent pas ; que ce soit en raison du coût, ou parce qu'ils pensaient retourner au Mozambique, ou encore parce qu'ils n'étaient pas au courant de cette possibilité. Ils n'ont pas pu obtenir de documents d'identité kenyans. Le consulat du Mozambique à Mombasa a cherché à contacter ce groupe pour qu'ils s'inscrivent et votent aux élections mozambicaines mais beaucoup ne souhaitent pas avoir la nationalité mozambicaine (ou en tout cas, pas au prix du renoncement à la nationalité kenyane).¹⁸³

Suite à un rapport sur leur situation publié par l'UNHCR en collaboration avec des groupes de la société civile nationale début 2015, le NRB (National Registration Bureau) a mené une enquête réalisée par un groupe de travail du gouvernement, qui a recommandé au Cabinet que ces personnes soient enregistrées en tant que ressortissants kenyans.¹⁸⁴ En octobre 2016, suite à une discussion au sein du cabinet et à une décision prise sur ce rapport, qui a coïncidé avec une marche de protestation de quatre jours devant l'inaction concernant leur cas, des zones d'implantation des Makondés près de Mombasa jusqu'à Nairobi, le Président Uhuru Kenyatta a finalement promis l'enregistrement de cette communauté en tant que citoyens kenyans.¹⁸⁵ Les dispositions provisoires d'enregistrement pour les apatrides et les résidents de longue durée qui venaient d'expirer venaient aussi d'être prolongées pour une période supplémentaire de trois ans.¹⁸⁶ Un avis a été spécialement publié pour exempter les Makondés du paiement des frais d'enregistrement,¹⁸⁷ autorisé par un amendement général des réglementations sur la nationalité.¹⁸⁸ L'enregistrement individuel des Makondés a commencé en novembre.¹⁸⁹ Au final, 1.492 personnes (adultes et enfants) ont reçu des certificats de nationalité, dont 1.176 adultes ont eu des cartes d'identité nationale kenyane.¹⁹⁰ Les personnes exclues de l'enregistrement étaient notamment les personnes qui avaient des documents d'enregistrement d'électeurs mozambicains ; au cours de ce processus, un certain nombre de cartes d'identité précédemment délivrées avaient été « désactivées » pour permettre la délivrance de nouvelles cartes suite au processus d'enregistrement.¹⁹¹ Les Makondés qui ont des conjoints kenyans ont dû faire une demande d'enregistrement en tant que conjoint d'un ressortissant kenyan, ce qui les oblige à passer par un processus de demande plus onéreux sans exemption des frais d'enregistrement.¹⁹²

Migrants de Zanzibar d'origine pemba et comorienne

L'île de Pemba, au nord de l'archipel de Zanzibar, est très proche de la côte kenyane. Sous le sultanat d'Oman puis de Zanzibar, la bande côtière était également sous l'administration de Zanzibar, un statut qui conservait une certaine reconnaissance au Kenya pendant la période coloniale britannique, avec un statut séparé pour

¹⁸³ « Kenya: Makondes Say Mozambique Blocking Their Bid to Be Recognised As Kenyans », *Daily Nation*, 20 avril 2016 ; Tobias Chanji, « Mozambicans living in Kenya for 60 years refuse envoys call to vote in Mozambique's election », *The Standard* (Nairobi), 30 juillet 2014.

¹⁸⁴ *Integrated, But Undocumented: A study into the nationality status of the Makonde community in Kenya*, Représentation du HCR au Kenya, en partenariat avec le Haki Centre, la Kenya Human Rights Commission, Haki Africa, et Open Society Initiative for Eastern Africa, février 2015. Interview avec le Directeur du National Registration Bureau, juin 2015.

¹⁸⁵ Wanja Lisa Munaita, « Kenya's stateless Makonde people finally obtain papers », UNHCR, 27 octobre 2016 ; Diana Gichengo, « The Arduous Journey of the Makonde to Kenyan Citizenship », KHRC, 9 novembre 2016, disponible au site internet du *Citizenship Rights Africa*: <http://citizenshiprightsfrica.org/the-arduous-journey-of-the-makonde-to-kenyan-citizenship/>.

¹⁸⁶ *Kenya Citizenship and Immigration Act: Legal Notice No. 178, Extension of Time*, 7 octobre 2016.

¹⁸⁷ *Gazette Notice No. 8768: The Births and Deaths Registration Act, Declaration*, 28 octobre 2016.

¹⁸⁸ *Kenya Citizenship and Immigration (Amendment) Regulations 2016 (published 30 December 2016), amending Regulation 10 of the Kenya Citizenship and Immigration Regulations, 2012*.

¹⁸⁹ Wanja Munaita, « Mission to coordinate, monitor and support the registration of the Makonde of Kenya in Kwale and Kilifi Counties », UNHCR, novembre 2016.

¹⁹⁰ Communication par courrier électronique du directeur, National Registration Bureau, juin 2018.

¹⁹¹ Contribution à l'atelier d'Arusha, 20 mars 2017.

¹⁹² D'après les comptes-rendus de personnes présentes à l'enregistrement, novembre 2016.

la bande côtière comme protectorat plutôt que comme colonie. Il y a des liens culturels importants et des mariages intercommunautaires entre les îles et la région côtière. Bien qu'il y ait des cas où la nationalité tanzanienne des résidents zanzibars sur l'île de Pemba a été contestée au motif que la personne était kenyane, il est généralement plus facile de confirmer la nationalité tanzanienne en raison des antécédents juridiques de la nationalité à Zanzibar. La Tanzanie n'autorise pas la double nationalité ; toutefois, comme indiqué supra, les autorités tanzaniennes chargées de l'immigration adoptent une position de bon sens et considèrent que toute personne ayant un droit théorique à demander une autre nationalité (par exemple, par le biais de l'un de ses deux parents), mais qui n'a jamais vécu dans le pays de cette autre nationalité, ou qui n'a jamais tenté d'obtenir des papiers d'identité de ce pays, ne le fait pas en raison de ce droit non exercé à se voir refuser la nationalité tanzanienne.

Toutefois, pour les personnes nées et résidentes au Kenya ayant des liens familiaux au Pemba, il peut être très difficile d'obtenir des papiers d'identité kenyans s'il ont droit à la nationalité tanzanienne en théorie, même s'ils n'ont jamais demandé de documents en Tanzanie et qu'ils ont également droit à la nationalité kenyane, quand bien même le Kenya autorise la double nationalité depuis 2010.¹⁹³ Pemba est connu pour être un foyer d'activisme de l'opposition au gouvernement tanzanien, ce qui crée des sensibilités accrues autour du statut de ce groupe.

Il existe également une communauté d'origine comorienne au Kenya arrivée au début du 20^{ème} siècle, essentiellement issue de la communauté comorienne à Zanzibar. Comme à Zanzibar (voir infra, sous la section sur la Tanzanie), leur statut sous la colonisation britannique au Kenya, en tant que « autochtone » ou pas, était quelque peu ambigu. L'immigration au Kenya des populations d'origine comorienne a augmenté après la Deuxième Guerre Mondiale, et ultérieurement après la révolution de 1964 à Zanzibar. Pendant la période où la première incarnation de la Communauté de l'Afrique de l'Est était en place (1967-1977), ce processus a été facilité par la liberté de mouvement entre la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya. Beaucoup de ces Comoriens se sont intégrés dans la population swahili du Kenya, où ils ont les mêmes difficultés pour obtenir des cartes d'identité que beaucoup d'autres populations dans la région côtière, en raison de vérification d'identité supplémentaires (voir encadré p. 43, « Les lacunes de l'administration de la nationalité »). Mais d'autres personnes, notamment celles qui résident dans les régions à l'intérieur des terres, peuvent également être à risque de se voir explicitement refuser la nationalité par les autorités kenyanes chargées de l'immigration et tout aussi incapables de demander des papiers tanzaniens.¹⁹⁴

Les descendants de missionnaires zimbabwéens

A Kiambaa, dans la banlieue de Nairobi, se trouve une communauté originaire du Zimbabwe et d'autres pays d'Afrique australe, dont la plupart parlent shona mais qui sont parfaitement intégrés dans la communauté locale. Ils appartiennent à l'Église Évangélique de Dieu, fondée en 1932 par un Zimbabwéen, le Père Johane Masowe, né en 1914 dans ce qui était alors la Rhodésie du Sud. Les missionnaires ont répandu cette église dans d'autres parties du continent et une branche a été implantée au Kenya dans les années 1960, dûment enregistrée par le gouvernement du Président Kenyatta et autorisée à prêcher et recruter.

Même si certains membres de cette communauté étaient présents au Kenya en 1963, ils ne sont pas devenus automatiquement kenyans au moment de l'indépendance ; toutefois, la plupart sont arrivés après l'entrée en vigueur de la constitution suite à l'indépendance. La majorité des personnes arrivées au Kenya – qui avaient elles-mêmes des passeports délivrés par la colonie britannique de la Rhodésie du Sud – ont disparu aujourd'hui, mais leurs enfants et leurs petits-enfants nés au Kenya vivent toujours à Kiambaa et dans d'autres parties du Kenya ; il en reste environ quatre mille en tout. Les membres de cette communauté ont eu différents types de permis, selon les époques, mais les cartes « d'étranger » délivrés sous le Président Moi ont expiré en 2007 et n'ont pas été remplacées.

¹⁹³ Wanja Munaita et June Munala, « Identity and Articulations of Belonging: A Background Study on the Pemba of Coastal Kenya », UNHCR, 6 avril 2016.

¹⁹⁴ Gillian Marie Shepherd, *The Comorians in Kenya: The Establishment and Loss of an Economic Niche*, dissertation de doctorat, London School of Economics, 1982.

Cette communauté n'est pas reconnue en tant que kenyane et ses membres sont confrontés à de graves difficultés en raison du défaut de cartes d'identité pour les adultes. Même si leurs enfants sont admis dans les écoles primaires et secondaires, sans actes de naissance ni cartes d'identité, ils ne peuvent accéder à l'éducation supérieure, ni au marché du travail formel ou au financement pour leurs propres entreprises (beaucoup d'entre eux sont des menuisiers indépendants, qui travaillent à leur compte). En 2009, ils ont approché le Ministre de l'Immigration et de l'enregistrement des personnes dans l'espoir d'une régularisation de leur situation, en donnant des listes des noms des personnes affectées. On ne leur a pas donné d'indication sur le moyen d'obtenir la nationalité kenyane, alors qu'en principe, ils remplissaient les conditions pour être naturalisés. La Haute Commission zimbabwéenne au Kenya a également refusé les demandes de papiers zimbabwéens des descendants de la deuxième génération des migrants initiaux : en vertu des lois de la Rhodésie du Sud puis du Zimbabwe, la nationalité ne se transmettait pas à la deuxième génération née en dehors du pays.¹⁹⁵ Quoi qu'il en soit, ceux qui vivent au Kenya n'ont plus de liens actifs au Zimbabwe et ne se sont pas rendus dans ce pays : faute de papiers, ils ne peuvent pas sortir du Kenya. Même si le harcèlement dont ils ont fait l'objet sous la présidence de Moi a cessé, ils sont toujours confrontés au risque d'être arrêtés s'ils sortent de leur quartier, alors qu'ils parlent parfaitement le swahili et le kikuyu.¹⁹⁶

Les Rwandais, les Burundais et autres nationalités

Un peu partout au Kenya, on trouve des communautés plus petites originaires d'autres pays africains qui ont lutté pour obtenir la reconnaissance de la nationalité kenyane, alors qu'elles sont nées dans le pays et qu'elles y résident depuis longtemps. Il s'agit notamment de personnes d'origine rwandaise, burundaise et congolaise. La campagne pour la reconnaissance des Makondé ayant porté ses fruits, des représentants de ces groupes ont également porté leur situation devant les médias. En février 2017, les descendants de quelque 500 personnes qui avaient été amenées du Rwanda au Kenya par l'administration coloniale britannique dans les années 1940, pour travailler dans les plantations de thé à Kericho, se sont levées pour demander la nationalité kenyane au Haut-commissariat du Rwanda au Kenya.¹⁹⁷

Les Asiatiques du Sud: les enfants des citoyens britanniques d'outre-mer et les autres

Un petit groupe de personnes à risque d'apatridie sont les enfants nés au Kenya dont les parents sont des citoyens britanniques d'outre-mer. Ce statut a été créé par une restructuration majeure de la *British nationality law* adoptée en 1981.¹⁹⁸ Il s'agit d'une catégorie résiduelle ayant des droits limités au Royaume-Uni, pour les personnes ayant un lien avec un territoire de l'ancien Empire britannique, qui n'ont pas obtenu le statut de citoyen britannique (avec l'intégralité des droits au Royaume-Uni) en vertu de cette même législation. On estime à environ 1,5 million le nombre de personnes pouvant remplir les critères pour être citoyens britanniques d'outre-mer en 1981. En Afrique de l'Est, cette catégorie s'appliquait notamment aux personnes d'origine asiatique résidant au Kenya en 1963 et qui n'avaient pas acquis la nationalité kenyane pendant la période autorisée de deux ans après l'indépendance. Le statut de citoyen britannique d'outre-mer est une catégorie fermée : un enfant n'hérite pas de ce statut de l'un de ses parents, même si, dans des circonstances extrêmement précises et limitées, un enfant peut avoir le droit de s'enregistrer comme citoyen britannique d'outre-mer, et ultérieurement comme citoyen britannique, si cette personne peut apporter la

¹⁹⁵ Bien que cette restriction ait été levée avec l'adoption de la Constitution de 2013, la transmission de la nationalité est toujours soumise à l'enregistrement de la naissance d'un enfant auprès des autorités zimbabwéennes : Constitution du Zimbabwe de 2013, Article 37. La Loi sur la nationalité, dite *Citizenship of Zimbabwe Act (Cap. 4:01, No. 23 of 1984)* a été amendée en 2003 et ne reflète toujours pas ces changements, prévoyant toujours la limitation de la transmission de la nationalité d'origine à la première génération née en dehors du pays (Section 6).

¹⁹⁶ Interviews, Kiambaa, juin 2016. Voir également Joseph Ngunjiri, « Nowhere to call home in promised land », *The Nation* (Nairobi), 13 juin 2009 ; « After 50 years, stateless Shona still trapped in Kenya's shadows », *Thomson Reuters Foundation*, 29 mai 2015.

¹⁹⁷ « Makonde celebrate citizenship while other stateless people cry foul », *Kenya News Agency*, 3 février 2017 ; David Ohito, « Rwandans who have lived in Kenya for 70 years appeal for naturalisation », *The Standard* (Nairobi), 16 février 2017.

¹⁹⁸ *British Nationality Act, 1981* (entrée en vigueur 1983).

preuve qu'elle n'a pas d'autre nationalité. Très peu l'ont fait – probablement moins de 5.000 dans le monde.¹⁹⁹

La Haute Cour kenyane a confirmé en 2014, dans l'affaire *Kulraj Singh Bhangra*, que tout enfant né de parents asiatiques kenyans qui obtenaient la nationalité kenyane après sa naissance, mais pendant sa minorité, n'obtenait pas la nationalité kenyane en raison de leur naturalisation ; toutefois, elle a ordonné au gouvernement kenyan de traiter rapidement la propre demande de nationalité kenyane par enregistrement du requérant.²⁰⁰ En juillet 2016, la Haute Cour a menacé de poursuivre le Service d'immigration pour outrage à la cour, pour non-respect de cette décision : la demande de nationalité de Bhangra était alors pendante depuis 12 ans et aucune nouvelle information n'était disponible sur cette affaire au moment de la publication de cette recherche.²⁰¹

En principe, les citoyens britanniques d'outre-mer et leurs enfants devraient pouvoir s'enregistrer comme ressortissants kenyans. Les personnes qui ont le statut de citoyens britanniques d'outre-mer répondent aux critères pour être enregistrés comme ressortissants, en vertu des dispositions normales de la loi kenyane, sur la base de la résidence de longue durée. En outre, les parents et les enfants remplissent les conditions prévues par les dispositions sur l'enregistrement spécial dans la Loi de 2011 dite *Citizenship and Immigration Control Act*, pour les migrants et les apatrides résidents au Kenya depuis 1963. Dans la pratique, l'accès à ces procédures spéciales a été quasiment impossible, sans efforts majeurs de plaidoyer : comme indiqué supra, seules sept personnes avaient été enregistrées dans le cadre des procédures spéciales pour « migrants » mi 2016, et aucun nouveau chiffre n'était disponible au moment de la publication de cette étude.

D'autres personnes n'ont jamais obtenu la confirmation de leur statut de citoyen britannique d'outre-mer, alors qu'elles n'avaient pas non plus été enregistrées comme ressortissants kenyans dans la période suivant l'indépendance. La communauté asiatique au Kenya ne bénéficie pas d'un grand capital sympathie, car ses membres sont considérés suivant un stéréotype comme riches et profiteurs, dépourvus de loyauté envers le Kenya et détenant des documents de nationalité indienne ou britannique – alors que certains asiatiques kenyans sont apatrides et pauvres, la pauvreté étant autant une conséquence qu'une cause de l'apatridie.²⁰² La plupart n'ont aucun lien avec un autre pays leur permettant d'en revendiquer la nationalité, et le Kenya est leur pays : en fait, en 2017, le Président Kenyatta a signé une « Proclamation Présidentielle » dans laquelle les Kenyans d'origine asiatique étaient reconnus comme la « 44^{ème} tribu ». ²⁰³

¹⁹⁹ Les règles sur la nationalité britannique sont connues pour leur complexité, il s'agit donc là d'une simplification. Voir *Fransman's British Nationality Law*, section 11.1.3, et Immigration Law Practitioners Association, *Submission to Lord Goldsmith for the Citizenship Review: The Different Categories of British Nationality*, 21 décembre 2007. Le refus de donner aux Asiatiques de l'Afrique de l'Est les pleins droits en tant que citoyens britanniques a fait l'objet d'une action en justice devant la Commission européenne des droits de l'homme : voir Anthony Lester, « Thirty Years On: The East African Case revisited », *Public Law* (2002), Spring Issue, pp. 52-72.

²⁰⁰ *Kulraj Singh Bhangra v Director General, Kenya Citizens and Foreign Nationals Management Service*, Haute Cour de Nairobi, Petition No. 137, 5 décembre 2014.

²⁰¹ Abiod Ochieng, « Stateless' man to be granted Kenyan citizenship », *The Nation* (Nairobi), 17 juillet 2016.

²⁰² Certains auraient peut-être en théorie le droit de demander la nationalité au Royaume-Uni. Elle est extrêmement difficile à obtenir. Il faut aussi que la personne obtienne la preuve qu'elle n'a pas la nationalité kenyane, ce qui, étant donné le fait que pour la plupart des Kenyans, c'est précisément ce qu'ils cherchent à obtenir, risque d'arriver simultanément avec une demande pour obtenir l'enregistrement en tant que Kenyans.

²⁰³ *Kenya: Presidential Proclamation: In the Matter of the Petitions by the Asian Community for Formal Recognition as a Tribe in Kenya*, *Gazette Notice No. 7245, Kenya Gazette, Vol. CXIX—No. 102, 21 July 2017*. Le Kenya est généralement considéré comme composé de 42 tribus, sur la base des catégories du recensement utilisées sous l'ère coloniale (voir Samantha Balaton-Chrimes, « Counting as Citizens: Recognition of the Nubians in the 2009 Kenyan Census », *Ethnopolitics*, Vol. 10, No. 2, 2011, pp. 205-218) ; les Makondé ont été officiellement déclaré être la 43^{ème} tribu au moment de leur enregistrement. On ne sait pas clairement quel est le statut juridique de la Proclamation présidentielle : voir Zarina Patel et Jill Ghai, « A tribe, a nation, a people – or just Kenyans ? » *The Star* (Nairobi), 14 août 2017.

Les Asiatiques kenyans à risque d'apatridie

La famille Bansal²⁰⁴

Gurpreet Bansal est né et vit à Kitale, dans le Comté de Trans Nzoia au Kenya. Bansal est enfant de citoyens britanniques d'outre-mer. Lui et son frère sont apatrides. Il a contacté la Commission kenyane des droits de l'homme (l'ONG, pas l'organe constitutionnel) en août 2015. Voici son courriel :

Objet : apatride

Monsieur, mes parents sont citoyens britanniques mais ils ont passé toute leur vie légalement au Kenya, je suis né et j'ai fait mes études au Kenya, je suis pilote commercial, dans une situation désespérée car je suis apatride ; les Britanniques ont refusé de reconnaître mes droits car je suis né au Kenya et mes parents ne peuvent me transmettre leur nationalité, et en même temps, le Département kenyan de l'immigration a refusé de reconnaître mes droits, je ne peux pas faire les choses essentielles de la vie, je suis en grande détresse, je ne peux pas travailler, je ne peux pas améliorer ma situation. Que pouvez-vous me suggérer ? J'ai un acte de naissance et un document de voyage, comment puis-je obtenir la nationalité ? Merci de me donner des conseils, car je ne sais vraiment plus quoi faire.

Le père de Gurpreet Bansal avait demandé la nationalité kenyane dans le cadre des procédures spéciales pour « migrants » prévues par la loi dite *Citizenship and Immigration Control Act 2011*, mais il n'a eu aucune réponse.

Le KHRC a aidé Bansal à plaider pour la résolution de son cas, notamment en présentant l'impact de l'apatridie sur sa famille en octobre 2015 aux Membres du Parlement, à la Commission du Sénat sur la Sécurité et les Affaires étrangères et aux agents de la Direction de l'Immigration. Il a également pris part aux discussions sur la jeunesse et l'apatridie organisées par l'UNHCR en novembre 2015. Son père a également demandé la nationalité pour la troisième fois en application des procédures spéciales de la Loi de 2011, après que ses deux demandes précédentes avaient été égarées. Suite à cette pression, et au plaidoyer des Membres du Parlement, en juin 2016, le père de Bansal, Kuldip Bansal, a été enregistré comme ressortissant kenyan et deux semaines plus tard, Gurpreet et son frère ont également été enregistrés comme ressortissants et reçu des cartes d'identité.

Pour reprendre ses mots : « J'ai l'impression de renaître et, à présent, la vie vaut la peine d'être vécue ».

La famille Shah²⁰⁵

Kamlesh Shah est né en 1949 au Kenya, de parents arrivés d'Inde en 1941. Sa naissance n'a pas été déclarée et son père est mort en 1959, avant l'indépendance. Sa mère est décédée en 1968, mais elle n'avait pas fait la demande de nationalité kenyane après l'indépendance, en grande partie en raison du coût de la procédure de demande ; il était mineur à cette époque et n'a donc pas pu faire de demande pour lui-même. Kamlesh Shah n'a jamais eu de papiers et il a travaillé comme paysan toute sa vie, sans emploi dans le secteur formel. Il est marié, a deux fils, nés en 1986 et 1989 ; seule la nationalité de son fils cadet a été enregistrée. En mai 2013, la famille a fait une demande de nationalité kenyane dans le cadre des procédures temporaires. Ils ont eu un accusé de réception mi 2016, puis plus rien. Aucun élément nouveau n'est apparu depuis.

Narinder Shah, l'aîné des enfants, qui a aujourd'hui 30 ans, vivait sans carte d'identité kenyane depuis 12 ans : « Sans papiers, vous ne pouvez rien faire, juste bouger vos bras et vos jambes. Nous ne survivons que grâce au soutien de la communauté hindou ».

²⁰⁴ Nos remerciements à la Kenya Human Rights Commission.

²⁰⁵ Interview, Mombasa, 7 juin 2016. Les noms ont été modifiés.

Les kenyans d'origine somalienne et les réfugiés somaliens

Le groupe qui est peut-être le plus à risque d'apatridie au Kenya aujourd'hui est celui des personnes d'origine ethnique somalienne ; même s'il est parfois difficile de faire la différence entre la discrimination généralisée dont font l'objet les Kenyans d'origine somalienne et un risque spécifique d'apatridie. La situation des Kenyans d'origine somalienne est encore plus compliquée du fait de la présence d'une population très importante de réfugiés somaliens dans le pays et par les risques en termes de sécurité que représente le groupe islamiste militant Al-Shabaab basé en Somalie.

Un grand nombre des membres de la communauté somalienne au Kenya appartiennent à des communautés qui ont toujours vécu sur le territoire qui constitue aujourd'hui le Kenya. Une frontière internationale a été tracée sur ce territoire par les Britanniques et les Italiens. Il y a une communauté de Somaliens Isahakia (Isaq) originaires du Somaliland (qui vivent essentiellement à Isiolo, mais également à Naivasha et ailleurs dans le pays), qui sont reconnus comme Kenyans. Ils étaient citoyens britanniques d'outre-mer et jouissaient donc d'un statut différent des autres immigrants somaliens pendant la période coloniale ; beaucoup d'entre eux seraient devenus automatiquement Kenyans en vertu des dispositions transitoires à l'indépendance.²⁰⁶ Certains membres de ce groupe ont toutefois rencontré des difficultés pour obtenir la reconnaissance de la nationalité kenyane.²⁰⁷

Enfin, il existe au Kenya une importante population de réfugiés qui ont fui la Somalie à différentes périodes depuis l'effondrement de l'État somalien au début des années 1990. Certains vivent à présent au Kenya depuis 25 ans ; d'autres sont arrivés plus récemment ; un grand nombre sont nés au Kenya et ne sont jamais allés en Somalie. Cette population, estimée en juin 2008²⁰⁸ à plus de 523.932 personnes, vit essentiellement dans le camp de Dadaab, dans le Comté de Garissa dans le nord-est du Kenya, mais également dans la banlieue d'Eastleigh, à périphérie de Nairobi et dans d'autres endroits.

