



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES



COUNTRY
REPORT
2021/14

JULY 2021

RAPPORT SUR LE DROIT DE LA NATIONALITE': SENEGAL

AUTHORED BY
IBRAHIMA KANE

© Ibrahima Kane, 2021

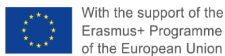
This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the authors. If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the year and the publisher.

Requests should be addressed to GlobalCit@eui.eu.

Views expressed in this publication reflect the opinion of individual authors and not those of the European University Institute.

Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
in collaboration with
Edinburgh University Law School

Rapport sur le droit de la nationalité: Senegal
RSCAS/GLOBALCIT-CR 2021/14
June 2021



© Ibrahima Kane, 2021

Printed in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)

www.eui.eu/RSCAS/Publications/
cadmus.eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, created in 1992 and currently directed by Professor Brigid Laffan, aims to develop inter-disciplinary and comparative research on the major issues facing the process of European integration, European societies and Europe's place in 21st century global politics.

The Centre is home to a large post-doctoral programme and hosts major research programmes, projects and data sets, in addition to a range of working groups and *ad hoc* initiatives. The research agenda is organised around a set of core themes and is continuously evolving, reflecting the changing agenda of European integration, the expanding membership of the European Union, developments in Europe's neighbourhood and the wider world. For more information: <http://eui.eu/rscas>

The EUI and the Robert Schuman Centre are not responsible for the opinions expressed by the author(s).

GLOBALCIT

The Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) is an online observatory and research network committed to fact-based and non-partisan analysis of citizenship laws and electoral rights around the globe. GLOBALCIT addresses the need to understand the varieties of citizenship laws and policies in a globalised world. It provides reliable and comparative data on the content, causes and consequences of the laws that govern the acquisition and loss of citizenship and the franchise. It enables scholars, policy-makers, and the general public to critically analyse how citizenship connects people across international borders.

GLOBALCIT publishes databases, analyses, indicators and debates on citizenship status and electoral rights. It relies on a large international network of country experts. Its user-friendly interactive tools enable the comparison of data across countries and over time.

Research for the current GLOBALCIT Reports has been supported by the European University Institute's Global Governance Programme, and the British Academy Research Project CITMODES (co-directed by the EUI and the University of Edinburgh).

For more information see: www.globalcit.eu

Rapport sur le droit de la nationalité

Senegal

Ibrahima Kane

1. Introduction

La République du Sénégal a accédé à la souveraineté internationale le 4 avril 1960. L'année suivante, le pays s'est doté d'une législation sur la nationalité¹ par laquelle il a décidé d'attribuer la nationalité sénégalaise à tous ceux qui se trouvaient sur le territoire national au moment de son indépendance par le biais d'un droit du sol (*jus soli*) à deux degrés² doublé d'un critère de résidence habituelle très vague et de possession d'état³ sénégalais non limitée dans le temps.

Les autorités sénégalaises ont également mis en place un cadre normatif d'état civil censé régler les multiples problèmes légués par une législation coloniale inadaptée à la nouvelle réalité sénégalaise⁴. Cette approche libérale a, elle aussi, connu des évolutions du fait de l'accession du Sénégal à des traités de droits de la personne humaine.⁵

Le conflit sénégal-mauritanien des années 1990, la crise sécuritaire qui sévit encore en Casamance depuis 1981 et surtout l'état toujours calamiteux de l'état civil⁶ ont révélé au grand jour la question lancinante de la fiabilité de la documentation permettant aux citoyens et aux étrangers vivant dans le pays d'apporter la preuve irréfutable des liens les rattachant légalement au Sénégal. Le caractère explosif d'une telle situation a poussé le pays à s'associer, en 2015, à l'initiative⁷ de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) visant à

¹ Voir la loi no 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise.

² Voir l'article 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise.

³ Celle-ci consiste, selon l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise, dans le fait « de s'être continuellement et publiquement comporté comme un sénégalais... (et) d'avoir été continuellement et publiquement traité comme tel par la population et les autorités sénégalaises. »

⁴ Voir la loi no 61-55 du 23 juin 1961 tendant à la création d'un état-civil unique et à sa réglementation, la loi no 72-61 du 12 juin 1972 portant Code de la famille.

⁵ Notamment la Convention relative au statut des apatrides, la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Convention relative aux personnes handicapées, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et son protocole relatif aux droits des femmes, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

⁶ Selon une étude de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) réalisée en décembre 2015, « de gros efforts restent à fournir de la part des autorités administratives et locales pour atteindre un bon taux d'enregistrement des enfants à l'état civil mais aussi des mariages et des décès. » Voir ANSD, L'enregistrement des faits d'état civil au Sénégal: mariages, naissances et décès, décembre 2015, page 12.

⁷ Voir la Déclaration d'Abidjan des ministres des États membres de la CEDEAO sur l'éradication de l'apatridie, adoptée le 25 février 2015.

prévenir, réduire et résoudre l'apatridie en Afrique de l'Ouest, dans le cadre de la décennie pour l'éradication de l'apatridie dans le monde.

La législation sénégalaise, dont la dernière réforme a permis de gommer nombre de discriminations à l'égard de la femme et de l'enfant⁸, semble encore bien combiner le droit du sol et le droit du sang tout en s'efforçant de réduire les possibilités d'apatridie⁹. Elle est également assez perméable pour permettre aux ressortissants des pays voisins vivant sur le sol d'accéder à la nationalité sénégalaise. Reste le problème de l'interdiction de la double nationalité qui n'est pas effective, en partie, à cause d'une interprétation libérale, voire laxiste, de la loi par l'administration sénégalaise.

2. Contexte Historique

Pays de forte immigration qui avait pour ambition, à son accession à l'indépendance, de « constater et renforcer (une nation) d'hommes et de femmes de souches diverses ¹⁰», le Sénégal a ouvert, dès 1961, deux grands chantiers qui étaient censés lui permettre de « recenser et compter » plus facilement ses nationaux : l'élaboration d'une loi sur la nationalité et l'unification de l'état civil afin d'« enregistrer, contrôler¹¹» les actes les plus essentiels de la vie des citoyens sénégalais dans un souci de construction d'un État moderne.

L'expérience des premières années d'indépendance a montré les limites des dispositions des lois adoptées qu'une partie de la doctrine juridique d'alors avait qualifiées d'« excellentes.¹² » Elles n'étaient pas arrivées à mettre un terme aux pratiques néfastes de « séparation » entre les communautés libano-syriennes et françaises et les autres communautés sénégalaises de l'époque coloniale. Mais surtout, certaines de leurs dispositions étaient devenues difficilement applicables à partir du moment où le cadre juridique national a commencé à considérer le droit à la nationalité comme un droit fondamental de la personne.

Si les premières réformes d'octobre 1970¹³ et de janvier 1979¹⁴ ont eu des effets très limités, en revanche, celle de juillet 2013 a réglé nombre de discriminations liées à l'attribution de la nationalité, en particulier celles liées à la filiation entre enfants légitimes et naturels, entre enfants légitimes et relatives à celles fondées sur le genre. Elle a particulièrement mis fin au traitement différencié entre l'homme et la femme dans la

⁸ Voir l'exposé des motifs de la loi no 2013-05 du 8 juillet 2013 portant modification de la loi No 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise, modifiée.

⁹ Voir le nouvel article 21 bis.

¹⁰ Voir sur cette question les développements de Keba MBAYE in « *L'attribution de la nationalité jure soli et l'option de nationalité dans la loi sénégalaise du 7 mars 1961* », Recueil **PENANT** 1961, page 351.

¹¹ Voir le Rapport de Maître Khar Ndoffene DIOUF sur le Projet de loi no 17/ANS tendant à la création d'un état civil et à sa réglementation, page 1.

¹² Selon le mot d'Alexandre ZATZEPINE, *Le droit à la nationalité des républiques francophones d'Afrique et de Madagascar*, éditions LGDJ, 1963, page 26.

¹³ Permettant aux autorités de s'opposer, par décret et dans un délai d'un an à compter du jour où le certificat de nationalité a été délivré, à l'attribution de la nationalité sénégalaise à une personne ayant conservé sa nationalité étrangère.

¹⁴ Excluant d'office du bénéfice du *jus soli* les personnes auxquelles une nationalité étrangère est attribuée d'office par la loi du pays dont leurs parents possèdent la nationalité.

transmission de la nationalité par la filiation¹⁵; désormais tout enfant d'un parent sénégalais, quel que soit son statut, s'est vu attribuer la nationalité sénégalaise à la naissance¹⁶.

2.1 L'élaboration de la loi sur la nationalité

« Ce n'est pas parce que le Sénégal est indépendant que l'on définit une nationalité sénégalaise, mais c'est parce qu'il y avait des Sénégalais que le Sénégal est devenu indépendant. Si bien qu'en réalité, il ne s'agit pas de « naturaliser » brusquement la population, mais de définir une nationalité préexistante par le moyen de critères qui trouvent leur racine dans le passé, dans l'attache au Sénégal¹⁷. » Telle semble être la fiction juridique sur laquelle a été bâtie, à l'indépendance, la politique de nationalité adoptée par les dirigeants sénégalais.

Bien que s'étant inspiré, comme la plupart des nouveaux pays francophones indépendants, du Code français de la nationalité de 1945¹⁸, le législateur sénégalais a dû, lors de la rédaction de la première loi sénégalaise de la nationalité, tenir compte d'un certain nombre de paramètres qui l'ont obligé à faire preuve de réalisme dans l'identification de ceux et celles qui devaient être comptés parmi les Sénégalais :

1. La position géographique du Sénégal, situé à l'extrême ouest du continent africain, au confluent de l'Europe, de l'Afrique et des Amériques, et donc au carrefour de grandes routes maritimes et aériennes, qui en faisait un pôle d'attraction pour nombre de ressortissants étrangers;
2. La présence de milliers d'étrangers sur le territoire, notamment à Dakar, ancienne capitale de l'Afrique occidentale française et principal centre administratif et économique de la région¹⁹;
3. Un système d'état civil désorganisé et approximatif ne permettant pas à la grande majorité de la population de rapporter une preuve de naissance et/ou de filiation.

La loi sur la nationalité sénégalaise de 1961 comportait donc des dispositions spéciales transitoires permettant aux personnes originaires des anciennes colonies françaises d'Afrique subsaharienne et des pays voisins d'acquérir la nationalité sénégalaise par option - mais seulement pendant une très courte période de trois mois après l'entrée en vigueur de la loi²⁰.

¹⁵ Voir le nouvel article 5 de la loi no 61-10 du 7 mars 1961 : « Est sénégalais tout enfant né d'un ascendant au premier degré qui est sénégalais.

¹⁶ L'article 5 a été révisé pour faire disparaître toute distinction entre enfants du fait de leur naissance.

¹⁷ Voir le Rapport sur la loi déterminant la nationalité sénégalaise présenté par M. Gabriel DARBOUSSIER, Garde des Sceaux et Ministre de la Justice du Sénégal lors de la discussion sur le projet de loi no 09/61 déterminant la nationalité sénégalaise, page 3. Assemblée nationale du Sénégal, référence 1B0108.

