



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES EN AFRIQUE ET PASSEPORT CONTINENTAL : VERS UNE AFRIQUE INTÉGRÉE ET EN PAIX ?

par **Félicité Jessica RANOHEFY**

(ranohefy.and@gmail.com)

Félicité Jessica RANOHEFY a un Master en gestion de conflits et droit humanitaire de même qu'un Master en droit des affaires internationales. Elle a une expertise en Gestion de conflits (de la prévention aux situations post-conflits), actions humanitaires, droit humanitaire international, gestion de catastrophes. Elle se spécialise sur l'Union Africaine.

Publications :

- « Construire la paix sur le terrain, Analyse des violences de genre au Japon », Note d'analyse, mars 2012.
- « Comprendre l'importance de l'approche interculturelle en contexte humanitaire », Mémoire de spécialisation, Juin 2012.
- « Rapport de l'Union africaine sur la Citoyenneté en Afrique ; Prévenir l'apatridie, Prévenir les conflits », Rapport du Département des Affaires politiques, Division des Affaires humanitaires, Octobre 2012.
- « L'Union africaine : défis et alternatives, dix ans après », Rapport de stage de Master II Janvier 2013.

RÉSUMÉ

En cette année où l'Union africaine célèbre le cinquantième de son illustre ancêtre, l'OUA, avec comme fer de lance la Renaissance panafricaine, il est pertinent de revenir aux sources de sa création. Où en est l'intégration prônée par les pères fondateurs de l'Organisation ? Où en est cette volonté d'une « Afrique intégrée » fixée comme un des objectifs fondamentaux de l'Union africaine ? Il convient en effet de discuter de l'intégration des peuples d'Afrique, cinquante ans après la naissance de l'institution chargée de promouvoir l'unité du continent. Il s'agit ici d'évoquer la dimension humaine d'une organisation d'abord perçue comme une union politique, et à moindre mesure, économique.

Mots clefs : Passeport africain, libre circulation, paix, développement économique, intégration régionale.

Intégration : dans le cadre du présent article, nous ferons référence à l'intégration comme le processus ethnologique qui permet à une personne ou à un groupe de personnes, de se rapprocher et de devenir membre d'un autre groupe plus vaste par l'adoption de ses valeurs et des normes de son système social. Elle se distingue de l'assimilation qui tend à faire disparaître toute spécificité culturelle¹.

Libre circulation : la notion de libre circulation est évoquée dans l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans de nombreux textes internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'article 12 de la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples y attache un certain nombre de prérogatives dont le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. La libre circulation recouvre également le droit pour toute personne, victime de persécution, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger. Enfin, le principe interdit les expulsions forcées et massives, notamment celles visant les groupes nationaux, raciaux, ethniques ou religieux.

Effectivité : dans le cadre du présent article, la notion d'effectivité renvoie à celle retenue en théorie du droit. Elle désigne ainsi la capacité d'un droit à produire l'ensemble des finalités qu'il poursuit.

Introduction : L'instauration d'une paix durable en Afrique passe par l'intégration des peuples à la démarche d'unité promue par l'Union africaine. Le passeport africain qui parachèvera une liberté effective de circulation des personnes au sein du continent

représente un des éléments de cette intégration. Enoncé comme un des objectifs fondamentaux de l'Union dès le début des années 1990, ce principe est depuis, plus ou moins appliqué au sein des Communautés économiques régionales. Ce succès à demi-teinte amène à réfléchir sur les enjeux d'une plus grande mobilité des Africains en Afrique. Pour qu'un tel principe contribue à la paix, l'Union africaine doit s'attaquer à de nombreux défis qui rendent incertain l'aboutissement du projet de passeport africain.

