

La gouvernance migratoire en Afrique

[Migration governance in Africa]

Alfred Ombeni Musimwa

Doctorant (PhD researcher) en Sciences juridiques, Faculté de droit et de criminologie, Université Catholique de Louvain, Belgium

Copyright © 2021 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Africa is committed on the path of free movement of persons; the success of this process depends on its ownership by its member states, but above all on the dynamics within the African subregional and regional economic communities which constitute the pillars of the implementation of the African Economic Community. Examining governance and the challenges of free movement of persons within these communities provides a picture of the challenges facing the African Union in making effective the free movement of persons, the right of residence and establishment throughout the continent. These challenges are of various kinds, including those related to sovereigntist assertions, socio-economic constraints, security concerns, overlapping economic communities, and extra-African migration cooperation. However, these challenges are not fatal, and this contribution opens up avenues for reflection on each of the challenges, as well as the African and global context that is emerging favorable, more than yesterday, to the establishment of free movement in Africa.

KEYWORDS: Africa, Migration, Human Rights, Free movement, Borders, Cooperation, Development.

RESUME: L'Afrique s'est engagée sur la voie de la libre circulation des personnes, le succès de ce processus dépend de son appropriation par ses Etats membres, mais surtout des dynamiques au sein des communautés économiques sous-régionales et régionales africaines qui constituent les piliers de la mise en œuvre de la Communauté économique africaine. Se pencher sur la gouvernance et les défis de la libre circulation des personnes au sein de ces communautés offre l'image des défis qui se posent à l'Union africaine pour rendre effective la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement sur l'ensemble du continent. Ces défis sont des divers ordres, notamment liés à des affirmations souverainistes, aux contraintes socio-économiques, aux préoccupations d'ordre sécuritaire, au chevauchement des communautés économiques, ainsi qu'à la coopération migratoire extra-africaine. Cependant, ces défis ne sont pas fatals, et cette contribution ouvre les pistes de réflexion sur chacun des défis, ainsi que le contexte africain et mondial qui se dessine favorable, plus qu'hier, à l'instauration de la libre circulation en Afrique.

MOTS-CLEFS: Afrique, Migration, Droits humains, Libre circulation, Frontières, Coopération, Développement.

1 INTRODUCTION

Les migrations en Afrique sont antérieures à son découpage colonial et à la construction des Etats africains actuels. La logique de Berlin de 1885 sur laquelle repose les frontières des Etats africains tient au contexte géocolonial que socio-politico-historique du continent. L'érection de plusieurs frontières africaines repose sur le seul critère du pouvoir colonial. La séparation forcée des familles et des administrations coutumières n'a entraîné que des conflits et d'entraves au développement de l'Afrique. Les quelques efforts d'organisation de la libre circulation des personnes entre les colonies ne sont qu'une des preuves d'un mauvais découpage et de cloisonnement des populations entières à l'intérieur des frontières. Dans l'Afrique des Grands

Lacs par exemple, la libre circulation des personnes et le droit de séjour étaient organisés pendant la période coloniale [1]. De même, le découpage colonial de la région Ouest-africaine n'a été qu'une entrave à l'historicité des mobilités humaines au sein et en dehors de cette région. D'ailleurs, dès 1945, le lancement du premier effort de (ré) intégration avec la création du franc CFA dans une union monétaire unique en est l'illustration. Au sortir de la colonisation, le besoin de regroupement est quasi-unanime sur le continent (2). Cependant, les efforts déployés en matière de libre circulation des personnes se sont avérés soit insuffisants, soit moins ambitieux (3). Plus que jamais auparavant, la question de l'organisation et de l'effectivité de la libre circulation des personnes sur le continent se pose et s'impose à l'Afrique (4).

2 LE DROIT ET LE CADRE MIGRATOIRES AFRICAINS

Les migrations africaines peuvent s'étudier à trois niveaux d'intégration de l'Afrique. Le premier est celui des Communautés économiques sous-régionales (ci-après: CESR) (2.1). Le deuxième est celui des Communautés économiques régionales (ci-après: CER) (2.2) sur lesquelles s'appuie la mise en œuvre de la Communauté économique africaine (ci-après: CEA) portée par l'Union africaine (ci-après: UA) (2.3).

