

***Les habits quasi neufs du Droit de la nationalité et de l'apatridie au Bénin***

***Par***

***Samson Igor Bidossessi GUEDEGBE***

***Maître de Conférences agrégé***

***Titulaire de la Chaire Unesco des droits de la personne humaine et de la démocratie***

***Université d'Abomey-Calavi***

Pour les êtres humains, la participation à la vie en société et la jouissance de nombreux droits fondamentaux restent tributaire de la preuve de la nationalité. On comprend dès lors qu'il y a lieu de travailler à ce que, dorénavant, chaque individu puisse en disposer systématiquement et que ceux qui n'en possédaient pas puisse bénéficier de la protection requise. Aussi, l'effort du Bénin pour faire porter des habits neufs à la législation en cause retient-il l'attention quoique le processus ne soit pas achevé et que les habits demeurent quasi neufs.

La nationalité est définie comme le lien juridique et politique qui rattache une personne à un Etat déterminé<sup>1</sup>. Le droit à la nationalité est un droit fondamental qui est reconnu par plusieurs instruments juridiques auxquels sont partie la plupart des Etats africains dont le Bénin.

Selon les données du HCR, il y a dans le monde plus de dix millions de personnes qui n'ont pas de nationalité et sont qualifiés d'apatrides. Suivant la Convention de 1954, l'apatride est « celui qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant en application de sa législation »<sup>2</sup>. Cette définition relève du droit international coutumier de sorte que les Etats non signataires de la Convention y sont liées<sup>3</sup>.

Les causes de l'apatridie sont diverses et variées. Au nombre de celles-ci, on peut relever les lacunes présentes dans les textes sur la nationalité<sup>4</sup> de même que les manipulations des lois sur la nationalité<sup>5</sup>. Les conséquences<sup>6</sup> qui s'attachent à cette situation sont préoccupantes. En effet, l'absence de nationalité est un obstacle à la jouissance des droits prévus dans la Charte

---

<sup>1</sup> GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, 24<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 2017, p. 722.

<sup>2</sup> Art. 1.1 Convention de 1954.

<sup>3</sup> Cf. conclusions de la réunion des experts tenue du 27 au 28 mai 2010 à Prato (Italie) : « La Commission du droit international a fait remarquer que la définition d'un apatride figurant à l'article 1(1) faisait désormais partie du droit international coutumier », V. « Le concept d'apatridie et le droit international », in l'« Annuaire des conventions relatives aux réfugiés et à l'apatridie, 2010, 2011 », Unhcr, Genève, 2012, p. 14.

<sup>4</sup> Voir à ce propos, LIKIBI (R.), *Le Droit de l'apatridie, Pratiques et controverses*, Publibook, Paris, 2012.

<sup>5</sup> V. dans ce sens l'excellente contribution de Bronwen Manby : MANBY (B.), *La nationalité en Afrique*, Karthala, 2011.

<sup>6</sup> DEJOIE (L.) et HARISSOU (A.), *Les enfants fantômes*, Ed. Albin Michel, 2014, p. 3 et s.

Africaine des Droits de l'Homme de des Peuples, notamment l'accès à la santé, à l'éducation et à la protection sociale, la liberté de circulation et l'obtention de documents d'identité. Cela interpelle et appelle des réflexions constantes sur le droit et la pratique des Etats concernant la nationalité et la gestion de l'apatridie.

Dans le contexte du Bénin, on peut noter que l'Etat a décidé, tel un tailleur, de porter au code de la nationalité des habits neufs et d'en confectionner autant pour gérer au mieux l'apatridie. Il y va de l'effectivité des droits fondamentaux des personnes touchées par ce fléau.

A l'analyse, on peut se rendre compte qu'au jour d'aujourd'hui, il faudra se contenter d'habits quasi (I) neufs (II).

### **I- Le neuf**

L'évidence du changement de cap de la vétusté au neuf est établie de sorte que le neuf est justifié (A) et a même été promis (B).