Parmi les chantiers entamés pour renforcer l'intégration, figurent le principe de la libre circulation des personnes à travers le continent, puis la mise en place progressive d'un passeport africain. Cette liberté de circulation recouvre « *le droit de partir et de revenir pour tous les ressortissants des Etats membres* ». Elle oblige les Etats à préserver le « *droit absolu de retourner dans leurs pays d'origine* »² pour les nationaux et les résidents. La démarche de l'Union africaine, s'inscrit plus largement dans une politique globale de lutte contre les expulsions massives de population. Afin que cette libre circulation soit effective, les pays africains sont appelés à assouplir les contrôles aux frontières et les conditions d'octroi de visas pour les ressortissants des Etats membres. Ce projet, louable, appelle néanmoins à la vigilance. En effet, s'il semble certain qu'une libre circulation des personnes aura des impacts positifs sur le développement de la région, on peut légitimement émettre un certain nombre de réserves. La présente réflexion porte sur les enjeux de la libre circulation des personnes en Afrique, sur les opportunités qu'elle ouvre mais aussi sur les risques qu'elle présente pour l'instauration d'une paix durable sur le continent. Elle se décompose en quatre parties. La première retrace l'historique du projet, la deuxième dresse un état de la question au niveau des CER³, la troisième porte sur les enjeux de la question. La dernière partie présente quelques recommandations pour l'Union africaine.

LE PASSEPORT AFRICAIN, LA LONGUE MARCHÉ VERS L'INTÉGRATION EN AFRIQUE

Le principe de libre circulation des personnes au sein des Etats membres n'est pas une idée nouvelle. Enoncé de façon claire dans le Traité d'Abuja de 1991⁴ instituant la Communauté économique africaine, il est réaffirmé comme un moyen d'accélérer

2. Source : Concept Note « African Union Framework on Facilitation of free movement of persons in Africa », Department of Political Affairs, July 2012

3. Communautés économiques régionales

4. Article 4 (2) (i) prévoit la suppression progressive, entre Etats membres, « des obstacles à la libre circulation des

1. <http://www.toupie.org>

l'intégration à la base des peuples africains dans la Vision de l'Union africaine. La promotion de la libre circulation des personnes figure également dans le Plan stratégique 2014-2017 de la Commission de l'Union africaine. Au-delà de ces fondements textuels, de nombreuses initiatives ont été menées depuis le début des années 2000 en faveur de la mise en place d'un passeport africain. Ainsi, la première conférence ayant réuni des intellectuels africains et la Diaspora, en 2004, a encouragé l'Union africaine à promouvoir le concept d'une citoyenneté africaine et à mettre en place un passeport africain. La décision la plus notable va émaner du Conseil exécutif en 2005⁵ exhortant les Etats membres à faciliter la libre circulation des personnes en Afrique et à mettre en place un passeport diplomatique africain, qui devra ensuite être généralisé à l'ensemble des citoyens. Depuis, la délivrance d'un tel passeport a été rendue effective, sous l'égide de l'Union africaine. Bien que ledit document ne soit disponible que pour les fonctionnaires de l'Institution, il s'agit d'une première avancée non négligeable puisqu'il est reconnu par l'ensemble des Etats membres. Ces deux dernières années, les consultations avec les Etats membres et les Communautés économiques régionales se sont multipliées pour la mise en place d'un cadre juridique continental en faveur de la libre circulation des personnes.

Pour l'Union africaine, cette libre circulation représente une liberté individuelle et un droit inaliénable devant être garantis par chaque Etat membre. A l'instar de l'intégration économique traduite par une relative libéralisation des échanges et une certaine harmonisation des normes entre les régions, l'intégration des peuples constitue une étape incontournable dans la réalisation de l'unité africaine. Une plus grande mobilité des citoyens africains à l'intérieur du continent favoriserait la rencontre des communautés et tendrait à créer un sentiment d'appartenance à une seule Nation, tout en s'enrichissant des différences des uns et des autres.