2.1 AU NIVEAU DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES SOUS-RÉGIONALES (CESR)

Au total, six organisations intergouvernementales de niveau sous-régional se sont développées en Afrique. L'objectif commun à toutes les CESR est l'intégration économique. Par ailleurs, à l'exception de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), toutes les CESR ont mis un accent sur la libre circulation des personnes au sein de leur espace communautaire. C'est le cas de la Communauté économique des pays des Grands lacs (CEPGL) (2.1.1), de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) (2.1.2), de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA) (2.1.3), de l'Union du fleuve Mano (MRU) (2.1.4) et de la Commission de l'océan indien (COI) (2.1.5).

2.1.1 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES PAYS DES GRANDS LACS (CEPGL)

La CEPGL est créée par la Convention du 20 septembre 1976 entre le Burundi, le Rwanda et la RD Congo. Ces trois Etats ont historiquement en commun d'avoir été administrés par la Belgique. D'ailleurs, dès 1925, les actuels Burundi et Rwanda étaient unis administrativement à l'actuelle RD Congo [2], et formaient une union économique [3]. La CEPGL poursuit entre-autres objectifs « de promouvoir et d'intensifier [...] la circulation des personnes [...] » [4]. A sa création, elle était l'une de plus dynamiques et plus ambitieuses en matière de libre circulation des personnes en Afrique. Dès décembre 1979, le visa fut supprimé en faveur de la carte nationale d'identité comme unique document migratoire entre les zones frontalières congolo-rwandaises. En décembre 1980, un Arrangement relatif à la libre circulation des fonctionnaires met en place la carte spéciale CEPGL, ainsi qu'une carte d'identité communautaire permettant aux fonctionnaires et aux personnes de circuler librement, sans visa. Le même droit à la libre circulation est reconnu à tout détenteur d'une autorisation spéciale de circulation CEPGL.

Cependant, l'instabilité de la sous-région consécutive à l'abattage le 6 avril 1994 au Rwanda de l'avion transportant le président rwandais Juvénal Habyarimana et son homologue burundais Cyprien Ntaryamira, ainsi que le génocide rwandais et les guerres du Congo portant un coup d'arrêt aux activités de la CEPGL. Si la CEPGL a repris timidement ses activités depuis 2004, la libre circulation des personnes au sein de cette Communauté n'a pas retrouvé ni son dynamisme, ni son ambition des années 1970-1990. Elle se trouve aujourd'hui réduite à son strict minimum. Ainsi, muni d'un passeport ou d'une *autorisation spéciale de circulation CEPGL* [5]¹, les ressortissants de chaque Etat membre, y compris les étrangers résidents légaux reçoivent à l'arrivée dans l'autre Etat membre, un visa d'entrée gratuit valable 90 jours. De plus, deux types de documents transfrontaliers ont été mis en place: le jeton de marché et le jeton de visite [6]. Ils sont délivrés aux frontières et valables un jour. Ils permettent une libre circulation des personnes entre les villes voisines des Etats de la CEPGL. Néanmoins, faute de coopération ambitieuse, les migrations irrégulières intra et extracommunautaires y représentent un énorme défi [7].

¹ L'autorisation spéciale de circulation CEPGL est délivrée dans les trois pays à un prix uniforme de 10 dollars américains soit environ 9 euros.

2.1.2 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEMAC)

Instituée par le traité du 16 mars 1994, la CEMAC (qui succéda à l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, elle-même successeuse de l'Union douanière équatoriale) regroupe six Etats: le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.