#### **A- Un neuf justifié**

Un droit nouveau de la nationalité et de l'apatridie est nécessaire à plusieurs égards. S'agissant du droit de la nationalité, plusieurs griefs ont été formulés contre la loi n° 65-17 du 23 juin 1965 portant code de la nationalité dahoméenne<sup>7</sup> dont plusieurs dispositions ne sont pas conformes aux options et principes fondamentaux en vigueur suivant la constitution dont celles de l'Etat de droit et de l'égalité. L'exposé des motifs de la réforme du code révèle que : « dans ce texte, on peut noter par exemple que, pendant que le Béninois peut transmettre sa nationalité à son enfant sans conditions, il n'en est ainsi de la Béninoise que lorsque le père de l'enfant est inconnu ou n'a pas de nationalité connue (article 12). De même, tandis que le Béninois peut transmettre par le biais du mariage sa nationalité à son épouse non Béninoise, il n'en est pas de même de la Béninoise qui épouse un non béninois (article 12) »<sup>8</sup>. Constatant la violation du principe d'égalité, la Cour constitutionnelle a jugé<sup>9</sup>, contraires à la constitution, les dispositions des articles 8, 12.2, 13 et 18 du code de la nationalité.

Certaines dispositions du code sont également contraires aux engagements pris par le Bénin du fait de son adhésion aux instruments juridiques de protection des droits de l'homme notamment la convention de 1954 relative au statut des apatrides et celle de 1961 sur la

---

<sup>7</sup> J.O. n° 17 du 01 août 1965.

<sup>8</sup> Cf. Exposé des motifs du Décret n° 2017-080 du 10 février 2017 portant transmission à l'Assemblée nationale du projet de loi portant code de la nationalité béninoise.

<sup>9</sup> Décision DCC 14-172 du 16 septembre 2014.

réduction des cas d'apatridie. Par exemple, le champ d'application et la portée de l'article 2 de la Convention de 1961 ont été sérieusement réduits au niveau des dispositions de l'article 10 du code de la nationalité<sup>10</sup>.

De même, conformément aux engagements pris dans le cadre de la Convention de 1954<sup>11</sup>, il doit accorder sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement serait apatride. Or, plusieurs dispositions de la loi n° 65-17 du 23 Juin 1965 portant Code de la Nationalité Dahoméenne ne sont pas conformes à cet engagement.

De même, suivant l'article 2 de la convention de 1954, jusqu'à preuve de contraire, l'enfant trouvé sur le territoire béninois doit être réputé né sur le territoire de parents béninois. Or, l'article 10 du Code de la nationalité du Bénin dispose que : « L'enfant nouveau-né trouvé au Dahomey est présumé, jusqu'à preuve contraire, être né au Dahomey ». On en déduit que l'enfant non nouveau-né trouvé sur le territoire béninois ne joint pas de la présomption de l'article 2 de la Convention de 1954.

L'absence de dispositif d'identification des apatrides, en violation des engagements pris par le Bénin du fait de son adhésion à la Convention de 1954, finit par convaincre de la nécessité d'inverser la tendance au profit des personnes à risque d'apatride et de ceux qui le sont déjà.

## **B- Un neuf promis**

Du 23 au 25 février 2015, s'est tenue à Abidjan en Côte d'Ivoire, une conférence ministérielle régionale sur l'apatridie en Afrique de l'Ouest. Les 15 États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se sont réunis pour réfléchir sur ce fléau qui gagne de plus en plus de terrain dans la région. Au terme de cette rencontre historique, les États membres de la CEDEAO ont adopté, le 25 février 2015, la déclaration d'Abidjan des ministres des États membres de la CEDEAO sur l'éradication de l'apatridie (ci-après dénommée « Déclaration d'Abidjan »). Approuvée par les chefs d'État en mai 2015 à Accra, au Ghana, durant le sommet de la CEDEAO, la Déclaration d'Abidjan appuie la campagne globale de l'UNHCR pour mettre fin à l'apatridie d'ici 2024.

---

<sup>10</sup> Cf. art. 10 du Code : « L'enfant nouveau-né trouvé au Dahomey est présumé, jusqu'à preuve de contraire, être né au Dahomey ». art. 2 de la Convention : « L'enfant trouvé sur le territoire d'un Etat contractant est, jusqu'à preuve du contraire, réputé né sur ce territoire de parents possédant la nationalité de cet Etat ».

<sup>11</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la Convention.

