



HAL
open science

L'interdiction de déchoir arbitrairement de sa nationalité aux fins d'être expulsé vue par la cour africaine

Benjamin Kagina Senga

► **To cite this version:**

Benjamin Kagina Senga. L'interdiction de déchoir arbitrairement de sa nationalité aux fins d'être expulsé vue par la cour africaine. Cahiers de l'EDEM [Anciennement : Newsletter EDEM], 2022, Juin 2022, pp.11-24. hal-03725410

HAL Id: hal-03725410

<https://hal.science/hal-03725410>

Submitted on 17 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

2. COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, 22 MARS 2018 (FOND) ET 02 DECEMBRE 2021 (REPARATIONS), ARRETS ANUDO OCHIENG ANUDO C. TANZANIE, N°012/2015

L'interdiction de déchoir arbitrairement de sa nationalité aux fins d'être expulsé vue par la Cour africaine

Benjamin Kagina Senga

A. Décisions de la Cour

1. Les faits

Le requérant, Mr Anudo Ochieng Anudo, se présente en 2012 devant les autorités tanzaniennes pour accomplir les formalités requises pour son mariage. A cette occasion, son passeport est saisi au motif que sa nationalité tanzanienne était contestée (§4). Il est expulsé vers le Kenya, pays dont les autorités tanzaniennes prétendaient qu'il détiendrait la nationalité. A défaut de prouver sa nationalité kenyane, il n'a pas eu accès au territoire kenyan ; il ne pouvait pas non plus être re-expulsé vers la Tanzanie. Il a donc été bloqué dans la « zone Tampon » de Sirari, territoire situé entre la Tanzanie et le Kenya (§4).

Le 2 septembre 2013, le requérant adresse une lettre au Ministre des affaires intérieures et de l'immigration de la Tanzanie pour solliciter des explications quant à cette situation. Suite à ce courrier, des enquêtes ont pu être menées afin de vérifier sa filiation. A une exception près, il en est ressorti qu'il était le fils biologique d'Anudo Achok et de Dorcas Rombo Jacop, tous deux originaires de ce village tanzanien et de nationalité tanzanienne (§6). Une seule des personnes interrogées, un des oncles du requérant, aurait affirmé qu'il serait né au Kenya, d'une certaine Damaris Jacobo et qu'il avait seulement émigré en Tanzanie (§6).

Par courrier du 21 août 2014, toutefois, le Ministre des Affaires intérieures et de l'immigration a informé le requérant qu'après vérification minutieuse de tous les documents pertinents, les agents relevant de son département ont pu conclure qu'il n'était pas citoyen tanzanien et que son passeport tanzanien avait été délivré sur la base de faux documents (§8). Cette lettre l'informait en outre que son passeport avait été annulé et qu'il devrait passer par les services de l'immigration pour connaître les démarches à suivre pour l'obtention de la nationalité tanzanienne (§8).

Le 26 août 2014, le requérant s'est rendu au bureau de l'immigration de Manyara pour demander la restitution de son passeport. Dès son arrivée, il a été placé sous escorte policière et expulsé vers les frontières kenyanes. En date du 5 octobre 2014, le père du requérant a saisi le Premier Ministre tanzanien pour solliciter l'annulation de la décision privant son fils de sa nationalité tanzanienne et qui ordonnait son expulsion vers le Kenya (§10).

Cette lettre fut transmise au Ministre des affaires intérieures et de l'immigration qui a confirmé la mesure privative de nationalité et la décision d'expulsion (§10). Le 3 novembre 2014, le requérant a

été retrouvé en état de coma au Kenya et conduit à l'hôpital pour obtenir des soins appropriés. Il a par la suite été présenté devant le tribunal de première instance de Homa Bay au Kenya. Celui-ci l'a déclaré en situation irrégulière sur le territoire kenyan et l'a non seulement condamné à payer une amende pour séjour illégal, mais aussi et surtout ordonné son expulsion vers la Tanzanie (§11).

2. En droit

Le requérant sollicite de la Cour qu'elle ordonne « l'annulation de la notification le désignant comme un « immigrant clandestin » et le « rétablissement de sa nationalité tanzanienne » (§27). Il a, en outre, sollicité que la Cour d'Arusha ordonne à l'État défendeur de lui permettre d'entrer et de demeurer sur son territoire, ainsi que de lui assurer une protection équivalente aux autres citoyens. Il demande aussi à la Cour d'ordonner à l'État défendeur de réformer sa loi sur l'immigration afin de garantir un procès équitable (§27).

Trois droits sont en cause : le droit à la nationalité du requérant, ou à tout le moins celui de ne pas être privé arbitrairement de sa nationalité, le droit de ne pas être expulsé sans motif ou procédure et le droit d'être entendu par une juridiction (§61). Le présent commentaire va se pencher sur les deux premiers volets, à savoir l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité et la prohibition des expulsions de même nature.