Le progrès en matière de libre circulation commence dès l'année 2000 avec l'institution d'un passeport CEMAC (Règlement n° 01/00-CEMAC-042-CM-04), suivi de l'adoption en 2005 de l'Acte Additionnel (n° 08/CEMAC-CEE-SE du 29 juin 2005) au Traité de la CEMAC, relatif à la libre circulation des personnes de la et en zone CEMAC. Ce principe est renforcé en 2013 par la suppression du visa pour tous les ressortissants de la et en zone CEMAC. L'Acte Additionnel n° 01/13-CEMAC-070 U-CCE-SE du 25 juin 2013 reconnaît aux ressortissants de l'espace, un droit d'entrer sans visa et de séjour de quatre-vingt-dix jours dans tout Etat membre (art. 2). De plus, il reconnaît à tout ressortissant de tout Etat membre les mêmes droits civils et sociaux, et les mêmes libertés reconnus aux nationaux de l'Etat hôte. La seule différence de traitement réside au niveau des droits politiques qui ne sont reconnus qu'aux seuls nationaux (art.3).

Par ailleurs, pour renforcer cet espace commun de libre circulation, la CEMAC s'est dotée en avril 2019 (Acte additionnel n° 05/19-CEMAC-070 U-CCE-1), d'une politique commune d'émigration, d'immigration et de protection des frontières.

2.1.3 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE (UEMOA)

L'UEMOA voit le jour le 10 janvier 1994 à Dakar (Sénégal). Elle regroupe huit pays, à savoir: le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Fondée sur les droits fondamentaux (art. 3 du traité de l'UEMOA), l'Institution poursuit entre-autres objectifs de « créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, [...] le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salarié [...] » (art. 4.c du traité de l'UEMOA).

L'approche de l'UEMOA est particulièrement exemplaire du fait que son traité fondateur pose de manière assez suffisante le droit migratoire. Il contourne ainsi les lourdes difficultés de ratification que connaissent plusieurs protocoles aux traités fondateurs des CER et CESR relatifs notamment à la libre circulation des personnes. Dans l'espace UEMOA, outre le droit d'entrer, de circuler et de séjourner, les ressortissants de l'espace jouissent du droit de résidence même après avoir cessé tout emploi dans l'Etat hôte (art. 91 du traité de l'UEMOA). Le droit d'établissement y est exprimé dans les plus forts termes. Il comporte l'accès à toute activité non salariée et, toute création et gestion d'entreprise dans les mêmes conditions que les nationaux de l'Etat hôte (art. 92 du traité de l'UEMOA). En outre, l'article 96 interdit expressément toute restriction aux mouvements migratoires à l'intérieur de l'espace UEMOA.

De plus, le traité de l'UEMOA est intéressant, non seulement par son rappel, non pas dans un préambule mais dans ces tout premiers articles, que toute action de l'Union et par ricochet de ses Etats membres doit être conforme à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) (art. 3 du traité de l'UEMOA). En outre, l'institution d'une Cour de justice² (art. 38) dont le protocole additionnel créatif fait partie intégrante du traité (art. 39 du traité de l'UEMOA) et l'harmonisation des législations nationales relatives à la migration (art. 94 et 95 du traité de l'UEMOA) restent des progrès notables. Il en est de même et peut-être surtout, de l'abrogation dès l'entrée en vigueur du traité de l'UEMOA, de toutes restrictions au droit d'entrer, de circuler, de résider et de s'établir, y compris d'avoir

² La Cour de justice de l'UEMOA est compétente pour interpréter et veiller à l'application par les Etats du traité de l'UEMOA (art. 1^{er} de l'acte additionnel n° 1). En substance, elle est compétente pour connaître de: 1) les recours en manquement, 2) les recours en appréciation de légalité, 3) le plein contentieux de la concurrence, 4) les recours du personnel de l'UEMOA, 5) le recours en responsabilité, 6) les recours préjudiciels, 7) elle émet des avis et des recommandations sur tout type de projet de texte lui soumis par la commission de l'UEMOA, et 8) des clauses d'arbitrage entre Etats membres.