¹⁸ Voir sur cette question, Mme Catherine COQUERY-VIDROVITCH « *Nationalité et citoyenneté en Afrique occidentale française : originaire et citoyens dans le Sénégal colonial* » in *Journal of African History*, 42 (2001) pages 285-305.

¹⁹ Voir le juge Keba MBAYE « *L'attribution de la nationalité "Jure Soli" et l'option de nationalité dans la loi sénégalaise du 7 mars 1961* » in *Recueil PENANT* 1961, volume 71, page 347.

²⁰ Voir notamment les articles 29 à 31 de la loi no 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise.

2.2 Les principales dispositions de la Loi sur la nationalité de 1961

Plusieurs questions importantes ont été traitées par la loi sur la nationalité de 1961 : l'attribution de la nationalité à la naissance, le mariage, la filiation, la situation de l'enfant trouvé, la naturalisation, la perte et la déchéance ainsi que le contentieux de la nationalité.

2.2.1 L'attribution de la nationalité à la naissance²¹

La loi fait dépendre l'attribution de la nationalité de la naissance sur le territoire ou de la filiation. Est ainsi sénégalais :

- celui qui est né au Sénégal d'un parent qui y est aussi né, qui y réside habituellement et qui s'est continuellement et publiquement comporte comme un sénégalais;
- l'enfant légitime né d'un père sénégalais ou d'une mère sénégalaise dont l'époux est sans nationalité ou d'une nationalité inconnue;
- l'enfant naturel dont l'un des parents est sénégalais, n'a pas de nationalité ou lorsque celle-ci est inconnue;
- l'enfant trouvé au Sénégal et dont les parents sont inconnus

Étant donné le manque de fiabilité de l'état civil à l'indépendance du pays, les règles coutumières ont été admises pour la production de la preuve de la filiation.

2.2.2 L'acquisition de la nationalité²²

Le mariage, la filiation et l'acquisition de la nationalité « par décision de l'autorité publique » furent les trois modes d'acquisition permis par la loi :

- la femme étrangère qui épousait un Sénégalais pouvait devenir sénégalaise au moment de la célébration du mariage, sauf si elle déclinait l'offre devant la juridiction du lieu de célébration dudit mariage ou les autorités consulaires sénégalaises dans le pays de célébration du mariage. Le gouvernement s'est réservé le droit de s'opposer, dans l'année qui suit l'acquisition de la nationalité, et par décret, à l'obtention de cette nationalité et de la rendre caduque.
- l'enfant naturel légitime ou adopté, si son père était sénégalais;
- la naturalisation était possible si le demandeur remplissait les conditions suivantes²³ :
 - justifier d'une résidence habituelle de dix ans au moins au moment du dépôt de la demande²⁴. Ce délai était réduit à cinq ans pour ceux qui étaient mariés à une Sénégalaise ou avaient rendu des services « exceptionnels » au pays;
 - être de bonne vie et mœurs²⁵;
 - ne pas avoir été condamné à une peine privative de liberté non effacée par la réhabilitation²⁶;

²¹ Voir le Titre 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

²² Voir le Titre II de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

²³ Voir les articles 11, 12 et 13 de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

²⁴ Voir l'article 12 alinéa 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

²⁵ Voir l'article 13 alinéa 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

- ne pas vivre avec un handicap pouvant être une charge ou un danger pour la collectivité²⁷.

Cette étape franchie, le naturalisé devait faire face à des incapacités, comme ne pas pouvoir être investi de fonctions ou mandat électifs²⁸, ou encore être nommé dans la fonction publique, être inscrit au Barreau ou être titulaire d'un office ministériel²⁹.

2.2.3 La perte et la déchéance de la nationalité³⁰

La question d'un possible conflit entre la nationalité sénégalaise et la nationalité française, qui était celle de tous les Sénégalais avant l'accession du pays à la souveraineté internationale, s'était invitée dans le débat parlementaire sur la loi sur la nationalité. Alors qu'une partie des députés plaidaient pour une « coexistence possible des deux nationalités³¹ », la majorité optait clairement pour une démarche par laquelle « l'État définit ses nationaux, à l'exclusion de toute influence législative étrangère » convaincue qu'elle était que l'acquisition d'une nationalité devait « se faire clairement, par un acte de volonté, par une volonté évidente d'être sénégalais, avec toutes ses implications. » Car l'objectif était d'éviter « le risque d'une double nationalité ou d'une nationalité au frigidaire ». Le compromis sera finalement de prévoir la perte de la nationalité pour tout « Sénégalais majeur qui acquiert *volontairement* une nationalité étrangère³² ». La perte de la nationalité était liée à l'acquisition « volontaire » d'une nationalité étrangère, mais restait subordonnée à une autorisation de l'autorité politique.

Quant à la déchéance de la nationalité, elle ne concernait que les personnes naturalisées s'étant rendues, pendant les dix premières années d'exercice de la nouvelle nationalité, coupables d'actes criminels ou ayant posé des actes incompatibles avec la qualité de Sénégalais ou préjudiciables aux intérêts du Sénégal.

2.2.4 Le contentieux de la nationalité³³

Le contentieux de la nationalité relève de la compétence des Cours et Tribunaux, conformément à une tradition bien établie dans les pays de droit civil. Le contentieux porte sur toute contestation relative à la nationalité sénégalaise, y compris les questions relatives à l'état civil³⁴.

²⁶ Voir l'article 13 alinéa 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

²⁷ Voir l'article 13 alinéa 3 de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

²⁸ Selon l'article 16 alinéa 2, ces incapacités étaient décennales.

²⁹ Voir l'article 16 alinéa 3 qui exigeait un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation pour lever cet obstacle.

³⁰ Voir le Titre III de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

³¹ Voir Le Rapport fait au nom de la Commission de la Législation, de la Justice, de l'Administration générale et de la Fonction publique (Règlement intérieur) sur le projet de loi No 09/61/ANS déterminant la nationalité sénégalaise par le Rapporteur Me Khar N'Dofene DIOUF, page 8.

³² Voir l'article 18, alinéa 1^{er} de la loi no 61-10 du 7 mars 1961. C'est nous qui soulignons.

³³ Voir le Titre V de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

³⁴ Voir l'article 75 de la loi 61-55 du 23 juin 1961 tendant à la création d'un état civil unique et à sa réglementation.

2.3 Les modifications apportées à la Loi sur la nationalité de 1961

Cette législation a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1961. Ce fut, d'abord, pour étendre la possibilité de naturalisation à l'étranger qui « a servi pendant cinq ans dans une administration ou un établissement public sénégalais » et permettre à l'autorité de réduire le délai de résidence exigé par la loi pour accéder à la nationalité et de faire en sorte que ce même temps vienne en déduction du délai d'accès des étrangers à la fonction publique.³⁵ Plus tard, on a fait bénéficier de cette réduction du délai de résidence à cinq ans à l'étranger qui a rendu des services importants (et non plus exceptionnels) et celui dont la naturalisation présente un intérêt exceptionnel³⁶. L'adoption d'un Code de la famille en 1972 va également régler les difficultés posées par le critère des coutumes en vigueur au Sénégal dans l'octroi de la nationalité aux communautés chiites libanaises³⁷.

L'aggravation de la situation économique du pays à la fin des années 70 a aussi poussé les autorités à étendre les activités provisoirement interdites aux naturalisés aux professions industrielles, artisanales et commerciales.³⁸

Des aménagements ont été apportés au droit du sol en donnant à l'autorité la possibilité de faire opposition à l'attribution de la nationalité sénégalaise sur la base du double droit du sol aux personnes d'origine étrangère³⁹ « qui ne peuvent justifier de leur assimilation parfaite à la communauté nationale » et d'exclure du bénéfice de ce droit les personnes auxquelles la nationalité étrangère est attribuée d'office par la loi du pays dont les parents possèdent la nationalité⁴⁰. Dans la même veine, la double nationalité a été interdite, en 1984, aux personnes naturalisées sénégalaises⁴¹.

Le législateur est allé jusqu'à prévoir la possibilité pour les autorités de déchoir un Sénégalais qui se comporte comme le national d'un pays étranger, de sa nationalité s'il a la nationalité de ce pays⁴². Ce raidissement semblait viser les communautés libanaise et française dont les comportements frivoles semblaient être aux antipodes de l'esprit de la loi sénégalaise.

Enfin, la dernière réforme de 2013 a supprimé, suite notamment au plaidoyer des organisations de la société civile⁴³ et du HCR⁴⁴, les discriminations dont les femmes étaient victimes dans la transmission de la nationalité sénégalaise par le mariage, la descendance et l'adoption, et la discrimination fondée sur la naissance dans ou hors mariage⁴⁵. Un atelier de

³⁵ Voir la loi no 67-17 du 28 février 1967.

³⁶ Voir l'article 1er de la loi no 79-01 du 4 janvier 1979

³⁷ Voir sur cette question, Rene Bilbao, « *Statuts civils et nationalité* » in Revue sénégalaise de droit, mars 1969, No 5, pages 28-39. La question posée lors d'un procès devant les juridictions nationales était de savoir si le rite chiite utilisée par une partie de la communauté libanaise, notamment lors de la célébration des mariages, pouvait être considéré comme une coutume de droit sénégalais.

³⁸ Voir l'article 1er de la loi no 79-01 du 4 janvier 1979

³⁹ Voir l'article 1er de la loi no 70-31 du 13 octobre 1970.

⁴⁰ Voir l'article 1er de la loi no 79-01 du 4 janvier 1979.

⁴¹ Introduction dans la loi no 61-10 du 7 mars 1961 d'un article 16 bis précisant que « la nationalité sénégalaise acquise par décision de l'autorité publique est incompatible avec le maintien d'une autre allégeance. »

⁴² Voir la loi no 89-42 du 26 décembre 1989.

⁴³ Voir la correspondance du 22 novembre 2012 du Directeur exécutif d'OSIWA relative aux « *observations et propositions en vue de la révision du Code de la nationalité sénégalaise* » de son organisation et adressée au Ministre de la Justice.

⁴⁴ Voir la correspondance du Représentant Régional Adjoint du HCRSENDA/HCR/PT/12/0117/DJGGBM datée du 9 octobre 2012 au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux du Sénégal relative aux observations et propositions pour la révision de la loi Non 61-70 du 7 mars 1961.

⁴⁵ Voir l'article 1^{er} de la loi no 2013-05 du 8 juillet 2013

formation sur la protection internationale et l'apatridie a même été organisé à l'intention des représentants des ministères concernés par les problèmes de nationalité, des parlementaires et de la société civile.

Signe des temps, l'exposé des motifs de la loi que les discriminations dans l'attribution de la nationalité sénégalaise ne pouvaient plus « être justifiées » dans le nouvel environnement créé par la Constitution de 2001 et les conventions internationales ratifiées par le Sénégal, à savoir la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination, la Convention internationale sur les droits de l'enfant et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie⁴⁶.