La Cour africaine a jugé « que l'État défendeur a violé le droit du requérant de ne pas être privé arbitrairement de sa nationalité tanzanienne prévue à l'article 15(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme » (§132). Par l'arrêt du 1^{er} décembre 2021, la Cour a ordonné à l'État défendeur de « rétablir le requérant dans ses droits en lui permettant de retourner sur le territoire national, d'assurer sa protection » et de « modifier sa législation afin d'ouvrir aux individus des recours judiciaires en cas de contestation de leur citoyenneté » (§132(viii)).

B. Éclairage

Si la Commission africaine a développé une jurisprudence intéressante, notamment quant à l'expulsion collective, ces arrêts sont les premiers rendus par la Cour africaine des droits de l'homme en matière migratoire. Ils sont l'occasion pour la Cour régionale de se prononcer d'une part, sur la protection du droit à la nationalité, découlant de l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité (1) et d'autre part, sur l'interdiction de recourir à ce moyen afin d'expulser une personne hors du territoire national (2).

Cette jurisprudence permet de mesurer la manière dont la Cour intègre l'évolution du droit international en la matière ainsi que les limites de cette jurisprudence par rapport aux pratiques des autres instances régionales.

Cet arrêt est aussi l'occasion de faire état du droit international et des jurisprudences européennes en matière de privation de nationalité.

1. La Cour d'Arusha réaffirme le principe selon lequel il est interdit de priver arbitrairement une personne de sa nationalité

Face à l'absence d'un cadre juridique africain qui protège le droit à la nationalité, la Cour africaine s'est appuyée sur les dispositions de l'article 15(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme pour conclure à la violation du droit du requérant de ne pas être privé arbitrairement de sa nationalité. D'où la nécessité de revenir sur cette disposition de la Déclaration, mais bien plus encore.

- *Les sources du droit à la nationalité ou à ne pas en être privé arbitrairement*

En vertu de l'article 3 du [Protocole à la Cour africaine des droits de l'homme](#), la Cour doit se fonder sur des textes liant les États en cause. Cela signifie qu'ils doivent avoir été ratifiés par eux :

« 1. La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés ».

Il peut être fait exception à l'exigence de ratification face à une norme coutumière. Un État peut ainsi devoir respecter une règle non écrite, élevée au rang de coutume en raison, d'une part, de son caractère constant et uniforme (« *précédent* ») et, d'autre part, du fait que cet État s'y soumet au titre de véritable règle de droit (« *opinio juris* »)¹. Une coutume peut être universelle mais aussi régenter les relations de deux ou plusieurs États d'une sous-région ou dans une région. Selon le cas, il s'agira d'une coutume soit locale, régionale ou générale.

- *La Déclaration universelle des droits de l'homme*

En droit international, l'interdiction de priver arbitrairement une personne de sa nationalité figure à l'article 15(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme. « Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité ». Cette interdiction découle du paragraphe 1 de ce même article qui stipule que « tout individu a droit à une nationalité ».

En dehors de cet instrument non contraignant, il n'existe aucun autre instrument juridique, de portée internationale et générale, qui consacre ces droits de manière expresse.

La nature non contraignante de la Déclaration pourrait l'exclure des règles applicables au présent litige. Toutefois, l'arrêt commenté juge que les droits garantis par la déclaration en matière de nationalité sont de nature coutumière. La Cour estime que les deux conditions exigées pour que tel soit le cas sont bel et bien réunies (§76). S'agissant de la nature coutumière de la Déclaration, [Marie Rota](#) souligne que « pour certains auteurs, la Déclaration doit être considérée comme l'interprétation authentique [des] clauses » de la Charte des Nations unies ; d'autres estiment que sa force juridique peut être qualifiée de coutumière, ou encore que les droits qu'elle consacre ont la valeur de « principes généraux de droit international ». Pour [Eduardo Cifuentes](#), « la Déclaration a acquis une

¹ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 10^{ème} édition mise à jour, PUF, 2014, v° Coutume internationale, p.283.

force et une hiérarchisation normative propres, au point de féconder par ses principes et valeurs le corpus iuris international ».

La Cour relève que la Constitution tanzanienne² y fait expressément référence mais aussi que la Déclaration universelle est souvent référencée par des instances internationales telles que la Cour internationale de justice³.

L'arrêt du 22 mars 2018 conclut « (...) à la violation de l'article 15(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'État défendeur dans la mesure où les preuves fournies par l'État défendeur pour justifier le retrait de la nationalité du requérant ne sont pas convaincantes ». La Cour a tranché en faveur de la reconnaissance de la valeur coutumière à la Déclaration, position audacieuse pour cette jeune Cour (§76). Il s'agit d'une première dans la jurisprudence de la Cour ; il faudra être attentif à sa consolidation qui renforcerait le système africain de protection des droits de l'homme, qui dispose déjà et à la différence des autres systèmes régionaux, de la possibilité d'emprunt normatif⁴.