Au plan de la saisine, elle connaît des recours lui soumis notamment par la commission ou tout Etat membre relatif aux manquements par tout Etat membre de ses obligations découlant du traité de l'UEMOA (art. 5 de l'acte additionnel n° 1). Elle ne connaît de recours introduits directement par les personnes physique ou morale qu'en appréciation de la légalité des actes des organes de l'UEMOA (art. 8.2 de l'acte additionnel n° 1). Si le recours devant la Cour n'a pas d'effet suspensif, la Cour a cependant la faculté d'ordonner le sursis à exécution de tout acte contesté devant elle (art. 18 de l'acte additionnel n° 1) ou de prescrire les mesures conservatoires (art. 9 de l'acte additionnel n° 1). Par ailleurs, ses arrêts ont force exécutoire (art. 20 de l'acte additionnel n° 1).

accès au marché de l'emploi, contenues dans les lois ou dans les règlements nationaux, lorsque lesdites restrictions constituent un moyen de discrimination arbitraire ou des restrictions déguisées à l'exercice de ces droits (art. 99 du traité de l'UEMOA).

Par ailleurs, l'UEMOA s'est dotée d'une politique commune dans le domaine de la circulation et de séjour des personnes non ressortissantes de son espace. Cette politique commune institue un visa unique, et harmonise et simplifie les procédures administratives relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants des pays tiers (art. 3 de l'acte additionnel n° 01/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009).

2.1.4 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE L'UNION DU FLEUVE MANO (MRU)

Par une Déclaration signée le 3 octobre 1973 dite « Déclaration de Malema », le président de Sierra Leone (Siaka Stevens) et celui du Libéria (William Tolbert) mettaient en place la MRU pour notamment faciliter la libre circulation des personnes entre les deux Etats. La Guinée rejoint la MRU en octobre 1980 et est suivie de la Côte d'Ivoire en mai 2008.

Dans sa version consolidée, le quatrième protocole conclu le 3 octobre 1980, élargi les buts et les objectifs de la MRU à l'élimination par les Etats membres des tous les obstacles à la libre circulation des personnes [8]. Cependant, à l'image de la CEPGL, les longues guerres civiles mettaient à l'arrêt la MRU. En effet, le Liberia s'enfonçait dès 1989 dans une guerre civile, suivi de la Sierra Leone en 1991, la Guinée n'en fut pas épargnée dès septembre 2000, et la côte d'ivoire s'embrasera dès septembre 2002. Néanmoins, l'Institution a survécu et relancée ses activités dès 2004.

2.1.5 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN (COI)

La COI a été créée en 1982 par la Déclaration de Port-Louis, et institutionnalisée en 1984 par l'Accord général de coopération, dit « Accord de Victoria ». Elle est forte de cinq Etats membres³: Comores, Madagascar, Maurice, France au titre de La Réunion, et Seychelles.

Le 15 décembre 2017, la COI lançait à Ebène (Maurice) sa première *Stratégie régionale migration et santé 2016-2018: priorités des îles du Sud-Ouest de l'océan Indien* [9]. En substance, les Etats membres s'engageaient à faciliter la mobilité humaine et à résoudre les défis que posent les migrations, afin d'en tirer le maximum de profit. Elément stratégique du Plan de développement 2018-2021 de l'espace COI, la libre circulation des personnes est au cœur des échanges en indianocéanie ayant débouché en août 2019, au Consensus de Mahé qui ouvre la voie à l'établissement d'un dialogue sur les migrations dans l'espace de la COI.

Par ailleurs, entre Communauté de développement de l'Afrique australe (ci-après: SADC) et la COI existe un processus qui devrait aboutir à un Accord d'exemption réciproque des visas. Cependant, toute la complexité du processus réside au niveau de La Réunion. En effet, l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après: UE), fait de La Réunion une région ultrapériphérique européenne, c'est-à-dire soumise au droit de l'UE.