3. Le présent régime de la nationalité

L'adoption en 2001 d'une nouvelle constitution, dont le préambule fait expressément référence aux instruments juridiques internationaux et africains de droits de l'homme⁴⁷ et qui requalifie les droits et libertés des citoyens en droits fondamentaux⁴⁸, a renforcé l'idée que le droit à la nationalité et les autres droits qui lui sont connexes, tels que le droit à l'égalité et à la non-discrimination, le droit à l'enregistrement à l'état civil et le droit à l'identité, peuvent être considérés comme des droits fondamentaux au Sénégal. En tant que tels, « l'État a l'obligation de réaliser concrètement...ce qui correspond à une obligation d'intervention de sa part nécessitant la mise en œuvre de politiques publiques appropriées afin que ces droits ne soient pas considérés comme des droits virtuels, des pseudo-droits ou de simples objectifs à valeur constitutionnelle dont le degré de réalisation est insusceptible de vérification, voir de sanction par les autorités supérieures ou, le cas échéant, par le juge.⁴⁹ »

Le présent régime de la nationalité subit l'influence des instruments juridiques ratifiés par le Sénégal, pays de système de droit moniste dans lequel les traités ratifiés et publiés dans le journal officiel sont directement applicables⁵⁰ et qui essaie de gommer les aspects discriminatoires des lois qui l'organisent. On peut également constater que le législateur sénégalais a pris soin d'éviter les questions qui fâchent comme celles de la pluralité de nationalités des Sénégalais et la place qui revient aux municipalités dans le processus d'attribution de la nationalité.

Comme dans la plupart des États africains francophones, les règles applicables à l'attribution et à l'acquisition de la nationalité au Sénégal reposent sur des circonstances de

⁴⁶ Voir l'exposé des motifs de la loi no 2013-05 du 8 juillet 2013.

⁴⁷ Il s'agit, notamment, de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981. Les deux instruments soulignés font référence à un droit à la nationalité.

⁴⁸ Voir l'article 2 de la loi constitutionnelle no 2016-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution.

⁴⁹ Voir Ismaila Madior Fall, *La réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 au Sénégal : la révision consolidante record*, Éditions l'Harmattan 2017, page 163.

⁵⁰ En plus des traités cités dans le préambule de la Constitution sénégalaise, on peut citer la Convention relative au statut des apatrides (1954), la convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961), la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006), le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (2003), la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) et la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique (1969).

fait et de fait se rattachant à la naissance ou résultent d'actes ou de faits survenus après la naissance des personnes habitant le pays.

3.1 L'attribution de la nationalité à la naissance

La règle applicable à l'attribution de la nationalité sénégalaise a la naissance paraît très simple : « est sénégalais » toute personne née au Sénégal d'un parent qui y est né⁵¹ ou tout enfant dont l'un des parents est aussi sénégalais.⁵² Compte tenu du peu de fiabilité de l'état civil, le législateur y a ajouté un critère de « possession d'état » pour l'acquisition automatique de la nationalité sénégalaise. Par possession d'état, la loi entend le fait de « s'être continuellement et publiquement comporté comme un Sénégalais et d'avoir été continuellement et publiquement, traité comme tel par la population et les autorités sénégalaises⁵³.

La loi exclut, en principe, du bénéfice de cette disposition toute personne à laquelle « une nationalité étrangère est attribuée d'office du pays dont ses parents possèdent la nationalité⁵⁴ » mais l'application laxiste de l'ensemble des dispositions de la loi sur la nationalité par l'administration fait que les personnes concernées ne sont pas systématiquement sanctionnées.

L'attribution de la nationalité à la naissance a aussi été étendue à « l'enfant nouveau-né trouvé⁵⁵ » sur le territoire et dont les parents sont inconnus.

Il est étonnant que le législateur continue de recourir, depuis 1961, à une notion (enfant nouveau-né trouvé) qui ne renvoie à aucune réalité juridique alors qu'un tel enfant peut se prévaloir de celle d'« enfant trouvé » bien définie dans deux instruments juridiques auxquels le Sénégal est partie⁵⁶.

3.2 L'acquisition de la nationalité

Après la naissance, la nationalité sénégalaise peut être acquise par le mariage, l'adoption et la naturalisation. On a fait subir un vrai toilettage à la législation sur ces questions à l'issue de la dernière réforme de 2013 afin de l'adapter aux engagements internationaux du pays. Mais sur certaines questions, comme la naturalisation, la pratique de l'État est en porte-à-faux avec la loi.

3.2.1 Le mariage

Depuis 2013, la femme sénégalaise, au même titre que l'homme sénégalais, peut transmettre sa nationalité à son époux étranger après cinq années de mariage, à condition que ce dernier en fasse la demande et sous réserve de la non-dissolution du lien matrimonial et de la non-

⁵¹ Voir article 1^{er} alinéa 1 de la Loi du 7 mars 1961

⁵² Voir article 5 de la Loi du 7 mars 1961.

⁵³ Voir l'article 1^{er} alinéa 3 de la Loi du 7 mars 1961.

⁵⁴ Voir article 1^{er} alinéa 6 de la Loi No 61-10 du 7 mars 1961

⁵⁵ Article 3 alinéa 1 «est sénégalais l'enfant nouveau-né trouvé au Sénégal dont les parents sont inconnus. »

⁵⁶ Voir l'article 1^{er} alinéa 1 de Convention sur la réduction des cas d'apatridie et l'article 6 alinéa 4 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

perte par la femme de sa nationalité sénégalaise⁵⁷. Dans tous les cas, l'État peut, dans un délai d'un an à compter de la date de formulation de la demande, s'opposer à l'acquisition de cette nationalité⁵⁸.

Le mariage ne pourra produire ses effets que s'il est transcrit sur les registres d'état civil du Sénégal ou dans les représentations diplomatiques et le conjoint étranger, dont la loi personnelle lui permet de conserver sa nationalité à la naissance, doit, si le mariage a eu lieu au Sénégal, clairement indiquer, au moment de la transcription, s'il a l'intention de renoncer à la nationalité sénégalaise.⁵⁹

3.2.2 L'adoption

Toutes les discriminations concernant l'enfant adopté contenues dans la loi sur la nationalité ont été levées par la réforme de 2013⁶⁰ qui permet également à tout enfant « mineur » de bénéficier de la nationalité sénégalaise de ses parents naturalisés dès que l'acte a été enregistré à l'état civil⁶¹.

3.2.3 La naturalisation⁶²

S'agissant de la naturalisation, les critères semblent très clairs. Elle ne peut être demandée que par une personne qui :

- i. Réside habituellement au Sénégal depuis au moins dix ans (même si cette durée peut être réduite à cinq ans pour des personnes ayant servi pendant la même durée dans une administration sénégalaise ou ayant rendu des services importants au pays ou encore dont la naturalisation présente pour le Sénégal un intérêt exceptionnel);
- ii. Est de bonne vie et mœurs;
- iii. Est sain d'esprit;
- iv. N'est pas une charge ou un danger pour la collectivité.

Étant donné que « la nationalité acquise par décision de l'autorité publique est incompatible avec le maintien d'une autre allégeance⁶³ », l'étranger qui obtient la nationalité sénégalaise devrait, en principe, pour que sa nouvelle nationalité soit effective, produire une décision de l'autorité publique du pays dont il a la nationalité qui atteste qu'il a perdu sa nationalité antérieure. Une telle preuve n'est pas exigée par la loi sénégalaise. Car si elle l'était au moment du dépôt de la demande de naturalisation, le candidat à la nationalité sénégalaise courrait, pendant la période d'examen de sa requête, qui peut durer un an⁶⁴, et en cas de rejet de sa demande, le risque d'être apatride.

Dans la pratique, ces prescriptions ne sont, pour le moment, pas rigoureusement respectées par les autorités sénégalaises dans les procédures de naturalisation, qui, pour le

⁵⁷ Voir l'article 7 alinéa 1er de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁵⁸ Voir l'article 7 alinéa 2 de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁵⁹ Voir l'article 7 bis de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁶⁰ Voir l'article 9 de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁶¹ Voir l'article 10 de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁶² Voir la Section III de la loi no 61-10 du 7 mars 1961.

⁶³ Voir l'article 16 bis alinéa 1^{er} de la loi du 7 mars 1961 modifiée.

⁶⁴ Voir l'article 11 alinéa 2 de la loi du 7 mars 1961 modifiée.

moment, ne concernent pas beaucoup de personnes. En soixante ans d'indépendance, le Sénégal n'a naturalisé qu'un peu plus de 14.000 étrangers soit une moyenne de 200 par an.⁶⁵

La personne, une fois naturalisée, ne peut pas, pendant les dix premières années de sa nouvelle citoyenneté, être élue, exercer une fonction publique, exercer une profession pour laquelle une autorisation ministérielle préalable est requise⁶⁶ et se prévaloir d'une autre allégeance⁶⁷. On peut, aujourd'hui, émettre de sérieuses doutes sur la constitutionnalité de ces dispositions après l'adoption de la Constitution de 2001, qui non seulement, proclame « le rejet et l'élimination, sous toutes leurs formes, de l'injustice, des inégalités et des discriminations »⁶⁸, mais également semble suggérer que le président de la République est le seul élu qui doit « être exclusivement de nationalité sénégalaise »⁶⁹.

Il faut aussi signaler que la loi sénégalaise, en faisant du handicap une condition de refus de la naturalisation, viole les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes vivant avec un handicap qui font obligation aux États parties de reconnaître aux personnes vivant avec un handicap « sur la base de l'égalité avec les autres (...) le droit à une nationalité »⁷⁰ et de veiller à ce qu'elles « 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. »⁷¹

3.3 La perte de la nationalité

En droit sénégalais, la perte de la nationalité est la conséquence de l'acquisition ou de la possession d'une nationalité étrangère, tandis que la déchéance est la privation de la nationalité en tant que sanction d'un défaut de loyalisme envers l'État sénégalais ou d'une condamnation à une peine sévère.

En principe, tout Sénégalais majeur, qui acquiert « volontairement⁷² » une nationalité étrangère, perd, sa nationalité sénégalaise. Mais la perte n'est pas automatique puisque la demande de l'intéressé est « subordonnée⁷³ » à une autorisation expresse du gouvernement, par voie de décret, ce qui finalement amène à se demander si l'on est dans une situation de perte de la nationalité. En effet, la perte de la nationalité s'entend de la perte de plein droit par un individu de sa nationalité.⁷⁴ Or, selon le site officiel du ministère de la justice⁷⁵, cette perte est assimilable à une renonciation à la nationalité⁷⁶ en ce que la personne concernée doit

⁶⁵ Entretien avec un responsable du service central de l'état civil à Dakar en février 2021 ; voir aussi « Accès à la nationalité sénégalaise : les mêmes textes pour tous les demandeurs », APA (Agence de presse africaine), 17 août 2007.