- *Les Conventions onusiennes relatives à l'apatridie*

Outre la Déclaration universelle des droits de l'homme, il existe d'autres textes onusiens dédiés à la protection du droit à une nationalité, l'une relative au statut d'apatride et l'autre relative à la réduction des cas d'apatridie. Ces textes n'ont toutefois pas été ratifiés par l'État défendeur.

L'arrêt commenté se limite à une référence à la première en qualifiant le requérant d'apatride, sans en déduire de conséquences juridiques. La Cour note que la situation du requérant, renié par la Tanzanie autant que par le Kenya, fait de lui un apatride tel que défini par l'article 1 de la Convention relative au Statut des apatrides (§103).

Si la Convention sur la réduction des cas d'apatridie avait été ratifiée par l'État défendeur, elle garantirait une meilleure protection du requérant puisque sa nationalité ne lui serait pas retirée sans que l'État ne prenne au préalable toutes les dispositions pour qu'il ne devienne pas apatride.

L'article 5(1) de Convention sur la réduction des cas d'apatridie rappelle que « si la législation d'un État contractant prévoit la perte de la nationalité par suite d'un changement d'état tel que mariage, dissolution du mariage, légitimation, reconnaissance ou adoption, cette perte doit être subordonnée à la possession ou à l'acquisition de la nationalité d'un autre État ».

² Constitution tanzanienne, partie 2 : Fundamental objectives and directive principles of state policy, point 9(f).

³ CIJ, Arrêt dans l'affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis vs Téhéran, La Haye, 24 mai 1980, §91, p.43. Voir Affaire du Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud, Liberia c. Afrique du Sud) (exceptions préliminaires) (Bustamente, Juge, opinion individuelle), CIJ, Collection 1962, page 319, ainsi que Section 9 f) de la Constitution de la République-Unie de Tanzanie, 1977.

⁴ Voir l'article 3 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Voir aussi les articles 60 et 61 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. « Par emprunt normatif, il faut ici entendre le fait qu'un système juridique imite les normes appartenant à un autre système dans le but soit de féconder son propre système soit de combler ses lacunes ».

Dans l'arrêt commenté, c'est notamment la filiation du requérant à ses parents tanzaniens qui était remise en cause et justifiait, du point de vue de l'État, le retrait de sa nationalité. Face à cet argument, la Cour a conclu qu'« en refusant d'effectuer le test ADN sollicité par Achok Anudo, l'État défendeur a véritablement raté l'occasion d'établir la preuve de ses allégations. Il s'ensuit que la décision de priver le requérant de sa nationalité n'est pas justifiée (§87). Le lien de filiation du requérant avec ses parents tanzaniens n'avait pas à être contesté.

De plus, même si sa filiation avec ses parents tanzaniens n'était pas établie, le retrait de sa nationalité tanzanienne sans que l'État s'assure de l'effectivité de la nationalité kenyane du requérant, porterait également atteinte aux dispositions de l'article 5(1) de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

- Les textes non contraignant adoptés notamment dans le cadre de l'Union africaine

Le système africain de protection des droits humains ne contient pas – encore - de texte spécifique et contraignant relatif à l'apatridie ou à la nationalité. Pourtant, le continent africain est confronté à de nombreuses difficultés liées notamment aux problèmes d'enregistrement de l'état civil, aux mouvements de population qu'ils soient liés aux conflits ou aux migrations. Deux résolutions de la Commission africaine y sont consacrées. [La résolution 234 sur le droit à la nationalité et 277 sur l'élaboration d'un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur le droit à la nationalité en Afrique](#). L'interdiction de privation arbitraire de la nationalité est rappelée dans la résolution 234.

Il convient également de mentionner [le projet de 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, adopté dans le cadre de l'Union africaine. Ce Protocole offre un régime de protection similaire à celui des conventions onusiennes citées ci-dessous. L'article 16 interdit une privation de nationalité qui aurait pour effet de rendre une personne apatride.

En dehors de ce projet et des textes *de soft law*, deux conventions africaines contiennent des éléments embryonnaires en matière de nationalité. Il s'agit de la [Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant](#) en son article 6⁵ et du [Protocole de Maputo](#) relatif aux droits des femmes dans le même article.

Ces textes veillent à ce que tout enfant ait une nationalité et à ce que la femme ne perde pas sa nationalité par son mariage et puisse acquérir la nationalité de son mari. Dans ce sens écrit Renauld Fiacre, « (...) le régime africain de prévention d'apatridie est caractérisé par le silence de la Charte

⁵ « 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; CAB/LEG/153/Rev.2 6 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 ».

africaine des droits de l'homme et des peuples sur la question de la nationalité, mais le Protocole de Maputo et la Charte africaine sur les droits de l'enfant participent à la correction de cette lacune »⁶.