2.2 AU NIVEAU DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES (CER)

Les CER sont des regroupements régionaux d'Etats africains visant à renforcer les liens économiques et la coopération entre les Etats membres. L'UA en reconnaît huit: L'Union du Maghreb arabe (ci-après: UMA) (2.2.1), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (ci-après: COMESA) (2.2.2); la Communauté des Etats Sahélo Sahariens (ci-après: CEN-SAD) (2.2.3); la Communauté d'Afrique de l'Est (ci-après: CAE) (2.2.4); la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (ci-après: CEEAC) (2.2.5); la Communauté économiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ci-après: CEDEAO) (2.2.6); l'Autorité Intergouvernementale sur le développement (ci-après: IGAD) (2.2.7); et la Communauté de développement de l'Afrique australe (ci-après: SADC) (2.2.8). En somme, toutes ces CER ont parmi leurs objectifs: la facilitation de la circulation des personnes au sein de l'espace communautaire. Si quelques protocoles sur la libre circulation ne sont pas encore entrés en vigueur (deuxième protocole du COMESA, le protocole de la SADEC, et l'IGAD dont le protocole est en gestation), la volonté d'instituer la libre circulation est largement partagée sur le continent africain.

³ En 2016 est créé un statut de membre observateur. Sont ainsi devenu membres observateurs à la COI: la Chine en 2016, Malte en 2017, l'UE en 2017, l'Organisation internationale de la Francophonie (ci-après: OIF) en 2017, l'Inde, le Japon et l'ONU tous en mars 2020.

2.2.1 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE L'UNION DU MAGHREB ARABE (CI-APRÈS: UMA)

L'UMA est créée à Marrakech (Maroc) le 17 février 1989 entre l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. L'article 2 de son Traité constitutif stipule que « L'Union [...] vise à œuvrer progressivement à réaliser la libre circulation des personnes [...] ». Dans les années qui ont suivi la création de l'UMA, les tensions politiques (notamment entre l'Algérie et le Maroc) et la focalisation au développement de la mobilité extra maghrébine n'ont pas permis l'organisation de la mobilité intra-communautaire [10]-[11]. Au niveau des Etats, les réformes législatives entreprises depuis le début des années 2000 dans le domaine des migrations répondent plus au besoin de leur coopération avec l'UE qu'à un souci d'intégration régionale. Paradoxalement, l'absence d'une coopération migratoire ambitieuse au niveau de l'UMA affaiblie individuellement chacun ses Etats dans sa coopération avec le bloc européen.

Dans un titre interpellateur, *Droit de l'intégration de l'Union du Maghreb Arabe: D'une naissance prématurée à l'échec d'une intégration régionale*, Hajer Gueldich interpelle à cet effet que: « l'intégration constitue un appel à cesser la bataille de leadership que se disputent les dirigeants maghrébins. Ils doivent s'engager à coopérer de manière sérieuse et à placer les intérêts de la région au-dessus des leurs » [12]. L'évolution du contexte africain et mondial (voir *infra*, le point 4 sur les perspectives d'une libre circulation des personnes en Afrique) est une opportunité qui s'offre aux Etats et institutions de l'UMA en vue d'accélérer le processus de la libre circulation d'abord dans l'espace communautaire, et son insertion dans la dynamique portée par l'UA.

2.2.2 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DU MARCHÉ COMMUN DE L'AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA)

Fort de 21 Etats membres: Burundi, Comores, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, RD Congo, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Swaziland, Tunisie, Zambie et Zimbabwe, le COMESA a d'abord existé entre 1981 et 1994 en tant qu'une Zone d'échanges préférentiels entre les Etats de l'Afrique orientale et australe. En 1994, les Etats s'engagent résolument sur la voie du Marché commun, avec en toile de fond, la promotion de l'intégration régionale par le commerce et le développement partagé de ressources humaines et naturelles de ses Etats membres.

Dès sa création, le COMESA se donne entre-autres objectifs: « L'assouplissement progressif et l'élimination en fin de compte de l'exigence de visas, ce qui conduira à la libre circulation des personnes, de la main d'œuvre et des services qu'au droit d'établissement » [13]. Le cadre juridique de la libre circulation communautaire se compose, outre de l'article 164 du traité du COMESA de novembre 1993, de deux protocoles sur la circulation des personnes. Le premier dit de Visas est 1984 et vise à faciliter le mouvement des opérateurs économiques. Si ce protocole facilite la circulation par la gratuité de visa et son obtention à l'arrivée, il demeure moins ambitieux car il n'établit pas une « libre » circulation exemptée de toute autorisation d'entrée (visa).