⁶⁶ Sauf si son pays d'origine a un accord avec le Sénégal permettant à ses ressortissants d'y travailler. Voir l'article 16 alinéa 2 de la loi du 7 mars 1961 révisée sur la dispense de l'incapacité d'exercer une profession.

⁶⁷ Voir l'article 16 de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁶⁸ Voir le préambule de la loi 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal.

⁶⁹ Voir l'article 28 de la loi 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal.

⁷⁰ Voir l'article 18 alinéa 1 de la Convention relative aux droits des personnes vivant avec un handicap.

⁷¹ Voir l'article 18 alinéa 1(a) de la Convention relative aux droits des personnes vivant avec un handicap.

⁷² Voir l'article 18 alinéa 1er de la Loi du 7 mars 1961 révisée.

⁷³ Voir l'article 18 alinéa 2 de la Loi du 7 mars 1961 révisée.

⁷⁴ Voir l'article 5 aliéna 1er de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961.

⁷⁵ Voir les informations sur le site officiel du ministère : <https://justice.sec.gouv.sn/services-aux-usagers/nationalite/> visité le 17 mai 2021.

⁷⁶ Selon le Dictionnaire de droit international public, op cit. (page 968), la renonciation est « l'expression unilatérale ou conventionnelle de la volonté d'abandonner un droit, une faculté, une prétention ou une réclamation. »

en faire la demande au ministre de la Justice dans laquelle elle produit le document attestant qu'elle a obtenu une nationalité étrangère ou a une garantie d'acquisition de celle-ci.

On peut, *a contrario*, estimer que les personnes auxquelles la nationalité a été attribuée à la naissance par deux pays ne sont pas concernées par cette disposition. Ces imprécisions de la loi montrent que le débat sur la double nationalité n'est pas encore totalement tranché au Sénégal.

Pour ce qui est de la déchéance de la nationalité, deux éléments peuvent être signalés :

- la réforme de 2013 expose directement le naturalisé « qui s'est livré à des actes ou qui a un comportement incompatible avec la qualité de Sénégalais ou préjudiciables aux intérêts du Sénégal » au risque d'apatridie, car la loi ne précise pas, contrairement à ce qu'elle fait au sujet des Sénégalais condamnés à une peine supérieure à trois ans, que la mesure ne devrait pas être exécutée si elle entraîne l'apatridie pour la personne déchue⁷⁷;
- la formulation actuelle de l'article 21 bis peut être source d'arbitraire dans la déchéance de la nationalité sénégalaise. En effet, il suffit que l'administration constate qu'un Sénégalais, disposant de la nationalité d'un pays tiers, s'est « comporté en fait⁷⁸ » comme le citoyen de ce dernier pays pour qu'il soit « libéré⁷⁹ » de son allégeance envers le Sénégal. Un contrôle judiciaire d'une telle procédure est nécessaire pour éviter le fait du prince.

4. L'évolution du système d'état civil

« Un système d'état civil fiable et bien organisé est le socle de l'exercice par les citoyens de leurs droits fondamentaux et, plus spécifiquement, un prérequis pour que les citoyens puissent jouir pleinement, dans le cadre de l'état de droit, de leurs droits civils, politiques et sociaux »⁸⁰ affirment les autorités sénégalaises. On peut ajouter qu'il est essentiel à l'identification des Sénégalais. Pour ne prendre que le cas de l'enregistrement des naissances, c'est l'acte qui détermine « en termes juridiques le lieu de naissance d'une personne et la filiation parentale, qui a son tour sert de preuve documentaire de l'acquisition de la nationalité des parents (*jus sanguinis*) ou de la nationalité de l'état où l'enfant est né (*jus soli*).⁸¹ »

L'introduction lente et sélective de l'état civil dans la colonie du Sénégal traduisait une vision particulière que le colon avait qu'il administrait. De 1916, date de la création d'un système d'état civil dans la colonie du Sénégal à l'avènement de la République du Sénégal, l'accès à l'état civil avait été rigoureusement organisé par le pouvoir colonial. D'abord limité aux natifs des quatre premières communes de plein exercice créées par les Français dans la colonie du Sénégal⁸² du fait de leur citoyenneté française, il a été étendu, à partir de 1933,

⁷⁷ Voir l'article 21 alinéa 2 de la Loi du 7 mars 1961 révisée.

⁷⁸ Voir l'article 21 bis alinéa 1er de la Loi du 7 mars 1961 révisée.

⁷⁹ Voir l'article 21 bis alinéa 2 de la loi du 7 mars 1961 révisée.

⁸⁰ Voir le Document d'action du Fonds fiduciaire de l'UE : Programme d'appui au renforcement du système d'information de l'état civil et à la création d'un fichier national d'identité biométrique, Référence T05-EUTF-SAH-SN-07, page 7.

⁸¹ Voir l'étude de Bronwen Manby, La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'ouest, une étude pour le compte du HCR et de l'OIM, juin 2015, page 36.

⁸² Il s'agit de Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis. Voir sur cette question, Frederick Cooper « *Voting, welfare and registration: the strange fate of the Etat-Civil in French Africa 1945-1960* » in Registration and recognition.

aux militaires, aux contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu et aux habitants de certaines communes, avant d'être ouvert aux « indigènes » à la suite de la création de 155 nouveaux centres d'état civil en 1951⁸³.

Cette timide réorganisation de la tenue des registres d'état civil par le colon n'a véritablement pas mis un terme à l'exclusion de la population, majoritairement rurale, de la citoyenneté française. Si bien qu'à l'indépendance, l'adoption d'une loi sur l'état civil⁸⁴ s'avèrera nécessaire pour éliminer les différences de traitement entre les citoyens mais aussi réorganiser et rendre l'état civil obligatoire pour tous.

L'unification de l'organisation de l'état civil sera réalisée en 1972 par le Code de la famille⁸⁵ qui va en préciser le mode de gestion; le Code général des collectivités locales⁸⁶ qui va mieux organiser les fonctions d'officier de l'état civil exercées par les maires et les sous-préfets; et les lois relatives aux technologies de l'information et de la communication⁸⁷ qui vont définir les objectifs et les grandes orientations de la société de l'information au Sénégal, les infractions et les sanctions y afférentes, ainsi que les règles sur la protection des données personnelles. Cet effort de modernisation des structures n'a malheureusement pas abouti à une amélioration de la situation sur le terrain.

4.1 Un effort de modernisation des structures chargées de la gestion de l'état civil

Il existait, à l'indépendance, deux types de centres d'état civil au Sénégal: les centres principaux implantés dans les grandes villes et les communes auxquels étaient rattachés des centres secondaires, créés par l'autorité centrale pour suppléer les premiers. La communalisation intégrale, c'est-à-dire la transformation des communautés rurales sénégalaises en communes de pleine exercice, actée par la dernière réforme territoriale du pays, dénommée « Acte 3 de la décentralisation »⁸⁸, a mis à mort les centres d'état civil principaux ruraux et suscité une polémique au sujet du maintien de la compétence des maires des villes abritant des communes⁸⁹ en matière d'état civil.

Aujourd'hui, le Sénégal compte 607 centres d'état civil inégalement répartis sur le territoire de 557 communes, dont cinq villes⁹⁰. Non seulement le nombre de centres

Documenting the person in world history, ed. Keith Breckenridge and Simon Szeter, Oxford University Press, 2012, pages 385-412.

⁸³ Selon Frederick Cooper, pour une population estimée à 15-16 millions de personnes, l'Afrique de l'ouest francophone ne comptait que 1500 centres d'état-civil tenus, pour la plupart, par des chefs de canton. *Op. cit.*, page 399.

⁸⁴ Voir la loi no 61-52 tendant à la création d'un État civil unique et à sa réglementation.

⁸⁵ Voir la loi 72-61 du 12 juin 1972 portant Code de la famille.

⁸⁶ Voir la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales

⁸⁷ Ce sont les lois no 2008-10 portant loi d'orientation relative à la société de l'information (LOSI), no 2008-11 portant sur la cybercriminalité et no 2008-12 sur la protection des données à caractère personnel, et son décret d'application.

⁸⁸ Celui-ci vise, selon l'exposé des motifs de la loi No 2013-10 du 28 décembre 2013, à « construire, dans le cadre d'un dialogue consensuel et prospectif, le renouveau de la modernisation de l'État, à travers une décentralisation cohérente dans ses principes, et performante dans sa mise en œuvre. »

⁸⁹ Elles sont au nombre de 5 : Dakar (19 communes), Guédiawaye (5 communes), Pikine, Rufisque (3 communes) et Thiès (2 communes).

⁹⁰ D'après le Rapport diagnostique institutionnel réalisé par CIVOPOL Conseil pour le Programme d'appui au renforcement du système d'information de l'état civil et à la consolidation d'un fichier national d'identité biométrique au Sénégal, Réf UE : T05-EUTF-SAH-SN-07-01 (page 8), « on trouve un centre tous les 929 km² dans la région de Matam, contre un centre d'état civil tous les 7,64 km² dans la région de Dakar. »

n'accompagne statistiquement pas l'augmentation de la population du Sénégal, mais en plus certaines régions rurales, comme celles de Kaffrine, Kédougou, Kolda, et Sédhiou ne disposent pas de centres secondaires en dépit de leur enclavement prononcé.

Les centres d'état civil sont aussi assistés par les Chefs de villages⁹¹ et les délégués de quartier⁹² qui conignent dans des cahiers de déclaration les informations relatives aux naissances, mariages et décès survenus dans leur village ou quartier. Ils sont aussi censés jouer un rôle important de facilitateur dans le processus de production des jugements supplétifs d'acte de naissance, car faisant « les démarches pour le compte d'autrui⁹³. »

Il faut également y ajouter les 68 centres d'état civil du réseau diplomatique et consulaire sénégalais répartis entre les 52 ambassades bilatérales, 15 consulats et 1 bureau consulaire dans la ville du Havre (France) et chapeautés par la Direction des affaires juridiques et consulaires à laquelle est rattaché un bureau de l'état civil.

Un Centre national d'état civil⁹⁴ a été créé en 2004 pour chapeauter tout cet édifice afin de « garantir un enregistrement de tous les faits d'état civil et assurer la disponibilité ainsi que la sécurité de toutes les données d'état civil.⁹⁵ » Le Centre sert aussi de secrétariat au Comité national de l'État civil⁹⁶, une structure chargée de donner son avis et de formuler des recommandations sur le fonctionnement du système d'état civil du pays.

Le ministère de la Justice joue également un rôle essentiel dans le suivi de l'état civil. Sa Direction des affaires civiles et du sceau coordonne l'organisation des campagnes nationales d'audiences foraines d'état civil et les greffes des tribunaux de grande instance sont destinataires des doubles des registres d'état civil en vue de leur conservation.

Quant aux juridictions, elles ont compétence pour traiter du contentieux de l'état civil qui représente une part importante de leurs activités⁹⁷.