- À Banjul, la privation ou le refus de reconnaissance de nationalité est observée à la lumière des autres droits : droit à la protection de la loi ; droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique...

Devant la Commission africaine des droits de l'homme, la privation ou le refus de reconnaissance de la nationalité est confrontée au silence de la Charte africaine. Dans d'autres régions, le droit à la nationalité est protégé : c'est le cas dans la [Convention américaine](#) en son article 20 et dans une [Convention](#) spécifique du Conseil de l'Europe même si la Convention européenne des droits de l'homme n'y pourvoit pas.

Lotiyé BALLE souligne que, pourtant, « la position de la Commission à propos de la garantie du droit à la nationalité et la prévention de l'apatridie est assez claire et impressionnante, même en l'absence d'une disposition expresse sur le droit à la nationalité dans la Charte africaine »⁷.

Ainsi, par exemple, dans la communication [John K. Modise](#), la Commission africaine a observé que « le père de John Modise était un Tswana au moment de l'indépendance, le 30 septembre 1966 et son fils, le plaignant, n'ayant eu aucune indication sur son autre nationalité, a acquis la citoyenneté du Botswana en vertu de la section 20(2) de la Constitution du Botswana alors en vigueur. Le déni de ce droit est une violation des articles 3.2 et 5 de la Charte ». La Commission ajoute qu'« il a vécu en République du Botswana depuis qu'il était tout petit... qu'il a travaillé dans ce pays sans difficulté... qu'il a bénéficié de la carte d'identité de Botswana » (pt 90). Par conséquent, la négation de sa nationalité par l'État défendeur ne peut qu'être attentatoire à ses droits. Dans cette communication, le requérant revendiquait la nationalité botswanaise, ce qui lui était refusé par l'État défendeur au motif qu'il serait un immigré sud-africain. Le requérant contestait cet argument en soutenant que son père était botswanais et qu'il avait le droit de revendiquer cette nationalité.

Dans la communication [Amnesty International / Zambie](#), la Commission africaine a noté que « la Zambie a violé l'article 7 de la Charte en refusant au requérant la possibilité de poursuivre les procédures administratives pour acquérir la nationalité zambienne conformément à la loi sur la nationalité ». La Commission précise que « l'État défendeur ne nie pas que le requérant disposait d'une carte d'identité zambienne ; qu'il avait vécu pendant longtemps dans ce pays et exercé des activités politiques ou qu'il ne vivait pas en situation illégale. C'est donc seulement sa prétention à la nationalité zambienne de naissance qui était contestée par l'État » (pt 39).

Même si les requérants n'étaient pas zambiens de naissance, la Cour a sanctionné leur déportation vers un pays, le « Malawi », dont ils n'avaient pas la nationalité, sans possibilité d'exercer les voies de recours pour l'un des requérants. En outre, leur déportation sans la possibilité qu'ils sollicitent

⁶ Renauld Fiacre Avlessi, « La prévention de l'apatridie dans le système africain des droits de l'homme », in *Annuaire africain des droits de l'homme* (2019)3, 276-297.

⁷ Lotiyé BALLE, « La Nationalité Saisie Par Les Droits De L'Homme : Perspective Africaine »(2022), *Revue juridique de Faso*, §5.

l'acquisition de la nationalité zambienne conformément à la loi sur la nationalité, ne peut qu'être attentatoire aux droits garantis dans la Charte.

Cette approche de Banjul se rapproche de celle de Strasbourg, qu'il convient donc d'analyser.

- À Strasbourg, la privation de nationalité à l'origine de la violation d'autres droits

Une autre approche est également possible face aux privations arbitraires de nationalité. Elle consiste à mettre en exergue le fait qu'elle conduit à la négation d'autres droits fondamentaux, tels la vie familiale, l'interdiction des traitements inhumains et dégradants... En déracinant une personne, on la coupe de ses attaches, de son lieu de vie, parfois de ses biens, de son emploi, ...

Par exemple, dans l'arrêt *Ramadan c. Malte*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « (...) la perte d'une nationalité acquise ou de naissance peut produire un effet identique sur la vie privée et familiale de la personne concernée... ». Dans l'arrêt *Ghoumid*, la même Cour a noté qu'« une déchéance arbitraire de nationalité peut dans certaines circonstances poser un problème au regard de l'article 8 de la Convention du fait de son impact sur la vie privée de l'intéressé ». Il s'agissait dans cette affaire notamment d'une décision de déchéance de la nationalité française en considération d'une condamnation antérieure pour une infraction à caractère terroriste.

- À Luxembourg, la protection de l'« essentiel des droits du citoyen »

En droit de l'Union européenne, la jurisprudence met en exergue que la privation arbitraire de nationalité porte atteinte à l'essentiel des droits du citoyen si elle est opérée de manière arbitraire.