Depuis longtemps, l'ancienne province du nord est du Kenya est une zone où règne l'insécurité, qui vit sous l'état d'urgence depuis plusieurs décennies, ce qui remonte à peu de temps après l'indépendance. En 1989 (avant l'afflux massif de réfugiés), le Bureau du Président a ordonné un vaste processus de contrôle de tous les Kenyans d'origine somalienne. Ce processus s'est déroulé devant des assemblées d'anciens qui ont questionné les demandeurs sur leur histoire familiale, leur lignée et leur connaissance du Kenya. Ceux qui ont passé cette procédure avec succès ont reçu des livrets d'identité roses, qu'ils doivent avoir avec leur carte d'identité kenyane normale. Le Groupe de travail a soumis au haut fonctionnaire chargé de l'enregistrement administratif une liste des personnes dont les dossiers d'enregistrement ont été annulés, et qui ont été détenus et expulsés.²⁰⁹

Beaucoup de ceux dont la nationalité kenyane n'était pas en doute se sont vu confisquer leurs papiers, qui ne leur ont pas été rendus suite à ce processus de vérification. On compte parmi ces personnes plusieurs douzaines de membres de la communauté Galje'el d'origine somalienne qui résident dans la région du Fleuve Tana depuis des décennies, avec le développement des familles, un groupe qui comprend à présent de plusieurs centaines d'individus qui ne parviennent pas à obtenir leurs cartes d'identité nationale kenyane.²¹⁰ Dans une requête constitutionnelle examinée en 2013, la Haute Cour a ordonné qu'étant donné que l'État

²⁰⁶ E.R. Turton, « The Isaq Somali diaspora and poll-tax agitation in Kenya, 1936–41 », *African Affairs*, Vol. 73, No. 292, 1974, pp. 325-346. Voir également Antony Gitonga, « One hundred years of solitude and sufferance », *The Standard* (Nairobi), 25 août 2010.

²⁰⁷ Voir « Government to recognize the Isahakia community as Kenyans », K24 TV, 29 octobre 2016.

²⁰⁸ Portail opérationnel : « Somalia Situation », UNHCR, disponible à : <https://data2.unhcr.org/en/situations/horn/location/178>.

²⁰⁹ Voir plus généralement, Human Rights Watch, *Screening of Ethnic Somalis: The Cruel Consequences of Kenya's Passbook System*, 5 septembre 1990 ; Emma Lochery, « Rendering difference visible: The Kenyan state and its Somali citizens », *African Affairs*, Vol. 111, No. 445, 2012, pp. 615–639.

²¹⁰ *Banditry and the Politics of Citizenship: The Case of the Galje'el of Tana River*, Muslims for Human Rights (MUHURI), Mombasa, 1999 ; Rapport de la TJRC, Vol. IIC, paragraphes 66-70.

n'avait pas contesté la nationalité des requérants, ils avaient droit à des cartes d'identité nationale.²¹¹ Même si le NRB a délivré des cartes aux deux plaignants nommés dans cette affaire, en conformité avec la décision de la Cour, en juin 2016, rien d'autre n'avait été fait pour la délivrance de papiers à d'autres personnes.²¹² En 2017, la Haute Cour de Mombasa a jugé dans une autre requête présentée au nom des Galje'el que le droit à une action administrative équitable, en application de l'Article 47 de la Constitution, avait été violé ; le ministère de l'Immigration et le NRB ont reçu l'ordre d'examiner de nouvelles demandes.²¹³

Il y a eu des appels répétés pour l'expulsion des Somaliens séjournant illégalement au Kenya (c'est-à-dire, sans être enregistrés en tant que réfugiés) ; des Kenyans d'origine somalienne ont généralement été pris dans ces mesures de sécurité renforcée.²¹⁴ Les demandes d'action contre les immigrants somaliens se sont intensifiées suite à l'attaque contre l'Ambassade des États-Unis à Nairobi et les incidents terroristes ultérieurs. En 2013, après l'attentat terroriste du centre commercial du Westgate, le gouvernement a annoncé son intention de fermer le camp de réfugiés de Dadaab, présumé être un terrain fertile pour le recrutement d'Al Shabaab.²¹⁵ En novembre 2013, le Kenya, la Somalie et le HCR ont signé un accord tripartite pour le retour des réfugiés en Somalie ; bien que l'accord ait bien indiqué que le rapatriement se ferait sur une base volontaire, aucune disposition ne prévoit la possibilité d'une installation permanente au Kenya.²¹⁶ La loi sur les réfugiés, dite *Refugees Act*, a été amendée pour limiter le « nombre autorisé de réfugiés et de demandeurs d'asile au Kenya » à 150.000 personnes.²¹⁷ En février 2017, la Haute Cour a conclu à l'inconstitutionnalité de la décision de fermer le camp.²¹⁸

La situation des réfugiés somaliens est difficile à résoudre et extrêmement sensible sur le plan politique au Kenya, vu le nombre important de personnes concernées et l'instabilité persistante en Somalie. En réalité, la plupart risquent fort de ne pas y « retourner » volontairement dans un laps de temps plausible. En reconnaissance de cette situation, en juin 2016, le leader de l'opposition Raila Odinga a proposé d'octroyer la nationalité aux réfugiés somaliens de longue durée.²¹⁹

On estime qu'au moins 40.500 Kenyans d'origine somalienne, vivant dans un rayon de 50 kilomètres autour du camp de Dadaab, ont des cartes de ration alimentaire pour réfugiés, ce qui a permis de pacifier les relations avec les communautés d'accueil, mais qui renforce la confusion autour de la question de la nationalité kenyane.²²⁰ Les autorités locales – essentiellement kenyanes d'origine somalienne – indiquent

²¹¹ *Hersi Hassan Gutale & Another v. Attorney General & Another*, Haute Cour de Nairobi (Nairobi Law Courts), Constitutional Petition 50 of 2011, 21 janvier 2013. Une contestation judiciaire en vertu de l'ancienne constitution a été rejetée : *Hersi Hassan Gutale and Abdullahi Mohammed Ahmed v Principal Registrar of Persons & Attorney General*, Haute Cour de Nairobi, Misc. Application No. 774 of 2004.

²¹² Interviews, Tana River, juin 2016.

²¹³ *Muslims for Human Rights (Muhuri) on behalf of 40 others v. Minister for Immigration & 5 others*, Constitutional Petition No. 50 of 2011, jugement du 17 octobre 2017.

²¹⁴ Voir notamment, « Criminal Reprisals: Kenyan Police and Military Abuses against Ethnic Somalis », *Human Rights Watch*, 4 mai 2012 ; « 'You Are All Terrorists': Kenyan Police Abuse of Refugees in Nairobi », *Human Rights Watch*, 29 mai 2013 ; « Kenya: Mass Deportation of Somalis, 359 Deported Without Access to Lawyers, Courts, UN Refugee Agency », *Human Rights Watch*, 23 mai 2014 ; « Kenya: Somalis scapegoated in counter-terror crackdown », *Amnesty International*, 27 mai 2014.

²¹⁵ Voir Communiqué de la 590ème Réunion du Conseil de Paix et de sécurité de l'UA, 14 avril 2016, PSC/PR/COMM.(DXC).

²¹⁶ Accord Tripartite entre le Gouvernement de la République du Kenya, le Gouvernement de la République Fédérale de Somalie et le Haut-Commissaire des Nations Unies aux Réfugiés, pour le rapatriement volontaire des réfugiés somaliens vivant au Kenya, 2013.

²¹⁷ *The Security Laws (Amendment) Act 2014*, Sections 45-48, modifiant *Act No. 13 of 2006*.

²¹⁸ *Kenya National Commission on Human Rights & another v. Attorney General & 3 others* [2017] eKLR.

²¹⁹ « Give Dadaab refugees Kenyan citizenship, Raila tells gov't », *The Citizen* (Nairobi), 5 juin 2016.

²²⁰ *In Search of Protection and Livelihoods: Socio-economic and Environmental Impacts of Dadaab Refugee Camps on Host Communities*, République du Kenya : Ambassade Royale du Danemark, Ambassade Royale de la Norvège, septembre 2010.

que le nombre de Kenyans enregistrés comme réfugiés est de 100.000.²²¹ Les adultes qui ont eux-mêmes des cartes d'identité kenyanes et ont aussi obtenu des cartes de ration alimentaire pour réfugiés sont moins menacés par la fermeture prévue de Dadaab. Cependant, leurs enfants s'aperçoivent, lorsqu'ils atteignent 18 ans et qu'ils doivent obtenir une carte d'identité nationale, qu'ils ne peuvent le faire car en donnant la carte d'identité de l'un de leurs parents comme requis, les contrôles mettent en évidence le double enregistrement. Aussi se sont-ils vu refuser les papiers kenyans, notamment la déclaration tardive de leur naissance.²²² Le NRB a dirigé une enquête effectuée par un groupe de travail gouvernemental sur cette question, qui a recommandé la reconnaissance des personnes ayant un double enregistrement comme ressortissants kenyans.²²³ En juin 2016, un processus de tri des ressortissants kenyans et des réfugiés a été lancé, nécessitant éventuellement une amnistie présidentielle si les documents avaient été frauduleusement acquis.²²⁴ Toutefois, il risque certainement d'y avoir encore des personnes qui n'ont toujours pas la nationalité kenyane, étant donné la discrimination dont fait l'objet les Kenyans d'origine somalienne.

Les descendants de Nubiens installés au Kenya avant l'indépendance

Parmi ceux qui ont fait part de difficultés dans l'obtention de documents reconnaissant la nationalité kenyane se trouvent les membres de la communauté nubienne du Kenya.²²⁵ Les Nubiens étaient conscrits dans l'armée britannique de ce qui est à présent le Soudan, à l'époque sous administration conjointe de la Grande-Bretagne et de l'Égypte. Ils sont devenus connus sous le nom des Fusils africains du Roi, ou *askaris* (le mot arabe/swahili pour soldat ou garde), pendant les expéditions britanniques de la colonisation en Afrique de l'Est et pendant les deux guerres. Lorsqu'ils furent démobilisés au Kenya, ils n'ont reçu aucune compensation ni indemnisation significatives, bien qu'ils aient cherché à plaider leur cause devant les tribunaux kenyans, faisant appel aux institutions continentales africaines des droits de l'homme lorsque cela ne portait pas ses fruits: la Commission d'experts africains des droits de l'homme et du bien-être de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont toutes deux rendu des décisions contre le Kenya.²²⁶

La campagne sur la nationalité pour les communautés nubiennes a quelque peu facilité la situation de la communauté nubienne en termes d'accès aux papiers d'identité. Il n'est pas possible de dire qu'en tant que groupe, ils sont apatrides ou privés de la reconnaissance de la nationalité kenyane, car la plupart d'entre eux

²²¹ Stephen Astariko, « 100,000 residents in Dadaab refugee database ask for IDs », *The Star* (Nairobi), 18 février 2016 ; voir également Joshua Masinde, « As the world's largest refugee camp closes, some Kenyans struggle to prove they belong in Kenya », *Quartz Africa*, 27 juin 2016.

²²² Interviews, Nairobi, juin 2016.

²²³ Interview, Directeur du NRB, juin 2016. Voir également, « Kenya: Government to ensure youths appearing as refugees get IDs », *Hivisasa*, 17 décembre 2015.

²²⁴ « Joint Communiqué: Ministerial Tripartite Commission for the Voluntary Repatriation of Somali Refugees from Kenya to Somalia », 25 juin 2016 ; « UN starts sorting false from genuine refugees in Dadaab », *The Nation* (Nairobi), 6 juillet 2016.

²²⁵ La situation des Nubiens du Kenya a été amplement documentée : voir Maurice Odhiambo Makoloo, *Kenya: Minorities, Indigenous Peoples and Ethnic Diversity*, Minority Rights Group International / CEMIRIDE, 2005 ; Douglas H. Johnson, « Tribe or nationality? The Sudanese diaspora and the Kenyan Nubis », *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 112-131 ; Adam Hussein Adam, « Kenyan Nubians: standing up to statelessness », *Forced Migration Review*, Vol. 32, 2009 (Statelessness) ; et également les articles de Samantha Balaton-Chrimes : « The Nubians of Kenya and the emancipatory potential of collective recognition », *Australasian Review of African Studies*, Vol. 32, No. 1, 2011, pp. 12-31 ; « Counting as Citizens: Recognition of the Nubians in the 2009 Kenyan census », *Ethnopolitics* Vol. 10, No. 2, 2011, pp. 205-218 ; « Indigeneity and Kenya's Nubians: seeking equality in difference or sameness? », *Journal of Modern African Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013, pp. 331-354 ; « Statelessness, identity cards and citizenship as status in the case of the Nubians of Kenya », *Citizenship Studies*, Vol. 18, No. 1, 2014, pp. 15-28.

²²⁶ En 2003, les représentants de la communauté nubienne ont porté une affaire devant les tribunaux Kenyans, demandant la confirmation de leur nationalité et le droit à avoir des papiers officiels (Haute Cour de Nairobi, *Civil Case No. 256 of 2003*). Après plus de trois ans de blocages des progrès au niveau national pour des raisons de procédures, les Nubiens ont porté leur cas devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Commission d'experts africains des droits de l'homme et du bien-être de l'enfant. La Commission d'experts africains a statué sur l'affaire des enfants nubiens du Kenya en 2011 (voir note de bas de page 15). La Commission africaine a conclu à de nombreuses violations de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment de l'Article 5 sur la reconnaissance du statut juridique, dans sa décision sur la Communication 317/06, ACHPR : *The Nubian Community v. Kenya*, adoptée en février 2015.

ont des cartes d'identité. Toutefois, les Nubiens font toujours l'objet des procédures de vérification supplémentaires, comme la demande pour les parents de fournir leurs empreintes digitales ou d'escorter leurs enfants adultes lorsqu'ils demandent des cartes d'identité et des passeports, et partant, certains peuvent demeurer apatrides.²²⁷

Ouganda

Les dispositions adoptées par l'Ouganda en matière de nationalité au moment de l'indépendance suivaient le modèle en vigueur dans le Commonwealth. Les personnes nées en Ouganda d'un parent également né en Ouganda avaient automatiquement la nationalité. Celles qui ne remplissaient pas cette condition mais qui étaient nées en Ouganda ou y résidaient habituellement avaient le droit d'être enregistrées comme ressortissantes si elles étaient des citoyens du Royaume-Uni et des colonies, ou des personnes britanniques protégées.²²⁸ Contrairement au Kenya et à la Tanzanie, l'Ouganda n'a pas prévu d'enregistrement pour les personnes originaires de pays africains n'appartenant pas au Commonwealth.

L'Ouganda fut le lieu de l'un des épisodes d'expulsion de masse les plus médiatisés pendant la période suivant l'indépendance : l'expulsion des Ougandais d'origine asiatique en 1971/72. Au moment de l'annonce de l'expulsion par le Président Idi Amin, la population d'origine asiatique enregistrée en Ouganda était presque de 75.000 personnes, dont environ un tiers étaient des Ougandais sans autre nationalité ; la population qui n'avait pas la nationalité ougandaise, dont des personnes qui n'avaient pas demandé à être enregistrées comme ressortissant, s'élevait à plus de 500.000, essentiellement des Kenyans et des Tanzaniens (sur un total de 9,5 millions).²²⁹ En 1982, un nouveau gouvernement a adopté une législation pour la restauration des biens confisqués²³⁰ et leur restitution aux Ougandais d'origine asiatique. Il y a également eu d'autres expulsions de masse, notamment celle des Luo kenyans et d'autres travailleurs des pays de l'Afrique de l'Est en 1970,²³¹ et des Banyarwanda en 1982-83.²³²

Comme dans d'autres pays du Commonwealth, les principes en vigueur au moment de la transition vers l'indépendance continuent à avoir un impact important sur l'accès à la nationalité ougandaise aujourd'hui. Bien que la Constitution de 1995 ait complètement reformulé les principes sur lesquels la nationalité est basée, elle prévoyait aussi que ceux qui avaient déjà la nationalité ougandaise la conservent.²³³ L'Ouganda avait abrogé les dispositions du *jus soli* après l'indépendance dès 1967²³⁴ pour mettre en place un régime basé sur la filiation ; le cadre de 1995 remet en vigueur la nationalité par *jus soli*, mais uniquement pour les membres des « communautés autochtones » figurant à l'annexe trois de la constitution. Ces droits basés sur la naissance en Ouganda prévoient une protection significative contre l'apatridie pour les personnes qui peuvent se réclamer de l'appartenance à ces groupes. Ainsi, la communauté nubienne en Ouganda, par exemple, qui est inscrite sur la liste de l'annexe 3, n'a pas les mêmes problèmes en matière de nationalité que les Nubiens au Kenya (même s'ils font encore l'objet de discrimination).

²²⁷ Ben Oppenheim and Brenna Marea Powell, « Legal Identity in the 2030 Agenda for Sustainable Development: Lessons from Kibera, Kenya », *Open Society Justice Initiative Policy Paper*, octobre 2015 ; Balaton-Chrimes, « Statelessness, identity cards and citizenship ».

²²⁸ Constitution de l'Ouganda de 1962, Articles 7 et 8.

²²⁹ James S. Read, "Some Legal Aspects of the Expulsion", in Michael Twaddle (ed.) *Expulsion of a Minority: Essays on Ugandan Asians*, Athlone Press, London, 1975.

²³⁰ *Uganda Expropriated Properties Act, No. 9 of 1982*.

²³¹ Ali Mazrui, « Casualties of an Underdeveloped Class Structure: The Expulsion of Luo Workers and Asian Bourgeoisie from Uganda », dans William A. Shack et Elliott P. Skinner (eds.) *Strangers in African Societies*, University of California Press, 1979.

²³² Mahmood Mamdani, *When Victims Become Killers, Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, 2002, p. 160.

²³³ Constitution de l'Ouganda de 1995, modifiée en 2005, Article 9. La constitution de 1967 a également préservé le statut de ceux qui ont acquis la nationalité au moment de l'indépendance.

²³⁴ Constitution de l'Ouganda de 1967.

Mais l'approche basée sur l'appartenance ethnique augmente également le risque d'apatridie des membres des autres communautés qui ne figurent pas dans la liste ; cela comprend notamment les communautés très différentes des Somaliens et des Maragoli, comme indiqué infra, ainsi que les Asiatiques (qui ont tenté sans succès de se faire inscrire comme « autochtones » au motif qu'ils étaient présents en Ouganda en 1926) et un petit groupe de descendants essentiellement métissés de réfugiés polonais installés en Ouganda par les Britanniques durant la seconde guerre mondiale.²³⁵ La nationalité basée sur l'appartenance ethnique ne protège pas entièrement même les membres des groupes inscrits. Par exemple, la communauté Kuku, inscrite dans la constitution, se trouve essentiellement dans le Soudan du Sud et elle est considérée par la plupart des Ougandais comme étant en fait sud-soudanaise. Les membres de ce groupe font l'objet de contrôles supplémentaires et rencontrent plus de difficultés pour obtenir des passeports ougandais.

De plus, le fait que la nationalité par enregistrement ou naturalisation ne permette pas la transmission à la génération suivante signifie que les enfants de ceux qui ont été enregistrés ou naturalisés pendant la procédure d'enregistrement de masse pour l'obtention de la nouvelle carte d'identité en 2014/15 ne pourront, en principe, pas avoir la nationalité d'origine.

Jusqu'à l'introduction de la nouvelle carte d'identité nationale, ce n'était qu'en faisant une demande de passeport qu'une personne s'apercevait qu'elle n'était pas considérée comme Ougandaise. Si de nouvelles demandes de carte d'identité nationale peuvent toujours être déposées par ceux qui n'avaient pas été pris en compte dans la dynamique initiale d'enregistrement, il est possible que davantage de personnes rencontrent les mêmes problèmes. Il existe un système de plaintes pour les cas des personnes dont la nationalité est remise en question, mais cette procédure est d'ordre administratif plutôt que judiciaire, et ne prévoit pas de processus spécifique pour identifier les apatrides et leur donner accès à la nationalité ougandaise ou à une autre forme de protection.

Les enfants des « rapatriés » ougandais d'origine asiatique

Les enfants de ceux qui obtiennent la nationalité ougandaise par enregistrement ou naturalisation ne peuvent obtenir eux-mêmes la nationalité dans le cadre de ce même processus, de même que les enfants nés après l'acquisition automatique de la nationalité d'origine par l'un de leurs parents. Il y a donc un groupe d'enfants dont les parents sont des « rapatriés » ougandais d'origine asiatique, qui ont grandi, voire pour certains sont nés en Ouganda, mais qui n'ont pas la nationalité ougandaise. Certains sont peut-être également apatrides, car leurs parents ont pu renoncer à une autre nationalité pour récupérer la nationalité ougandaise par enregistrement avant l'autorisation de la double nationalité par les amendements constitutionnels de 2005. La période de résidence en Ouganda pendant l'enfance (ou en tant qu'étudiant) ne compte pas dans le calcul des 20 années de résidence exigées pour pouvoir faire une demande d'enregistrement en tant que citoyen en leur nom propre.²³⁶

La communauté Maragoli de Kiryandongo

La communauté Maragoli est une branche du groupe ethnique des Luhya, qui se trouve essentiellement au Kenya. Certains membres de cette communauté étaient présents en Ouganda dès le 19^{ème} siècle, voire avant, tandis que d'autres sont arrivés au début du 20^{ème} siècle comme ouvriers pour la construction du chemin de fer de l'Afrique de l'Est et, en 1957, l'Omukama des Bunyoro (le roi de la communauté Bunyoro) a invité les autres membres de ce groupe à s'installer sur ses terres dans l'ouest de l'Ouganda.²³⁷ Les Maragoli eux-

²³⁵ Contribution à l'atelier d'Arusha, 20 mars 2017 ; pour plus d'informations, voir « When Europeans Were Refugees In Africa », *New African Magazine*, 20 juin 2012.

²³⁶ *Citizenship and Immigration Control Act 1999*, Sections 12(b), 14, 15 et 25.

²³⁷ A.N. Ligale, « Some factors influencing the pattern of rural settlement in Maragoli, Western Kenya », *East African Geographical Review*, Issue 4, avril 1966, pp. 65-68 ; lettre du 27 juillet 2012 du bureau des Omukama, « Recognition of Maragoli community of Kigumba, in Kiryandongo in Bunyoro-Kitara » (figurant dans la demande du 29 juillet 2014 de la communauté Maragoli au Président du Parlement Ougandais, disponible à : <http://citizenshiprightsafrika.org/petition-to-parliament-of-uganda-and-history-of-maragoli-community-in-uganda/>).

mêmes estiment qu'il y a probablement environ 18.000 personnes au sein de leur communauté en Ouganda, mais il n'y a pas eu de recensement.²³⁸

Les Maragoli ne faisaient pas partie des « communautés autochtones » d'Ouganda figurant à l'annexe 3 de la Constitution de 1995, permettant l'attribution de la nationalité sur la base de la naissance en Ouganda ; ils n'ont pas non plus été inclus dans les amendements de 2005 à la liste. Toutefois, ils ont été traités comme des Ougandais dans d'autres circonstances et ont toujours été enregistrés pour voter lors des élections. Les Maragoli ont tenté plusieurs fois au fil du temps de défendre leur cause et obtenir leur propre inclusion sur cette liste, en partie pour garantir leurs revendications sur les terres qui leur avaient été allouées par Omukama, mais la question a pris une tournure beaucoup plus urgente avec l'adoption d'une nouvelle carte d'identité nationale. La plupart des Maragoli se sont enregistrés comme membres de la communauté Bunyoro, car ils étaient bien accueillis par le royaume des Bunyoro, mais c'est la nationalité par enregistrement qui leur a plutôt été proposée au cours d'une procédure d'enregistrement de masse.²³⁹ Toutefois, ils ont insisté sur le fait que cette solution ne convenait pas, soulignant qu'ils remplissaient les conditions en tant que communauté autochtone de plein droit et qu'ils ne devaient donc pas « renoncer » à la nationalité d'un autre pays dont ils n'avaient en fait jamais eu la nationalité. En mai 2015, des représentants de la communauté sont venus présenter leur cas devant la Commission des Affaires juridiques et parlementaires du Parlement ougandais, qui considérait à ce moment-là un projet d'amendement à la constitution. La Commission a recommandé qu'une commission de révision constitutionnelle soit créée pour s'emparer de cette question parmi d'autres en dehors de la portée de ce projet de loi.²⁴⁰

En février 2016, l'avocat général a conseillé à la NIRA la délivrance de cartes d'identité aux Maragoli, car ils avaient déjà fait une demande et s'étaient enregistrés « en attendant l'amendement constitutionnel prévoyant l'inclusion des Maragoli comme l'une des communautés autochtones » ; ce point de vue a été approuvé par le procureur général en décembre de la même année. Certains d'entre eux étaient même renvoyés des hôpitaux faute de carte d'identité nationale ; il y a eu de sérieuses inquiétudes concernant l'exclusion d'autres services, notamment de l'accès aux bourses du gouvernement pour l'enseignement supérieur et aux services financiers. Si aucun des deux parents n'a de carte d'identité, il peut alors être impossible d'enregistrer la naissance d'un enfant, ce qui fait alors peser une menace sur l'accès de cet enfant même à l'enseignement primaire et secondaire. D'autres ont été menacés de perdre leur emploi au sein du gouvernement, y compris des enseignants et d'autres employés clefs. Malgré des engagements officiels pris en faveur de la résolution de leur situation, beaucoup n'avaient toujours pas reçu leurs cartes d'identité en 2018.²⁴¹

Les Somaliens du Somaliland et de Somalie

Les Somaliens ne figurent pas dans la liste des communautés autochtones en Ouganda. Toutefois, il y a une population importante dans le pays, dont beaucoup sont des réfugiés, mais également des descendants de migrants arrivés avant l'indépendance, remontant à plusieurs générations, parmi lesquels des personnes originaires du Somaliland et non de Somalie.