Dans une Afrique où un bon nombre de conflits persistent, où bien souvent l'appartenance ethnique prime, parvenir à créer une cohésion, est primordiale. Pour que l'unité soit réalisée, le lien avec le continent dans son ensemble doit être développé. Au-delà de cette recherche d'une union des peuples, la levée des barrières administratives et politiques qui entravent le droit de circuler librement sur le continent répond à un besoin de se sentir chez soi, où que l'on se trouve. Ce sentiment peut en effet être mis à mal par les restrictions de visas pour les Africains alors que les conditions en sont simplifiées pour les visiteurs britanniques,

français ou autres. On peut citer à titre d'exemple des pays comme le Botswana où un ressortissant africain se voit imposer des heures de tracasseries administratives à l'entrée, alors même que le visa est accordé plus simplement à un citoyen européen. La situation n'aurait pas été étrange, voire choquante, s'il n'avait pas fallu à des touristes moins d'une dizaine de minutes pour avoir le fameux sésame. Il ne s'agit évidemment pas de créer une distinction étranger/non étranger qui serait dangereux et malsain, mais il semble légitime dans ces situations que le régime d'octroi des visas soit identique pour tous. Au risque de créer une discrimination contre certains Etats africains. On peut également noter que certains pays soumettent les ressortissants des Etats membres tels que la République Démocratique du Congo, le Soudan du Sud ou encore l'Algérie - pour ne citer que ceux-là - à un visa bien qu'ils soient porteurs d'un passeport diplomatique. Dans le même sens, on pense également à l'exclusion des citoyens malgaches ou angolais de la dispense de visa mise en place par la SADC⁶ au sein de la région alors même que les deux pays en sont membres. Ce dernier constat amène d'ailleurs à se pencher sur l'avancée de la question au sein des différentes CER.

LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AU SEIN DES CER, ENTRE EFFECTIVITÉ ET VRAIS BLOCAGES

Si la mise en œuvre du principe de libre circulation des personnes au niveau continental n'en est qu'à ses balbutiements, son développement au sein des CER remonte à une dizaine d'années. Aujourd'hui, la CEDEAO⁷ notamment fait figure d'exemple. En effet, le Protocole de la CEDEAO⁸ sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement prévoit une dispense de visa et de carte de séjour pour tous les ressortissants des Etats membres de la Communauté. Ainsi, les citoyens sont libres de se déplacer, de résider, d'exercer une activité professionnelle au sein de l'espace CEDEAO. Mieux encore, le passeport CEDEAO existe depuis décembre 2000. Même si des écueils existent, les avancées pour rendre effective la libre circulation des personnes sont notables en Afrique de l'Ouest. Néanmoins, si les avancées sont notables pour cette région, le système n'est pas encore parvenu à endiguer les flux d'expulsions forcées. Encore en 2012, la Guinée expulsait de son territoire une vingtaine de résidents maliens, sur des fondements juridiques discutables. Au niveau des autres

personnes (...) ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement»

5. Décision EX.CL/Dec.211(VII)

6. Southern African Development Community / Communauté de développement d'Afrique australe

7. Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

8. Protocole A/P1/5/79

CER, la CAE⁹ dispose elle aussi d'un passeport permettant des entrées et sorties multiples pendant une période de six mois pour tous les ressortissants. Pour le reste, comme la COMESA¹⁰ ou la CEEAC¹¹, bien que les visas soient accordés avec plus de flexibilité aux citoyens de la communauté, les barrières sont encore nombreuses. A titre d'exemple, au sein de la CEEAC, certains Etats membres comme la Guinée Equatoriale, Sao Tomé et Principe, soumettent l'entrée sur leurs territoires à l'obtention d'un visa¹². Par ailleurs, au sein de la CEMAC certains pays comme le Gabon ou la Guinée équatoriale soumettent les ressortissants des autres Etats de la communauté à des visas d'entrée. Au niveau de l'UMA¹³, les textes visant la libre circulation sont inexistant, la Tunisie étant la seule à autoriser l'accès à son territoire sans condition de visa aux ressortissants des autres Etats.

L'application du principe de libre circulation au sein des CER est loin d'être effective. Il existe des disparités entre les différentes régions qui peuvent laisser craindre que le projet de passeport africain n'aboutisse jamais. En effet, comme il a été souligné plus haut, seule la CEDEAO peut aujourd'hui prétendre à une certaine effectivité du principe. Le retard accusé par les autres régions témoigne de la complexité de la question et des réticences fortes de certains Etats à autoriser une telle mesure. Les raisons invoquées résident souvent dans la crainte pour la sécurité. On peut aussi deviner derrière ces positions des problèmes politiques entre Etats membres qui empêchent cette intégration au niveau régional et mettent à mal la viabilité du projet au niveau continental. Enfin, la libéralisation de la circulation des personnes oblige d'une certaine manière les Etats à consentir un abandon de souveraineté. Ces divergences au niveau des communautés régionales amènent à s'interroger sur l'opportunité de généraliser, à l'heure actuelle, la libre circulation des personnes sur le continent.

LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES : UN ENJEU MAJEUR POUR L'INTÉGRATION AFRICAINE

L'intégration à tous les niveaux, politique, économique, social et humain, constitue un facteur essentiel pour le développement de l'Union africaine. Elle représente en effet une condition sine qua non pour réaliser

l'objectif d'une Afrique unie. Elle est aussi essentielle pour l'instauration d'une paix durable en Afrique. En effet, une politique de migration commune permettrait d'instaurer une harmonie dans le traitement des flux des populations. La mise en place de normes, de documents de voyage, de structures administratives identiques pour tous conduirait à placer l'ensemble des Etats membres sur un pied d'égalité. En simplifiant la mobilité des Africains sur le continent, on tendrait à accroître le sentiment d'appartenance à un seul pays. Comme le soulignait un des participants à une réunion consultative tenue à Gaborone en décembre 2012, «on veut se sentir chez soi, partout en Afrique»¹⁴. L'ensemble des participants avaient souligné à cette occasion qu'on ne pouvait reprocher aux autres pays de refuser l'accès à leurs territoires quand on nous déniait ce droit sur notre propre continent. Il ne s'agit certes que de positions individuelles mais elles sont révélatrices d'un certain malaise. Il est évident que la libéralisation de la circulation des personnes en Afrique ne résoudra pas tous les problèmes liés à l'identité, tant ils sont complexes. Néanmoins, c'est un élément d'échanges et d'ouverture à la culture de l'autre. Pour que l'Union africaine réalise tous ses buts, il est important que les hommes se rencontrent. Le partage d'idées, de culture, de richesses serait vecteur de paix.

La libéralisation de la circulation des personnes représenterait un vrai bond en avant pour l'Union africaine. Cependant, la situation au niveau des CER conduit à émettre des réserves. L'effectivité du principe de libre circulation est loin d'être acquise au sein des différentes régions. Les positions divergentes des Etats sur la question constituent un frein au développement du projet. En effet, on ne peut pas y voir un simple manque de volonté politique, bien qu'elle n'y soit pas toujours étrangère. Comme il a été dit précédemment, les préoccupations sont d'abord d'ordre sécuritaire. Un rapport du département des Affaires économiques de juillet 2011 révèle ainsi que la crainte de certains Etats membres est de voir se multiplier «les risques liés aux problèmes de falsification et de prolifération d'armes de petit calibre et d'armes légères»¹⁵. En outre, d'autres pays évoquent les inégalités de développement comme une des raisons de leurs hésitations à octroyer un visa à tous les citoyens africains. Ces inquiétudes cristallisées dans les posi-

9. Communauté économique d'Afrique de l'Est

10. Common Market for Eastern and Southern Africa / Marché commun de l'Afrique orientale et australe

11. Communauté économique des Etats d'Afrique centrale

12. Source : Rapport du Département des Affaires économiques sur «La libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux», Avril 2008

13. Union du Maghreb Arabe

14. Réunion consultative de l'UA avec les CER sur la facilitation de la libre circulation des personnes en Afrique, Gaborone, Botswana, 21 au 22 décembre 2012

15. Rapport sur le Suivi de l'application des recommandations de la Quatrième Conférence des ministres africains de l'intégration (COMAI IV), Section sur la libre circulation des personnes, page 34

tions des CER ne manqueront pas d'être renforcées dans un contexte de conflits et d'instabilité. De même, si les réticences sont déjà fortes au niveau des régions, on voit mal comment elles pourraient être résorbées dans un projet à plus grande portée. Dans ce contexte, il serait opportun que l'Union africaine laisse le processus se réaliser au niveau des CER, avant de le porter à plus grande échelle.

LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE GRADUELLE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

Le principe de libre circulation des personnes est un sujet sensible. Sa mise en œuvre nécessite une grande prudence de la part de l'Union africaine, notamment parce que les intérêts divergents des pays risquent d'entraver le processus.