D'autres départements ministériels, tels que le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé ainsi que des agences de l'État comme l'Agence de l'Informatique de l'État (ADIE), la Commission de protection des Données Personnelles (CDP) et l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), sont à des degrés divers impliqués dans la gestion de l'état civil au Sénégal.

Depuis 2005, le ministère de la Justice organise des campagnes nationales « massives⁹⁸ » de régularisation qui ont permis en 2017, aux tribunaux de rendre plus de

⁹¹ Voir l'article 35 alinéa 6 du décret no 96-228 du 22 mars 1996 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village, modifié.

⁹² Voir l'article 8 du décret no 86-761 du 30 juin 1986 fixant le statut des délégués de quartier dans les communes du Sénégal.

⁹³ Voir le Rapport diagnostic institutionnel réalisé par CIVOPOL Conseil pour le Programme d'appui au renforcement du système d'information de l'état civil et à la consolidation d'un fichier national d'identité biométrique au Sénégal, Réf UE : T05-EUTF-SAH-SN-07-01, page 7.

⁹⁴ Il s'agit d'une vieille recommandation de l'Organisation commune africaine malgache et mauricienne (OCAM) qui visait la solution aux problèmes que rencontraient les États africains dans le domaine de l'état civil.

⁹⁵ Voir Ministère de la gouvernance locale, du développement et de l'aménagement du territoire : présentation du Centre national d'état civil.

<https://decentralisation.sec.gouv.sn/sites/default/files/CNEC%20PRESENTATION.pdf> visité le 10 mai 2021.

⁹⁶ Voir le décret no 86-535 du 9 mai 1986.

⁹⁷ Selon le Rapport diagnostic institutionnel réalisé par CIVOPOL Conseil pour le Programme d'appui au renforcement du système d'information de l'état civil et à la consolidation d'un fichier national d'identité biométrique au Sénégal, Réf UE : T05-EUTF-SAH-SN-07-01, en 2017, le tribunal d'instance de Thiès a délivré plus de 13.000 jugements à caractère d'état civil alors que celui de Saint-Louis, près de 15.000. Voir page 11.

200,000 jugements supplétifs⁹⁹. Quant au ministère de l'Éducation, il a pris plusieurs mesures importantes pour aider les enfants sans document d'état civil à poursuivre leur étude, notamment, celle ne faisant plus de l'enregistrement à l'état civil un préalable à l'inscription en cycle préscolaire et élémentaire et par la création d'une plateforme technique SIMEN6 (système d'information et de management de l'éducation nationale) qui permet de fournir au personnel administratif, aux enseignants et aux élèves de l'enseignement public et des écoles islamiques un identifiant de l'éducation nationale (IEN) qui aiderait l'administration à identifier le défaut d'acte de naissance et d'y remédier rapidement¹⁰⁰.

4.2 Un service public de l'état civil au fonctionnement encore défectueux

Au Sénégal, ce sont des officiers d'état civil qui dirigent les centres d'état civil¹⁰¹. Il s'agit du maire, ou de son délégué, dans les centres principaux ou du sous-préfet, ou de son délégué dans les centres secondaires ruraux avant la communalisation universelle. L'officier d'état civil est toujours assisté dans son travail par des agents d'état civil qui reçoivent les déclarations, établissent les actes et en assurent la conservation. Selon la taille de la ville ou de la commune, l'état civil peut être une direction à part entière, un service rattaché au Secrétariat municipal, ou directement au cabinet du maire.

Le personnel municipal s'occupant de l'état civil n'est généralement pas formé pour gérer les dossiers d'état civil¹⁰². Une évaluation faite par les autorités en 2014 a, par exemple, révélé que sur les 2381 agents travaillant dans les centres d'état civil du pays, 30% avaient plus de 50 ans, 11% ont déjà dépassé l'âge de la retraite fixé à 60 ans, 54% avaient le niveau du cycle secondaire, 29% ont atteint le cycle universitaire, 13% n'ont pas dépassé le cycle élémentaire et 4% n'ont jamais fréquenté l'école. Mieux, 50% n'ont pas le statut de fonctionnaire et 36% sont des bénévoles. Seuls 14% sont de vrais fonctionnaires municipaux¹⁰³.

L'infrastructure était insignifiante car « seuls 27% des centres d'état civil, étaient en 2014, équipés en ordinateurs, 16% en imprimantes, 11% en photocopieuses, 6% en logiciel de gestion et 5% étaient connectés à internet¹⁰⁴. »

Les capacités d'archivage étaient presque inexistantes puisque 82% des centres ne disposaient pas de lieu d'archivage et 51% n'avaient pas un mode d'archivage adapté à la réalité de la commune. Du fait de la modicité des moyens, 32% des centres connaissaient des ruptures d'approvisionnement en registre d'état civil. Une situation qui ne pouvait qu'accroître les risques de fraude¹⁰⁵.

⁹⁸ Voir M. Kevin FOUQUET, L'état civil sénégalais aujourd'hui de l'enregistrement à l'archivage : les difficultés d'un outil de bonne gouvernance et de respect des droits humains, Mémoire de Master 1, Faculté des Lettres et des Langues de l'Université d'Anger, 2020, page 80.

⁹⁹ Voir la Communication du point focal du Sénégal, le Juge Moussa Habib Dione à la réunion des points focaux apatridie, Saly, 12, 13 et 14 novembre 2018.

¹⁰⁰ Voir le Rapport diagnostic institutionnel réalisé par CIVOPOL Conseil pour le Programme d'appui au renforcement du système d'information de l'état civil et à la consolidation d'un fichier national d'identité biométrique au Sénégal, Réf UE : T05-EUTF-SAH-SN-07-01, page 14.

¹⁰¹ Voir l'article 108 de la loi no 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code des collectivités territoriales.

¹⁰² Seule la ville de Dakar dispose d'un Centre de formation professionnel et de perfectionnement municipal.

¹⁰³ Voir le Document d'action du Fonds fiduciaire de l'UE T05-EUTF-SAH-SN-07-01 Annexe III Organisation et méthodologie, page 7.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

Seule la proximité avec des collègues plus expérimentés permet donc aux agents motivés de mieux connaître les arcanes du métier. L'absence de services structurés dans la plupart des mairies, de procédures d'évaluation du personnel municipal et les salaires extrêmement bas offerts aux employés les exposent à la corruption et à la fraude. L'exemple de la condamnation d'un ancien Premier ministre sénégalais pour faux et usage de faux, avec la complicité d'un officier d'état civil montre a volonté le système d'état civil sénégalais n'est pas encore fiable¹⁰⁶.

On soulignera aussi que les élus locaux ont, le plus souvent, peu d'expériences administratives ou de connaissances en droit municipal pour exercer les fonctions d'officier d'état civil. Les alternances politiques à la tête de plusieurs municipalités à la suite des élections locales entre 1998 et 2015, ont contribué à un renouvellement des équipes municipales et, paradoxalement, ont affaibli leur maîtrise des dossiers d'état civil.

Cette situation affecte aussi le fonctionnement des autres structures étatiques. Par exemple, le contrôle judiciaire, portant sur autorisation d'inscription de naissance et de mariage, de rectification ou d'annulation des actes d'état civil et la conservation des registres d'état civil au niveau des tribunaux est rendu difficile par le fait que :

- (1) Les tribunaux, par manque de personnel, éprouvent des difficultés à inspecter régulièrement les centres d'état civil de leur ressort territorial;
- (2) Peu de centres transmettent les doubles des registres (volet No 2) aux tribunaux conformément aux dispositions du Code de la famille. Si bien que lorsque les registres municipaux sont détériorés, notamment à l'occasion d'intempéries ou d'émeutes, on assiste impuissant à une précarisation juridique de la vie des citoyens.

Les représentations diplomatiques connaissent aussi les mêmes difficultés de qualification de leurs agents consulaires du fait qu'ils ne reçoivent aucune formation appropriée dans le domaine de l'état civil et que les structures étatiques compétentes n'ont même pas pensé à élaborer à leur intention des guides pratiques sur l'état civil consulaire¹⁰⁷. Relevons également que le Bureau d'état civil logé au ministère des Affaires étrangères est aussi peu équipé pour faire face à l'afflux massif de demandes émanant des Sénégalais de la diaspora et des ambassades en matière d'authentification d'actes ou de délivrance de documents d'état civil.

Bref, comme le souligne un analyste du système, « l'état civil sénégalais est à l'heure actuelle miné par des carences chroniques. Le manque de moyen appelle la négligence, et la négligence appelle le manque de moyens parce qu'elle contribue à la désaffection de l'état civil par les autorités et leurs représentants ainsi que par la population.¹⁰⁸ »

Voilà pourquoi le service public d'état civil, bien qu'étant le 3^e service public le plus sollicité par les populations¹⁰⁹, concentre une bonne partie des critiques des citoyens du fait

¹⁰⁶ Voir l'article du site d'actualité Dakar Actu du 6 aout 2019 : « Abdoul Mbaye condamné a un an de prison avec sursis, 1 million d'amende et 100 millions pour dommages et intérêts » *in* https://www.dakaractu.com/Abdoul-Mbaye-condamne-a-1-an-de-prison-avec-sursis-1-million-d-amende-et-100-millions-pour-dommages-et-interets_a174620.html consulté le 15 mai 2021.

¹⁰⁷ Voir Civipol Conseil, Rapport de diagnostic institutionnel, Programme d'appui au renforcement du système d'information de l'état civil et à la consolidation d'un fichier national d'identité biométrique au Sénégal Réf : UE :T05-EUTF-SAH-SN-07-01, page 11.

¹⁰⁸ Voir M. Kevin FOUQUET, L'état civil sénégalais aujourd'hui de l'enregistrement à l'archivage : les difficultés d'un outil de bonne gouvernance et de respect des droits humains, Mémoire de Master 1, Faculté des Lettres et des Langues de l'Université d'Anger, 2020, page 75.

¹⁰⁹ Voir le Rapport sur l'enquête de satisfaction des usagers des services publics, ANSD mars 2016, page 55.

de ses lenteurs, de la mauvaise qualité de l'information fournie, de ses couts excessifs et de la grossièreté de ses agents¹¹⁰. L'érection, en février 2015, de la modernisation de l'état civil en « priorité nationale¹¹¹ » semble avoir réveillé l'État du Sénégal qui est maintenant en train de mettre en place un stratégie nationale de l'état civil, c'est-à-dire une seule et unique stratégie nationale des systèmes d'enregistrement des faits et statistiques de l'état civil au Sénégal devant permettre d'améliorer la qualité des statistiques de l'état civil et de les utiliser en vue d'orienter les programmes et politiques publiques du pays¹¹².