²³⁸ Interview d'un représentant Maragoli, Kigumba, 5 août 2016.

²³⁹ Présentation au Parlement sur l'exercice d'enregistrement en masse des citoyens dans le cadre du *National Security Information System (NSIS) Project*, Ministre des Affaires Intérieures, 29 juillet 2014. Cette distinction est extrêmement significative, car la nationalité ougandaise par enregistrement ou naturalisation n'est pas transmissible sur la base de la filiation à la génération suivante. Voir chapitre 3 *supra*.

²⁴⁰ Lettre du 22 décembre 2015 du Président du Parlement ougandais au Procureur Général (figurant dans la compilation de documents liés à la demande des Maragoli au Procureur Général d'Ouganda, déposée le 10 août 2015, disponible à l'adresse : <http://citizenshiprightsafrika.org/petition-to-attorney-general-of-Uganda/>).

²⁴¹ Lettre du 9 février 2016 de l'avocat général, Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles au Directeur de la NIRA (*National Identity and Registration Authority*), Kampala ; lettre du 12 décembre 2016 du Procureur général, Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles au Directeur de la NIRA, Kampala ; interviews, août 2016 ; présentation de John Agison Amugune à l'atelier de l'International Refugee Rights Initiative, Kampala, 2 mai 2018.

Les migrants somaliens isaaq venus du Somaliland avant l'indépendance étaient des personnes britanniques protégées, remplissant par conséquent les conditions pour l'attribution automatique de la nationalité ou l'enregistrement en tant que ressortissants, en vertu des dispositions provisoires sur la nationalité au moment de l'indépendance. Les Somaliens isaaq, sous réserve de preuve d'appartenance à cette communauté, qui compte entre mille et deux mille individus, sont reconnus par les autorités comme des Ougandais.²⁴²

Cependant, la communauté originaire du Somaliland a rencontré des difficultés par le passé pour obtenir des passeports ougandais. Lors de la procédure d'enregistrement de masse pour la nouvelle carte d'identité nationale, il a fallu que les Somaliens prouvent qu'ils remplissaient les critères de l'attribution automatique de la nationalité à l'indépendance – ce qui signifie que, si eux-mêmes étaient nés après 1962, l'un de leurs parents et l'un des parents de ses parents soient nés en Ouganda ; ou bien ils pouvaient faire une demande d'enregistrement ou de naturalisation. Certains de ceux qui avaient vraiment droit à la nationalité ougandaise basée sur les principes de l'attribution automatique à l'indépendance ont été déboutés, et pas nécessairement informés du droit à s'enregistrer ou se faire naturaliser sur la base d'une résidence de vingt ans dans le pays.²⁴³ La distinction est essentielle, car ceux qui obtiennent la nationalité par enregistrement ou naturalisation ne peuvent transmettre la nationalité à leurs enfants, tandis que ceux qui sont des descendants de personnes ayant automatiquement obtenu la nationalité à l'indépendance sont traités comme des ressortissants d'origine.

La population originaire de Somalie qui vit en Ouganda a été grossie par des migrants venus du Kenya, par exemple à la suite de la procédure de vérification de 1989 qui a entraîné le retrait des documents d'identité de certains Somaliens du Kenya.²⁴⁴ Il y a également quelque 307.000 réfugiés somaliens enregistrés, arrivés depuis l'effondrement de l'État somalien au début des années 1990.²⁴⁵

Les réfugiés de longue durée : Rwandais, Congolais, Soudanais

Comme les autres pays de la CAE, l'Ouganda a une histoire honorable d'accueil des personnes fuyant la guerre ou les persécutions, et l'Ouganda n'a pas appliqué l'obligation pour les réfugiés d'être confinés dans des camps, autorisant les personnes qui ne sont pas dans des camps à travailler et à se déplacer librement dans le pays. Mi 2006, on comptait plus d'un demi-million de réfugiés résidents en Ouganda, nombre qui ne cesse d'augmenter avec des afflux du Soudan du Sud ; ce nombre était passé à 1,4 million en mars 2018.²⁴⁶ Parmi ceux-ci, certains réfugiés de longue durée sont présents dans le pays depuis plus de cinquante ans, dont des Tutsi rwandais qui ont fui l'Ouganda entre 1959 et 1973, au cours de différents épisodes, et des Congolais qui ont fui après la défaite des rebelles lumumbistes de 1964.²⁴⁷ Environ 60.000 sont dans le pays depuis au moins 20 ans, la durée minimum pour la naturalisation, y compris des réfugiés soudanais arrivés avant l'Accord global de paix de 2005 qui a entraîné la sécession du Soudan du Sud, et des réfugiés rwandais et congolais fuyant le génocide du Rwanda et les conflits régionaux qui s'en sont suivis, à partir du milieu des années 1990.²⁴⁸

Bien que l'Ouganda n'ait pas accepté la recommandation d'appliquer la clause de cessation relative aux « circonstances ayant cessé d'exister » pour les réfugiés rwandais, le statut de quelque 15.000 réfugiés rwandais en Ouganda est peut-être devenu plus vulnérable ; toutefois, ils ne veulent pas retourner chez eux,

²⁴² Interview, Département de l'Immigration, Kampala, 9 août 2016.

²⁴³ Interview, représentant de la communauté somalilandaise, Kampala, 8 août 2016.

²⁴⁴ Gianluca Iazzolino, *A Safe haven for Somalis In Uganda?*, Rift Valley Institute Briefing Paper, août 2014.

²⁴⁵ UNHCR, *Uganda Fact Sheet*, mars 2018.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Charles Celestin Bafaki Rweyunga, « Local Integration as a Durable Solution for Protracted Refugees in Uganda: A Case Study of the Lumumbist Congolese Refugees at Kyaka 2 Refugee Settlement », Makerere University, thèse de maîtrise, 2014.

²⁴⁸ Interview, Cabinet du Premier Ministre, 3 août 2016.

pour différentes raisons.²⁴⁹ Il y a une opposition politique importante à la possibilité qu'ils acquièrent la nationalité ougandaise.

Les enfants des réfugiés n'obtiennent pas la nationalité sur la base de la naissance en Ouganda, même s'ils appartiennent à une communauté figurant sur la liste de la constitution. Ainsi, bien que les "Banyarwanda" aient été inscrits comme l'une des « communautés autochtones » de l'Ouganda dans la Constitution de 1995 (une décision controversée dans la période qui suivit le génocide rwandais), au motif qu'un nombre important de Banyarwanda avaient été inclus dans l'Ouganda par les frontières coloniales,²⁵⁰ les enfants de réfugiés rwandais n'ont pas la nationalité ougandaise d'origine. Dans la pratique, il est extrêmement difficile pour les autorités de faire la distinction entre ceux qui sont des descendants de réfugiés rwandais et ceux qui sont des Banyarwanda ougandais. C'est d'ailleurs le même cas pour les Acholi et les Kakwa qui ont fui le Soudan du Sud, et d'autres qui sont membres de communautés transfrontalières.

En octobre 2015, la Cour constitutionnelle ougandaise a confirmé l'interprétation selon laquelle les réfugiés ne remplissent pas les conditions requises pour s'enregistrer comme ressortissants en application des dispositions plus souples pour l'acquisition de la nationalité, prévues par la Constitution. Toutefois, la Cour a noté que, bien que l'interprétation de la loi dite *Citizenship and Immigration Control Act* ne relevait pas de ses compétences, les réfugiés devaient en principe avoir droit à la naturalisation – une procédure plus discrétionnaire que l'enregistrement – en application de la loi.²⁵¹ Toutefois, on ne connaît aucun réfugié qui aurait été naturalisé, sauf ceux qui ont épousé des ressortissants ougandais. Les réfugiés qui approchent le Bureau du Département de l'immigration sont renvoyés et on leur dit qu'ils ne remplissent pas les conditions pour faire une demande.²⁵²

La distinction entre réfugié et migrant n'est pas toujours claire. Pendant la procédure d'enregistrement de masse pour la nouvelle carte d'identité nationale en 2014, lorsque l'enregistrement et la naturalisation étaient associés à la procédure d'enregistrement aux fins d'identification, certains réfugiés de longue durée qui ne s'étaient jamais enregistrés ont pu le faire en tant que citoyens, sur la base de la résidence à long terme. Ainsi, sur le Lac Albert, beaucoup de ceux qui avaient fui les conflits dans la Province Ituri, sur le côté congolais du lac, dans les années 1990, ne se sont pas enregistrés en tant que réfugiés ou ne sont pas allés dans des camps de réfugiés et sont totalement intégrés dans les communautés vivant au bord du lac ; l'autre côté du lac faisait autrefois également partie du royaume des Bunyoro. Il semble que ces réfugiés de longue durée qui ne sont pas enregistrés aient été pour la plupart autorisés à avoir des cartes d'identité ougandaises lors de la procédure d'enregistrement, mais pas ceux qui sont arrivés plus récemment ni ceux qui se trouvaient dans des camps.²⁵³ D'autres ont été présentés aux commissions de vérification par des membres de la population locale comme étant effectivement des membres de leur communauté ; les personnes arrivées avant en Ouganda, dans les années 1960, sont intégrées dans les communautés paysannes et simplement considérées comme des Ougandais.

Rwanda

Le code de la nationalité du Rwanda de 2008 prévoit la protection la plus complète contre l'apatridie de tous les États Partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Cette législation stipule que tout enfant né de

²⁴⁹ Voir, Marshall Godfrey Alenyo, « International Refugee Law and the Right to Nationality: Legal Responses to the Rwandan Refugee Crisis in Uganda », thèse de maîtrise, University College Cork, octobre 2014 ; International Refugee Rights Initiative, « A Dangerous Impasse: Rwandan Refugees in Uganda », juin 2010.

²⁵⁰ En 1991, on estimait qu'il y avait 450.000 Uganda Banyarwanda autochtones, 650.000 migrants économiques et 84.000 réfugiés. Chiffres cités par Catharine Watson, *Exile from Rwanda: Background to an invasion*, US Committee for Refugees, 1991.

²⁵¹ *Centre for Public Interest Law and another v. Attorney General of Uganda*, Constitutional Petition No. 34 of 2010.

²⁵² Interviews, Cabinet du Premier Ministre et Refugee Law Project, Kampala, août 2016.

²⁵³ Interviews, Kiso, Lac Albert, 4 août 2016. A partir de juillet 2016, les Congolais qui n'avaient pas obtenu de cartes d'identité ougandaise ont eu une amende de US\$ 2 millions pour leur licence de pêche (US\$ 485), tandis que ceux qui avaient des cartes d'identité ont payé US\$ 5,000 (US\$ 1,5), ce qui a immédiatement donné une importance majeure à cette distinction.

parents inconnus et tout enfant né au Rwanda qui ne peut se voir attribuer la nationalité de ses parents sera Rwandais (Article 9) ; et il prévoit spécifiquement que tout apatride qui épouse un ressortissant rwandais puisse acquérir la nationalité (Article 11), ainsi que les enfants apatrides adoptés par des Rwandais (Article 12). Dans une disposition introduite dans le code de la nationalité de 2004, les enfants nés au Rwanda de parents étrangers ont pu demander la nationalité à leur majorité (Article 8). Il existe des procédures pour garantir que les enfants nés de parents inconnus soient inclus dans le système de l'inscription auprès de l'état-civil et puissent obtenir des cartes nationales d'identité à leur majorité.²⁵⁴

Toute personne qui a eu la nationalité rwandaise à la naissance (nationalité d'origine) ne peut être privée de la nationalité (Article 19). Quant aux personnes naturalisées, elles peuvent être privées de la nationalité rwandaise si celle-ci a été acquise frauduleusement, même si cela entraîne leur apatridie (Article 19) ; si cette disposition reste conforme aux critères de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, ce n'est pas le cas de l'extension de ladite disposition aux conjoints et aux enfants de ces personnes (Article 21).

Les règles sur l'enregistrement et l'identification antérieures au génocide de 1994, avec leur enregistrement de l'identité ethnique, ont joué un rôle bien connu dans la facilitation de l'identification des personnes à tuer.²⁵⁵ Les pratiques courantes en matière d'identification évitent ce type de catégorisation. Conformément à la tradition de droit civil, les contentieux autour de la nationalité et de l'enregistrement auprès de l'état-civil au Rwanda sont résolus par les tribunaux, les procédures étant fixées par la loi elle-même.

En 2007, le Rwanda a mené à bien un processus d'enregistrement de masse pour un nouveau registre de population et une carte d'identité pour tous les résidents de plus de 16 ans. Il semblerait que 9,2 millions de personnes aient été enregistrées, avec les informations biométriques, en un week-end, et traitée en moins de 45 jours.²⁵⁶ Durant cette période d'enregistrement de masse, il a été relativement facile d'avoir accès à l'enregistrement en tant que citoyen ; les personnes ayant dépassé l'âge de l'enregistrement obligatoire ont désormais davantage de difficulté pour obtenir une carte d'identité. Il faut donner les raisons pour lesquelles une personne n'a pas été enregistrée dans le cadre du processus initial ; et pour les enfants dont les parents étaient des réfugiés et sont restés sur place ou sont retournés vivre en dehors du Rwanda, il peut être difficile et coûteux de fournir des documents et des preuves sous forme de témoins pour être reconnus comme Rwandais.²⁵⁷ S'il était très facile dans la période post-génocide de récupérer la nationalité rwandaise, c'est devenu beaucoup plus contrôlé depuis 2008, depuis l'adoption du code actuel de la nationalité.²⁵⁸

Le Rwanda, comme le Burundi, est un pays qui a une population relativement homogène et culturellement unifiée, comparée à ses voisins. Le Rwanda n'est pas connu pour accueillir des communautés d'apatrides similaires aux non-ressortissants d'origine omanaise et swahili au Burundi ; la majorité de la population à risque d'apatridie est constituée de réfugiés issus des communautés de langue kinyarwanda de RDC.

²⁵⁴ ID4Africa conférence visite de site, 25 mai 2016.

²⁵⁵ Timothy Longman, « Identity cards, ethnic self-perception and genocide in Rwanda », dans Jane Caplan and John Torpey (eds.) *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton University Press, 2001.

²⁵⁶ Présentation, NIDA, ID4Africa conférence visite de site, 25 mai 2016 ; voir également Atick, *The Identity Ecosystem of Rwanda*, p. 18.

²⁵⁷ Table ronde, *Legal Aid Forum*, 26 juillet 2016. Le *Décret présidentiel No. 21/01 du 27 mai 2009*, Article 3, prévoit comme preuve de filiation rwandaise l'acte de naissance et la carte d'identité rwandaise ou le passeport du parent, ou, si ces documents ne sont pas disponibles, la demande auprès du Directeur général de l'immigration et de l'émigration. Toutefois, comme noté dans la section sur l'enregistrement de la naissance, le code de la nationalité de 2008 indique qu'un acte de naissance peut à lui seul servir de preuve de la nationalité rwandaise.

²⁵⁸ La constitution rwandaise de 2003 prévoyait que « les Rwandais ou leurs descendants qui ont été déchus de leur nationalité entre le 1er novembre 1959 et le 31 décembre 1994 au motif de l'acquisition d'une nationalité étrangère acquièrent à nouveau automatiquement la nationalité rwandaise s'ils retournent s'installer au Rwanda » (Article 7). La disposition était incluse dans le code de la nationalité de 2004, qui stipulait également que « toute personne originaire du Rwanda et leurs descendants ont droit à la nationalité rwandaise sur demande auprès du registre de l'état-civil » (Article 26). La disposition constitutionnelle complémentaire faisait partie du code de la nationalité de 2008, mais la disposition complémentaire du code de 2004 a été amendée pour rendre la procédure plus difficile pour les populations d'origine rwandaise et nécessiter un décret présidentiel. La disposition relative à la restauration de la nationalité pour les personnes qui en ont acquis une autre entre 1959 et 1994 n'est pas incluse dans la dernière révision (2015) de la constitution.

Toutefois, il peut également y avoir des personnes dont le statut en tant que Rwandais ou Burundais est incertain, étant donné les similarités culturelles entre les deux pays, et les flux de réfugiés et de migrants entre eux. De plus, la forte croissance économique à Kigali au cours de la dernière décennie a attiré des migrants d'autres pays vers la ville pour y travailler ; et si leurs enfants nés au Rwanda devraient avoir droit à la nationalité rwandaise en cas d'impossibilité d'obtenir la nationalité de leurs parents, l'application de cette protection nécessiterait peut-être une investigation plus poussée.

Les réfugiés congolais

Des dizaines de milliers de réfugiés de la République Démocratique du Congo vivent toujours au Rwanda, après avoir fui la flambée de violence dans les provinces du Nord et du Sud Kivu, plus particulièrement entre 1995 et 1997, suite au génocide du Rwanda ; l'afflux des réfugiés et des milices ethniques responsables des massacres ; le conflit civil au Congo et les interventions militaires ultérieures du gouvernement rwandais au Congo. Ces réfugiés sont de langue Kinyarwanda, culturellement similaires à la population rwandaise elle-même, et l'une des principales raisons de leur fuite du Congo est le refus de leur donner la nationalité congolaise et les droits dans ce pays. Bien qu'à différents moments, il y ait eu des efforts pour rapatrier ce groupe au Congo, surtout après l'accord militaire de 2008 entre les présidents Kagamé du Rwanda et Kabila du Congo, la résistance sur le terrain a été farouche dans les Kivus. Un accord tripartite signé début 2010 entre l'UNHCR et les gouvernements de la RDC et du Rwanda n'a pas entraîné un seul rapatriement du Rwanda vers le Congo, à cause des tensions actuelles sur l'identification des personnes qui devraient pouvoir rentrer.²⁵⁹

Ces réfugiés n'ont pas été naturalisés au Rwanda et leurs enfants nés au Rwanda ne sont pas considérés comme des ressortissants rwandais. Ces réfugiés auraient le droit, en vertu du Code de la nationalité, de demander la naturalisation en tant que Rwandais dans le cadre des procédures normales applicables à tous les résidents longue durée. Toutefois, les dispositions spécifiques inscrites dans la constitution rwandaise et le Code de la nationalité de 2008 prévoyant que "Toute personne d'origine rwandaise ou ses descendants auront le droit d'acquérir la nationalité rwandaise sur demande" implique la preuve de liens généalogiques et de la résidence passée au Rwanda, par le biais de déposition de témoins et d'autres moyens ; avoir des connections avec la culture rwandaise d'une manière générale n'est pas suffisant.²⁶⁰ En principe, les enfants réfugiés nés au Rwanda pourraient aussi profiter des dispositions du code de la nationalité pour les enfants « autrement apatrides » qui obtiennent la nationalité sur la base de la naissance au Rwanda. Certains de ceux qui sont enregistrés comme réfugiés ont également obtenu des cartes d'identité rwandaise, et le gouvernement a indiqué qu'il allait annuler les pièces d'identité dans ces conditions.²⁶¹ Toutefois, il y a aussi des demandeurs d'asile dans les camps qui n'ont jamais été enregistrés comme réfugiés car leur statut de Rwandais ou de Congolais n'a jamais été établi.

Les réfugiés eux-mêmes veulent essentiellement retourner au Congo, bien entendu si la situation s'améliore en matière de sécurité, mais leur retour est envisagé avec beaucoup de suspicion dans les Kivus.²⁶² Les réformes du code de la nationalité congolaise adopté en 2004, dans le cadre du processus de paix qui avait pour objectif de mettre un terme à la guerre civile, fondaient encore la nationalité sur l'appartenance à un groupe ethnique établi au Congo au moment de l'indépendance, laissant la place au désaccord sur les groupes considérés comme des Congolais autochtones.²⁶³

²⁵⁹ International Crisis Group, *Five Priorities for a Peacebuilding Strategy*, Africa Report No. 150, 11 mai 2009 ; *Eastern Congo: Why Stabilisation Failed*, Africa Briefing No. 91, 4 octobre 2012.

²⁶⁰ Article 22, *Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise* ; Article 18, *Arrêté Présidentiel n°21/01 du 27 mai 2009 fixant la procédure de demande d'acquisition de la Nationalité Rwandaise*. Interviews de membres du corps enseignant de la School of Law, Université du Rwanda, *Legal Aid Forum*, Kigali, juillet 2016.

²⁶¹ Daniel S. Ntwari, « Kigali to crackdown on refugees with national identification », *The East African*, 26 mars 2016.

²⁶² International Refugee Rights Initiative, *Shadows of Return: The Dilemmas of Congolese Refugees in Rwanda*, juillet 2011.

²⁶³ La nationalité congolaise est attribuée à toute personne, telle que : « Est Congolais d'origine toute personne appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la

La résolution de ce vide juridique de l'apatridie pour ces réfugiés dépend peut-être de la résolution de la question de l'accès à la nationalité en RDC elle-même : le cadre a été fixé par les leaders de la région, avec les structures de la Conférence internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL), mais il n'y a pas eu de volonté politique.²⁶⁴

Soudan du Sud

Le code de la nationalité du Soudan du Sud est formulé en termes très généraux : il attribue la nationalité d'origine, quel que soit le lieu de naissance de l'individu, aux personnes appartenant aux "communautés ethniques autochtones" du Soudan du Sud ; aux personnes ayant un parent, un grand-parent ou un arrière-grand-parent né au Soudan du Sud²⁶⁵ et aux personnes dont les aïeux résidaient sur le territoire depuis 1956. En principe, la plupart – mais pas tous – de ceux résidant habituellement au Soudan du Sud qui souhaitent le faire devaient pouvoir obtenir la reconnaissance de la nationalité sud soudanaise en vertu de cette loi, soit d'origine, soit par naturalisation s'ils sont résidents depuis plus de dix ans.

Toutefois, la définition fondamentalement ethnique de la nationalité figurant à la Section 8(1)(b) du Code de la nationalité du Soudan du Sud crée des difficultés pour déterminer les groupes qui constituent en fait les "communautés ethniques autochtones du Soudan du Sud". Ni la Constitution provisoire, ni le Code de la nationalité du Soudan du Sud ne donnent la liste de ces groupes (contrairement à l'Ouganda) ou ne fixent de critères pour être considéré comme un membre de l'une de ces communautés. Cette définition crée d'éventuels problèmes pour les personnes d'origine sud soudanaise qui résident dans le (nord du) Soudan depuis des années ou des générations et pour les groupes ethniques minoritaires ou transfrontaliers qui ne sont pas forcément considérés comme l'une des communautés ethniques du Soudan du Sud.

Dans la pratique, la mise en œuvre de la législation sur la nationalité a été lente et compliquée. Même sans la faillite du gouvernement fin 2013, l'absence de registre d'état-civil national, l'histoire du déplacement forcé et le manque d'infrastructures administratives dans de nombreuses parties de ce nouveau pays créeraient des obstacles significatifs pour la mise en œuvre efficace de la législation relative à la nationalité. Dans la pratique, des rapports indiquent que certains groupes vulnérables, dont des femmes sans proches parents de sexe masculin, des enfants orphelins, des réfugiés de retour dans leur pays et des membres de certains groupes ethniques, ont été confrontés à des difficultés pour accéder aux preuves de la nationalité en faisant leur demande.²⁶⁶

Les personnes qui demandent des papiers attestant de la nationalité sud soudanaise doivent montrer qu'ils sont membres de l'une des "communautés ethniques autochtones" (sauf si elles sont de toute évidence d'ascendance "étrangère" et que leur demande repose alors sur d'autres motifs). Les réglementations adoptées en vertu du Code de la nationalité prévoient que "lorsque les preuves documentaires ne sont pas disponibles pour appuyer une demande", les dépositions de témoins peuvent être prises en compte pour

République Démocratique du Congo) à l'indépendance » ; *Loi No. 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise*, Article 6. La loi a déplacé la date butoir de 1884 à 1960 (date de l'indépendance) ; d'autres dispositions permettent aux personnes nées en RDC de demander la nationalité à la majorité, mais aucune réglementation n'a été adoptée pour permettre à ces dispositions d'être appliquées dans la pratique.

²⁶⁴ Informations au sujet du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs et de ses protocoles disponibles sur le site web du Secrétariat Exécutif de la CIRGL : <http://www.icglr.org/>.

²⁶⁵ Le nouveau Code de la nationalité du Soudan adopté par SPLM/A en 2003, avant l'adoption du CPA et sans aucun impact juridique officiel, a créé un cadre similaire à la loi de 2011, sauf qu'une personne était considérée comme ayant la nationalité si « cette personne, ou ses parents, ses grands-parents et ses arrière-grands-parents étaient nés dans le nouveau Soudan » : la différence entre le "et" et le "ou" dans le code de 2011 (voir note de bas de page numéro 13) signifie en théorie un changement de l'attribution du *jus soli* ou de la nécessité que les trois générations précédentes soient nées dans le pays, ou qu'un seul arrière-grand-parent y soit né, un niveau de connexion extrêmement dilué.