Dans l'arrêt *Rottman*, la CJUE a dû se prononcer sur l'applicabilité du droit de l'Union européenne dans une situation de retrait de la nationalité autrichienne, pour cause de manœuvres frauduleuses. Sans revenir sur le droit souverain dont dispose chaque État de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, la Cour explique que le fait qu'une matière ressorte de la compétence des États membres n'empêche pas que, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier. La Cour souligne :

« il est manifeste que la situation d'un citoyen de l'Union qui, (...) est confronté à une décision de retrait de la naturalisation adoptée par les autorités d'un État membre le plaçant, après qu'il a perdu la nationalité d'un autre État membre qu'il possédait à l'origine, dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article 17 CE et des droits y attachés relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union. » (*Rottman*, §§39 – 41 ; voir aussi *Tjebbes*, §30)

Le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (*Tjebbes*, §31 et C.J., arrêt *Grzelczyk*, 20 septembre 2001, C-184/99, point 42) EU:C:2001:458).

La possibilité de perdre la citoyenneté européenne constitue le lien de rattachement au droit de l'Union, et non les modalités de la perte de la nationalité nationale en question. La situation relève par sa nature et ses conséquences du droit de l'Union (*Tjebbes*, §32 ; *Rottman*, §42 et 45). La Cour de justice s'appuie sur la protection due à la citoyenneté et à l'«essentiel des droits du citoyen ». Depuis le 1^{er} novembre 1993, la citoyenneté de l'Union (créée par le traité de Maastricht ou Traité de l'Union) donne aux nationaux des États de l'Union un statut commun, la citoyenneté de l'Union.

La Cour de justice souligne dans l'arrêt *Grzelczyk*, que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres* » (C.J.U.E., 20 septembre 2001, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-6193, pt 31).

Le fait qu'un citoyen de l'Union possède aussi la nationalité d'un État tiers ne le prive pas de revendiquer ses droits de citoyen, et ce même si la nationalité de l'État tiers est plus effective. L'arrêt *Michelletti* consacre ainsi la notion de « nationalité fonctionnelle », permettant à l'intéressé de bénéficier des droits découlant du statut de citoyen de l'Union (C.J.C.E., 7 juillet 1992, aff. C-369/90, *Rec.*, p. I-4239). Cette jurisprudence et à la suite des arrêts cités ci-avant, les affaires *Zhu et Chen*, *Zambrano*, vont permettre à la Cour d'énumérer un certain nombre de droits faisant partie de l'essentiel du statut du citoyen. La Cour déclare que l'article 20 TFUE consacrant la citoyenneté européenne « s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union » (*Zambrano*, point 42).

La Cour précise que cette notion est en cause lorsqu'une décision implique que les citoyens de l'Union se voient obligés en fait de quitter le territoire de l'Union européenne (*Zambrano*, point 44-45). La Cour précise dans l'arrêt *Dereci* que l'essentiel des droits du citoyen européen recouvre les droits dont le citoyen serait privé si « il se voit obligé, en fait, de quitter le territoire non seulement de l'État membre dont il est ressortissant, mais également de l'Union pris dans son ensemble » (point 66).

La Cour enjoint le juge national responsable de trancher la question, à examiner la situation à la lumière de l'article 7 de la Charte ou de l'article 8 CEDH en fonction de leur applicabilité (point 70). « L'essentiel des droits » conférés par le statut de citoyen de l'Union comprend notamment le droit d'invoquer prioritairement sa citoyenneté européenne (affaire *Michelletti*), le droit de ne pas être privé arbitrairement de celle-ci (affaire *Rottman*), le droit de vivre avec ses parents quand on est mineur (affaire *Zhu et Zambrano*). La Cour valide divers objectifs poursuivis par les États membres comme étant légitime afin de justifier les restrictions à l'article 20 TFUE. Parmi eux, on retrouve l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité publique (voir C.J., arrêt *Rendon Marin*, 13 septembre 2016, C-165/14 et C.J., arrêt *C.S.*, 13 septembre 2016, C-304/14).

La Cour estime notamment qu'il est légitime pour un État membre de tenir à protéger le rapport particulier de « solidarité et de loyauté » avec ses ressortissants, ainsi que la « réciprocité des droits et devoirs constituant le fondement du lien de nationalité » (*Tjebbes*, §35 et *Rottman*, §51). Ce lien entre l'État membre et son ressortissant peut par exemple être mis en cause par une résidence de longue durée dans un État tiers. Il en va de même du souci de protéger l'unité nationale au sein d'une même famille (*Tjebbes*, §35).