L'actuel système est, en effet, par ses défaillances dans l'établissement et le contrôle de la fiabilité de l'état civil, une véritable fabrique du faux¹¹³ qui fait de l'attribution de la nationalité sénégalaise à la naissance, un vrai jeu d'enfant. En effet, la loi donne la possibilité à toute personne dont la naissance n'a pas été déclarée, de demander à l'officier d'état civil qui aurait dû recevoir la déclaration un certificat de non-inscription de l'acte¹¹⁴. Munie de ce certificat, elle se présente alors au Juge d'instance du ressort pour demander l'inscription de l'évènement par jugement. Une enquête est alors menée à l'issue de laquelle la transcription de l'acte est ordonnée par le juge dans les registres conservés.¹¹⁵ La description ci-dessous faite des audiences foraines donne une idée de la perméabilité de ce procédé à la fraude :

« Les audiences se déroulent en place publique. Au cours de celles-ci, les autorités régularisent la situation de toutes les personnes qui peuvent prouver leur identité à l'aide de témoins généralement. Ensuite un jugement supplétif est lancé par le tribunal qui statue sur l'enregistrement de la personne concernée à l'état civil. Afin de récupérer le jugement dressé, la personne concernée ou ses parents doivent s'acquitter la somme de 600 FCFA. Les actes ainsi établis sont transcrits sur les registres de l'année en cours¹¹⁶. »

Dans un pays où les affinités linguistiques et religieuses entre populations autochtones et ressortissants des pays limitrophes sont très profondes¹¹⁷ et où tous les « damnés » de l'Afrique de l'Ouest sont accueillis à bras ouverts au nom de la légendaire Teranga sénégalaise¹¹⁸, l'existence de pratiques aussi laxistes au niveau de l'état civil fait que l'étranger « intégré » recourt plus à la procédure d'attribution de la nationalité par le système d'état civil qu'à celle de la naturalisation plus bureaucratique, onéreuse et aux résultats assez mitigés. Les communautés d'origine malienne ont poussé l'exploit jusqu'à créer des

¹¹⁰ *Ibid.*, page 48.

¹¹¹ Voir le Communiqué du Conseil des ministres du Sénégal du 18 février 2015 : « Abordant le point de sa communication relatif à la modernisation de l'état civil érigée en priorité nationale, le Président de la République a demandé au Gouvernement de hâter l'informatisation intégrale et la modernisation du système pour renforcer sa fiabilité et d'engager une campagne nationale de sensibilisation des élus locaux, des agents de l'Etat et des populations sur l'importance et la sensibilité des faits d'états civil, ainsi que l'élaboration d'un Plan national de Modernisation de l'état civil. » (C'est nous qui soulignons).

¹¹² Voir l'article sur « la modernisation de l'état civil dans une phase très active (Oumar Gueye) » in <http://aps.sn/actualites/societe/article/la-construction-des-centres-d-etat-civil-va-tres-bientot-demarrer-oumar-gueye> consulté le 21 mai 2021.

¹¹³ Voir Sud-Quotidien daté du 23 juillet 2014 : « Racket lors des audiences foraines : l'UMS (Union de Magistrats du Sénégal) tacle le SYTJUST (Syndicat des travailleurs de la Justice). » in <http://news.adakar.com/h/17093.html> consulté le 21 mai 2021.

¹¹⁴ Voir l'article 87 du Code de la famille.

¹¹⁵ Voir l'article 88 du Code de la famille.

¹¹⁶ Voir M. Kevin FOUQUET, L'état civil sénégalais aujourd'hui de l'enregistrement à l'archivage : les difficultés d'un outil de bonne gouvernance et de respect des droits humains, Mémoire de Master 1, Faculté des Lettres et des Langues de l'Université d'Anger, 2020, page

¹¹⁷ Selon l'étude de l'ANSD sur la Migration au Sénégal : profil migratoire 2018 (page 25), 49% des 268.000 étrangers vivant au Sénégal sont originaires de l'Afrique de l'Ouest.

¹¹⁸ Selon la même étude de l'ANSD citée ci-dessus, page 23, note 117, le Sénégal comptait en 2017, 14.655 réfugiés composés en grande majorité de mauritaniens.

concordances entre leurs patronymes et ceux des Wolofs pour faciliter l'enregistrement des faits d'état civil dans certaines localités du pays. Des Traoré d'origine sont ainsi devenus des Diop, des Sissoko des Guèye, des Diarra des Ndiaye des Coulibaly des Fall et des Diakité des Ba. On espère que cette « largesse » des autorités de l'état civil pourrait être formalisée dans le futur Code de la nationalité, si ce projet voit le jour, et étendue aux enfants qui éprouvent encore d'énormes difficultés à se faire attribuer la nationalité sénégalaise.

5. Débats politique actuels et projets de réforme

L'adoption en 2015 par la CEDEAO d'une Déclaration ministérielle et d'un Plan d'action régional pour l'éradication de l'apatridie, et le démarrage, une année plus tard, du processus d'élaboration du Plan d'action national pour l'éradication de l'apatridie ont mis la pression sur les autorités pour l'ouverture d'un large débat sur les problèmes posés par l'actuelle législation sur la nationalité et la nécessité d'une réforme approfondie afin qu'elle contribue au « respect et à la consolidation de l'état de droit dans lequel l'État et les citoyens sont soumis aux mêmes normes juridiques sous le contrôle d'une justice indépendante et impartiale.¹¹⁹» Aujourd'hui, ce débat porte principalement sur la cohérence de la législation sur la nationalité, la place et le rôle des collectivités locales dans la détermination de la nationalité, la nationalité multiple des sénégalais et l'éradication de l'apatridie dans le pays.

5.1 Cohérence de la législation sur la nationalité

Le moins que l'on puisse dire de la législation sénégalaise actuelle est qu'elle est éparpillée et peu cohérente.

L'éparpillement tient au fait que les normes et principes relatifs à la nationalité sénégalaise se retrouvent dans une multitude de textes législatifs et réglementaires. Il s'agit, notamment, de :

- la loi no 61-10 du 7 mars 1961 modifiée et complétée à plusieurs reprises;
- la loi no 72-61 du 12 juin 1972 portant Code de la famille, particulièrement son Chapitre IV relatif à l'état-civil;
- la loi no 2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs;
- la loi no 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales;
- la loi no 2014-26 du 3 novembre 2014 abrogeant et remplaçant la loi no 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire;
- le décret no 72-636 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village, modifié par le décret no 96-228 du 22 mars 1996;
- le décret no 86-761 du 30 juin 1986 fixant le statut des délégués de quartier dans les communes du Sénégal;

¹¹⁹ Voir le préambule de la loi no 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal.

- le décret no 2011-2072 du 29 décembre 2011 portant statut et émoluments du Chef de village;
- la circulaire no 00344 MJ/DACS du 12 janvier 2017 portant organisation des audiences foraines d'état civil.

A cet éparpillement normatif se greffent aussi des problèmes de définitions, des contradictions entre documents aux conséquences juridiques importantes. Par exemple, la loi sur la nationalité utilise l'expression d'« enfant mineur», le Code de la famille considère un enfant comme une personne âgée de moins de 16 ans, alors que la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant définit ce dernier comme une personne âgée de moins de 18 ans¹²⁰. La confusion règne aussi au niveau des procédures légales : les procédures relatives aux audiences foraines d'état civil ne sont pas les mêmes que pour celles relatives aux audiences foraines normales, etc.

On gagnerait donc à s'engager dans un vrai processus de codification du droit de la nationalité afin de consolider et harmoniser ce droit en présentant les règles en vigueur de manière claire, cohérente et accessible. Un tel Code de la nationalité proposerait une nouvelle architecture, une rédaction simplifiée et une meilleure articulation entre les dispositions relatives à la nationalité sénégalaise. Une telle refonte prendrait aussi en charge les soucis de clarté et d'intelligibilité du droit de la nationale au Sénégal, préciserait les champs d'application de la loi et séparerait clairement les dispositions de formes et de procédure tout en respectant la hiérarchie des normes. Elle permettrait enfin d'harmoniser les définitions des termes avec celles des instruments juridiques ratifiés par le Sénégal.

C'était exactement l'un des objectifs du projet de réforme des droits de l'enfant sous la forme d'un Code de l'enfant. Ce texte marquait la volonté de l'État sénégalais¹²¹ de se mettre en conformité avec l'esprit et la lettre de l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant qui prévoit le droit de tout enfant « d'acquérir une nationalité¹²² » qui est « la nationalité de l'état sur le territoire duquel il est né si, au moment de sa naissance, il ne peut prétendre à la nationalité d'aucun autre État conformément à ses lois¹²³. » L'article 8 du projet de Code de l'enfant règle, en effet, la question en posant, non seulement le principe du droit de tout enfant a un nom, une famille et une nationalité¹²⁴, mais également « le droit d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel il est né si, au moment de sa naissance, il ne peut prétendre à la nationalité d'aucun autre État¹²⁵. »

Si l'idée de réforme du Code de la nationalité se concrétise, elle prendrait surement en charge toutes ces questions que le projet de Code de l'enfant a été obligé de gérer faute d'un texte fédérateur sur les questions liées à la nationalité des personnes au Sénégal.

¹²⁰ Voir l'article 2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

¹²¹ Voir notamment l'article 8 du Projet de Code de l'enfant.

¹²² Voir l'article 6 alinéa 3 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

¹²³ Voir l'article 6 alinéa 4 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

¹²⁴ Voir l'article 8 alinéa 1^{er} du Projet de Code de l'enfant.

¹²⁵ Voir l'article 8 alinéa 3 du Projet de Code de l'enfant.

5.2 Quels place et rôle pour les collectivités locales dans le processus de détermination de la nationalité?

L'examen de la brûlante question de la gestion de l'état civil nous a montré combien important était le rôle des collectivités locales dans l'enregistrement des faits d'état civil et dans leur conservation.

Paradoxalement, cet acteur clef est royalement ignoré dans la loi sur la nationalité alors qu'il est, en tant que détenteur des éléments de preuve (acte de naissance, certificat de mariage, etc.) devant être fournis à l'appui de toute demande, au cœur du processus d'octroi de la nationalité. Par exemple, au lieu de concentrer les enquêtes prévues dans le cadre du processus de naturalisation entre les mains d'une administration aux ordres du parti au pouvoir et parfois corrompue, on aurait pu permettre à l'administration locale, plus proche des étrangers et travaillant étroitement avec eux, notamment dans les secteurs de l'économie et du social, d'apporter la preuve irréfutable de leur intégration effective dans la société sénégalaise. Cela aiderait à minimiser les cas de fraude et donc à faciliter la tâche des pouvoirs publics.

L'existence de telles règles pourrait aussi pousser les villes à initier de vraies politiques de gestion de la diversité sur le territoire communal. Bref, une politique de décentralisation bien pensée peut valablement contribuer à une gestion plus humaine des questions de nationalité pourvu, toutefois, que l'État central abandonne cette centralisation des politiques publiques relatives à la nationalité et mette en place des procédures permettant aux autorités locales de jouer pleinement leur rôle dans cet effort national de participation à l'intégration continentale.