²⁶⁶ UNHCR, *A Study of Statelessness in South Sudan*, 2017.

tout un ensemble de chefs communautaires ou traditionnels.²⁶⁷ Les demandeurs doivent montrer leur capacité à parler l'arabe en usage à Juba ; ils doivent apporter des lettres de soutien des autorités traditionnelles et sont jugés d'après la couleur de leur peau et leurs caractéristiques faciales. Les membres des groupes ethniques d'Equatoria, à la frontière avec l'Ouganda, comme les Acholi or Kakwa, ont plus de difficulté pour obtenir des documents sud soudanais, ainsi que les personnes d'appartenance ethnique mixte et qui ont l'air "arabes", et d'autres qui vivent en dehors du Soudan du Sud depuis des années.²⁶⁸

L'attribution très large de la nationalité en application de la loi crée également des problèmes pour ceux qui résident en dehors du pays et qui ne veulent pas de la nationalité sud soudanaise.²⁶⁹ Au (nord du) Soudan, c'est déjà le cas pour les personnes qui sont considérées par les autorités soudanaises comme répondant à la définition de ressortissants du Soudan du Sud et qui sont privées de la nationalité soudanaise, en vertu des amendements juridiques qui interdisent la double nationalité avec le Soudan du Sud (mais pas avec d'autres pays). Beaucoup de personnes privées de la nationalité soudanaise se considèrent comme Soudanais et ont moins de connexions, ou des connexions dépourvues d'efficacité, avec le Soudan du Sud.²⁷⁰ D'autres se considèrent comme des Soudanais du Sud, mais les représentants du Soudan du Sud à Khartoum n'ont pas fait de recherches effectives pour contacter tous ceux qui ont éventuellement besoin de ces documents.

Les populations du nord et les groupes ethniques transfrontaliers

L'UNHCR a estimé qu'il y avait un peu plus de 80.000 personnes originaires du nord vivant au Soudan du Sud en 2011 au moment de la succession d'État. Si les commerçants et les fonctionnaires possédaient en général des documents soudanais, la majorité de ce groupe était composée de personnes qui étaient alors des personnes déplacées internes suite au conflit du Darfour (dont certains étaient résidents depuis de nombreuses années et d'autres arrivés plus récemment), la plupart d'entre eux n'ayant aucun document.²⁷¹ Les Darfouriens ont également des difficultés pour obtenir des documents dans le (nord du) Soudan et au vu des mauvaises relations entre le Soudan et le Soudan du Sud (ceux qui sont à présent réfugiés au Soudan du Sud, et plus particulièrement leurs enfants) risquent de ne pas être reconnus comme ressortissants de l'un de ces États.

Certains groupes ethniques ne sont pas clairement originaires du Soudan ou du Soudan du Sud. Ainsi, les Kresh, les Kara, les Yulu, les Frogai et les Bigna sont tous des groupes ethniques qui existent des deux côtés de la frontière entre le Sud du Darfour au Soudan et l'État de Bahr el-Ghazal occidental au Soudan du Sud, et de nombreuses familles ont des membres qui vivent des deux côtés de la frontière. On ne sait pas comment ces groupes et ces personnes seront traités par le Soudan du Sud à long terme, une fois que l'administration sera à nouveau en place.

Ngok Dinka d'Abiyé

La « région d'Abiyé », à cheval sur la frontière, était supposée avoir son propre referendum sur son appartenance au Soudan ou au Soudan du Sud. Cela ne s'est jamais produit, car les parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur les critères pour décréter qui allait voter dans le cadre de ce referendum. La République du Soudan affirme que le territoire doit rester sous sa juridiction. En principe, les Ngok Dinka,

²⁶⁷ *South Sudan Nationality Regulations 2011* : voir « *General Procedures for all Nationality and Naturalization Certificates: Inquiry and Standard of Proof* ».

²⁶⁸ Interviews, Kampala, juillet 2016 ; *South Sudan Nationality: Commitment now avoids conflict later*, Refugees International, 29 mai 2012 ; Ferenc Dávid Markó, « Negotiations and morality: the ethnicization of citizenship in post-secession South Sudan », *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 9, No. 4, 2015, pp. 669–684 ; Ferenc Dávid Markó, « We Are Not a Failed State, We Make the Best Passports : South Sudan and Biometric Modernity », *African Studies Review* Vol. 59, No. 2, 2016, pp. 113–132.

²⁶⁹ Bronwen Manby, *The Right to Nationality and the Secession of South Sudan: A Commentary on the Impact of the New Laws*, Open Society Foundations, 2012.

²⁷⁰ *Nationality and Statelessness in Sudan following the Secession of South Sudan*, Human Rights Centre, University of Khartoum, projet d'étude de mai 2016, disponible auprès de l'auteure.

²⁷¹ UNHCR, *Survey of Northerners at Risk of Statelessness Living in South Sudan*, décembre 2010-février 2011.

dont c'est le territoire traditionnel, conservent donc leur nationalité soudanaise. Toutefois, des membres de la communauté sont confrontés à titre individuel au risque d'être traités comme appartenant à l'une des « communautés ethniques autochtones du Soudan du Sud », car ils constituent un sous-groupe des Dinkas, l'un des principaux groupes ethniques du Soudan du Sud. Ils peuvent ainsi avoir des difficultés à faire valoir leur nationalité soudanaise. Dans le même temps, ils n'ont aucun territoire sur lequel retourner au Soudan du Sud, et le gouvernement sud-soudanais a indiqué que les Ngok Dinka ne sont pas des ressortissants du Soudan du Sud.²⁷²

Les éleveurs Mbororo (Falata)

Les Mbororo (aussi connus sous le nom de Falata) sont une branche du groupe ethnique des Fulani, que l'on trouve en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale. Ce sont essentiellement des éleveurs nomades originaires d'Afrique de l'Ouest dont les routes migratoires traversent le Soudan et le Soudan du Sud, ainsi que le Tchad, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Cameroun. Une population Mbororo est implantée depuis longtemps au Soudan, dans les régions du nord et du sud, dont beaucoup ont des racines profondes au Nigeria : la plupart sont arrivés au Soudan au début du 20^{ème} siècle ; d'autres sont arrivés plus récemment. Certains se sont installés pour devenir bergers-agriculteurs, tandis que d'autres pratiquent le pastoralisme nomade sur de longues distances.²⁷³

Les membres de ces communautés qui résidaient au départ au Soudan, avant l'Accord de Paix global de 2005 et la sécession du Soudan du Sud en 2011, avaient déjà eu des difficultés pour obtenir la reconnaissance de la nationalité soudanaise. Pendant la période de transition, les relations entre les Mbororo et les populations installées dans le sud se sont détériorées, notamment dans le Bahr el-Ghazal occidental et dans la région occidentale d'Equatoria près de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo et de l'Ouganda. Les dégâts causés par le bétail aux récoltes et à l'accès aux points d'eau sont, dans la région du Sahel, les principaux sujets de conflit ; au Soudan du Sud « le caractère d'étranger » des Mbororo est mis en exergue par le fait que la grande majorité est musulmane, ainsi que l'État avec lequel le Sud a fait sécession.²⁷⁴

En 2007, le Mouvement de Libération du peuple soudanais (SPLM) et le futur Président Salva Kiir ont menacé les Mbororo d'être expulsés du Sud ; certains ont été réinstallés dans l'État du Nil Bleu au Soudan, où vit depuis longtemps une population Mbororo, ce qui a engendré des tensions dans la région.²⁷⁵ De récents commentaires faits par des fonctionnaires du gouvernement du Soudan du Sud montrent également que les Mbororo ne sont pas considérés comme des Soudanais du Sud.²⁷⁶

Certains peuvent parvenir à établir leur nationalité et obtenir des papiers au Soudan du Sud, s'ils arrivent à prouver leur filiation avec une personne résidente au Soudan du Sud en 1956 ; d'autres peuvent avoir suffisamment de preuves de liens avec le Soudan ou un autre État pour en obtenir la nationalité. Toutefois, beaucoup n'ont aucun État qui les accepte : leur mode de vie d'éleveurs nomades n'est le plus souvent pas reconnu par les systèmes fixes établis par les États modernes pour la nationalité.

²⁷² « South Sudan government says people of Abyeï are foreigners », *Sudan Tribune*, 21 mars 2016.

²⁷³ Dereje Feyissa and Gunther Schlee, « Mbororo (Fulbe) Migrations from Sudan in to Ethiopia », dans Gunther Schlee, Elizabeth E. Watson, *Changing Identifications And Alliances In North-east Africa: Volume II: Sudan, Uganda, and the Ethiopia-Sudan Borderlands*, Berghahn Books, 2013.

²⁷⁴ Rapport sur les migrations des éleveurs nomades Mbororo par la mission envoyée sur le terrain en RDC, en RCA et au Cameroun, suite à la Décision PSC/PR/Comm(XCVII) de la 97^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité, 25 octobre 2007, PSC/PR/2(CXIX).

²⁷⁵ G. Sørbø et A. Ahmed, *Sudan Divided: Continuing Conflict in a Contested State*, Springer, 2013.

²⁷⁶ Louisa Lombard, « A Page From Khartoum's Playbook » » *Latitude*, New York Times Blog, 20 février 2012, disponible à : http://latitude.blogs.nytimes.com/2012/02/20/south-sudan-like-khartoum-oppresses-ethnic-minority/?_r=0 ; voir également UNHCR, *A Study of Statelessness in South Sudan*, 2017, qui cite le State Director de la Directorate of Nationality, Passports and Immigration de la ville de Renk : « [Mbororo] or Falata, in general, are not ever allowed to submit their application for [nationality certificates] because they are not South Sudanese ».

Les personnes déplacées internes au Soudan du Sud

Il y a plus d'un million et demi de déplacés internes au Soudan du Sud, qui sont dans l'ensemble à un certain risque d'apatridie, même si ce risque varie selon les cas. En 2016, le Rapporteur spécial des Nations Unies pour les personnes déplacées internes a indiqué que :

Les papiers sont essentiels pour permettre un processus menant à une solution durable pour tous les Soudanais du Sud, y compris pour toutes les personnes déplacées internes. La délivrance de papiers nationaux est également une condition de la mise en œuvre de l'Accord cadre [entre le Soudan et le Soudan du Sud] sur le statut des ressortissants de l'autre État et les questions connexes ; la matrice de la mise en œuvre prévoit des formes accélérées de coopération pour la délivrance de papiers aux ressortissants.²⁷⁷

L'UNHCR et l'UNICEF font des efforts pour augmenter l'enregistrement des naissances au Soudan du Sud, notamment parmi les personnes déplacées, et pour enregistrer les personnes déplacées internes en général.²⁷⁸ Depuis 2015, l'UNHCR met en œuvre un projet d'appui à la délivrance de certificats de nationalité aux personnes vivant dans des zones reculées et aux personnes déplacées internes vulnérables, y compris à Juba, Bor et Wau, en collaboration avec la Direction de la nationalité, des passeports et de l'immigration.

Tanzanie

Comme au Kenya, les dispositions transitoires mises en place à l'indépendance continuent d'être pertinentes en Tanzanie aujourd'hui. Plus particulièrement, la distinction entre les personnes qui ont automatiquement eu la nationalité au moment de l'indépendance du Tanganyika et celles qui ont dû s'enregistrer ou se faire naturaliser pour avoir la nationalité est toujours prévalente dans la compréhension de la nationalité pour les personnes qui se trouvent sur le continent. La situation est quelque peu différente à Zanzibar, en raison du cadre juridique bien plus ancien de la nationalité, mais les règles adoptées avant l'indépendance ont toujours un impact sur l'interprétation des lois actuellement en vigueur.

L'identification des groupes à risque d'apatridie en Tanzanie est rendue encore plus complexe en raison du conflit entre la lettre de la loi et son interprétation dans la pratique. La formulation de la loi, commune à celle du Royaume-Uni et à presque tous les pays nouvellement indépendants du Commonwealth au moment de leur adoption, prévoit clairement, avec quelques exceptions mineures classiques (par exemple, pour les enfants de diplomates), l'attribution de la nationalité sur la base de la naissance en Tanzanie (au Tanganyika pour les personnes nées depuis l'indépendance et à Zanzibar pour celles qui y sont nées, que ce soit avant ou après l'indépendance). L'interprétation officielle de la loi va dans le sens d'un système basé sur la filiation. En ce qui concerne l'identification des groupes à risque d'apatridie, c'est l'interprétation officielle de la loi qui doit être prise en considération.

Dans le même temps, l'histoire de la Tanzanie et la politique actuelle sur l'identification et la nationalité sont, à certaines exceptions près, relativement ouvertes et non politisées en comparaison avec les pays voisins de la CAE. La vision initialement panafricaine et la rhétorique du Président Nyerere imprègnent toujours l'administration du pays et l'imagination populaire. Parmi les descendants de migrants ou de réfugiés, beaucoup considèrent que les déclarations publiques selon lesquelles ils devraient se voir proposer la nationalité signifient qu'ils sont en fait devenus des ressortissants tanzaniens. Toutefois, les questions de l'accès à la nationalité ont parfois fait l'objet de controverses, y compris lors des débats sur l'adoption initiale d'un cadre *jus soli* de la nationalité.

Le fait que jusqu'à une date très récente, la plupart des Tanzaniens n'avaient pas de papiers d'identité, et que les taux d'enregistrement des naissances soient toujours extrêmement bas, signifient que le statut juridique est profondément ambigu. Pas plus tard qu'en 2013, beaucoup de personnes qui se considéraient

²⁷⁷ Rapport du Rapporteur spécial des droits de l'homme des personnes déplacées internes - Mission au Soudan du Sud, 16 juin 2016, A/HRC/26/33/Add.3, paragraphe 52.

²⁷⁸ Voir par exemple, *South Sudan Situation: UNHCR Regional Update 78*, 17–30 octobre 2015.

comme Tanzaniens ont fait l'objet d'une expulsion, lorsque le Président Kikwete a lancé l'« Opération Kimbunga » en septembre 2013, pour expulser des « immigrants en situation irrégulière » vivant en Tanzanie sans autorisation. Au cours de la première phase, du 6 au 20 septembre, 12.704 personnes furent arrêtées, dont 3.448 Rwandais, 6.125 Burundais, 2.496 Ougandais, 589 Congolais, 44 Somaliens, 1 Yéménite et 1 Indien.²⁷⁹ La majorité des personnes arrêtées ont été expulsées ; certaines ont été relâchées après avoir pu prouver leur nationalité tanzanienne et une petite minorité est restée en prison après la fin de l'Opération. Le gouvernement nie qu'un total d'environ 35.000 migrants ont été expulsés de force dans le cadre de cette opération ; d'après l'OIM, il y en aurait en tout 65.000, en comptant les personnes qui n'ont pas été expulsées mais qui sont parties car elles craignaient de l'être.²⁸⁰

Parmi les personnes expulsées, certaines revendiquaient la nationalité tanzanienne et d'autres ont été rejetées comme ressortissants par les agents des services de l'immigration des pays vers lesquels elles ont été expulsées, au motif qu'elles étaient tanzaniennes ou ressortissants d'un autre État.²⁸¹ La plupart des autres personnes ont été admises comme citoyens et réinstallées dans les pays vers lesquels elles avaient été expulsées (du moins en Ouganda et au Rwanda), tandis que d'autres sont toujours coincées dans les pays où elles ont été expulsées qui ne sont pas leurs pays d'origine, certains étant des ressortissants tanzaniens avec leurs conjoints d'une autre nationalité.²⁸² D'autres en revanche sont revenus en Tanzanie et habitent à nouveau dans les zones qu'ils avaient quittées.

Les principales inquiétudes concernant ces expulsions s'articulent autour de la façon arbitraire et discriminatoire avec laquelle les personnes ont été identifiées comme des « étrangers ».²⁸³ Au cours de l'Opération Kimbunga, les agents des services d'immigration se sont appuyés sur des chefs de quartier, les représentants des autorités administratives au niveau le plus bas, chargés d'enregistrer chaque foyer dans leurs quartiers, pour rassembler des informations et identifier les personnes qui sont Tanzaniennes et celles qui ne le sont pas. Si les documents tels que les cartes d'électeurs, les actes de naissance et autres documents d'identification sont pertinents, ce qui est plus important encore est que ces chefs connaissent chaque famille et l'histoire de ces familles dans le quartier. Faire appel aux chefs de quartier pour l'identification des migrants sans autorisation a donné beaucoup de pouvoir aux chefs locaux, en s'appuyant sur leur interprétation de ce qui donne le droit à une personne d'avoir la nationalité tanzanienne et/ou la résidence en Tanzanie. Dans l'ensemble, il semble que cette appréhension de la situation repose sur un faisceau de facteurs incluant l'origine (les parents sont connus pour être des Tanzaniens) et sur la durée de séjour dans une zone spécifique. La sécurité des personnes qui sont revenues après avoir été expulsées repose toujours sur les liens qu'elles ont avec un chef dans un village précis.

En 2016, la Cour de Justice de l'Afrique de l'Est a condamné l'échec des institutions de la CAE à enquêter sur l'expulsion illégale des immigrants et offrir réparation, ce qui « si son illégalité était confirmée, constituerait une violation flagrante des objectifs et des principes fondamentaux de la communauté ».²⁸⁴ Dans une affaire séparée concernant une expulsion individuelle, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu que la Tanzanie avait arbitrairement privé Anudo Ochieng Anudo de sa nationalité et l'avait

²⁷⁹ Data selon une lettre officielle du gouvernement du Chef Adjoint de la Police Simon Sirro, au nom du Commandant de l'Operesheni Kimbunga Mwanza, 22 septembre 2013 (en Swahili), disponible à : <https://issamichuzi.blogspot.com/2013/09/operesheni-kimbunga-awamu-ya-kwanza.html?m=1>

²⁸⁰ « IOM Tanzania launches migrant registration exercise in Kigoma », 2 décembre 2014 ; information du bureau de l'OIM à Dar es Salaam.

²⁸¹ Voir par exemple, « Expelled immigrants stranded as 'countries of origin' deny their citizenship », *The East African*, 21 septembre 2013.

²⁸² Interview, Cabinet du Premier Ministre, Ouganda, 3 août 2016.

²⁸³ Legal and Human Rights Centre et Zanzibar Legal Services Centre, *Tanzania Human Rights Report 2013*, mars 2014.

²⁸⁴ *East African Law Society v. Secretary General of the EAC*, Ref. No. 7 of 2014, jugement du 22 mars 2016, disponible à : <http://eacj.org/wp-content/uploads/2016/04/Referene-No-7-of-2014-Judgment-of-22-March-2016.pdf> ; voir également un sommaire de la décision par l'International Justice Resources Centre, 9 mai 2016, disponible à : <http://www.ijrcenter.org/2016/05/09/east-african-court-community-must-investigate-Tanzanias-expulsion-of-migrants/>.

arbitrairement expulsé du pays, le rendant apatride pendant plusieurs années, dans une zone de no-man's land à la frontière. Elle a ordonné à la Tanzanie d'amender ses lois pour permettre un recours contre ces décisions auprès des tribunaux.²⁸⁵

Le système semi-fédéral de la Tanzanie, avec une autonomie substantielle pour Zanzibar, crée des facteurs supplémentaires autour de l'identification de ceux qui sont « Zanzibarites » (ce qui est important pour le droit de vote et le droit de posséder des biens fonciers sur les îles), et un impact sur l'accès à la nationalité tanzanienne.

Récits sur l'Opération Kimbunga²⁸⁶

« Anthony », 30 ans

Anthony est un Burundais réfugié en Tanzanie qui avait déjà été naturalisé en 2013. Au cours de l'Opération Kimbunga, il a été arrêté avec d'autres personnes qui furent considérées comme Burundaises. Ils ont été amenés au poste de police central de Dar es Salam et mis en prison pendant deux jours. Ils ont ensuite été amenés au bureau de l'immigration et le jour suivant, ils ont été transportés au Burundi. En arrivant à la frontière, les agents des autorités burundaises ont refusé de les prendre, en disant : « Ils ne sont pas des nôtres et nous ne les connaissons pas ». Comme ils persistaient dans leur refus de les accepter, un agent de l'immigration tanzanienne leur a dit qu'ils pouvaient retourner en Tanzanie, mais à leurs propres frais (c'est-à-dire qu'ils devaient payer le bus). Ceux qui avaient des parents au Burundi (selon Anthony, de vrais Burundais) ont dû trouver des parents pour avoir l'argent pour s'acheter un billet de bus et retourner en Tanzanie. Les autres (les Tanzaniens) ont dû appeler leurs parents en Tanzanie et leur demander de l'argent pour le transport. D'après Anthony, la situation a été très différente au Rwanda. Le gouvernement a accepté les migrants et les a aidés en leur fournissant des options d'installation temporaire, surtout ceux qui étaient en Tanzanie depuis de nombreuses années et qui étaient incapables de retrouver leurs familles au Rwanda. Toutefois, la majorité d'entre eux ont décidé de retourner en Tanzanie dans les 6 mois suivant la fin de l'Opération.

« Emmanuel », 28 ans

Emanuel est un ancien réfugié burundais qui avait fait une demande de naturalisation mais qui, au moment de Kimbunga, n'avait pas encore obtenu son certificat de nationalité. Au cours de l'Opération, un officier de police l'a arrêté et lui a demandé de prouver sa nationalité. Ne pouvant produire de document, il a expliqué avoir fait sa demande, qui a été acceptée, et attendre de recevoir son certificat. L'officier de police n'a pas compris sa situation, car il n'était pas au courant de l'exercice de naturalisation, et Emmanuel a été mis en prison pendant une semaine. D'après lui, au bout de quelques jours, l'officier de police est revenu et a demandé à tous les Burundais naturalisés de se faire connaître. Ils devaient montrer leurs documents de demande de naturalisation et peu après, ils ont été relâchés.

« Stanley », 29 ans

Stanley, un ancien réfugié burundais, déjà naturalisé en 2013, a été pris dans la rue de son village, dans la région de Kagera et déporté au Rwanda. Selon lui, la méthode utilisée par les agents de police et de l'immigration pour déterminer qui capturer consistait simplement à regarder les visages des gens et à estimer s'ils avaient l'air Munyarwanda. Ils prenaient les gens, les amenaient au poste de police et les transportaient ensuite au Rwanda sans poser de questions ni même leur donner une chance de prouver leur nationalité. Stanley a été attrapé et transporté au Rwanda avec un grand nombre de personnes. En arrivant à la frontière, on leur a dit : « *Kama unajijua wewe ni raia wa Tanzania njoo hapa* » (ce qui signifie « si vous savez que vous êtes de nationalité tanzanienne, venez ici »). A ce moment-là, ceux qui étaient Tanzaniens se sont avancés et ont montré leur carte d'identité (ou un autre document). Stanley a montré ses documents de naturalisation

²⁸⁵ *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, App. No. 012/2015, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, jugement du 22 mars 2018 ; voir ci-après sous la rubrique sur la jurisprudence des organes africains des droits de l'homme.

²⁸⁶ Interviews d'Amelia Kuch, doctorante, University of Edinburgh, à Dar es Salaam, Tabora et Urambo, Tanzanie, juin/juillet 2016. Tous les noms ont été modifiés. Nos remerciements à Amelia pour sa contribution à cette section.

et il a été relâché et autorisé à rentrer en Tanzanie (il a dû acheter un ticket de bus et revenir tout seul). Il a dit que ceux qui n'avaient pas de carte d'identité nationale ou autre document de ce type ont été remis aux agents des services frontaliers rwandais. Stanley est retourné dans son village, dans la région de Kagera, et il y vit à présent, comme il le dit, sans peur.

« Steven », 35 ans

Steven fait partie de ces réfugiés burundais qui ont choisi de retourner au Burundi pendant l'exercice de naturalisation en 2008, mais quelques mois plus tard, il est revenu en Tanzanie et s'est installé dans la ville de Tabora. Au cours de l'Opération Kimbunga, la police est venue voir sa famille et a demandé leurs permis de séjour. Il n'avait aucun document et a été emmené au poste de police et emprisonné pendant un an (2013-2014). Il a finalement été relâché lorsque sa famille a pu réunir le montant de la caution.