En 2001, le COMESA adopte son deuxième protocole sur la libre circulation des personnes, de la main d'œuvre et des services et le droit d'établissement et de résidence. Ce protocole engage les Etats membres à supprimer progressivement les formalités de visas (art. 3 à 8), à faciliter la circulation de la main-d'œuvre (art. 9), des services (art. 10), à matérialiser le droit d'établissement (art. 11) et de résidence (art. 12) au sein de l'espace communautaire. Cependant, neuf ans après son adoption, ce protocole qui ne nécessitait que sept ratifications pour entrer en vigueur, ne l'est toujours pas. En parallèle, certains Etats membres dont Maurice, le Rwanda et les Seychelles ont depuis dispensé les ressortissants du COMESA de l'obligation de visa, tandis que la Zambie en les ressortissants des Etats membres en mission officielle.

Malgré la mise en place la loi type du COMESA sur l'immigration, visa à faciliter l'harmonisation des lois et des pratiques des Etats du COMESA, le processus d'entrée en vigueur de ce protocole demeure particulièrement lent. Le défi ne réside donc pas uniquement à recueillir le minimum de sept ratifications, mais également à emporter l'adhésion plus large possible de quatorze autres Etats membres.

2.2.3 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ DES ETATS SAHÉLO SAHARIENS (CEN-SAD)

La CEN-SAD a été créée le 4 février 1998 à Tripoli (Libye). Large de vingt-neuf Etats membres: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Erythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République Centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo et Tunisie.

La CEN-SAD a révisée et adoptée à N'Djamena (Tchad), le 16 février 2013, le traité l'instituant. L'article 3 de ce Traité stipule que la CEN-SAD poursuit « la promotion de la libre circulation des personnes, des biens et des services.

Cependant, la mise en œuvre de cet objectif stagne au niveau communautaire. Les initiatives courageuses sont dues à la présence au sein de ce grand ensemble, des Etats de la CEDEAO dont le niveau d'intégration, y compris la libre circulation des personnes, le droit de séjour et d'établissement sont particulièrement bien établis.

2.2.4 CADRE ET RÉGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ D'AFRIQUE DE L'EST (CAE)

La CAE est le plus ambitieux des regroupements régionaux d'Etats africains et augure – si la dynamique est maintenue – d'impulser d'importantes avancées d'intégration du continent. En effet, l'article 5.2 du traité de novembre 1999 instituant (de nouveau) la CAE, aligne ses Etats membres: le Burundi (adhère en 2007), le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda (adhère en 2007), le Soudan du Sud (adhère en 2016) et la Tanzanie sur la voie d'une « Fédération politique ». Avant la matérialisation de cet objectif, les Etats de la CAE s'engagent à réaliser la libre circulation des personnes et de la main d'œuvre, et à reconnaître aux ressortissants communautaires le droit d'établissement et de résidence dans tout Etat membre (art. 104).

Avant même l'adoption du Protocole sur la libre circulation des personnes dans l'espace CAE, les Etats s'obligent dans le traité fondateur à alléguer pour les ressortissants communautaires, les formalités de passage des frontières (art. 104.3.a), à standardiser leurs documents de voyage (art. 104.3.b), à garder réciproquement les postes frontaliers ouverts (art. 104.3.c), à maintenir des politiques communes d'emploi (art. 104.3.d), à harmoniser leurs législations et politiques relatives à la main d'œuvre (art. 104.3.e), à mettre en place un centre régional de promotion de l'emploi (art. 104.3.f), ainsi qu'à relancer les activités des patronats et des syndicats de travailleurs (art. 104.3.h).