5.3 L'introduction de la double nationalité au Sénégal?

Comme indiqué plus haut, le Sénégal, du fait de sa position géographique, est un pays qui s'est, en partie, construit à travers la migration et est devenu, avec le temps, « le foyer d'une importante diaspora active (un peu partout dans le) monde. ¹²⁶» En l'absence de statistiques récentes¹²⁷, celles de 2013 estiment le nombre de Sénégalais établis à l'étranger à 533.000. La moitié (50%) de cette population vit en Europe, alors que le reste est installé en Afrique (47%) et aux Amériques (3%). La diaspora sénégalaise est majoritairement jeune, et la tranche d'âge 25-29 ans constitue 20% de cet effectif¹²⁸.

Cette diaspora a contribué en 2017 à hauteur de 12% au produit intérieur brut (PIB) du pays avec un montant de 2.220 millions de dollars américains faisant ainsi du Sénégal le 4^e pays récepteur de flux financiers officiel en provenance de ses ressortissants résidant à l'étranger. Elle contribue également, par le sport et l'art, au rayonnement de l'image du Sénégal dans le monde, renvoyant ainsi l'image que l'Union africaine a d'elle, à savoir « un segment décisif (...) pouvant constituer un soutien puissant et permanent dans le partenariat que l'Afrique voudrait voir instaurer avec les pays industrialisés¹²⁹. »

¹²⁶ Voir l'étude de l'ANSD sur la Migration au Sénégal : profil migratoire 2018, page 11.

¹²⁷ Les résultats de l'étude, en cours de réalisation par le Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur, sur diaspora sénégalaise sont attendus pour le mois de juillet.

¹²⁸ Voir l'étude de l'ANSD sur la Migration au Sénégal : profil migratoire 2018, 42.

¹²⁹ Voir Afrique, notre destin commun, Document d'orientation de l'Union africaine, mai 2004, page 25.

Cette situation explique, sans doute, pourquoi les autorités sénégalaises n'ont jamais essayé d'appliquer rigoureusement les dispositions de la Loi sur la nationalité relative à l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère par un sénégalais ou celle concernant l'incompatibilité entre la nationalité sénégalaise acquise et le maintien d'une autre allégeance. C'est particulièrement le cas avec les sportifs qui, à tour de bras, continuent de se voir octroyer la nationalité sans remplir les conditions de résidence¹³⁰ ou d'allégeance totale au Sénégal¹³¹. De tels procédés, non seulement violent les engagements internationaux du Sénégal et fragilisent l'édifice établi par la loi, mais en plus rendent improbable toute intervention du juge pour sécuriser le droit à la nationalité. D'où la nécessité d'une réforme de la loi.

Il est vrai également que la mise en œuvre de ces normes est rendue difficile par l'imprécision de leurs termes. Comme l'a note un acteur politique au sujet de l'acquisition de la nationalité sénégalaise par un étranger, « le Code de la nationalité n'ayant pas prévu de disposition entraînant une perte automatique de la nationalité étrangère, on est effectivement dans une situation de double nationalité qui n'est pas formellement et expressément interdite¹³². »

Une polémique a même éclaté en 2016 au sujet d'une possible double nationalité de l'ancien Président Abdoulaye WADE qui n'aurait pas renoncé en 1960 à sa nationalité française. L'intéressé s'en est expliqué dans une missive publiée par les médias sénégalais dans laquelle il n'a pas nié sa nationalité française, mais a précisé qu'il se trouvait en France à la date de l'indépendance du Sénégal « pour les besoins de l'agrégation à laquelle il se présentait pour la première fois en qualité de français. »

Il a rappelé que l'ancien président Léopold Sédar Senghor n'a aussi jamais perdu la nationalité française « même lorsqu'il était président du Sénégal », il a affirmé que ce dernier a, « jusqu'à la fin de sa vie, (celui-ci), bénéficié de sa pension de fonctionnaire français (professeur) et celle d'ancien député au Palais Bourbon. » L'ancien président a terminé son message en affirmant, de manière sibylline, que « l'histoire du Sénégal est trop complexe pour être simplifiée en quelques mots et le restera tant que ses enfants d'avant l'indépendance seront encore vivants¹³³. »

Comme la double nationalité résulte toujours d'une situation de fait et non d'une construction juridique, l'État sénégalais gagnerait à clore ce sempiternel débat sur la double nationalité en promouvant sa propre pratique de la situation en règle de droit.

¹³⁰ C'est le cas des deux nouveaux meneurs de l'équipe nationale du Sénégal de basket, Clewin Hannah et Pierra Henry tous de nationalité américaine, vivant respectivement aux États Unis et en Espagne qui viennent d'obtenir la nationalité sénégalaise en janvier 2021. Voir la Dépêche de l'Agence de presse sénégalaise : « Un meneur américain pour renforcer le jeu des lions du basket » reprise dans <https://wiwsport.com/2021/01/29/un-meneur-americain-pour-renforcer-le-jeu-des-lions-du-basket/> consulté le 15 mars 2021.

¹³¹ Voir pour ce qui concerne les footballeurs sénégalais évoluant en Europe, John Attisso : « Trois binationaux dans la prochaine liste d'Aliou Cissé? » in <https://www.africatopsports.com/2021/03/10/elim-can-2021-trois-binationaux-dans-la-prochaine-liste-daliou-cisse/#:~:text=Le%20S%C3%A9n%C3%A9gal%20pourrait%20enregistrer%20,d%C3%A9j%C3%A0%20qualifi%C3%A9%20pour%20la%20comp%C3%A9tition>. Consulté le 15 mars 2021.

¹³² Voir Serigne Mbaye THIAM, « *la nationalité exclusive du candidat à la présidence de la république : une question posée et à résoudre*. » article publié le 16 septembre 2016 in https://www.dakaractu.com/La-nationalite-exclusive-du-candidat-a-la-presidence-de-la-Republique-Une-question-posee-et-a-resoudre-Par-Serigne-Mbaye_al18349.html consulté le 15 mars 2021.

¹³³ Voir « Ce que Wade pense de la nationalité des présidents du Sénégal » article publié le 13 février 2016 in https://www.seneweb.com/news/Politique/ce-que-wade-pense-de-la-nationalite-des-_n_174264.html consulté le 21 mai 2021.

5.3 La prise de conscience du phénomène d'apatridie au Sénégal

Les nombreux dysfonctionnements de l'état civil décrits plus haut ont aussi, dans l'histoire récente du Sénégal, été amplifiés par les crises que le Sénégal a connues dans ses parties méridionale et septentrionale et le phénomène des enfants talibés¹³⁴ qui ont révélé au grand jour l'existence dans le pays de personnes qui avaient de la difficulté à se prévaloir de la nationalité sénégalaise.

5.3.1 La situation en Casamance

En Casamance, le sentiment d'abandon de la communauté diola dans le sud-ouest du pays, confrontée à des problèmes d'infrastructures et à des conflits fonciers les opposant aux habitants venus du nord du pays, a été le déclencheur, en décembre 1982, de manifestations dans la capitale régionale de la région de Casamance qui ont été sévèrement réprimées par les services de sécurité. Le procès des manifestants, en début décembre 1983 dans ville de Ziguinchor, suivi de manifestations et de la mort, le 6 décembre 1983, de trois gendarmes sénégalais qui tentaient de mettre un terme à une réunion clandestine dans le village de Diabir, a été le point de départ d'un mouvement indépendantiste dirigé par le Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance (MFDC) qui continue encore de revendiquer la séparation de cette région méridionale du reste du Sénégal¹³⁵.

Près de 40 ans après le déclenchement des hostilités, le bilan humain est difficile à établir du fait du refus des belligérants de communiquer sur leurs pertes. Les estimations provenant d'autres sources font état de près de 4,000 morts civiles et militaires¹³⁶, 825 personnes victimes de mines¹³⁷, 60,000 personnes déplacées internes, 13,000 réfugiés en Guinée Bissau et en Gambie et 231 villages abandonnés¹³⁸. L'impact d'une telle situation sur l'état civil a été considérable : destruction de registres d'état civil, impossibilité pour les tribunaux de remplir leurs fonctions régaliennes en matière d'état civil, etc.

Les personnes déplacées ont, pour la plupart, non seulement perdu leurs documents d'identification au cours de leur fuite, mais en plus, éprouvent, à leur retour dans leurs villages, toutes les difficultés pour se faire confectionner de nouvelles pièces du fait de l'incendie des registres d'état civil. Nombre de naissances d'enfants de sénégalais réfugiés en Guinée Bissau et en Gambie n'ont pas non plus pu être enregistrées du fait de l'absence dans

¹³⁴ Selon une étude de l'Université Gaston berger de Saint-Louis, Les nouveaux-talibés mendiants : genèse et persistance d'une pathologie sociale, 2014-215, page 4, « il s'agit de ces garçons partout présents dans les villes, à toutes les heures et par tous temps, expression du dénuement le plus complet et d'une mendicité forcenée. Maisons, feux rouges, carrefours, stations à essence, arrêts de transport en commun, plage, devantures de restaurants, portes des voitures, marchés, universités, trottoirs (...) ils sont partout, seuls ou par petites bandes, s'accompagnant de formules de prières des milliers de fois répétées et d'écuelles recyclées. »

¹³⁵ Voir sur la question, Séverine AWENENGO-DALBERTO « *Le conflit casamançais. Matrice, émergence et évolutions* » in Revista de Politica Internationala, 2008, pages 116-145.

¹³⁶ Voir « *le conflit casamançais, un fardeau politique et sécuritaire pour l'état sénégalais* » in Le Monde Afrique daté du 20 juillet 2020.

¹³⁷ Voir l'article « des victimes sénégalaises des mines en Casamance bénéficient de l'expérience de Bissau » de la Voix de l'Amérique date du 21 juillet 2017, <https://www.voaafrique.com/a/des-victimes-senegalaises-des-mines-en-casamance-beneficient-de-l-experiance-de-bissau/3953386.html#:~:text=Un%20total%20de%20826%20victimes,un%20ou%20deux%20membres%20inf%C3%A9rieurs>. Consulté le 21 mai 2021.

¹³⁸ Voir sur la question, Séverine AWENENGO-DALBERTO « *Le conflit casamançais. Matrice, émergence et évolutions* » in Revista de Politica Internationala, 2008, pages 116-145.

le pays d'accueil de structures administratives. Les parents, de retour au Sénégal, évitent de les enregistrer de peur d'être indexés comme des membres du mouvement rebelle¹³⁹.

Beaucoup de ressortissants de la Casamance éprouvent, aujourd'hui, d'énormes difficultés pour obtenir des actes d'état civil pour eux-mêmes et leurs familles.

5.3.2 *Les réfugiés mauritaniens au Sénégal*

En 1989, à la suite d'un différend frontalier entre la Mauritanie et le Sénégal qui a vite dégénéré en violences intercommunautaires, plus de 60,000 Mauritaniens, d'origine Haal Pular pour la plupart, ont été déportés par les autorités mauritaniennes vers le Mali et le Sénégal. Ce conflit, qui a servi de prétexte à une vaste épuration ethnique en Mauritanie, avait, semble-t-il pour objectifs de débarrasser l'administration de tous les militants de la cause des noirs en Mauritanie et de permettre à l'élite maure d'accaparer les riches terres du fleuve Sénégal. Dépossédés de tout, y compris de leurs papiers d'identité, ils ont trouvé, pour la plupart, refuge sur la rive gauche du fleuve dans des camps établis sur le territoire sénégalais à partir desquels le combat pour la survie et le retour a été organisé.