Concernant la perte de nationalité, la Cour souligne que le test de proportionnalité est exigeant :

« vu l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union, il convient, lors de l'examen d'une décision de retrait de la naturalisation, de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine » (*Rottman*, § 56)

Dans l'arrêt *Tjebbes*, la Cour clarifie cette jurisprudence et affirme qu'il est impératif que le respect de la proportionnalité implique un examen individuel de chaque situation (situation individuelle de la personne concernée mais aussi de celle de sa famille) (§ 44). A cet égard, l'autorité nationale doit veiller à ce que la perte de la nationalité soit conforme aux droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La perte de la nationalité entraînant la perte du statut de citoyen de l'UE, ne doit pas avoir de conséquences disproportionnées sur la vie familiale et professionnelle de l'intéressé.

Le droit de l'UE ne s'oppose pas à une législation nationale qui prévoit, pour des motifs d'intérêt général, la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre entraînant la perte de la citoyenneté européenne et des droits qui y sont attachés (*Tjebbes*, §39) pour autant que les autorités nationales vérifient le respect du principe de proportionnalité et les conséquences de la perte de nationalité sur la personne concernée ainsi que sur les membres de sa famille (*Tjebbes*, §44 et *Rottman*, §§55-56). Par conséquent, la perte de plein droit de la nationalité sans qu'aucun examen individuel des conséquences que comporte cette perte au regard du droit de l'Union n'ait été effectué, est incompatible avec le principe de proportionnalité (arrêt *Tjebbes*, §41).

Lorsqu'une perte de nationalité intervient de plein droit, il est nécessaire que les autorités et les juridictions nationales soient en mesure d'examiner de façon incidente les conséquences qu'entraînent cette perte de nationalité « et, le cas échéant, de faire recouvrer *ex tunc* la nationalité à la personne concernée, à l'occasion de la demande, par celle-ci, d'un document de voyage ou de tout autre document attestant de sa nationalité » (*Tjebbes*, §42).

Ainsi, le fait de solliciter la délivrance de certains documents tel qu'un document de voyage permet de déduire que la personne entend conserver un lien effectif avec l'État membre concerné (ici les Pays-Bas). Dans le droit néerlandais, la délivrance de l'un de ces documents interrompt la période et exclut la perte de nationalité néerlandaise (*Tjebbes*, §38).

Il est également impératif d'examiner si la perte de nationalité entraînant la perte de citoyenneté européenne affecte de manière disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi au niveau national « le développement normal de la vie familiale et professionnelle au regard du droit de l'Union » de l'intéressé. De telles conséquences ne sauraient être hypothétiques ou éventuelles (*Tjebbes*, §44). Lors de cet examen de proportionnalité, les autorités nationales et, le cas échéant, les

juridictions nationales sont tenues de vérifier qu'une telle perte de la nationalité est conforme aux droits garantis par la Charte des droits fondamentaux et plus particulièrement au droit au respect à la vie privée et familiale garanti par l'article 7 de la Charte. Il doit être lu en combinaison avec l'article 24 § 2 de la Charte protégeant l'intérêt supérieur de l'enfant (*Tjebbes*, §45 et *Chavez*, §70).

La Cour propose certains critères qui peuvent guider les autorités et juridictions nationales dans leur appréciation *in concreto* de la proportionnalité d'une éventuelle perte de nationalité. Les autorités nationales doivent par exemple et notamment avoir égard aux limitations aux droits de circuler et séjourner librement que pourrait entraîner la perte de nationalité.

A ce titre, les difficultés pour continuer à se rendre dans l'État membre concerné ou dans un autre État membre de l'UE « afin d'y maintenir des liens effectifs et réguliers avec des membres de sa famille, d'y exercer son activité professionnelle ou d'y entreprendre des démarches nécessaires pour y exercer une telle activité » doivent être prises en compte. Le fait que l'intéressé soit dépendant de ces droits afin d'entretenir des liens réguliers et effectifs avec sa famille ou exercice de son activité professionnelle pourrait justifier le maintien de la nationalité. La possibilité pour l'intéressé de renoncer ou non à la nationalité de l'État tiers doit également être prise en compte ainsi que les conséquences sur sa sécurité puisqu'il ne peut plus se prévaloir de la protection consulaire européenne dans l'État tiers (*Tjebbes*, §46).

Il se déduit de ces jurisprudences et notamment de l'arrêt *Tjebbes* que l'article 20 du TFUE, lu à la lumière des articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux, ne s'oppose pas à une législation d'un État membre entraînant pour l'intéressé la perte de son statut de citoyen européen et des droits qui y sont attachés, pour autant que les autorités nationales compétentes, et, le cas échéant, les juridictions nationales soient en mesure d'examiner de manière incidente les conséquences de cette perte de nationalité et de faire recouvrer *ex tunc* la nationalité à l'intéressé à l'occasion de la demande par celles-ci d'un document de voyage ou de tout autre document attestant de leur nationalité. Dans le cadre de cet examen, elles doivent vérifier si la perte de nationalité est proportionnée au regard des conséquences sur la situation de l'intéressé et le cas échéant sur celle des membres de sa famille au regard du droit de l'Union.