Le 20 novembre 2009, la CAE se dotait du protocole sur la création du marché commun instituant un droit pour tout citoyen d'un Etat membre, muni d'un document de voyage ou d'une carte d'identité nationale (art. 8 et 9) de circuler librement, de résider et de s'établir dans tout autre Etat membre (art. 7). Ce protocole est particulièrement intéressant en ce qui concerne les travailleurs migrants. A ce sujet, son article 10 proscribit toute discrimination à l'égard du travailleur migrant et des membres de sa famille dans l'accès à l'emploi ou l'exercice d'une activité indépendante. La seule limitation admissible s'applique à l'accès aux emplois dans les Services publics.

En outre, tout travailleur migrant communautaire jouit du droit d'être accompagné par ses conjoint, enfant et personne à charge. Ceux-ci jouissent du droit de séjour (art. 14) et disposent (conjoint et enfant) du droit d'être employés ou d'exercer toute autre activité économique. Pour donner effet à l'article 10, les Etats membres s'accordent à reconnaître mutuellement les diplômes et qualifications professionnelles acquis dans tout autre Etat membre; à harmoniser leurs systèmes d'études (art. 11), et leurs politiques et législations du travail (art. 12). L'article 13 de ce Protocole renforce les articles 10, 11 et 12 du fait qu'il institue un droit d'établissement permettant notamment à l'immigrant de créer et de gérer toute entreprise économique et d'accéder au régime de sécurité sociale. Toutefois, tout comme le droit à la libre circulation, le droit d'établissement et le droit de séjour ne sont pas absolus. Ils peuvent être limités par l'Etat si les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique l'exigent. L'Etat qui impose une limitation est tenu d'en informer les autres Etats membres.

Par ailleurs, tout comme la CEMAC (*supra*) et la CEDEAO (*infra*), la CAE a mis en en circulation son passeport communautaire.

2.2.5 CADRE ET RÉGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC)

La CEEAC voit le jour à Libreville (Gabon) le 18 octobre 1983 à la suite d'une décision de transformation de l'Union douanière et économique des Etats de l'Afrique centrale (UDEAC) prise en décembre 1981. La CEEAC regroupe onze Etats membres: Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, RD Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, et Tchad.

La CEEAC poursuit entre-autres objectifs de la suppression progressive, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes et au droit d'établissement (art. 4.2.e du Traité fondateur) dans l'espace communautaire. A ce propos, l'article 40.1 du traité qui l'institut dispose que « Les citoyens des Etats membres sont considérés comme ressortissants de la Communauté. En conséquence, les Etats membres conviennent, conformément aux dispositions du Protocole relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des personnes joint au présent Traité en tant qu'Annexe VII, de faciliter progressivement les formalités relatives à leur circulation et à leur établissement à l'intérieur de la Communauté ». Le Protocole de la CEEAC sur la libre circulation reconnaît à tout ressortissant communautaire, outre le droit d'entrer, de résider et de sortir de tout Etat membre (art. 2.1), les mêmes droits et libertés que les nationaux de cet Etat, à l'exception de seuls droits politiques (art. 2.3). Hormis le passeport, la carte d'identité nationale ou le laissez-passer et un carnet sanitaire de vaccination constituent les documents de voyage à l'intérieur de la Communauté (art. 3.1).

Cependant, cette communauté n'a que très peu avancée en matière de libre circulation des personnes, notamment à cause des guerres congolaises où, le Rwanda et le Burundi d'une part, l'Angola et le Tchad d'autre part, s'affrontaient militairement. La fin de la guerre n'a pas été suivie d'une harmonisation immédiate de la coopération et de la confiance mutuelle. La deuxième raison tient au chevauchement des communautés. En effet, au Nord-Ouest de la RD Congo, six⁴ de onze Etats membres de la CEEAC forment la CEMAC où la libre circulation des personnes est suffisamment avancée (voir *supra* 2.1.2), à l'Est de la RD Congo, celle-ci et le Burundi et le Rwanda forment la CEPGL poursuivant également la libre circulation des personnes. Les Etats semblent se complaire au sein des petits ensembles où les flux migratoires sont plus importants.