Près de 30 ans après, ils sont encore quelques 14,000 à vivre dans des camps au Sénégal¹⁴⁰ car la majorité de ceux qui sont retournés en Mauritanie dans le cadre des opérations de rapatriement organisées par le HCR¹⁴¹ n'ont pas été totalement rétablis dans leurs droits. Il semblerait que, depuis 2016, les autorités sénégalaises n'acceptent plus de renouveler leurs documents d'identité de réfugiés.¹⁴² Ils sont, pour ainsi dire, devenus des « réfugiés-apatrides.¹⁴³ » Parmi eux, certains souhaiteraient maintenant s'installer définitivement au Sénégal et obtenir la nationalité sénégalaise. Mais cela ne sera possible que si l'État sénégalais remplit la promesse qu'il avait faite, en 2019, de délivrer aux réfugiés établis sur son territoire et nés en Mauritanie des documents administratifs tenant lieu d'actes de naissance¹⁴⁴. Pour les autres, qui souhaitent retourner chez eux en Mauritanie, l'octroi de la nationalité n'est pas une solution intermédiaire étant donné que la nationalité sénégalaise est incompatible avec toute autre allégeance. Il faut simplement espérer une évolution de la position des dirigeants mauritaniens à leur égard pour obtenir un déblocage dans leur situation juridique.

5.3.3 *L'état civil des enfants talibés*

Pays musulman et important centre d'études islamiques, le Sénégal attire énormément d'enfants venant étudier dans les écoles coraniques traditionnelles connues sous le nom de « daara » et dont la moitié est originaire des pays de la région¹⁴⁵. Ce sont, en général, des

¹³⁹ Voir l'étude de Bronwen Manby, La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'ouest, une étude pour le compte du HCR et de l'OIM, juin 2015, pages 66 et 67.

¹⁴⁰ Voir, ANSD et OIM, Migration au Sénégal: Profil migratoire 2018, page 34.

¹⁴¹ Selon le UNHCR, « grâce à l'Accord tripartite signé en Novembre 2007 entre le Gouvernement du Sénégal, la Mauritanie et le HCR, 25.436 réfugiés mauritaniens sont volontairement rentrés dans leur pays d'origine, dans la dignité et la sécurité. » Voir Soumission du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Examen Périodique Universel, Sénégal.

¹⁴² Selon Aldiouma Sissoko cité par le journaliste Martin Mateso de la rédaction Afrique de France Télévisions. Voir https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/politique-africaine/deportes-negro-mauritaniens-nous-sommes-les-palestiniens-de-lafrique_3055355.html consulté le 21 mai 2021.

¹⁴³ Aldiouma Sissoko *dixit*.

¹⁴⁴ Voir le rapport du HCR Segment de Haut Niveau sur l'apatridie Résultats et faits marquants, octobre 2019, page 72.

¹⁴⁵ Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali et Niger.

enfants confiés à des maîtres coraniques pour recevoir une éducation religieuse, mais ces derniers n'hésitent pas souvent à les exploiter en les envoyant mendier dans les rues. Un rapport daté de 2014 a révélé que la mendicité des enfants rapportait annuellement aux propriétaires des écoles coraniques de la région de Dakar qui regroupe près de la moitié des citoyens du pays, plus de 5 milliards de francs CFA (environ 10 millions de dollars américains).¹⁴⁶ Un nombre important de ces enfants ne sont souvent pas déclarés à leur naissance par leurs parents ou se déplacent sans documents attestant de leur identité ou nationalité.

Sans documents appropriés, il est difficile de tirer les enfants des Fourches caudines de ces groupes mafieux car l'obtention auprès des tribunaux la délivrance d'une ordonnance de garde nécessite la possession par l'enfant d'un extrait de naissance ou d'un document d'identité¹⁴⁷. La Stratégie nationale de protection de l'enfant (SNPE), en tant que cadre de référence pour la mise en place d'un système intégré de protection de l'enfant conforme aux standards internationaux et de promotion de changement de comportement favorable au respect des droits de l'enfant au Sénégal, pourrait contribuer, avec l'adoption d'un Code de l'enfant¹⁴⁸, à l'éradication de l'apatridie dans le pays.

5.3.4 Mesures pour la prévention et l'éradication de l'apatridie

Le Sénégal s'est joint aux autres pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour adopter la Déclaration d'Abidjan sur l'éradication de l'apatridie¹⁴⁹, en appuie à la campagne mondiale du HCR pour mettre fin à l'apatridie d'ici 2024.

Depuis la rencontre d'Abidjan (Côte d'Ivoire) de la CEDEAO sur l'apatridie, l'engagement des autorités politiques en vue de l'éradication de l'apatridie au Sénégal n'a pas faibli. Lors de la réunion du segment mondial de Haut niveau sur l'apatridie, tenue en octobre 2019 à Genève, le Sénégal s'est engagé à :

- i. Adopter officiellement un Plan d'actions national de lutte contre l'apatridie;
- ii. Parachever l'enregistrement des faits d'état civil des réfugiés nés au Sénégal et éligibles à la nationalité sénégalaise;
- iii. Mettre en place un cadre normatif, institutionnel et opérationnel de détermination du statut d'apatridie;
- iv. Délivrer des actes documents administratifs tenant lieu d'actes de naissance aux réfugiés nés hors du Sénégal

¹⁴⁶ Voir le quotidien La Croix Africa datée du 25 mars 2021 : « Au Sénégal, l'épineuse question de la mendicité des talibés. »

¹⁴⁷ Voir l'étude de Bronwen Manby, La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'ouest, une étude pour le compte du HCR et de l'OIM, juin 2015, page 90.

¹⁴⁸ Voir les articles 7 (droit à l'enregistrement à l'état civil) et 8 (droit à une identité et une nationalité) de l'Avant-projet de loi d'orientation portant Code de l'enfant du Groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de Code de l'enfant, mars 2015.

¹⁴⁹ Adoptée le 25 février 2015 par les États membres de la CEDEAO pour appuyer la campagne globale de l'UNHCR pour mettre fin à l'apatridie en 2024.

Un projet de loi relatif au statut d'apatridie a été adopté en Conseil des ministres et envoyé au Parlement pour adoption définitive¹⁵⁰ et le projet de plan d'actions national a été élaboré et validé par les acteurs intéressés¹⁵¹.

Le plan d'action national vise, entre autres à :

- assurer l'enregistrement de toutes les naissances pour prévenir l'apatridie;
- améliorer les données quantitatives et qualitatives sur les populations apatrides ou à risque d'apatridie;
- sensibiliser, informer, communiquer et former les populations et les autres acteurs concernés sur l'apatridie et les moyens d'y mettre un terme;
- Soutenir l'adoption d'un instrument juridique africain sur le droit à la nationalité et amener la CEDEAO à mettre en œuvre les mesures contenues dans la Déclaration.

S'agissant du projet de loi relatif au statut d'apatridie, son contenu n'a pas encore été rendu public mais les informations obtenues donnent à penser que les autorités nationales envisagent de créer un statut d'apatride à côté de celui de réfugié. Si tel est le cas, ce serait un vrai recul par rapport aux engagements souscrits dans le cadre des actions visant l'éradication de l'apatridie car personne ne souhaiterait avoir un statut permanent d'apatride. L'apatridie doit toujours être statut transitoire vers l'obtention d'une véritable nationalité.

6. Conclusion

Soixante ans après son entrée en vigueur, la loi sur la nationalité, que nombre d'experts considéraient comme l'exemple à suivre dans un contexte où l'état civil présentait de nombreuses lacunes¹⁵², a sûrement besoin d'être sérieusement « secoué ». A la fois pour en faire un vrai droit de la personne humaine et combler les nombreuses omissions de ses rédacteurs. Par exemple, il n'existe pas en droit sénégalais de possibilité de réintégration dans la nationalité sénégalaise, c'est-à-dire de permettre à un sénégalais « ayant perdu (sa) nationalité de la retrouver, à la suite de la disparition de la situation qui avait entraîné initialement cette perte¹⁵³ ». La loi devrait aussi prendre plus sérieusement en compte la problématique de l'apatridie, à trois ans de la fin de la campagne globale pour l'éradication du phénomène, particulièrement la présomption de nationalité jusqu'à preuve du contraire pour tous les enfants trouvés, et pour ceux nés au Sénégal qui ne peuvent pas acquérir la nationalité d'un parent.

L'adoption prochaine d'un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à des aspects spécifiques du droit à la nationalité et à l'éradication de l'apatridie va sûrement influencer le contenu de la loi sénégalaise par une prise en charge plus effective de situations propres à l'Afrique qui n'avaient pas encore été prises en

¹⁵⁰ Voir le Communiqué du Conseil des ministres du 9 septembre 2020 in

<https://www.sec.gouv.sn/actualite/C3%A9conseil-des-ministres-du-09-septembre-2020>

¹⁵¹ Une réunion de validation du Plan d'action national a eu lieu les 25 et 26 mai 2021 à Saly. Khady NDOYE, « Éradication de l'apatridie : Le Sénégal se fixe un délai » Seneweb.com, consulté le 26 mai 2021 https://www.seneweb.com/news/Politique/eradicacion-de-l-rsquo-apatridie-le-sene_n_348133.html

¹⁵² Voir Alexandre ZATZEPINE, Le droit de la nationalité des républiques francophones d'Afrique et de Madagascar, LGDG 1963, page 26.

¹⁵³ Voir Jean Salmon, éditeur, Dictionnaire de droit international public, Bruylant/AUF, 2001, page 26.

considération par le droit international. Ce texte, élaboré par des experts africains à l'initiative de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, a beaucoup innové sur la question de l'apatridie qu'il a d'ailleurs redéfinie¹⁵⁴ afin que les états africains puissent pleinement prendre en charge nombre de situations qui sont spécifiques au continent, comme les populations nomades, les communautés frontalières et la succession d'état en cas de redéfinition des frontières héritées de la colonisation ou de séparation d'état¹⁵⁵. On espère également que des efforts seront déployés par les autorités nationales pour associer plus étroitement les autorités locales dans la réflexion sur les changements à apporter au droit national de la nationalité dans une perspective de vraie décolonisation de droit afin qu'il puisse contribuer à un raffermissement des liens entre les africains.

¹⁵⁴ D'après le projet de Protocole l'apatride est « une personne qu'aucun État ne considère comme son national par application de sa législation, y compris la personne dont la nationalité ne peut être établie »

¹⁵⁵ Comme la séparation de l'Érythrée de l'Éthiopie ou encore du Soudan du Sud du Soudan.