Les Comoriens de Zanzibar

L'implantation d'une communauté de personnes d'origine comorienne à Zanzibar est antérieure à la période de domination omanaise au 19^{ème} siècle. La plupart étaient arrivés à Zanzibar sous le sultanat d'Oman et sous le protectorat britannique sur Zanzibar 1890–1963), de divers niveaux et statuts économiques et sociaux, allant de travailleurs manuels à des fonctionnaires et des chefs religieux. Comme les Comores étaient une colonie française et non britannique, les Comoriens avaient un statut différent des immigrants venus à Zanzibar des autres territoires sous « protection » britannique, une distinction qu'ils étaient prompts à souligner, afin d'avoir un statut supérieur aux autres « autochtones ». En vertu du décret de 1911 sur la nationalité zanzibarite, les personnes d'origine comorienne nées à Zanzibar n'étaient pas automatiquement sujets du Sultan, sauf si elles en faisaient la demande. A partir de 1952, la nationalité zanzibarite a été octroyée automatiquement sur la base de la naissance dans les dominions du Sultan, mais pas aux sujets ni aux citoyens des pays indiqués à l'annexe du Décret de 1952 sur la nationalité, dont la France. Les Comoriens de Zanzibar n'étaient donc pas des sujets du Sultan, ni des personnes britanniques protégées, mais ils demeuraient des ressortissants français.²⁸⁷

La constitution de Zanzibar adoptée en 1963, au moment de l'indépendance, a mis en place dans les îles une règle du *jus soli* pour les personnes nées avant ou après l'indépendance, avec les quelques exceptions habituelles ; et à partir de 1964, lorsque Zanzibar a rejoint le Tanganyika pour former la République unie de Tanzanie, le Code de la nationalité du Tanganyika a été élargi pour reconnaître comme ressortissants tanzaniens tous ceux qui étaient nés à Zanzibar avant l'union, ainsi que ceux nés après l'union dans n'importe quel endroit de la République unie.²⁸⁸

Le gouvernement de Zanzibar a continué à avoir des pouvoirs délégués sur les îles dans le cadre du système semi-fédéral instauré lors de la création de la République unie. En 1968, dans un contexte de prise pour cible des « Arabes » et autres « étrangers » privilégiés depuis 1964 par le gouvernement révolutionnaire de Zanzibar, au cours duquel environ 7.000 personnes d'origine arabe ou asiatique ont été expulsés et d'autres tuées, et les droits des Zanzibarites d'origine comorienne réprimés, des écoles comoriennes et d'autres institutions basées sur l'appartenance ethnique ont été fermées. Sheikh Abeid Karume, leader du conseil révolutionnaire et rival d'Abdulrahman Mohammed Babu, d'origine comorienne et yéménite, a annoncé que les Comoriens seraient déchus de leur nationalité et expulsés de Zanzibar, sauf s'ils renonçaient à leur statut de ressortissants français et se faisaient naturaliser Tanzaniens : cette obligation était mise en place car en

²⁸⁷ Voir Iain Walker, « Comorians and Hadramis in the western Indian Ocean: Diasporic practices in a comparative context », *Journal of Social Dynamics*, 2012, Vol. 38 (3), pp. 435-453 ; Iain Walker, « Identity and citizenship among the Comorians of Zanzibar, 1886-1963 » dans Abdul Sheriff & Engseong Ho (eds.), *The Indian Ocean: Oceanic Connections & Creation of New Societies*, London: Hurst & Co, 2014 ; Gillian Marie Shepherd, *The Comorians in Kenya: The Establishment and Loss of an Economic Niche*, dissertation de doctorat, London School of Economics, 1982.

²⁸⁸ Constitution de l'Etat de Zanzibar de 1963, Chapitre I ; *Tanganyika Citizenship Act 1961*, modifié, sections 3 et 10(1). Voir également *Fransman's British Nationality Law*, « Tanzania ».

tant que ressortissants français, ils n'avaient pas été sujets du Sultan avant la révolution. Les dispositions de la Constitution de Zanzibar de 1963 et du Code de la nationalité du Tanganyika élargi à Zanzibar, qui ne demandaient pas la renonciation à la nationalité pour ces personnes, ont été écartées. En 1970, les fonctionnaires comoriens restants furent renvoyés et beaucoup virent leur nationalité révoquée.²⁸⁹ Le gouvernement français a également nié, à quelques exceptions, que les membres de cette communauté étaient de nationalité française (les Comores n'ont obtenu leur indépendance de la France qu'en 1975).

En 2009, le Département de l'Immigration a relancé l'annonce de 1968 et indiqué que les Zanzibarites d'origine comorienne n'auraient pas droit à un passeport, sauf s'ils s'étaient fait naturaliser Tanzaniens et qu'ils avaient renoncé à toute autre nationalité. Ceux qui avaient eu des passeports auparavant se sont vu refuser le renouvellement, au motif qu'ils avaient été délivrés par erreur. Il semble qu'au moins une centaine de personnes aient été affectées par cette décision ; un nombre bien plus grand encore risque d'être affecté, mais comme très peu de personnes ont besoin d'un passeport international, elles ne sont pas conscientes de ce problème. Paradoxalement, beaucoup de ceux qui détenaient des passeports tanzaniens ont des cartes d'identité de Zanzibar, pour lesquelles la nationalité tanzanienne est supposée être un prérequis.²⁹⁰ Bien qu'un grand nombre de personnes d'origine omanaise soient retournées à Oman dans les années 1970 (elles n'ont pas eu l'autorisation d'entrer dans le pays pendant la période de la révolution), celles qui sont restées à Zanzibar n'ont pas eu les mêmes difficultés.²⁹¹

Plusieurs milliers de personnes d'origine comorienne vivent sur les deux îles de Zanzibar. Si elle n'était pas reconnue comme tanzanienne, cette communauté serait apatride (l'offre de naturalisation n'y changerait rien, car la naturalisation est un processus discrétionnaire et coûteux, dont l'issue n'est pas garantie). Bien que les connexions avec les Comores aient été maintenues par certains, la plupart n'ont aucun lien familial ni connexion probante leur permettant d'obtenir la nationalité comorienne.

Les Makondé de Zanzibar

À Zanzibar vit un groupe de quelques milliers de personnes d'origine mozambicaine, essentiellement du groupe ethnique Makondé, descendants de ceux qui sont arrivés à Zanzibar dans les années 1950 et 1960 lorsque le Mouvement de Libération du Mozambique FRELIMO avait une présence sur l'île. Comme les Comoriens, leur statut à Zanzibar est compliqué car ils ne sont pas originaires d'un territoire britannique ; le Portugal, la puissance coloniale au Mozambique, faisait partie des pays dont les ressortissants étaient exclus en vertu du Décret de 1952 sur la nationalité zanzibarite basée sur la naissance à Zanzibar, et on présume donc qu'ils doivent se faire naturaliser pour avoir la nationalité tanzanienne. Toutefois, comme les Comoriens, ils auraient dû avoir la nationalité tanzanienne à titre rétroactif en vertu de la Constitution de Zanzibar à l'indépendance et de l'élargissement du code de la nationalité du Tanganyika à Zanzibar de 1964.

Après la révolution à Zanzibar, les Makondé ont reçu des terres du gouvernement zanzibarite dans le cadre de la redistribution des grandes plantations d'épices. En raison de leur présence, la Mozambique a un consulat à Zanzibar et reconnaît ces populations comme ses ressortissants ; ceux qui le souhaitent peuvent s'enregistrer et voter aux élections mozambicaines. Toutefois, cette communauté est intégrée dans la société zanzibarite, tout en conservant certaines traditions culturelles et ses membres ont peu de contact avec le Mozambique, voire pas du tout. Très peu de ceux qui sont arrivés du Mozambique sont encore en vie. Ils ne sont pas considérés comme des Tanzaniens par le Département de l'Immigration. La plupart n'ont pas de papiers mozambicains. Bien que les autorités mozambicaines de l'immigration se soient déplacées jusqu'à Zanzibar en 2015 pour que ces documents soient disponibles sur demande, et que plusieurs centaines aient obtenu des cartes d'identité mozambicaines, les frais de traitement dossier de 3 \$ (7.500 TzSh) pour une

²⁸⁹ Les lois sur la nationalité ont également été manipulées dans d'autres affaires. Ali Mohammed Nabwa, journaliste zanzibari d'origine comorienne et éditeur du journal indépendant *Dira*, a dû faire face à une longue bataille pour sa nationalité. « Veteran editor stripped of citizenship », *The Guardian*, Dar es Salaam, 8 août 2006. Voir également US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices*, entrées sur la Tanzanie de 2003 à 2006.

²⁹⁰ Interviews, représentants de la communauté comorienne, Zanzibar, 18 juillet 2016.

²⁹¹ Interview, consulat d'Oman, Zanzibar, 19 juillet 2016.

carte d'identité et 65 \$ (143.000 TzSh) pour un passeport étaient hors de portée pour beaucoup, dans cette communauté d'une extrême pauvreté – encore plus pour un document qui ne leur apporterait pas tellement d'avantages sur leur lieu de vie. Toute personne ayant des papiers mozambicains peut demander un permis de séjour, mais ce permis coûte des centaines de dollars et n'est valable que trois mois. La Tanzanie n'a pas de statut de résident permanent.²⁹²

Les descendants des personnes qui ont émigré à Zanzibar depuis le Mozambique verront leur risque d'apatridie croître, car ils n'ont de papiers d'aucun de ces deux pays. Même si cela les aiderait d'avoir des papiers mozambicains, la solution qui reconnaîtrait leur intégration dans la société zanzibari et leurs droits acquis à Zanzibar est la nationalité tanzanienne. Le coût très élevé et les procédures complexes de naturalisation en Tanzanie (voir la section sur l'accès à la naturalisation) mettent ce processus hors de portée. Dans la pratique, certains ont des cartes d'identité de Zanzibar, sur la base d'une lettre d'agrément du *sheha* local ; mais ce document n'est utile qu'à Zanzibar.

Les migrants de longue durée et les réfugiés, et leurs enfants

Avant l'indépendance, il y a eu un recrutement massif de main-d'œuvre pour travailler dans les plantations au Tanganyika, en provenance des territoires aussi bien portugais (Mozambique) que belges (Ruanda-Urundi et Congo), et dans une moindre mesure du Kenya et de l'Ouganda. Bien que l'importation de main-d'œuvre en provenance du Mozambique n'ait pas été officielle, la Grande-Bretagne et la Belgique avaient mis sur pied un système de recrutement par le biais du SILABU (Sisal Labour Bureau) : plus de 100.000 personnes par an furent recrutées via le SILABU pour travailler dans les années 1950, même si cela se faisait sur un mode circulaire, bon nombre retournant chez elles.²⁹³ De plus, un petit nombre de Kikuyus suspectés d'être des sympathisants Mau Mau furent réinstallés de force par les Britanniques au Tanganyika (tandis que d'autres furent déportés depuis le Tanganyika, au motif qu'on les suspectait d'être des éléments infiltrés).²⁹⁴

Ces migrants ne sont pas devenus automatiquement Tanganyikais à l'indépendance. Même s'ils étaient issus de deux générations nées au Tanganyika, ceux qui étaient originaires du Mozambique ou des territoires belges n'étaient pas des personnes britanniques protégées, à qui cette attribution de la nationalité s'appliquait.²⁹⁵ Les personnes provenant des territoires britanniques qui ne pouvaient justifier de deux générations nées dans le pays auraient été incluses dans les dispositions initiales prévoyant l'accès au processus non discrétionnaire d'enregistrement en tant que ressortissant, et à partir de 1962, la loi prévoyait également que les personnes originaires de certains autres pays d'Afrique mais n'appartenant pas au Commonwealth (où se déroulaient des luttes pour la libération) pouvaient être enregistrées comme ressortissants Tanganyikais.²⁹⁶ Dans la pratique, tout comme au Kenya, peu de migrants – voire aucun – d'autres pays africains ont fait valoir des droits en application de ces dispositions ; ils n'étaient pas exactement au courant des critères et ne faisaient pas vraiment l'objet de menaces politiques à l'approche de l'indépendance. On estime que 120.000 personnes pouvaient faire valoir leurs droits à l'enregistrement

²⁹² Interviews, Département de l'Immigration et Consulat Mozambicain, Zanzibar, 18 juillet 2016.

²⁹³ Charlotte Lee Miller, « Who are the “permanent inhabitants” of the state? Citizenship policies and border controls in Tanzania, 1920-1980 », thèse de doctorat, University of Iowa, 2011.

²⁹⁴ Il y a très peu d'information sur ce groupe. Un ancien fonctionnaire des autorités coloniales britanniques a écrit au sujet de son expérience dans un camp de réinstallation, pour l'*Overseas Service Pensioners' Association*, disponible à l'adresse : <http://www.britishempire.co.uk/article/resettlementmaumau.htm>.

²⁹⁵ Le Tanganyika était un Mandat de la Société des Nations et puis un territoire sous tutelle de l'Organisation des Nations Unies, avec un statut différent des protectorats britanniques comme l'Ouganda. Les populations « autochtones » n'avaient pas formellement le droit à la nationalité britannique, mais étaient également classées comme des « personnes protégées britanniques ».

²⁹⁶ *Tanganyika Citizenship Ordinance Amendment Act No. 69 of 1962*.

en tant que ressortissants en vertu des dispositions temporaires. A la date butoir du 31 décembre 1963, seules 12.178 personnes s'étaient enregistrées comme ressortissants, dont seulement 77 Africains.²⁹⁷

Dans la décennie suivant l'indépendance, conformément à l'accord sur la liberté de mouvement dans la Communauté de l'Afrique de l'Est et la vision panafricaine de Nyerere, la loi de 1963 dite Immigration Act exemptait les « Africains » des pays mentionnés des contrôles d'immigration. Les migrants mozambicains dans le sud de la Tanzanie, ainsi que des communautés de migrants et de réfugiés issus du Rwanda, du Burundi et du Congo furent invités à rester. Toutefois, comme dans la plupart des pays, il y eut des inquiétudes au sujet des niveaux d'immigration. La loi de 1965 dite *Refugee Control Act* prévoyait l'obligation pour les réfugiés de s'enregistrer et d'obtenir des cartes d'identification ; cependant, tous ne l'ont pas fait. La loi sur l'immigration de 1972, dite Immigration Act, était beaucoup plus restrictive et soumettait les ressortissants des pays africains aux mêmes obligations que les autres étrangers. Ces tensions se sont reflétées dans les revirements des politiques gouvernementales au cours des décennies suivantes.²⁹⁸

Avec la guerre d'indépendance et la guerre civile qui s'en est suivie au Mozambique, et les guerres à intervalles réguliers dans les trois anciens territoires belges (Rwanda, Burundi and Congo), la distinction entre les descendants des migrants arrivés avant l'indépendance, des migrants économiques plus récents et des réfugiés, est devenue plus incertaine. Lorsque les réfugiés étaient implantés dans des camps ou des emplacements spécifiques (ce qui est en principe requis par la loi et la politique tanzaniennes sur les réfugiés), ils étaient alors bien plus facilement identifiables. Mais dans de nombreux endroits, les réfugiés se sont intégrés au fil du temps dans les communautés locales, et il n'y avait pas vraiment de moyen de séparer les populations les unes des autres ; par le passé, une carte du parti était souvent suffisante pour qu'un réfugié « passe » pour un ressortissant lorsqu'il vivait dans une zone urbaine ou au sein d'un groupe ethnique apparenté dans une zone frontalière.²⁹⁹ Le fait que la grande majorité des personnes vivant en Tanzanie n'aient pas de pièces d'identité – les réfugiés enregistrés constituant la principale exception – a rendu l'intégration locale plus aisée.

La délivrance de certificats à l'issue du processus de naturalisation (voir encadré infra) a permis à certaines personnes dont la nationalité était incertaine d'avoir la preuve de leur statut. Toutefois, il peut y avoir des exceptions, à savoir des personnes prises entre deux pays, sans papiers d'aucun de ces pays. Ces réfugiés « de longue date » (y compris ceux qui se sont « sédentarisés ») et leurs enfants qui n'ont pas bénéficié des programmes de naturalisation, se trouvent à grand risque d'apatridie avec l'entrée en vigueur de la nouvelle carte d'identité nationale. Les migrants volontaires de longue durée et leurs descendants, y compris ceux arrivés avant l'indépendance, n'ont pas eu la possibilité d'être naturalisés (même si un grand nombre rempliraient les conditions en application des règles habituelles) et font également face à un risque.

La naturalisation des réfugiés en Tanzanie

En 1980, les réfugiés arrivés en Tanzanie du Rwanda et du Burundi en 1959 et dans les années 1960 ont eu droit à la nationalité tanzanienne, avec une dispense des procédures et frais de demande normaux pour ce groupe. Toutefois, les cérémonies de masse au cours desquelles la naturalisation a été annoncée n'ont pas été suivies par l'octroi de certificats de naturalisation pour toutes les personnes concernées.³⁰⁰

En 2003, le gouvernement a également annoncé qu'il envisagerait de donner la nationalité tanzanienne à quelque 3.000 réfugiés somaliens d'origine « Bantou » qui avaient fui les persécutions du régime de Siad

²⁹⁷ Charlotte Lee Miller, « Who are the “permanent inhabitants” of the state? Citizenship policies and border controls in Tanzania, 1920-1980 », thèse de doctorat, University of Iowa, 2011, p. 141.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Parmi les nombreux travaux existant sur ce sujet, voir Liisa H. Malkki, *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania* (Chicago University Press), 1995, pour avoir une perspective intéressante sur l'impact de cette intégration sur les réfugiés eux-mêmes.

³⁰⁰ Charles P Gasarasi, « The Mass Naturalization and Further Integration of Rwandese Refugees in Tanzania: Process, Problems and Prospects », *Journal of Refugee Studies*, Vol. 3 No. 2, 1990, pp. 88-109.

Barre en Somalie et la guerre civile qui avait suivi sa destitution. En mai 2005, sur 3.000 personnes, 182 reçurent un certificat de naturalisation. Tout comme les camps de réfugiés burundais datant des années 1970, le camp de Chogo, où vivent les Somaliens, dans le nord-est de la Tanzanie, a été à nouveau désigné comme une zone d'autorité locale. En juin 2014, le gouvernement a organisé une cérémonie de naturalisation pour 1.514 personnes, à l'issue d'une procédure d'enregistrement qui a duré un an ; dans la communauté, environ 150 personnes ont préféré conserver leur statut de réfugiés.³⁰¹

En 2007, la Tanzanie a offert la naturalisation aux réfugiés burundais résidents dans le pays depuis 1972 et à leurs descendants ; sur l'ensemble des personnes remplissant les conditions d'octroi, 80 pour cent, soit 162.000 personnes ont exprimé leur souhait de rester en Tanzanie et les 20 pour cent restant devaient bénéficier d'une aide pour retourner dans leur pays à compter de mars 2008. La procédure de naturalisation a ensuite été à l'arrêt, laissant des milliers de personnes dans un vide juridique ; parmi elles, certaines faisaient peut-être partie des milliers qui avaient été expulsées de Tanzanie en 2013, alors que bon nombre d'entre elles avaient reçu l'approbation pour la nationalité ou étaient susceptibles d'être reconnues comme citoyens, sur la base de la naissance dans le pays.

En 2014, le processus de délivrance des certificats de nationalité a repris, et la plupart de ceux dont les demandes avaient été approuvées reçurent leurs nouveaux documents en 2015. En avril 2016, 151.019 certificats de nationalité avaient été délivrés et 6.620 soumis au nom des enfants des personnes naturalisées. L'UNHCR a aidé 1.850 personnes à faire appel d'un refus, tandis que plus de 22.000 réfugiés burundais, faisant partie des réfugiés de 1972 dans la région de Kigoma, attendaient leur naturalisation.³⁰² En octobre 2017, plus de 19.000 cas étaient toujours en souffrance.³⁰³ Toutefois, sans préjuger du processus en cours pour ce groupe, le Président Magufuli a ordonné en juillet 2017 qu'aucune autre naturalisation n'ait lieu pour d'autres groupes de réfugiés burundais, y compris pour ceux arrivés plus récemment.³⁰⁴

³⁰¹ Lucas Liganga, « We are happy to be back home! », *The Citizen* (Dar es Salaam), 7 juin 2014 ; Eric Kabendera, « Bantu-Somalis to call Tanzania home », *The East African*, 7 juin 2014.

³⁰² UNHCR, *Tanzania: Mpanda Operational Update, Special Edition for April 2016*. Procédures extrêmement bien documentées : Charles P. Gasarasi, « The Mass Naturalisation and Further Integration of Rwandese Refugees in Tanzania: Process, Problems and Perspectives », *Journal of Refugee Studies* Vol. 3, No. 2, 1990; Bonaventure Rutinwa, « The Tanzanian Government's Response to the Rwandan Emergency », *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 3, 1996, pp. 291-302 ; James Milner, « Can Global Refugee Policy Leverage Durable Solutions? Lessons from Tanzania's Naturalization of Burundian Refugees », *Journal of Refugee Studies*, Vol. 27, No. 4, 2014, pp. 553-573 ; les rapports de l'International Refugee Rights Initiative, Kampala (*Going Home or Staying Home? Ending Displacement for Burundian Refugees in Tanzania*, 2008 ; *Resisting Repatriation: Burundian Refugees Struggling to Stay in Tanzania*, 2011 ; *An urgent briefing on the situation of Burundian refugees in Mtabila camp in Tanzania*, 2012 ; *'I can't be a citizen if I am still a refugee': Former Burundian Refugees Struggle to Assert their new Tanzanian Citizenship*, 2013 ; *From refugee to returnee to asylum seeker: Burundian refugees struggle to find protection in the Great Lakes region*, 2013).

³⁰³ Courriel de l'HCR Tanzanie, septembre 2018.

³⁰⁴ « Magufuli — No citizenship for Burundi refugees », *The Citizen* (Dar es Salaam), 21 juillet 2017 ; Charlie Ensor, « As risks rise in Burundi, refuge in Tanzania is no longer secure », *IRIN*, 8 mai 2018.

6. Législation internationale sur la nationalité et l'apatridie

Normes internationales

Le droit à une nationalité est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui stipule en son Article 15 que :

1. *Tout individu a droit à une nationalité.*
2. *Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.*

La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, entrée en vigueur en 1975, rend obligatoire pour les États la prévention de l'apatridie dans ses textes législatifs sur la nationalité et dans la pratique. L'Article 1 prévoit que :

Tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui autrement serait apatride.

Ce texte a également réaffirmé l'une des normes les plus anciennes en matière de prévention de l'apatridie pour ceux qui ne peuvent obtenir la nationalité de leurs parents : le droit à une nationalité dans l'État où ils ont été trouvés, pour les enfants nés de parents inconnus.³⁰⁵

Beaucoup de traités des droits de l'homme mentionnent la nationalité en lien avec leur propre thématique, y compris le Pacte international des droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CRDE), qui garantissent toutes deux le droit de tout enfant à acquérir une nationalité.³⁰⁶ Ce droit est réaffirmé par la Convention pour les travailleurs migrants pour les enfants de migrants.³⁰⁷ Les traités interdisant la discrimination englobent également le droit à la nationalité. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) prescrit l'égalité de droits pour les femmes et les hommes en matière de nationalité.³⁰⁸ La Convention sur les droits des personnes handicapées indique plus en détails les règles relatives aux droits des personnes souffrant d'handicap à bénéficier d'une nationalité sur un pied d'égalité avec les autres.³⁰⁹

³⁰⁵ Codifiée initialement dans la Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, 1930

³⁰⁶ Pacte international des droits civils et politiques, Article 24(3) ; Convention relative aux droits de l'enfant, Article 7(1): « 1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux ». L'Article 8 stipule que « Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale », et à lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible. Voir Jaap E. Doek, « The CRC and the right to acquire and to preserve a nationality », *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 25, No. 3, 2006.

³⁰⁷ Convention internationale des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Article 29 : « Tout enfant d'un travailleur migrant a droit à un nom, à l'enregistrement de sa naissance et à une nationalité ».

³⁰⁸ CEDEF Article 9 : « (1) Les États parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari. (2) Les États parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants ». L'Article 16(1)(d) précise que « les hommes et les femmes ont les mêmes droits et les mêmes responsabilités en tant que parents, quel que soit leur état matrimonial, pour les questions se rapportant à leurs enfants ; dans tous les cas, l'intérêt des enfants est la considération primordiale ».

³⁰⁹ Convention sur les droits des personnes handicapées, Article 18 : « (1) Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit de circuler librement, le droit de choisir librement leur résidence et le droit à une nationalité, et ils veillent notamment à ce que les personnes handicapées : a) Aient le droit d'acquérir une nationalité et de changer de nationalité et ne soient pas privées de leur nationalité arbitrairement ou en raison de leur handicap ; b) Ne soient pas privées, en raison de leur handicap, de la capacité d'obtenir, de posséder et d'utiliser des titres attestant leur nationalité ou autres titres d'identité ou d'avoir recours aux procédures pertinentes, telles que les procédures d'immigration, qui peuvent être nécessaires pour faciliter l'exercice du droit de circuler librement ; c) Aient le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le leur ; d) Ne soient pas privées, arbitrairement ou en raison de leur handicap, du droit d'entrer dans leur propre pays. (2) Les enfants handicapés sont

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) stipule que le droit à la nationalité doit être garanti pour tous « sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique ». ³¹⁰ Toutefois, consciente que certaines formes de discrimination constituent en fait le fondement des législations en matière de nationalité, la CERD prévoit également que « La présente Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants ». Elle exempte aussi les dispositions législatives des États parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière. ³¹¹

Les normes africaines

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), adoptée en 1981 (entrée en vigueur en 1986), ne contient pas de disposition explicite sur la nationalité. Toutefois, l'Article 5 de la Charte a été interprété par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en faveur de la protection des droits à la nationalité (voir section suivante). Cet article stipule que :

Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique.

Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique stipule en son Article 6 que :

*g) la femme mariée a le droit de conserver sa nationalité et d'acquérir la nationalité de son mari ;
h) la femme a le même droit que l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants sous réserve des dispositions contraires dans les législations nationales et des exigences de sécurité nationale.*

L'Article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE) reprend la disposition de la Convention des Nations Unies sur le droit de tout enfant à acquérir une nationalité et intègre l'obligation contenue dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie relative aux enfants qui seraient autrement apatrides :

1. *Tout enfant a droit à un nom dès sa naissance ;*
2. *tout enfant est enregistré immédiatement après sa naissance ;*
3. *Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité ;*
4. *Les États parties à la présente Charte s'engagent à veiller à ce que leurs législations reconnaissent le principe selon lequel un enfant a droit d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel il/elle est né(e) si, au moment de sa naissance, il/elle ne peut prétendre à la nationalité d'aucun autre État conformément à ses lois.*

En mai 2014, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant a adopté un Commentaire général sur l'Article 6, recommandant aux États Parties d'adopter des dispositions permettant l'octroi de la nationalité aux enfants nés sur leur territoire et pas uniquement aux enfants qui seraient autrement apatrides, mais également dans d'autres cas lorsque l'enfant a des liens forts avec cet État. ³¹²

enregistrés aussitôt leur naissance et ont dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître leurs parents et d'être élevés par eux ».