A cet égard, la première recommandation est de mettre l'accent sur les actions menées par les CER pour rendre effective la mobilité des personnes au sein de leurs espaces respectifs. L'Union africaine doit appuyer les efforts entrepris par les CER afin que ces dernières parviennent au même niveau d'intégration. Cela permettra d'envisager une stratégie inter régionale d'abord, continentale ensuite. Le succès de la libre circulation des personnes au niveau régional facilitera son application à l'échelle africaine.

Outre la nécessité de finaliser le projet au niveau des CER, il est également recommandé à l'Union africaine de répondre aux craintes des Etats membres, au niveau sécuritaire notamment, pour espérer emporter leur adhésion. Pour cela, il lui appartient de mobiliser les ressources nécessaires pour harmoniser les structures, mettre en place des systèmes de contrôle efficaces et limiter les risques de dérives. Cela revient à encourager les échanges de bonnes pratiques entre les CER. Cette approche sécuritaire de la question est fondamentale. L'existence d'une politique commune de sécurité ou, à défaut, d'un cadre de concertation et d'échanges en la matière permettrait de jeter les bases d'une circulation libre et effective des populations.

La troisième recommandation se situe au niveau économique. L'Union africaine doit mettre en place toutes les mesures pour que l'intégration économique et politique au niveau sous-régional se réalise, tout en tenant compte de la puissance démographique de chaque Etat ou sous-région. Le but est qu'il n'y ait pas un énorme avantage à aller d'un pays à l'autre et que l'équilibre soit assuré pour ne pas engendrer une dilution de la puissance de chacun par l'effet d'un nivellement par le bas. Les politiques prises en ce sens doivent ainsi être établies proportionnellement à la situation économique de chaque Etat.

Par ailleurs, il est recommandé à l'Union africaine

d'encourager le Etats à lever progressivement les restrictions de visas pour tous les Africains, en commençant par les détenteurs de passeports diplomatiques. Cette tâche peut être confiée aux CER mais aussi à la société civile.

Enfin, l'Union africaine doit mener un travail de réflexion et de médiation sur les réticences des pays à garantir la libre circulation. Il s'agit d'en comprendre les raisons pour réajuster les mesures en fonction de celles-ci et obtenir ainsi une stratégie efficace. Cela permettra à l'Union africaine d'offrir des alternatives aux Etats les plus réfractaires, surtout quand leur position se justifie par des réalités politiques plus complexes¹⁶.

Sans vouloir instaurer de comparaison ni chercher à reproduire à l'identique le système européen, il faut garder en tête que le processus ayant conduit à la libre circulation des personnes sur le territoire européen a pris du temps, il en sera de même pour l'Afrique. Dix ans se sont écoulés¹⁷ avant que les Accords de Schengen qui instaurent un espace de libre circulation des personnes en Europe ne soient effectifs. Par ailleurs, tous les Etats de l'UE ne sont pas parties à la Convention puisque seuls 22 des 27 pays membres y ont adhéré. Cette construction peut servir comme exemple d'une alternative envisageable si l'idée d'un passeport commun à tous les Etats africains venait à ne pas aboutir. Aujourd'hui, le rôle de l'Union africaine est de définir les grandes orientations pour parvenir à une harmonisation des politiques de migration et des régimes de visas au niveau africain. Il lui appartient de fixer les étapes et d'organiser les délibérations entre les différents Etats membres pour parvenir à une intégration effective des peuples.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Département des Affaires économiques (2008), *Libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux*, Publications de l'Union africaine
- Département des Affaires économiques (2011), *Rapport sur le suivi de l'application des recommandations de la COMAI IV*
- Département des Affaires politiques (2012), *African Union framework on facilitation of free movement of persons in Africa*, Concept Note
- Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement (CEDEAO), Dakar (1979)
- African Union Strategic Plan 2014-2017

16. Tensions politiques avec certains pays, conflits quant à la délimitation des frontières...

17. La première Convention sur l'espace Schengen date de 1985 mais elle n'entrera en vigueur qu'en 1995