Il ressort donc de tout ce qui précède que l'approche de la Cour d'Arusha, bien que réaffirmant l'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité comme les autres Cours régionales, reste restrictive. Lors de l'examen de la question sur la nationalité, notamment de la privation de la nationalité par un État, elle ne se limite qu'à l'analyse de la conformité directe de la mesure prise à la norme sur la nationalité, pour en déduire s'il y a ou non violation. Pendant que les autres juridictions régionales vont plus loin, en analysant également les conséquences de cette mesure sur le respect des autres droits de l'homme dans une perspective d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme. Ainsi, dans son travail, la Cour d'Arusha pouvait tirer pleinement profit de l'expérience de ces deux juridictions européennes pour la construire sa propre jurisprudence en la matière. Elle gagnerait aussi à s'appuyer sur la jurisprudence de la Commission africaine, dont elle complète la fonction de protection.

2. *Pour la Cour, la mesure d'expulsion du requérant est arbitraire, qu'il soit considéré comme un étranger ou comme un national*

En admettant même que l'intéressé puisse être privé légalement de sa nationalité, il reste protégé face à l'expulsion arbitraire.

Au niveau international, le droit de ne pas être expulsé arbitrairement est consacré à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il est également garanti dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment dans les [articles 9 et 13](#). L'article 9 de cette Déclaration stipule que « nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou **exilé** ». L'article 13 rajoute que :

« 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

Au niveau régional africain, par contre, ce droit est consacré à l'[article 12](#) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le paragraphe 1 de cet article stipule que :

« 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

Ce droit comprend d'une part, le droit de circuler librement et de choisir sa résidence et d'autre part, le droit de quitter tout pays et d'y revenir. Pour la Cour, c'est le deuxième aspect de ce droit, c'est-à-dire le paragraphe 2 de l'article 12 qui est pertinent dans l'affaire sous examen (§96). Il suppose qu'une personne sur le territoire d'un État ne fasse pas l'objet d'une mesure d'expulsion, d'éloignement ou de bannissement arbitraire d'une part, et d'autre part, qu'une personne sollicita l'admission sur le territoire de cet État ne fasse pas non plus à son tour l'objet d'une mesure de **refus arbitraire** d'admission sur ce territoire, peu importe sa nationalité.

Cette dernière assertion est plus plausible pour les nationaux et les étrangers légalement établis que pour les autres étrangers. Même s'il faut admettre que les États disposent d'une large marge d'appréciation, lorsqu'il s'agit d'autoriser l'admission sur leur territoire et moins s'agissant d'une décision de renvoi ou d'expulsion du territoire. L'exercice souverain de son pouvoir de contrôle des entrées et de séjours reste soumis à la condition qu'il se fonde sur des éléments objectifs et non arbitraires pour autoriser ou refuser l'entrée ou le séjour sur leur territoire.

Dans le cas d'espèce, la Cour observe que l'expulsion a été effectuée de manière arbitraire et donc en violation du paragraphe 3 de l'article 12 du Pacte (§96 et 100). Cet article dispose que « les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont **prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale**, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ».

La Cour note que « l'article du PIDC ci-dessus cité a pour objectif de protéger un étranger contre toute forme d'expulsion arbitraire en lui donnant **des garanties judiciaires** » (§101).

Or, la loi tanzanienne sur l'immigration ne prévoyait aucun recours judiciaire contre toute mesure d'expulsion. Elle privait donc le requérant de la possibilité de corriger éventuellement cette décision administrative d'expulsion ou de bannissement (s'il est considéré comme un national).

Ainsi, dans l'analyse de ce droit, la Cour africaine adopte une approche classique, systématiquement rappelée par la Cour européenne dans les affaires relative à l'article 8 de la Convention européenne :

«...les États ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, de contrôler l'entrée et le séjour des non-nationaux sur leur sol ».

Cela traduit donc le caractère relatif de ce droit d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un État. La Cour africaine le rappelle également et pour parvenir la conclusion sur la violation de ce droit, elle analyse la pertinence des conditions citées ci-dessus.

Pour rappel, il s'agit de l'exigence que cette restriction soit « prévue par la loi », justifiée par un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 de l'article 8, et « nécessaire, dans une société démocratique »⁸. C'est également sur ces conditions que la Cour africaine s'est fondée pour conclure à la violation de ce droit par l'État défendeur.