³¹⁰ CERD, Article 5 : « Les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : [...] (d) Autres droits civils, notamment : [...] (iii) Droit à une nationalité ».

³¹¹ CERD, Article 1(1) et 1(2). Voir également la Recommandation générale No. 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants, 2005, Comité pour l'élimination de la Discrimination raciale.

³¹² Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, Commentaire général sur l'Article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, ACERWC/GC/02 (2014), adopté par le Comité lors de la 23^{ème} Session ordinaire, 7-16 avril 2014, paragraphes 83-101.

En avril 2013, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté une résolution réaffirmant le droit à une nationalité, tel qu'implicitement contenu dans l'Article 5 de la Charte.³¹³ Un an plus tard, la Commission a officiellement approuvé une étude sur la nationalité préparée en vertu de cette résolution³¹⁴ et a décidé de rédiger un protocole à la Charte sur le droit à une nationalité en vue de son adoption par les Chefs d'État.³¹⁵ En juillet 2015, conformément à ses résolutions des deux années précédentes, et suite aux réunions d'experts pour la rédaction de ce texte, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté le texte d'un projet de Protocole sur les aspects spécifiques du droit à la nationalité et l'éradication de l'apatridie en Afrique, qui sera soumis à l'examen des autres institutions de l'Union africaine. La proposition d'un Protocole a été acceptée par le Conseil exécutif de l'Union africaine lors du Sommet de l'UA de Kigali, au Rwanda, en juillet 2016.³¹⁶

La jurisprudence des organes africains des droits de l'homme

Plusieurs affaires ont été portées devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples au nom de personnes actives sur le plan politique, que les gouvernements ont tenté (souvent avec succès) de faire taire en leur enlevant la nationalité ou en les expulsant, ou en violant d'une façon quelconque leurs droits en arguant de leur soi-disant nationalité ou statut légal en matière d'immigration.

Peut-être plus important encore, la Commission africaine a conclu que la disposition de l'Article 5 stipule que « Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique » s'applique précisément aux tentatives de retirer la nationalité aux personnes et de les rendre apatrides.³¹⁷ En 2015, dans une décision adoptée au sujet de la communauté nubienne au Kenya, la Commission a réaffirmé que :

*[La]nationalité est inextricablement liée à la personnalité juridique d'un individu et le refus d'accès aux documents d'identité permettant à toute personne de jouir des droits associés à la nationalité constitue une violation du droit de cette personne à la reconnaissance de sa personnalité juridique. La Commission considère que la demande de citoyenneté ou de nationalité, en tant que statut juridique, est protégée en vertu de l'Article 5 de la Charte.*³¹⁸

En outre, la Commission a soutenu que l'article 7(1) (a), en référence au « droit de saisir les juridictions nationales compétentes », inclut aussi bien le droit initial de saisir une cour que le droit d'interjeter appel d'une décision de première instance devant des juridictions supérieures. Dans plusieurs cas touchant à des refoulements ou au déni de nationalité, la Commission a soutenu que le fait que quelqu'un ne soit pas citoyen « ne justifie pas en soi son expulsion » ; le droit d'attaquer en justice une expulsion sur une base individuelle doit exister.³¹⁹ Fondant ses décisions sur les articles 2 et 7 ainsi que sur l'article 12, la Commission a condamné l'Angola et la Zambie dans des affaires de refoulements individuels ou d'expulsions collectives sur la base de

³¹³ Résolution No. 234 sur le droit à la nationalité, adoptée lors de la 53^{ème} Session ordinaire, 9-23 avril 2013.

³¹⁴ *The Right to Nationality in Africa*, Etude du Rapporteur Spécial sur les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées internes, en vertu de la Résolution 234 d'avril 2013 et approuvée par la Commission lors de la 55^{ème} Session ordinaire, 28 avril – 12 mai 2014.

³¹⁵ Résolution 277 sur la rédaction d'un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur le droit à une nationalité en Afrique, adoptée lors de la 53^{ème} Session ordinaire, 28 avril – 12 mai 2014.

³¹⁶ Décision sur le Rapport d'activités Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), Doc. EX.CL/968(XXIX), 15 juillet 2016, paragraphe 5.

³¹⁷ Communication No. 97/93, *Modise v. Botswana* (2000), paragraphe 91. Voir également Communication No. 212/98, *Amnesty International v. Zambia* (2000) ; Communication No. 211/98, *Legal Resources Foundation v. Zambia* (2001) ; Communication No. 246/02, *Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) v. Côte d'Ivoire* (2008).

³¹⁸ Communication No. 317/06, *The Nubian Community v. Kenya* (2015).

³¹⁹ *Amnesty International v. Zambia*, paragraphe 33. Voir également Communication No. 159/96, *Union Interafricaine des Droits de l'Homme and Others v. Angola* (1997) ; *Modise v. Botswana* ; Communications Nos. 27/89, 49/91 and 99/93, *Organisation Mondiale Contre la Torture and Others v. Rwanda* (1996) ; Communication No. 71/92, *Rencontre Africain pour la Défense des Droits de l'Homme v. Zambia* (1996).

l'ethnie, considérant que les expulsions collectives constituent « une violation particulière des droits de l'homme ». ³²⁰

La toute première décision sur le bien-fondé d'une communication au Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, rendue en 2011, concernait l'interprétation de l'Article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant au droit à un nom, l'enregistrement de sa naissance et une nationalité. Dans sa décision sur les enfants kenyans d'origine nubienne, le Comité a conclu à la violation par l'État kenyan de ses obligations prévues à l'Article 6 de la Charte, en dépit des réformes de la nouvelle constitution de 2010, car il n'offrait toujours pas de garanties suffisantes contre l'apatridie, puisqu'il ne prévoit pas l'acquisition de la nationalité kenyane à la naissance pour les enfants nés au Kenya de parents apatrides ou qui seraient autrement apatrides. Le Comité a déclaré qu'il « n'insistera jamais assez sur l'impact négatif global de l'apatridie sur les enfants » et a indiqué que :

[D]ans toute la mesure du possible, les enfants doivent avoir une nationalité dès la naissance. De plus, par définition, un enfant est une personne âgée de moins de 18 ans (Article 2 de la Charte africaine des enfants) et la pratique consistant à exiger d'attendre que les enfants aient 18 ans pour faire une demande d'acquisition d'une nationalité ne peut être considérée comme un effort de la part de l'État Partie de respecter les obligations relatives aux droits des enfants. ³²¹

En mars 2018, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu son jugement sur l'affaire *Anudo Ochieng Anudo v. Tanzanie*. La Cour a conclu à la violation par la Tanzanie de nombreuses obligations des droits de l'homme, notamment en ce qui concernait le respect des procédures de traitement équitable. Elle a conclu que la Tanzanie avait illégalement rendu Anudo apatride et que :

[D]ès le moment où l'État Défendeur conteste la nationalité que le Requérant possédait de fait depuis sa naissance sur la base de documents légaux fournis par l'État Défendeur lui-même, la charge de la preuve du contraire lui incombe. ³²² En ce qui concerne les dispositions de la loi dite *Citizenship Act*, qui excluent l'examen par les tribunaux, il a été décidé que :

115. La Cour conclut qu'en déclarant le Requérant « immigrant illégal », lui déniait ainsi la nationalité tanzanienne dont il jouissait jusqu'alors, sans lui accorder la possibilité d'un recours devant une juridiction nationale, l'Etat défendeur a violé son droit à ce que sa cause soit entendue par un juge au sens de l'article 7(1)(a), (b) et (c) [de la Charte Africaine]. ³²³

116. La Cour observe par ailleurs que la loi tanzanienne relative à la nationalité présente des lacunes, en ce qu'elle ne permet pas aux individus d'exercer des recours judiciaires en cas de contestation de leur nationalité comme l'exige le droit international. Pour la Cour, l'Etat défendeur a l'obligation de combler cette lacune. ³²⁴

La Cour a condamné également des dispositions similaires de la loi dite *Immigration Act*. Ainsi, la Cour : « a ordonné à l'État Défendeur d'amender sa législation pour ouvrir aux individus des recours judiciaires en cas de contestation de leur nationalité ». ³²⁵

³²⁰ *Union Interafricaine des Droits de l'Homme and Others v. Angola*, paragraphe 16. Voir également Communication No. 292/2004, *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Angola* (2008) ; *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme v. Zambia* ; Communication No. 249/02, *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Sierra Leonean refugees in Guinea) v. Republic of Guinea* (2004).

³²¹ Affaire des enfants nubiens du Kenya, paragraphe 42. Voir également notes de bas de page 15 et 226.

³²² *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, App. No. 012/2015, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, jugement du 22 mars 2018, paragraphe 80.

³²³ Dans ce jugement, il est fait référence ici au Protocole international relatif aux droits civils et politiques : toutefois, au vu de la référence de l'article et du texte précédent du jugement, il semble évident que telle n'était pas l'intention.

³²⁴ *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, App. No. 012/2015, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, jugement du 22 mars 2018, paragraphes 115 et 116.

³²⁵ *Ibid*, paragraphe 132(viii).

7. Cadre juridique et politique de la communauté de l'Afrique de l'Est

Une première Communauté de l'Afrique de l'Est a été créée en 1967 après l'indépendance par les leaders du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie, avant d'être dissoute en 1977, après dix ans d'existence. Alors que d'autres formes de coopération se sont poursuivies, ce n'est qu'en 1993 que les chefs d'État signèrent un nouvel accord pour la création d'une Commission tripartite pour la coopération de l'Afrique de l'Est, et en 1996 qu'un secrétariat fut mis en place. En novembre 1999, des négociations entre les trois États ont finalement abouti à la signature d'un nouveau Traité pour la création de la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui entra en vigueur le 7 juillet 2000. Le Rwanda et le Burundi ont accédé au traité et rejoint la Communauté en 2007 ; le Soudan du Sud a accédé au traité en avril 2016 et rejoint officiellement l'organisation en octobre 2016.

Le Traité de la CAE envisage une union douanière, un marché commun, une union monétaire et, enfin, une fédération politique ; les protocoles du traité mettent en place un cadre pour l'union douanière (2004) ; le marché commun (2009) et l'union monétaire (2013). Les progrès ont essentiellement concerné l'union douanière, qui est intégralement entrée en vigueur en 2010.³²⁶

Les principes fondamentaux de la CAE incluent « la bonne gouvernance y compris l'adhésion aux principes de la démocratie, de la Etat de droit, de la responsabilité, de la transparence, de la justice sociale, de l'égalité des chances, de l'égalité des hommes et des femmes ainsi que la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples » (Article 6 (d)). Les États Parties à la CAE « s'engagent à respecter les principes de la bonne gouvernance, y compris l'adhésion aux principes de la démocratie, de la règle du droit, de la justice sociale et de l'universalité acceptés comme normes des droits de l'homme » Article 7(2)). La Cour de justice de la CAE a confirmé la responsabilité de la CAE, en tant qu'institution, afin de s'assurer que les États Partenaires remplissent leurs obligations contractées en vertu du traité de la CAE, ce qui englobe leurs obligations des droits de l'homme découlant de la Charte africaine.³²⁷

Le Traité de la CAE engage les États Partenaires à adopter des mesures pour parvenir à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services et pour garantir la jouissance du droit d'établissement et de résidence de leurs citoyens au sein de la communauté.³²⁸ Le protocole du marché commun, en vigueur depuis 2010, reprend ces engagements plus en détail, instaurant la libre circulation des biens, des personnes, de la main-d'œuvre, des services et du capital entre les États de la CAE, ainsi que les droits d'établissement et de résidence sans restrictions.³²⁹ Les annexes précisent ces droits, notamment les réglementations adoptées en 2009 sur la liberté de mouvement.³³⁰

En vertu de ces accords, les ressortissants de l'un des États Partenaires ont le droit de voyager sans visa et de rester jusqu'à six mois dans les autres États Partenaires. Ils peuvent accepter un emploi ou travailler en tant qu'indépendant dans un autre État, même s'ils doivent obtenir un permis de travail. La mise en œuvre de ces accords reste incomplète, en dépit de l'adoption de certaines réformes juridiques.³³¹ Il existe un projet général d'harmonisation des lois nationales pour faciliter la création d'un marché commun dans la région.

Le protocole du marché commun prévoit également la standardisation des documents d'identification et de voyage (Articles 8 et 9). La deuxième stratégie de développement de la CAE pour la période 2001-2005 a

³²⁶ Pour de plus amples informations sur la CAE, notamment les traités et protocoles, aller sur le site à l'adresse : <http://www.eac.int/>.

³²⁷ EACCJ Reference No. 1/2007, *James Katabazi and 21 others vs. Uganda*, jugement du 1er novembre 2007.

³²⁸ Traité de la CAE, Article 104 (portée de la coopération).

³²⁹ Protocole pour la création d'un Marché commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Voir notamment l'Article 5 sur la portée de la coopération, et Partie D sur la Liberté de mouvement des personnes et de la main-d'œuvre.

³³⁰ Marché commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est (Liberté de mouvement des personnes) *Regulations Annex I*, novembre 2009. Pour un aperçu du marché commun et des liens vers les autres annexes, aller à l'adresse : http://eac.int/commonmarket/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=117.

³³¹ Page sur la Liberté de mouvement des personnes et de la main-d'œuvre, disponible à l'adresse : <https://www.eac.int/immigration>.

invité la Tanzanie et l'Ouganda à adopter une carte d'identité nationale.³³² Un passeport est-africain a été lancé dès 1999, afin de simplifier le déplacement entre les États membres. Ce document n'a pas été reconnu comme document de voyage en dehors de la CAE, mais il avait une validité de six mois avec entrées multiples entre les différents États. L'usage a été limité, car toute personne souhaitant voyager en dehors de la CAE aura de toute façon besoin d'un passeport international, qui autorise aussi les voyages sans visa au sein de la CAE. Un nouveau e-passeport international comprenant des éléments de sécurité a été introduit à compter de janvier 2018.³³³ Chaque État Partenaire remplacera ses passeports nationaux actuellement en vigueur au fur et à mesure par des documents au nouveau format standardisé. Les cartes d'identité nationale sont à présent reconnues comme des documents de voyage par le Burundi, le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda.³³⁴ Des propositions pour une meilleure reconnaissance mutuelle des cartes d'identité nationale sont débattues.³³⁵

Comme ce fut le cas pour le projet de passeport de l'UA lancé lors du sommet de juillet 2016 à Kigali, les passeports de la CAE seront délivrés par les États Partenaires pour leurs propres ressortissants. Les droits et privilèges liés au passeport permettent à leurs détenteurs d'être reconnus en tant que ressortissants des États individuels, sur la base des lois et des politiques des États Partenaires et des traités fondateurs de la CAE.³³⁶

Il n'y a pas d'accord de la CAE sur le traitement des réfugiés et le statut des documents de voyage communs délivrés aux réfugiés, bien que le traité envisage l'élaboration de « mécanismes communs pour la gestion du problème des réfugiés ». ³³⁷ Dans la pratique, il y a des problèmes de reconnaissance des droits des détenteurs de documents de voyage communs délivrés par un État Partenaire dans un autre : ainsi, le Kenya ne reconnaît pas les documents de voyage communs ougandais délivrés aux réfugiés en vue de leur admission sans visa au Kenya.³³⁸

La CAE et la CIRGL

L'ensemble des États Partenaires de la CAE sont également membres de la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL)³³⁹ Bien que la CAE elle-même n'ait pas de cadre spécifique pour l'apatridie, la CIRGL a reconnu, dès sa première réunion en 2004, la contribution des questions relatives à la contestation de la nationalité sur le conflit dans la région des Grands Lacs.

La Déclaration de Dar es Salam qui a créé la Conférence en 2004 a engagé les pays à « adopter une approche commune pour la ratification et l'application des Conventions des Nations Unies sur l'apatridie, harmoniser les lois et normes nationales pertinentes, et donner aux réfugiés et aux personnes déplacées des documents d'identification leur permettant d'avoir accès aux services de base et d'exercer leurs droits ». ³⁴⁰

³³² Deuxième Stratégie de Développement de la CAE 2001-2005, Communauté de l'Afrique de l'Est, p. 41.

³³³ Initialement 2017. Communiqué conjoint au 17^{ème} Sommet ordinaire des chefs d'État de la Communauté de l'Afrique de l'Est, 2 mars 2016.

³³⁴ George Omondi, « Four E. African states to adopt use of identity cards to travel », *Business Daily Africa*, 2 janvier 2014.

³³⁵ *Study of Options for Mutual Recognition of National IDs in the East African Community*, Banque Mondiale et Secrétariat de la CEA, 2018.

³³⁶ Sommaire de la présentation de Stephen Niyonzima, Administrateur Général du Travail et de l'Emploi, Secrétariat de la CEA, *Right to Nationality (R2N) in the East African Community*, EACSO, novembre 2015.

³³⁷ Traité de la CAE, Article 124 (Paix et Sécurité régionales).

³³⁸ Interview, Cabinet du Premier ministre, Kampala, août 2016.

³³⁹ La CIRGL a tenu sa première réunion en 2004 et a signé en 2016 un Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs. Les signataires initiaux furent l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, le Congo, la RDC, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie ; le Soudan du Sud est devenu membre en 2012 après son accession à l'indépendance.

³⁴⁰ Déclaration de Dar-es-Salaam sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement dans la Région des Grands Lacs, CIRGL, adoptée par le Premier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Dar-es-Salaam, 19-20 novembre 2004, paragraphe 68, disponible à : http://www.icglr.org/images/Dar_Es_Salaam_Declaration_on_Peace_Security_Democracy_and_Development.pdf.

En 2017, les États Membres de la CIRGL ont renforcé leurs engagements en adoptant une Déclaration et un Plan d'action régional sur l'éradication de l'apatridie (2017-2019).³⁴¹ La Déclaration et le Plan d'action engagent les États Membres de la CIRGL à ratifier les conventions des Nations Unies sur l'apatridie, réformer les textes législatifs sur la nationalité pour les mettre en conformité avec les normes internationales en matière de nationalité et d'apatridie, adopter des plans d'action nationaux pour mettre fin à l'apatridie et nommer des points focaux sur l'apatridie au sein des gouvernements. En avril 2018, des points focaux avaient été nommés dans l'ensemble des 12 États Membres et ils avaient bénéficié d'une formation avec le soutien de l'UNHCR.

³⁴¹ Déclaration des Etats Membres de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) sur l'éradication de l'Apatridie, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/59e9cb8c4.html>; Plan d'action de la CIRGL sur l'éradication de l'apatridie 2017-2019, disponible à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/5a7c16aa4.html>. Ces deux documents ont été adoptés par la CIRGL lors du 7^{eme} Sommet ordinaire des chefs d'État et de Gouvernement à Brazzaville, République du Congo, 19 octobre 2017.

8. Conclusions

Étendue de l'apatridie et profils des personnes à risque d'apatridie

Il est impossible d'établir le nombre d'apatrides en Afrique de l'Est ; cependant, il est évident que plusieurs centaines de milliers de personnes sont à risque d'apatridie. En définitive, l'apatridie est une situation individuelle qui doit être déterminée selon les faits propres à chaque affaire ; et cela peut prendre plusieurs années pour qu'une personne découvre qu'en réalité, elle n'est pas considérée comme ressortissante de son État de naissance et de résidence, après avoir fait des demandes de reconnaissance aux différents services du gouvernement et épuisé tous les mécanismes d'appel. Dans un contexte où les taux d'enregistrement des naissances sont faibles et où beaucoup de gens sont laissés sans papiers par l'État, il est difficile de proposer ne serait-ce qu'une estimation du nombre de personnes affectées. Cependant, il est possible de décrire le profil des personnes à risque élevé d'apatridie. Ces personnes appartiennent notamment aux groupes suivants : les descendants des migrants d'avant l'indépendance ; les membres des populations frontalières, y compris les éleveurs nomades qui traversent les frontières ; les enfants vulnérables de différentes façons (nés hors mariage, de parents étrangers, orphelins, enfants séparés de leurs parents, etc.) ; les réfugiés, les anciens réfugiés et les personnes déplacées internes ; et les migrants de longue durée et leurs enfants.

Parmi toutes ces personnes, beaucoup découvrent seulement aujourd'hui que leur nationalité est contestée, avec l'introduction de nouvelles cartes d'identité ou la mise à jour des anciens systèmes. Parmi les personnes à risque d'apatridie, se trouvent des individus qui sont en réalité ressortissants de l'État où ils vivent conformément aux lois en vigueur, mais qui ne peuvent démontrer cette nationalité par manque de preuve ou en raison d'une application discriminatoire de la loi. D'autres n'ont pas la nationalité en vertu de la loi mais n'ont pas de « lieu de vie » plausible où retourner : ils vivent dans leur pays de résidence depuis plusieurs décennies, ou y sont nés et y ont grandi, et n'ont jamais séjourné dans le pays d'origine de leurs parents ou grands-parents. Ils sont étrangers uniquement parce que la loi ne leur offre aucune possibilité pratique d'obtenir la nationalité : autrement dit, l'attribution de la nationalité aux enfants se fonde uniquement sur la filiation ou est explicitement déterminée par l'appartenance à un groupe ethnique et, en outre, il n'existe pas de procédures accessibles pour l'acquisition de la nationalité.

Parmi les membres actuels de la CAE, c'est le Kenya qui a été confronté aux défis les plus ardues pour gérer l'accès à la nationalité ; toutefois, les niveaux de sensibilisation au problème y sont aussi les plus élevés, avec notamment des rapports des organes créés en vertu de la Constitution pour l'examen des droits humains, de la justice administrative et de la lutte contre la corruption, ainsi que les rapports de l'UNHCR et des organisations nationales de la société civile.

La Tanzanie et l'Ouganda ont des traditions juridiques et institutionnelles similaires à celles du Kenya mais n'ont introduit que récemment une obligation universelle pour que les adultes soient enregistrés et se déplacent avec une carte d'identité. Les questions que peut soulever le droit à la nationalité ont été en grande partie occultées dans ces pays parce qu'historiquement, elles ne se sont posées que dans le cas d'un individu menacé d'expulsion, comme par exemple un migrant en situation irrégulière ou lors d'une demande de passeport, sachant que très peu de gens en possèdent un. Cependant, avec l'introduction des nouvelles cartes d'identité nationale, les personnes qui pensent avoir la nationalité et celles qui y ont droit en vertu de la loi risquent de découvrir non seulement qu'elles ne sont pas considérées comme ressortissantes de ce pays, mais en plus qu'elles ne pourront obtenir de nationalité nulle part ailleurs.

Le Rwanda et le Burundi font partie de ces quelques pays d'Afrique où les frontières de l'État moderne coïncident (au moins en grande partie) avec les frontières culturelles et linguistiques, et les unités politiques historiques. Même si les risques sont réduits, il existe néanmoins des groupes importants de personnes à risque d'apatridie dans ces deux pays.

Le nouvel État du Soudan du Sud fait face à de nombreux problèmes complexes au cœur desquels se trouve la définition d'une identité propre en tant que nouvel État qui est essentielle, et donc la question de savoir qui a droit à la nationalité sud-soudanaise. La faiblesse des systèmes administratifs de l'État et la crise

gouvernementale signifient que, comme en Somalie, le nombre de personnes à risque d'apatridie a augmenté, même pour celles ayant clairement le droit en théorie à la nationalité sud-soudanaise.

L'impact de l'apatridie

Il n'y a pas suffisamment de preuve d'enquête systématique sur l'impact spécifique de la discrimination sur l'accès à la nationalité et aux documents d'identité concernant la capacité des individus et des groupes à participer pleinement à la vie économique, sociale et politique d'un pays ; mais il existe des données qualitatives solides sur l'importance de cet impact. Comme le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant l'a déclaré dans le cas des enfants nubiens du Kenya :

Quelle que soit l'origine de la ou des causes, le Comité africain ne saurait trop insister sur l'impact négatif global de l'apatridie sur les enfants. Alors que ce n'est jamais de leur faute, les enfants apatrides héritent souvent d'un futur incertain. Par exemple, ils peuvent ne pas pouvoir profiter des protections et droits constitutionnels garantis par l'État. Cela inclut la difficulté à voyager librement, la difficulté d'accès aux procédures de justice si nécessaire et le défi de se retrouver dans un flou juridique et d'être vulnérable à l'expulsion de leur pays natal. L'apatridie est particulièrement dévastatrice chez les enfants pour la réalisation de leur droits socio-économiques, notamment l'accès à la santé et à l'éducation. En résumé, l'apatridie chez les enfants va à l'encontre de leurs meilleurs intérêts.³⁴² [...]

En l'occurrence, le traitement discriminatoire des enfants affectés par la conduite du gouvernement du Kenya, sur la base de l'origine sociale de leurs parents et tuteurs légaux, a eu des effets considérables et à long terme sur la jouissance de leurs droits garantis par la Charte.³⁴³

Ce point de vue du Comité africain d'experts se retrouve dans un rapport de l'UNHCR sur l'apatridie chez les enfants, publié en 2015. Le résumé précise :

Le rapport souligne comment le fait de ne pas être reconnu comme ressortissant d'un pays peut créer des barrières insurmontables pour l'accès à l'éducation et aux soins de santé adéquats, et peut asphyxier les perspectives professionnelles. Il révèle les dégâts psychologiques dévastateurs de l'apatridie et ses ramifications sérieuses, non seulement chez les jeunes, qui ont leur avenir devant eux, mais aussi au sein de leurs familles, communautés et pays. Il démontre, de manière percutante, l'urgence de mettre fin à et de prévenir l'apatridie chez les enfants. [...]