Dans le cadre de cette déclaration, l'Etat béninois, à l'instar des autres Etats membres de la CEDEAO, a fait beaucoup de promesses. Ainsi, après avoir reconnu que les apatrides sont confrontés à des situations humanitaires graves, le Bénin, à l'instar des autres Etats membres de la CEDEAO, a fait la promesse de prévenir et de réduire l'apatridie, notamment par la révision des cadres normatifs et institutionnels liés à la nationalité afin d'y intégrer les garanties appropriées contre l'apatridie, notamment la garantie que chaque enfant acquiert une nationalité dès la naissance et que tous les enfants trouvés obtiennent la nationalité du pays dans lequel ils sont trouvés. Il a aussi promis de mettre en œuvre des mesures appropriées pour permettre aux apatrides de disposer d'un statut juridique, conformément à la convention de 1954 et de leur permettre ainsi de vivre dignement.

Un plan d'action a même été élaboré afin d'assurer l'effectivité des mesures énoncées dans la Déclaration d'Abidjan. Il s'agit du plan d'action de Banjul de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) pour l'éradication de l'apatridie 2014-2024. Il définit un cadre politique commun, énumère des actions précises et identifie des échéanciers pour mettre fin à l'apatridie dans la région.

## **II- Le quasi**

Si les habits du droit de la nationalité et du droit de l'apatridie sont toujours quasi neufs, c'est en effet, parce que les coutures réalisées (A) sont soumises à des essais nécessaires (B).

### **A- Les coutures réalisées**

Conscients d'avoir manqué à nombre de leurs obligations en vertu des dispositions des conventions de 1954 et de 1961 et d'avoir ainsi privé les bénéficiaires de leurs droits, les Etats africains dont le Bénin, se sont inscrits dans la recherche des voies et moyens pour inverser la tendance.

Ainsi, en 2005, l'Etat a engagé une réforme du Code de la nationalité. Un projet a alors été élaboré. Ce projet porte les promesses du gouvernement de doter le pays d'une législation moderne en matière de Droit de la nationalité. En application de l'article 105 de la Constitution, l'avis de la cour suprême a été requis sur le projet de code de la nationalité. La haute juridiction a donné son avis en février 2011. Pour tenir compte des observations de la cour suprême, des décisions de la cour constitutionnelle et de la convention des nations unies du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ratifiée par le Bénin le 05 décembre 2011,

le projet a été réexaminé par la Commission nationale de législation et de codification en ses sessions de février et novembre 2015 et de décembre 2016. Le 10 février 2017, le gouvernement a adopté le décret n° 2017-080 par lequel il a transmis à l'Assemblée nationale le projet de loi portant code de la nationalité béninoise.

De même, l'inexistence d'un cadre législatif spécifique sur l'apatridie au mépris de la ratification par le Bénin de la convention de 1954 relative au statut des apatrides et celle de 1961 portant réduction des cas d'apatridie nécessite une réaction de l'Etat. Dans ce sens, le gouvernement du Bénin a adopté un projet de loi portant statut des réfugiés et apatrides en République du Bénin. Le Conseil des ministres tenu le 17 février 2021 a décidé de la transmission dudit projet à l'Assemblée nationale pour examen et vote.

Dans la mesure où les échanges portent notamment sur les deux projets de loi, je me garderai de faire connaître ici et maintenant mes joies et craintes en attendant les discussions en guise d'essai.

### **B- Des essais nécessaires**

Les essais sont toujours indispensables pour apprécier l'exactitude des habits confectionnés. Et ce sont justement ces essais nécessaires autour des projets sur la nationalité et l'apatridie qui ont conduit à organiser le présent atelier à l'occasion duquel les universitaires, ensembles avec divers défenseurs des droits de l'homme, feront passer le contenu desdits projets de texte au feu des exigences portées par les textes pertinents en la matière.

Ainsi, le Droit de la nationalité dans le Droit prospectif béninois sera étudié à travers les thématiques de :

- l'enfant et la nationalité dans le Droit prospectif béninois
- nationalité et genre
- perte de la nationalité en Droit prospectif béninois

De même, la protection des apatrides dans le Droit prospectif béninois fera l'objet d'échanges à partir des communications sur :

- procédure de détermination des apatrides en débat ;
- droits et obligations de l'apatride en Droit prospectif béninois au regard des règles pertinentes.

Je nous souhaite des échanges fructueux.