Ensuite, le PIDCP protège aussi le droit d'entrer dans son propre pays. Selon le [Comité des droits de l'homme](#), ce droit d'entrer dans son pays implique, « le droit de rester dans son propre pays ». Il implique aussi que « le droit de rentrer dans son pays après l'avoir quitté, mais il peut également signifier le droit d'une personne d'y entrer pour la première fois si celle-ci est née en dehors du pays considéré ou de l'interdiction de transferts forcés de population ou d'expulsions massives vers d'autres pays »⁹. Le [Comité](#) note également que « les États parties ne doivent pas, en privant une personne de sa nationalité ou en l'expulsant vers un autre pays, priver arbitrairement celle-ci de retourner dans son propre pays ». Cette hypothèse illustre bien la situation du requérant dans l'arrêt commenté. Il a été non seulement privé arbitrairement de sa nationalité, mais aussi et surtout il a été expulsé hors de la Tanzanie sans possibilité d'y revenir.

En définitive, cette affaire a permis à la Cour d'Arusha d'examiner pour la première fois une expulsion d'un étranger, et celle d'un national résultant d'une déchéance arbitraire de nationalité, à la lumière de l'article 12 de la Charte. L'analyse par la Cour s'appuie sur les standards internationaux, en intégrant un texte par essence non contraignant, dont elle a reconnu la valeur coutumière (la Déclaration universelle des droits de l'homme). Pour le droit à la nationalité, elle s'inspire aussi de la solution déjà adoptée par la Commission africaine dans la communication *Amnesty International / Zambie*: la protection contre l'expulsion arbitraire vise à permettre au requérant d'exercer les voies de recours contre la décision de déchéance de sa nationalité.

⁸ CEDH, 8 décembre 2020, Arrêt *M.M. c. Suisse*, Requête n° 59006/18, §46.

⁹ *Idem*, §19.

C. Pour aller loin

Lire l'arrêt : Cour ADHP, 22 mars 2018 (fond) et 02 Décembre 2021 (réparations), Arrêts ANUDO Ochieng ANUDO c. Tanzanie, req. n°012/2015.

Jurisprudence :

Cour EDH, *Arrêt Ghoumid et autres c. France*, Requête n° 52273/16 et 4 autres, Strasbourg, 25 juin 2020, §50-72 ;

CJUE, *Arrêt M. G. Tjebbes et alii c. Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, Luxembourg, 12 mars 2019;

Cour EDH, *Arrêt Case of Ramadan v. Malta*, Application n° 76136/12, Strasbourg, 21 juin 2016 ;

CJUE, *Arrêt Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, Luxembourg, 2 mars 2010 ;

Commission africaine, *John K. Modise / Botswana (97/93_14AR)*, adoptée à la 28e session ordinaire à Cotonou, Bénin, le 6 novembre 2000 ;

Commission africaine, *Amnesty International / Zambie (212/98)*, adoptée à Bujumbura, 5 mai 1999 ;

Cour IJ, *Arrêt États-Unis d'Amérique c. Iran*, La Haye, 24 mai 1980.

Doctrine :

L. BALLE, « La Nationalité Saisie Par Les Droits De L'Homme : Perspective Africaine »(2022), *Revue juridique de Faso*, §5 ;

C. Macq, « Déchéance de nationalité : une restriction des droits validée au nom de la lutte contre le terrorisme », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2020 ;

Commission du droit international des Nations unies, *Projet d'articles sur l'expulsion des étrangers et commentaires y relatifs 2014*, 66^{ème} session, annuaire du droit international, 2014, vol II(2), commentaire article 8, p.14 ;

F. Arlettaz, « Expulsions collectives: définition et portée de leur interdiction dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Cambridge University Press*, Online, 27 March 2019 ;

R. Fiacre Avlessi, « La prévention de l'apatridie dans le système africain des droits de l'homme », in *Annuaire africain des droits de l'homme* (2019)3, 276-297 ;

Voy. aussi le commentaire de l'affaire Vavilov par Delphine Nakache dans les cahiers de l'EDEM :

D. Nakache, « Le contrôle judiciaire des décisions administratives : de la censure des décisions incorrectes et /ou déraisonnables », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2020.

Autres :

Comité des droits de l'homme, *Observation générale n°27 sur la liberté de la circulation*, Genève, 2 novembre 1999, §21 ;

Secrétariat général des Nations Unies, *Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité*, Rapport du Secrétaire général, Genève, 14 décembre 2009, §25 ;

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur l'élaboration d'un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur le droit à la nationalité en Afrique 277*, adoptée à la 55ème Session ordinaire tenue à Luanda, en Angola, du 28 avril au 12 mai 2014 ;

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur le droit à la nationalité 234*, adoptée à la 53^{ème} session ordinaire tenue à Banjul, en Gambie, du 09 au 22 avril 20.

Pour citer cette note : B. KAGINA SENGA, « L'interdiction de déchoir arbitrairement de sa nationalité aux fins d'être expulsé vue par la Cour africaine », *Cahiers de l'EDEM*, Juin 2022.