Le message le plus fort issu des consultations menées auprès des enfants et des jeunes est leur sentiment d'identification aux pays dans lesquels ils sont nés et ont vécu toute leur vie. Dans la plupart des cas, la meilleure solution contre l'apatridie consiste à transformer les liens existant entre un enfant et le pays dans lequel il est né et a grandi en un lien juridique de la nationalité. Il est essentiel que cela puisse se faire le plus tôt possible afin qu'aucun enfant ne grandisse dans l'indignité et les préjudices que l'apatridie entraîne.³⁴⁴

Il semble également que l'incapacité de certains groupes ethniques à obtenir la reconnaissance de la nationalité, notamment la difficulté à obtenir des documents d'identité, a généré de l'insécurité dans certains contextes. Une recherche menée par l'*Institute of Security Studies*, en Afrique du Sud, a par exemple conclu

³⁴² Affaire des enfants nubiens du Kenya, paragraphe 46.

³⁴³ Ibid, paragraphe 58.

³⁴⁴ HCR, *Ici j'existe : l'urgente nécessité de mettre fin à l'apatridie parmi les enfants*, novembre 2015. Voir également le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général : Impact de la privation arbitraire de nationalité sur la jouissance des droits des enfants concernés, et lois et pratiques en vigueur permettant aux enfants qui, autrement, seraient apatrides d'acquérir la nationalité, entre autres, du pays dans lequel ils sont nés*, 16 décembre 2015, A/HRC/31/29.

que la discrimination et les abus de différentes autorités gouvernementales, notamment dans l'acquisition des cartes d'identité, était un facteur majeur de recrutement d'Al-Shabaab depuis le Kenya.³⁴⁵

Cadres juridiques

Le Rwanda est le seul à avoir un cadre juridique pour l'administration de la nationalité qui répond à presque toutes les normes internationales et africaines sur la prévention et la réduction de l'apatridie. Plus important encore, aucun des cinq autres pays n'a mis en place la disposition requise par l'Article 6(4) de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, qui stipule qu'« un enfant a le droit d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel il/elle est né (e) si, au moment de sa naissance, il/elle ne peut prétendre à la nationalité d'aucun autre État conformément à ses lois ». Les systèmes fondés uniquement sur la filiation au Burundi et au Kenya exposent un grand nombre de gens au risque d'apatridie. On observe une exacerbation au Burundi à cause du conflit entre la Constitution et la loi, plus particulièrement avec la discrimination basée sur le genre dans la transmission de la nationalité aux enfants. Le conflit entre la loi et son interprétation en Tanzanie, associé à l'exclusion de l'examen par les tribunaux des décisions liées à la nationalité, crée un pouvoir discrétionnaire en matière de détermination de la nationalité vraiment extrême au niveau du pouvoir exécutif selon les normes internationales. La Tanzanie est aussi le seul État Partenaire de la CAE qui n'a pas de dispositions légales pour protéger les enfants nés de parents inconnus contre l'apatridie.

La base ethnique explicite de la nationalité en Ouganda et au Soudan du Sud engendre ses propres défis, mais le système basé sur la filiation au Kenya et au Burundi, ainsi qu'en Tanzanie tel qu'il est mis en œuvre, implique que même dans ces pays, il est souvent nécessaire de démontrer le lien avec un groupe ethnique « originaire » du pays, ou - dans les pays du Commonwealth - avec un ancêtre qui remplissait les conditions pour devenir ressortissant sur la base des dispositions transitoires au moment de l'indépendance. Le Rwanda est le seul à instaurer des droits pour obtenir la nationalité en raison de la naissance sur le territoire (une disposition introduite en 2004), ce qui implique que les personnes nées et élevées au Rwanda peuvent, en vertu de la loi, faire une demande de nationalité à la majorité si elles souhaitent devenir rwandaises, selon une procédure non discrétionnaire.

En raison de leur patrimoine juridique, aucun des pays de la CAE n'a la disposition juridique commune existant dans les pays d'Afrique de l'Ouest, héritée de la loi française, selon laquelle une personne née sur un territoire sur lequel est né l'un de ses parents obtient automatiquement la nationalité à la naissance. L'adoption de cette règle, ainsi que des réglementations et procédures pour créer les règles en matière de preuve, réduirait immédiatement le nombre de personnes à risque d'apatridie. Une autre loi de tradition française utile en Afrique de l'Ouest est celle selon laquelle une personne qui a toujours été traitée comme ressortissante et qui a exercé ses droits en tant que ressortissante (est en *possession d'état de national*, ce qui veut généralement dire qu'elle a le « statut apparent » d'un ressortissant), peut obtenir une décision judiciaire pour confirmer ce statut, conformément à certaines règles de preuve. Beaucoup d'individus qui n'ont pas de preuve de leur nationalité, généralement en raison des faibles taux d'enregistrements des naissances et du manque de documentation, pourraient trouver cette procédure utile. Les frais réduits appliqués en Ouganda pour ceux qui font une demande d'enregistrement en tant que citoyens sur la base du fait qu'ils « se considèrent comme Ougandais, en dehors des documents de nationalité » est un exemple de ce même constat selon lequel il peut être impossible de fournir des documents prouvant le droit à la nationalité. De la même manière, le principe de l'« effet collectif » commun aux systèmes de droit civil (y compris au Rwanda et au Burundi), selon lequel les enfants obtiennent la nationalité au moment de la naturalisation de l'un de leurs parents, si inclus dans la demande, n'existe pas dans les pays de *common law* : c'est une autre mesure procédurale qui facilite l'accès à la nationalité sans nécessiter des demandes distinctes de nationalité pour tous les enfants d'une même famille, ou sans avoir à attendre qu'ils soient adultes.

³⁴⁵ Anneli Botha, *Radicalisation in Kenya. Recruitment to al-Shabaab and the Mombasa Republican Council*, Document de l'ISS 265, septembre 2014. Voir également PNUD, *Vers l'extrémisme en Afrique : Facteurs, Motivations et Éléments déclencheurs du Recrutement*, 2017.

Quand les droits liés à la naissance dans le pays n'existent pas, les dispositions sur l'acquisition de la nationalité après la naissance sont plus importantes. Un niveau de pouvoir discrétionnaire élevé au niveau de l'exécutif réduit la facilité d'accès à de telles dispositions et cela reste problématique dans la plupart des pays de la CAE, bien que dans une moindre mesure au Rwanda et au Burundi. En pratique, l'acquisition de la nationalité par des adultes est très difficile dans tous les États membres de la CAE, avec seulement quelques centaines de personnes au maximum qui acquièrent la nationalité chaque année, sans compter les programmes de naturalisation de masse pour les réfugiés en Tanzanie.³⁴⁶ C'est en Ouganda que le cadre juridique de la naturalisation semble être le plus exigeant, avec une durée de résidence minimum de vingt ans et de nombreuses restrictions sur les périodes de résidence entrant en compte dans le calcul total, notamment les périodes de résidence avant l'indépendance. La Tanzanie n'octroie pas la nationalité aux enfants adoptés ou aux enfants dont les parents se font naturaliser ; tandis que les procédures habituelles de naturalisation dans ce pays font partie des plus complexes et onéreuses (5.000 USD) du monde. L'Ouganda se démarque par le fait que les enfants des ressortissants naturalisés ou enregistrés, nés après l'acquisition de la nationalité par son père/sa mère, ne deviennent pas automatiquement citoyens à la naissance. Cela laisse beaucoup d'individus à risque d'apatridie, malgré l'autorisation partielle de double nationalité mise en place depuis 2005, en particulier parce que les enfants ne sont pas éligibles à la double nationalité.

Les pays qui ont une loi sur la nationalité fondée uniquement sur la filiation ont une obligation spéciale d'augmenter l'accès à la nationalité en se basant sur la résidence de longue durée ou d'autres critères. Parmi les populations à risque d'apatridie, en particulier les enfants nés dans leur territoire qui ne peuvent revendiquer la nationalité de leurs parents (pour des raisons de droit ou de fait), cela devrait se faire par des modes d'enregistrement non discrétionnaires ou, à défaut, des procédures de naturalisation simplifiées et facilitées. Même lorsqu'un État a mis en place des protections juridiques pour les enfants apatrides nés sur son territoire, ces procédures sont généralement très difficiles d'accès, ce qui rend d'autres moyens d'acquisition essentiels. La naturalisation devrait être fondée sur des critères objectifs et décidée dans le cadre d'une procédure juste et transparente, plutôt que de dépendre de la décision personnelle d'un Ministre ou du Président. Les raisons du refus devraient être notifiées et des options devraient être disponibles pour contester une décision, si on affirme que la personne ne remplit pas les conditions établies par la loi. Les obligations d'un État de faciliter la naturalisation au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Article 34) et celle de 1954 relative au statut des apatrides (Article 32) devraient être prises en compte - par exemple, avec des frais réduits dans de telles circonstances, comme la mise en œuvre par le Kenya dans le cas des personnes d'origine Makondé ou en Tanzanie pour les réfugiés burundais de longue durée.

Bien qu'il n'y ait pas de couverture de tous les pays de région, des sondages d'opinion publique au Kenya et en Ouganda concernant l'acquisition de la nationalité pour les réfugiés et leurs enfants nés dans le pays suggèrent une relative ouverture en faveur d'une réforme juridique pour élargir l'accès à la nationalité aux individus d'origine étrangère. Les rapports publiés en juin 2018 par le Comité international de secours ont montré que plus de la moitié des Ougandais et 32 % des Kenyans étaient en faveur de l'accès à la nationalité pour les réfugiés au bout de 5-10 ans, et 62 % des sondés des deux pays après 20 ans. Au Kenya, 62 % des sondés pensent aussi que les enfants des réfugiés nés au Kenya devraient avoir accès à la nationalité.³⁴⁷

Le statut des communautés pastorales

La loi sur la nationalité dans la plupart des pays du monde n'est que très peu adaptée aux personnes n'ayant pas un mode de vie sédentaire. Les lois sur la nationalité des pays d'Afrique sont largement inspirées des modèles européens ; des pays où les styles de vie nomades sont l'exception. Cependant, en Afrique de l'Est, les éleveurs nomades représentent un pourcentage important de la population. Historiquement, ils ont vécu littéralement et figurativement en marge de l'État ; aujourd'hui, avec les impératifs de sécurité et de

³⁴⁶ Voir le chapitre sur l'Accès à la naturalisation dans la section 4 de ce rapport.

³⁴⁷ International Rescue Committee, « Kenya: Citizens' Perceptions on Refugees », juin 2018 ; International Rescue Committee, « Uganda: Citizens' Perceptions on Refugees », juin 2018.

développement liés à l'identification, ils risquent une marginalisation accrue - tout comme ceux des mêmes groupes ethniques qui, en réalité, ne sont pas nomades mais ont une existence sédentaire.

La Communauté d'Afrique de l'Est pourrait contribuer au développement de normes propres au continent africain en établissant des règles pour une intégration effective des nomades au mode de vie pastorale au sein de leurs États, à travers la reconnaissance de la nationalité.

Apatridie et absence de documents d'identité

Il peut être difficile de faire la distinction entre un individu sans papiers et un apatride. Par exemple, les organes de contrôle nationaux du Kenya ont consigné l'impact que provoque la difficulté d'accès à la carte d'identité nationale dans le pays et ont souvent désigné ces personnes comme étant apatrides, bien que beaucoup des personnes qui se sont vu refuser l'accès à la nationalité devraient être reconnues comme des ressortissants kenyans en vertu de la loi. Comme l'affirme l'UNHCR, la détermination de l'apatridie est une « question à la fois de fait et de droit » (voir encadré *infra*).

Il est aussi complexe de démêler l'impact du manque de documents d'identité, de l'impact de l'apatridie. Les gens dont la nationalité est mise en doute sont plus enclins à faire face à un manque de preuve de leur identité, mais il y a aussi beaucoup de gens qui, sans être à risque d'apatridie, ne possèdent pas de documents et font donc face au même risque d'exclusion. À l'inverse, l'absence de document national d'identité n'expose pas toujours une personne à une exclusion économique et sociale, lorsque les documents d'identité nationale ne sont pas répandus, ni nécessaires pour la plupart des transactions. Par exemple, jusqu'à une date récente, plusieurs documents d'identité différents ou lettres de référence pouvaient servir pour accéder à des services privés ou publics en Tanzanie ; mais il faut aujourd'hui montrer une nouvelle carte d'identité. Bien que les anciens systèmes aient aussi créé des risques d'exclusion (pour les personnes sans accès aux réseaux qui auraient pu se porter garantes pour elles), le risque principal de ne pas avoir de preuve d'identité était qu'une personne qui n'était pas perçue comme Tanzanienne soit menacée d'expulsion en tant que migrante en situation irrégulière. Le déploiement de cette nouvelle carte d'identité devrait augmenter la connaissance du gouvernement de sa propre population et de ses résidents non tanzaniens dans le pays, et aussi augmenter l'intégration dans l'économie formelle et l'accès aux avantages ; mais cela révélera aussi et exacerbera sans doute l'exclusion si on ne veille pas à éviter ces effets. C'est également vrai dans d'autres pays où les exigences en matière d'identification sont de plus en plus strictes.

Ainsi, les efforts pour déployer des exigences universelles en matière d'identification devraient s'accompagner d'efforts pour réduire l'apatridie, ce qui nécessite en premier lieu des mesures juridiques et pratiques pour réduire le nombre d'individus dont la nationalité n'est pas documentée.

Quand est-ce l'absence de document d'identité atteste de l'apatridie ? ³⁴⁸

Le manque de documents est en partie un symptôme d'une faiblesse plus générale de l'État. Un très grand nombre de personnes dans les États Partenaires de la CAE n'ont pas de documents étant donné qu'elles ne voient pas l'intérêt d'avoir des documents, et que leur obtention nécessite un fort investissement en temps et en argent. Le premier point d'entrée se présente souvent lorsqu'un enfant doit entrer à l'école ou passer un examen, mais si les écoles sont inaccessibles ou sans valeur (objectivement ou subjectivement), quel est donc l'intérêt de l'enregistrement des naissances ? Un agriculteur ou un éleveur transhumant qui reste pleinement dans le secteur informel n'a pas besoin de documents d'identité ; si la police exige un pot-de-vin lors d'un passage de frontière ou à un poste de contrôle interne, que vous soyez en règle ou non, posséder un passeport ou une carte d'identité ne sert même pas l'objectif principal de son utilisation qui est de prouver votre droit d'être présent ou de vous déplacer. Si, en outre, obtenir les documents nécessite un voyage au centre administratif le plus proche, il faut s'attendre à une longue attente, à des taxes officielles et non officielles, et au moins la perte d'une journée de salaire, l'analyse coût-bénéfice semble donc décourageante.

³⁴⁸ Extrait de Bronwen Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, HCR et OIM, juin 2014.

Il n'est donc pas correct de penser que toutes ces personnes sont nécessairement apatrides : mais ceux qui sont dans cette situation et qui sont en outre issus d'un groupe social généralement considéré comme marginal — y compris ceux décrits dans cette étude — sont certainement à risque d'apatridie. Ce n'est que lorsque des efforts de recherche de documents sont entrepris que les cas d'apatridie s'avéreront évidents.

L'UNHCR a publié un Manuel sur la protection des apatrides qui propose la définition d'un apatride.³⁴⁹ La définition en droit international figure à l'article 1 (1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, comme suit :

« Aux fins de la présente Convention, le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. »

Dans ces principes directeurs relatifs à la définition, l'UNHCR note que « déterminer si un individu n'est pas considéré comme son ressortissant par application de sa législation ... [est] une question faisant intervenir des éléments à la fois de droit et de fait », ainsi :

« Cette approche de l'examen de la position d'un individu dans la pratique peut aboutir à une conclusion différente de celle découlant d'une analyse purement objective de l'application de la législation d'un pays sur la nationalité aux cas individuels. Un État peut ne pas suivre la lettre de la législation dans la pratique, allant même jusqu'à ignorer sa substance. La référence à la « législation » dans la définition de l'apatride énoncée à l'Article 1(1) couvre donc des situations où le droit écrit est substantiellement modifié dans sa mise en œuvre dans la pratique. »³⁵⁰

Les principes directeurs soulignent que dans de nombreux États, ce n'est pas une seule autorité qui détermine si une personne a la nationalité de cet État, mais plutôt une combinaison de plusieurs agences chargées de délivrer les différents documents et de prendre des décisions différentes à des fins différentes. C'est peut-être donc un rejet cumulé des demandes de documents plutôt que le rejet d'un seul qui montre qu'une personne n'est pas considérée comme un ressortissant. Lorsqu'une personne acquiert la nationalité automatiquement, par effet de la loi — comme cela est habituellement le cas pour l'attribution de la nationalité à la naissance (celle des parents ou de l'État dans lequel la naissance a lieu) — les documents ne sont généralement pas émis à ce moment. Mais c'est ultérieurement, lorsque le document prouvant la nationalité est demandé, qu'il peut devenir évident que l'État concerné ne considère pas la personne comme son ressortissant. En particulier :

« Lorsque les autorités compétentes traitent un individu comme un non-ressortissant alors que celui-ci satisfait aux critères d'acquisition automatique de la nationalité par application de leur législation, leur position l'emporte sur la lettre de la loi et devient déterminante pour conclure qu'un État ne considère pas un tel individu comme son ressortissant. »³⁵¹

Pour un grand nombre de personnes faisant partie des groupes présentés comme étant à risque d'apatridie dans cette étude, il n'est pas vraiment clair si elles sont apatrides ou non : elles existent dans une zone floue entre avoir clairement une nationalité et être clairement apatride. Il peut arriver que des membres d'une communauté aient certains (mais pas tous les) documents relatifs à la nationalité (juste un extrait de naissance, juste une carte d'identité nationale, juste une carte d'électeur — mais ont été rejetés ou n'ont jamais demandé un certificat de nationalité ou un passeport) ; tandis que d'autres n'ont jamais été enregistrés à la naissance et les demandes de tous les autres documents ont été rejetées ; d'autres ont obtenu des documents en payant des pots-de-vin à des intermédiaires ; et d'autres ont voyagé dans un pays « d'accueil » différent pour y obtenir des documents parce qu'ils ne peuvent pas les obtenir là où ils vivent

³⁴⁹ HCR, *Manuel sur la protection des apatrides en vertu de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, HCR, 2014.

³⁵⁰ Manuel, paragraphe 24.

³⁵¹ Manuel, paragraphe 37.

actuellement (ou parce qu'ils préfèrent garder l'affiliation). Chaque personne a sa propre histoire, et ses propres circonstances particulières (filiation, lieu de naissance et l'enfance, conjoint, résidence habituelle, autonomie de statut social, l'accès aux personnes influentes et à l'argent) qui expliqueront ces résultats — mais les groupes mis en évidence dans cette étude comptent certainement des personnes qui répondent à la définition d'apatride en vertu du droit international.

L'importance d'une procédure de traitement équitable et transparente

L'exclusion de la Tanzanie des recours juridictionnels pour les décisions prises en vertu de la Loi sur la nationalité est devenue inhabituelle et il devient urgent d'engager des réformes. Cependant, la garantie du droit à contester les décisions prises par la Cour Suprême en vertu de cette loi ne suffirait pas en elle-même à constituer une procédure juste et équitable pour la prise de décision sur l'acquisition ou la perte de nationalité. Une demande de recours juridictionnel auprès de la Cour Suprême, dans le cadre du système de *common law*, représente une entreprise extrêmement coûteuse. Il faudrait que les pays de *common law* empruntent au droit civil et introduisent le règlement en justice des questions concernant l'accès à la citoyenneté comme une simple affaire de routine. Une assistance juridique gratuite est aussi cruciale pour garantir l'efficacité des systèmes.

Des systèmes décisionnaires totalement discrétionnaires sur les questions de nationalité créent des risques majeurs d'apatridie, pas nécessairement pour des raisons de mauvaise foi, mais parce qu'ils ont favorisé une paralysie de la procédure pour les personnes qui souhaitent changer de nationalité pour celle du pays avec lequel elles ont le plus de liens. Ils favorisent aussi beaucoup les gens qui ont de l'argent, des avocats et des connexions, par rapport aux plus pauvres qui n'ont pas accès à une telle assistance pour les accompagner dans la procédure de demande.

L'introduction de critères complets d'identification pour les adultes tend à vite rigidifier et centraliser les règles plus ou moins fluides de l'appartenance des communautés de gens sans papiers. Cela peut avoir des aspects positifs en termes d'accroissement de la sécurité juridique, mais cela veut aussi dire que les règles de non-discrimination en ce qui concerne l'accès au statut revendiqué, des procédures justes et équitables dans la délivrance de documents, et de protections contre l'apatridie, sont encore plus importantes.

Les règles de détermination de la nationalité, quand elle est contestée, devraient être inscrites dans la loi, et les règlements et procédures administratives d'application de la loi devraient être publiés et facilement disponibles. Par exemple, il est inacceptable que les explications en matière d'interprétation des dispositions sur la nationalité d'origine de la Loi dite *Tanzanian Citizenship Act*, ne soient pas publiées, d'autant plus que ces explications semblent aller à l'encontre d'une lecture stricte de la loi.

Les règles sur la charge de la preuve du droit à la nationalité d'origine devraient s'appliquer à toute personne qui fait une demande de documents, pas seulement aux membres de certains groupes ethniques. Comme recommandé par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire *Anudo* discutée supra, la charge de la preuve devrait revenir à l'État pour justifier le rejet d'une demande, si une personne a précédemment détenu des documents reconnaissant sa nationalité. D'autres formes d'authentification d'une personne devraient être acceptées quand la preuve documentaire exigée est alors indisponible. Par exemple, des documents comme des certificats de fin d'études primaires, des déclarations de naissance ou des cartes de soins dans des dispensaires devraient être acceptés si les actes de naissance ne sont pas disponibles, en particulier pour les anciennes générations. Les dépositions de témoins devraient aussi être autorisées.

Si le droit à la nationalité d'une personne est contesté, la procédure de droit civil pour l'analyse des faits et la délivrance d'un certificat de nationalité par le tribunal constitueraient la meilleure pratique ; il devrait exister au minimum des procédures accessibles et peu onéreuses de recours juridictionnel des décisions prises par le pouvoir exécutif. Les décisions de recommandation de la naturalisation devraient être prises par un comité dont la désignation est faite de façon équilibrée, sur la base de critères clairement établis et transmis au demandeur par écrit.

Les services du gouvernement responsables de l'administration de la nationalité devraient aussi chercher à dissiper les malentendus liés à l'accès à la nationalité en publiant des rapports annuels détaillant des statistiques ventilées, dans la mesure du possible, sur l'acquisition de la nationalité (pour ceux qui ont obtenu la nationalité autrement qu'en raison de l'attribution à la naissance) ; sur la privation de la nationalité ; sur le temps passé à traiter les demandes ; et sur les rejets de naturalisation ou de délivrance de documents de nationalité (y compris les passeports et cartes d'identité).

Les différents services du gouvernement impliqués dans de telles procédures doivent avoir lié les procédures de prise de décision aux canaux de communication. Ainsi, si la nationalité est, à tous égards, démontrée par la possession d'une carte nationale d'identité, il devrait exister une procédure pour régler le statut de la nationalité d'une personne qui fait une demande de carte d'identité selon la même procédure, plutôt que de demander un renvoi séparé aux autorités de l'immigration, avec un délai indéterminé. Si une personne n'est pas ressortissante en vertu de la loi, mais remplit les conditions d'acquisition de la nationalité, la demande d'une carte nationale d'identité devrait être considérée comme une demande d'acquisition de nationalité et être traitée en conséquence.

Efforts pour réduire l'apatridie

Des efforts importants ont été déployés au sein de la CAE pour essayer de résoudre les questions de l'apatridie :

- L'adoption (pour une période limitée) de dispositions dans la Loi dite *Citizenship and Immigration Act* de 2011 du Kenya, pour un accès facilité à l'enregistrement en tant que citoyen de populations résidant dans le pays depuis l'indépendance.
- Les protections contre l'apatridie incluses dans le Code de la nationalité rwandais, en particulier pour les enfants nés sur le territoire qui ne peuvent pas revendiquer une autre nationalité et le droit d'acquérir la nationalité fondée sur la naissance et la résidence dans le pays jusqu'à la majorité.
- Les initiatives majeures de la Tanzanie pour naturaliser les réfugiés présents dans le pays depuis de nombreuses décennies.
- L'Ouganda a profité de la procédure d'enregistrement de masse pour une nouvelle carte d'identité, afin de permettre aux individus non ressortissants d'origine de s'enregistrer en tant que tels.

Parmi ces dispositions et initiatives juridiques, les programmes de naturalisation de masse du gouvernement de Tanzanie pour les réfugiés ont été largement étudiés, en particulier l'effort le plus récent pour les « anciens réfugiés » venus du Burundi (voir encadré pp. 80–71). Les autres efforts mériteraient d'être étudiés plus en profondeur : les raisons pour lesquelles les dispositions juridiques du Kenya n'ont pas été aussi efficaces que prévu et la façon dont elles pourraient être améliorées et approfondies ; les procédures d'identification des enfants nés apatrides au Rwanda et d'octroi de la citoyenneté rwandaise ; et la manière dont les procédures d'enregistrement pour la nationalité ougandaise ont été déployées pendant l'enregistrement pour la carte nationale d'identité – et comment elles pourraient être approfondies pour une utilisation régulière.

Mécanismes de coopération régionale

Il y a un manque de coopération entre les pays (pas seulement en Afrique de l'Est) pour résoudre les cas où la nationalité est mise en doute. Même s'il y a un contact entre les autorités consulaires pour obtenir un accord sur la nationalité d'une personne sans papiers afin d'organiser l'expulsion, il n'existe pas de système positif pour établir la nationalité et les documents d'une personne quand il est pourtant évident qu'elle ne peut réclamer la nationalité que de deux pays, mais que ces deux pays contestent cette demande.

Il est habituel pour les fonctionnaires de l'État de considérer que leurs obligations reviennent à s'assurer que les peuples qui ne bénéficient pas d'une nationalité n'obtiennent pas de documents de nationalité. Mais dans le contexte de l'Afrique de l'Est, où de nombreux peuples ne possèdent pas de documents de nationalité, le rejet d'une demande de documents par une personne qui n'en a nulle part ailleurs, devrait être accompagné

d'un effort de facilitation d'accès aux documents de nationalité dans un autre pays. Si l'autre pays rejette aussi la demande, alors l'État de résidence habituelle devrait être le premier obligé d'offrir à cette personne un accès à sa nationalité.

Les cadres juridiques et les institutions de la Communauté d'Afrique de l'Est devraient être adaptés pour promouvoir la coopération dans la détermination de la nationalité des populations quand elle est remise en cause, notamment en travaillant avec l'UNHCR et d'autres organismes internationaux compétents pour établir des commissions bi- ou trilatérales pour organiser des sessions dans les régions frontalières et décider des situations des populations qui pourraient prétendre à deux nationalités ou plus mais ne possèdent aucun document nulle part.

La Déclaration de Brazzaville et le Plan d'action régional adoptés par les États membres de la CIRGL offrent un autre cadre important de collaboration pour mettre fin à l'apatridie. Les délais ambitieux envisagés par le Plan d'action, qui comprend la ratification des conventions sur l'apatridie d'ici 2019, devraient être supervisés par la société civile, l'UNHCR et les États eux-mêmes.

9. Recommandations

Appui institutionnel régional pour la coopération entre États et pour des normes communes

Les institutions de la CAE devraient faciliter la collaboration entre les États Partenaires de la CAE pour résoudre les cas d'éventuelle apatridie, notamment par les moyens suivants :

- Favoriser la création de commissions bi- et trilatérales pour conduire des missions de vérification au sein des populations frontalières, en s'assurant que tous les résidents des zones frontalières ont les documents de l'un ou l'autre des États, ou des deux.
- Favoriser les échanges d'informations et les procédures de décision coordonnées entre les États Partenaires de la CAE et avec les pays voisins, afin d'établir une nationalité pour les personnes dont la nationalité est mise en doute.
- Faciliter l'offre de formation sur l'apatridie pour les fonctionnaires responsables de l'administration de la nationalité.
- Créer un mécanisme tel que la mise en place d'un médiateur régional pour servir d'interface entre les citoyens et la Commission de la CAE pour les questions relatives à la nationalité.
- Favoriser l'harmonisation des lois et pratiques relatives à la nationalité des États Partenaires, conformément aux recommandations du présent rapport et des Déclarations de Dar es Salam et de Brazzaville de la CIRGL, dans le cadre du projet d'harmonisation des lois entre les États Partenaires.
- S'assurer que les initiatives de renforcement de l'application du régime de la CAE sur la libre circulation des personnes, y compris l'adoption d'une carte nationale d'identité biométrique, prennent suffisamment en compte l'obligation de réduire l'apatridie.
- Conduire des recherches et publier des rapports sur les conséquences et la prévalence de l'apatridie dans la région, et les profils des individus à risque, en collaboration avec l'UNHCR et les autres organismes internationaux compétents, pour informer les réformes législatives et politiques à mettre en œuvre par les États Partenaires.

Ces recommandations s'appliquent de la même manière au Secrétariat exécutif de la CIRGL et aux mécanismes de coordination, qui devraient en outre se baser sur des engagements existants en :

- S'assurant que les engagements adoptés dans la Déclaration de Brazzaville et le Plan d'action régional soient tenus dans le respect des délais approuvés par les États, en particulier l'engagement de ratifier les conventions relatives à l'apatridie d'ici 2019 et de développer des plans d'actions nationaux pour éradiquer l'apatridie. Si les engagements ne sont pas tenus dans les temps, le Plan d'action régional sera prolongé à 2024, conformément à la campagne #IBelong (#J'appartiens) de l'UNHCR pour mettre fin à l'apatridie.

Réforme juridique

Les États Partenaires de la CAE doivent :

- Supprimer les dispositions discriminatoires de la législation nationale relatives à la transmission de la nationalité aux époux ou aux enfants sur la base du sexe ou de la naissance dans les liens du mariage ou en dehors.
- Réviser les dispositions qui créent un accès préférentiel à la nationalité fondé sur la race, la religion ou le groupe ethnique, et s'assurer qu'elles sont conformes aux normes et standards internationaux et africains, et en particulier éviter d'exposer au risque d'apatridie les personnes nées dans le pays qui ne sont pas membres du ou des groupes privilégiés.
- S'assurer que chaque enfant ait droit à une nationalité, notamment à travers des dispositions qui :
 - Intègrent les garanties contre l'apatridie dans les conventions internationales relatives à l'apatridie et les traités internationaux et africains relatifs aux droits humains, en particulier

- pour les enfants nés dans le pays qui ne peuvent avoir accès à une preuve de nationalité de l'un de leurs parents.
 - Offrent un accès à la nationalité à toute personne née dans le pays qui y reste pendant son enfance et jusqu'à sa majorité, soit automatiquement soit à travers une procédure de demande, en particulier lorsque cette personne serait autrement apatride.
 - Établissent une procédure accessible de confirmation de la nationalité, fondée sur le témoignage et d'autres formes de preuve ainsi que l'enregistrement de la naissance, et la délivrance d'un document qui serve de preuve probante de la nationalité, sauf en cas d'annulation par un tribunal.
- Réviser les conditions et procédures de naturalisation pour poser des limites claires à la discrétion excessive d'octroi ou de refus de la naturalisation. Les conditions devraient être clairement décrites et publiées, ne pas être exagérément difficiles à remplir et ne devraient discriminer aucun groupe ethnique, religieux ou racial particulier. Les décisions stipulant qu'une personne ne remplit pas les conditions de naturalisation doivent être motivées et pouvoir être contestées devant un tribunal.
- S'assurer que la loi nationale relative à la nationalité garantit un droit à la nationalité et des documents pour le prouver pour les enfants vulnérables, notamment les nouveau-nés abandonnés et les enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents.
- Réviser les lois et procédures pour s'assurer qu'elles sont adaptées aux réalités contemporaines de l'Afrique de l'Est, notamment en créant des systèmes d'accès à la nationalité d'origine pour les populations nomades et frontalières, ainsi que pour les descendants de migrants ou de réfugiés.
- Prévoir en droit que toute décision du pouvoir exécutif de priver une personne de nationalité ou de refuser de reconnaître la nationalité existante revendiquée, soit motivée et puisse être contestée devant les tribunaux.
- Prévoir dans la loi des procédures administratives et judiciaires de détermination ou de certification de la nationalité quand elle est remise en cause et de délivrance d'un document servant de preuve probante de nationalité, notamment le droit de faire appel en cas de rejet.
- Prévoir dans la loi une révision administrative rapide et efficace des décisions relatives au droit d'avoir des documents d'identité (systèmes de plaintes), faciliter un accès à faible coût à une autorité judiciaire indépendante pour le règlement de ces décisions, et permettre aussi de faire appel aux tribunaux ordinaires responsables des questions similaires.

Administration de la nationalité

Les États Partenaires de la CAE doivent adopter des mesures pour renforcer l'accessibilité, le traitement équitable, la transparence et l'efficacité dans l'administration de la nationalité, notamment :

- En publiant des statistiques annuelles sur les procédures relatives à la nationalité, y compris sur la délivrance des documents d'identité et les naturalisations, et sur les pourcentages de demandes refusées.
- En conduisant des campagnes publiques de sensibilisation sur le besoin de procédures pour l'obtention d'un acte de naissance et d'autres documents, en particulier dans les zones frontalières et les quartiers les plus pauvres.
- En désignant clairement les services ou organes responsables de l'examen et du traitement des cas d'apatridie. Ce rôle doit revenir à l'organe chargé des questions de nationalité, en collaboration avec les tribunaux pour la révision ou l'appel de certaines décisions.
- En améliorant les systèmes actuels d'application et d'archivage des enregistrements des faits d'état civil, afin d'obtenir des procédures d'enregistrement des naissances gratuites, accessibles et universelles, notamment pour les enfants de migrants, les réfugiés, les populations nomades et autres groupes marginalisés.
- En offrant ou en facilitant l'assistance juridique notamment pour les personnes qui cherchent une preuve de nationalité, en particulier pendant les périodes où de nouvelles procédures ou des réformes de la loi sont introduites.

- En assurant que les systèmes de vérification pour contrôler la nationalité d'une personne soient établis conformément à la loi, s'appliquent équitablement à tous les demandeurs, énoncent des critères et procédures claires, octroient le droit d'être entendu en personne ou par un représentant, et impliquent que les décisions soient rendues dans un délai raisonnable et qu'une réponse négative soit motivée et notifiée par écrit.
- En s'assurant que les coûts liés à l'administration de la nationalité et à l'identification n'empêchent pas les gens d'obtenir les documents auxquels ils ont droit en vertu de la loi.
- En prenant des mesures urgentes pour garantir l'enregistrement universel des naissances et renforcer les systèmes d'enregistrement de faits d'état civil, de manière plus générale.

Identification des populations à risque d'apatridie, et prévention et réduction de l'apatridie

Les États Partenaires de la CAE devraient identifier et offrir des solutions aux apatrides ou aux personnes risquant de le devenir, et ils devraient notamment :

- Conduire des recherches au sein des populations à risque d'apatridie, afin d'identifier ces groupes ou individus dont le droit à la nationalité du pays où ils vivent doit être confirmé, ou qui ont besoin d'une protection en tant qu'apatrides en tant que mesure temporaire, préalable à une acquisition facilitée de la nationalité.
- Conduire des activités spécifiques de sensibilisation parmi les populations à risque d'apatridie pour encourager les individus à acquérir ces documents de confirmation de leur nationalité, y compris les actes de naissance, et à demander une confirmation de la nationalité de leur pays de résidence ou d'un autre pays le cas échéant, à travers les procédures disponibles.
- Dans le cas de mouvements forcés de populations dus à un conflit ou d'autres types de crises, assurer la documentation des personnes qui ont été forcées de se déplacer au plus tôt, et prendre des mesures spéciales pour permettre l'accès à l'obtention des actes de naissance de leurs enfants, en accord avec la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Article 25).
- Lorsque des individus ne peuvent prétendre à une nationalité en vertu des lois existantes, leur offrir un statut temporaire de protection conformément aux procédures prévues par la Convention relative au statut des apatrides, et leur faciliter l'acquisition d'une nationalité.

Une approche intégrée des systèmes de nationalité

- Les États Partenaires de la CAE devraient aborder la nationalité et l'apatridie selon une perspective systémique, et chercher à mettre en place des initiatives cohérentes sur la documentation et la gestion de l'identité pour offrir un accès à la nationalité à tous, en théorie et en pratique, et identifier et fournir des documents à tous.

Adhésion et mise en œuvre des traités de l'ONU et l'UA

- Les États Partenaires de la CAE devraient prendre des mesures pour respecter l'engagement qu'ils ont pris, en tant qu'États membres de la CIRGL dans la Déclaration de Brazzaville et son Plan d'action, afin d'adhérer à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 relative à la réduction de l'apatridie, et de réviser la législation et les pratiques nationales pour assurer qu'elles soient conformes à leurs obligations, selon le manuel de l'UNHCR sur la protection des apatrides et les principes directeurs sur la prévention de l'apatridie chez les enfants. L'Ouganda a adhéré en 1961 à la Convention de 1954 ; le Rwanda a adhéré aux deux Conventions en 2006 ; et l'Assemblée nationale du Burundi a approuvé les deux Conventions à l'unanimité en septembre 2018, au moment où ce rapport allait à l'impression. Aucune mesure n'a été prise par les autres États partenaires de la CAE.
- Tous les États Partenaires de la CAE, à l'exception du Soudan du Sud, sont déjà partie à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, dont l'Article 6 traite de l'enregistrement à la naissance et du droit à un nom et une nationalité. Ils doivent réviser leurs lois et procédures

conformément à l'Observation générale sur l'Article 6 de la Charte adoptée en 2014 par le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant.

- Le Burundi et le Soudan du Sud doivent envisager l'adhésion au Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique. Le Soudan du Sud doit en plus envisager d'adhérer à la CADBE.

Recommandations aux différents pays

En plus des recommandations s'appliquant à tous les pays de la CAE listés ci-dessous, les considérations suivantes s'appliquent aux différents États.

Burundi

- Adopter des lois pour clarifier rétroactivement le statut de la nationalité des personnes qui résidaient au Burundi au moment de l'indépendance, ainsi que celui leurs descendants, et permettre à celles encore résidentes du Burundi aujourd'hui d'acquérir la nationalité.
- Réformer la loi relative à la nationalité pour supprimer la discrimination basée sur le genre dans la transmission de la nationalité aux enfants et époux.
- Clarifier la signification de parents « légalement inconnu » du Code de la nationalité, pour offrir une protection efficace contre l'apatridie des enfants de parents inconnus.
- Faciliter l'accès à la nationalité aux personnes d'origine omanaise ou swahili, notamment à travers une sensibilisation redoublée de cette population et une procédure écrite claire.
- Faciliter l'accès à l'enregistrement à la naissance et aux actes de naissance au retour des enfants nés à l'étranger de parents burundais réfugiés, dont les naissances n'ont pas été enregistrées ou dont l'enregistrement à l'étranger nécessite une transcription dans le système d'état civil burundais afin d'être reconnu.

Kenya

- Mener des campagnes d'éducation et de vulgarisation, notamment parmi les communautés mentionnées dans ce rapport, pour assurer que les personnes éligibles à la nationalité, conformément au délai imparti pour l'enregistrement des apatrides et migrants par la Loi de 2011 dite *Citizenship and Immigration Act*, puissent être en mesure de le faire.
- Envisager d'étendre indéfiniment la période provisoire d'enregistrement et établir une date avant laquelle les ancêtres d'une personne doivent avoir été présents au Kenya, plus proche du présent que 1963.
- Appliquer les décisions de la Cour relatives aux problèmes d'identification et étendre l'effet de ces décisions aux personnes d'une catégorie similaire à celle des plaignants, dans chaque cas, plutôt que de demander à chacun de faire un recours individuel.
- Examiner et mettre en œuvre les recommandations de la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption, la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya, la Commission vérité, justice et réconciliation, la Commission de la justice administrative, et les décisions et requêtes déposées contre le Kenya devant le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, avec des rapports au Parlement sur les progrès accomplis ou les raisons pour lesquelles les recommandations ne peuvent pas être mises en œuvre.
- Plus particulièrement, adopter des réformes juridiques pour offrir une protection contre l'apatridie aux enfants nés au Kenya qui ne peuvent acquérir la nationalité de l'un de leurs parents, conformément aux recommandations du Comité africain d'experts dans le cas des enfants nubiens du Kenya.
- Accélérer le processus d'adoption, au terme d'une large consultation, de la nouvelle législation proposée pour remplacer la Loi sur l'enregistrement des naissances et des décès, dite *Births and Deaths Registration Act*, et la Loi sur l'enregistrement des personnes, dite *Registration of Persons Act*.

Ouganda

- Réviser les dispositions constitutionnelles sur la nationalité pour s'assurer qu'elles soient conformes aux normes internationales et africaines sur la non-discrimination, et permettre un accès à la nationalité d'origine pour les enfants de personnes qui n'appartiennent pas à des groupes ethniques mentionnés, mais qui ont d'autres formes de liens de longue durée avec l'Ouganda.
- Modifier la loi pour permettre une transmission automatique de la nationalité aux enfants de citoyens enregistrés ou naturalisés, nés après l'acquisition de la nationalité des parents, et permettre à ceux qui sont nés avant la naturalisation de leurs parents d'acquérir la nationalité à travers la même demande.
- Identifier et faciliter l'accès à la nationalité aux migrants de longue durée et leurs descendants, en particulier ceux habilités à s'enregistrer au moment de l'indépendance et ceux à qui on a promis la nationalité par le passé mais pour qui les formalités n'ont pas été finalisées.
- Remédier à la situation des individus et des groupes dont la nationalité est remise en cause pendant la procédure d'enregistrement pour la nouvelle carte nationale d'identité, comme les Maragolis, en adoptant des réformes juridiques pour offrir un accès à la nationalité aux personnes qui n'ont accès à aucune autre nationalité, même si elles ne sont membres d'aucune des communautés ethniques mentionnées dans la Constitution.
- Permettre que les périodes de temps de résidence en Ouganda en tant qu'enfants, étudiants ou réfugiés, soient prises en compte comme période de résidence légale nécessaire à l'enregistrement ou la naturalisation en tant que citoyen.
- Adopter des règlements et procédures pour rendre possibles les demandes de naturalisation dans la pratique.
- Autoriser la double nationalité pour les enfants.

Rwanda

- Prendre des mesures pour réévaluer, sur une base individuelle, le statut des demandeurs d'asile et des réfugiés de la RDC vivant dans des camps de réfugiés ou ailleurs au Rwanda, afin de reconnaître la nationalité rwandaise si une personne peut la revendiquer (en particulier en cas de naissance au Rwanda) et souhaite faire valoir ce droit, pour garantir la naturalisation d'une personne éligible qui souhaite être naturalisée ou pour confirmer la protection en tant que réfugiés congolais.
- Fournir une garantie contre l'apatridie à l'Article 21 de la Loi sur la nationalité pour garantir que les enfants et époux d'individus privés d'une nationalité frauduleusement acquise ne soient pas exposés à l'apatridie par la perte subsidiaire de la nationalité rwandaise.

Soudan du Sud

- Réviser les dispositions constitutionnelles et législatives qui fondent l'accès à la nationalité sur l'ethnicité, pour offrir un accès à la nationalité aux personnes non reconnues en tant que membres d'une « communauté ethnique autochtone », par exemple parce qu'elles sont membres de communautés transfrontalières mais avec des liens de longue date avec le Soudan du Sud et n'ont pas de preuve de la nationalité d'un autre État. Les réformes doivent concerner les dispositions substantielles de la loi et les procédures à suivre pour obtenir des documents d'identification.
- Réviser la Loi pour garantir que la nationalité n'est pas attribuée aux individus nés et résidant en dehors du Soudan du Sud qui ne souhaitent pas l'avoir, par exemple, en proposant à la place une attribution automatique de la nationalité uniquement aux personnes qui établissent leur résidence au Soudan du Sud, afin de ne pas exposer les individus de nationalité soudanaise ou autre à une perte involontaire de cette nationalité.

Tanzanie

- Assurer que le processus de révision de la Constitution, si elle est révisée, ou que la révision de la Loi sur la nationalité répondent aux préoccupations soulevées dans ce rapport, concernant l'accès à la

nationalité, notamment en apportant plus de clarté dans la loi, tout en préservant les droits existants des individus nés avant qu'aucun amendement ne soit adopté.

- En particulier et conformément aux engagements de la Tanzanie envers la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant :
 - Adopter une disposition afin qu'un enfant trouvé en Tanzanie de parents inconnus soit présumé citoyen.
 - Adopter une disposition pour protéger de l'apatridie les enfants nés en Tanzanie s'ils ne peuvent acquérir la nationalité d'aucun de leurs parents.
- Supprimer la discrimination fondée sur le sexe concernant l'acquisition de la nationalité en cas de mariage avec un ressortissant.
- Modifier la Loi dite *Citizenship Act* pour permettre un accès aux tribunaux et offrir d'autres procédures régulières de protection concernant la détermination de la citoyenneté, notamment un accès aux documents d'identité, comme imposé par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans le cas *Anudo Ochieng Anudo vs Republic of Tanzania*.
- Publier des directives officielles à appliquer par les fonctionnaires responsables des décisions sur l'éligibilité à la nationalité, l'interprétation des dispositions de la Loi sur la nationalité d'origine et les exigences en matière de preuve en usage.
- Utiliser le déploiement de la nouvelle carte nationale d'identité pour identifier et faciliter l'accès à la nationalité aux migrants de longue durée et leurs descendants, en particulier les individus habilités à s'enregistrer au moment de l'indépendance et ceux à qui on a promis la nationalité par le passé mais pour qui les formalités n'ont pas été complétées.
- Étendre un peu plus la possibilité de naturalisation des réfugiés de longue durée pour qu'elle soit disponible de manière continue pour les individus qui remplissent les critères normaux de naturalisation, notamment les réfugiés qui se sont installés.
- Permettre aux enfants mineurs des personnes qui font une demande de naturalisation d'être inclus dans la même demande de nationalité, et proposer une procédure non discrétionnaire, rapide et à moindre coût pour l'acquisition de la nationalité pour les enfants adoptés.
- Réduire les frais de naturalisation de manière générale.

Le rôle des partenaires internationaux

Les différentes agences de l'ONU et les autres partenaires internationaux des États d'Afrique de l'Est, notamment l'UNHCR, l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le Bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies pour la région des Grands Lacs devraient renforcer la coordination et la collaboration autour du droit à la nationalité, à l'échelle internationale et de l'Afrique de l'Est, et parmi les bureaux nationaux, notamment en :

- S'assurant que les diverses interventions pour remédier au manque de documents soient coordonnées avec les gouvernements et entre eux, en fonction des écarts identifiés à travers une évaluation et une analyse de référence commune, en particulier des données qualitatives.
- Adoptant des règlements ou directives portant sur l'apatridie et la Loi sur la nationalité, quand elles interagissent avec d'autres systèmes concernés, notamment la gestion des frontières, les documents d'identité et l'enregistrement des naissances.
- Appuyant la mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Annexe I : Lois sur la nationalité en vigueur

La liste ci-dessous indique la version de la loi sur la nationalité utilisée dans l'élaboration de ce rapport, modifié en juin 2018.

Burundi	Constitution 2005 Loi No. 1-013 du 18 juillet 2000 portant réforme du Code de la nationalité
Kenya	Constitution 2010 <i>Citizenship and Immigration Act No. 12 of 2011</i> (modifiée en vertu de la loi No. 12 de 2012 et la loi No. 19 de 2014).
Ouganda	Constitution 1995 (modifiée en vertu de la loi No. 11 de 2005 et la loi No. 21 de 2005) <i>Uganda Citizenship and Immigration Act 1999</i> (modifiée en vertu de la loi 5 de 2009)
Rwanda	Constitution 2003 (modifiée en dernier lieu en 2015) Loi organique n°30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise
Soudan du Sud	Constitution transitoire de la République du Soudan du Sud 2011 <i>Nationality Act 2011</i>
Tanzanie	<i>Tanzania Citizenship Act No. 6 of 1995</i>

Annexe II : Statut des traités de l'ONU

Traités relatifs à l'apatridie

Dates de ratification/adhésion disponibles sur : <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>

PAYS	Convention relative au statut des apatrides 1954	Convention relative à la réduction de l'apatridie 1961
Burundi	Projet de loi approuvé par l'Assemblée nationale le 19 septembre 2018	Projet de loi approuvé par l'Assemblée nationale le 19 septembre 2018
Kenya	Aucune action	Aucune action
Ouganda	A adhéré le 15 avril 1965	Aucune action
Rwanda	A adhéré le 4 octobre 2006	A adhéré le 4 octobre 2006
Soudan du Sud	Aucune action	Aucune action
Tanzanie	Aucune action	Aucune action

Traités prévoyant le droit à la nationalité

Dates de ratification/adhésion disponibles sur : <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>

Pays	PIDCP	CEDEF	CEDR	CIDE	CTM
Burundi	9 mai 1990	8 janv. 1992	27 oct. 1977	19 octobre 1990	--
Kenya	1 mai 1972	9 mars 1984	13 sept. 2001	20 juill. 1990	--
Ouganda	21 juin 1995	22 juill. 1985	21 nov. 1980	17 août 1990	14 nov. 1995
Rwanda	16 avr. 1975	2 mars 1981	16 avr. 1975	24 janv. 1991	15 déc. 2008
Soudan du Sud	--	30 avr. 2015	--	23 janv. 2015	--
Tanzanie	17 juin 1991	20 août 1985	27 oct. 1972	10 juin 1991	--

PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966

CEDEF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979

CEDR : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965

CRDE : Convention relative aux droits de l'enfant, 1989

CTM : Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990

Annexe III : Statut des traités de l'UA

Dates de ratification/adhésion disponibles sur : <http://www.au.int/en/treaties>

Pays	CADHP	Protocole sur les droits des femmes en Afrique	CADBE
Burundi	28 juill. 1989	Signature uniquement (2003)	28 juin 2004
Kenya	23 janv. 1992	06 oct. 2010	25 juill. 2000
Ouganda	10 mai 1986	22 juill. 2010	17 août 1994
Rwanda	15 juill. 1983	25 juin 2004	11 mai 2001
Soudan du Sud	23 oct. 2013	Signature uniquement (2013)	Signature uniquement (2013)
Tanzanie	18 févr. 1984	03 mars 2007	16 mars 2003