Par ailleurs, le Protocole sur la libre circulation au sein de la CEEAC manque d'ambition à plus d'un titre. La « libre » circulation qu'elle se propose de mettre en place est susceptible de plusieurs entraves. *Primo*, le Protocole reste dubitatif sur la question de la coexistence de la « libre » circulation et du « visa ». C'est-à-dire, d'une libre circulation soumise ou pas à un contrôle aux frontières. *Secundo*, l'énumération des motifs et catégories des personnes auxquels s'applique le protocole crée un flou. En effet, le protocole énumère les touristes, les personnes d'affaires et les professionnels indépendants. Il reste muet notamment sur la question du regroupement familial et des migrations d'études. *Tertio*, le protocole n'institue pas un mécanisme clair, efficace et accessible de contrôle des limitations à la libre circulation des personnes qui peuvent être discrétionnairement décidées par les Etats pour des motifs d'ordre public, de sécurité ou de santé publique (art.3.4). *Quarto*, la notion de « libre » circulation va difficilement de pair si pas incompatible avec les formalités restrictives tenant à la fortune de la personne et à la limitation de ses marges de manœuvres. En l'occurrence, l'article 3.2 du protocole manque d'ambition lorsqu'il soumet les citoyens des Etats membres qui voyagent en qualité de touristes, à la production de la preuve qu'ils peuvent vivre de *leurs propres* ressources et les contraint de renoncer de la manière la plus forte à l'exercice d'une *quelconque* profession pendant leur séjour.

A ce jour, les tentatives de relance de la mise en œuvre de ce protocole n'ont produit que très peu des résultats [14].

2.2.6 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)

La CEDEAO est l'exemple de construction communautaire de la libre circulation des personnes au sein des CER africaines. L'Afrique de l'Ouest a toujours été un espace de fortes migrations essentiellement intrarégionales [15]. La CEDEAO a réussi à mettre en place un encadrement juridique et politique de cette mobilité. La CEDEAO, créée en 1975 est un espace constitué de 15 Etats: Benin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo (La Mauritanie s'étant retirée en 2002) poursuivant entre autres la suppression totale entre les Etats membres de tous obstacles à la libre circulation des personnes, ainsi qu'au droit de résidence et d'établissement » (art. 3.2.d.iii et 55.1.ii du Traité révisé).

L'arsenal juridique de la CEDEAO en matière de libre circulation des personnes se composent, outre du traité révisé à Cotonou (Benin) le 24 juillet 1993, du Protocole du 29 mai 1979 sur la liberté de circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement; du Protocole A/P/3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de citoyenneté de la Communauté; des Protocoles additionnels A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985, A/SP/1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 et A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 relatifs à la mise en œuvre du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace CEDEAO; ainsi que des diverses décisions et résolutions. La mise en œuvre du Protocole sur la libre circulation a été échelonnée sur 15 ans. D'abord le droit d'entrée et l'abolition de visa dès 1985, l'effectivité du droit de résidence dès 1990, et du droit d'établissement dès l'année 1995.

Le protocole de la CEDEAO sur la liberté de circulation des personnes est intéressant à plus d'un titre. D'abord et contrairement à son modèle concurrent – le protocole de CAE du 20 novembre 2009 sur la création du marché commun –, il est formulé en termes des « droits » reconnus « directement » aux ressortissants communautaires, et non de manière « indirecte » sous forme des « obligations » des Etats (comme c'est le cas notamment dans l'espace de la CAE). En outre, le terme « migrant » est inclusif de sorte qu'« il tient pas compte de causes de départ, et peut donc inclure différents type [s] de migrants, y compris les réfugiés » [16]. De plus – et cela contrairement par exemple au Protocole de la CEEAC – la seule condition à remplir par les personnes migrantes est la disposition d'un document de voyage et d'un certificat de vaccination. La distinction la plus remarquable du modèle de la CEDEAO est sans doute sa Cour de justice que les citoyens communautaires sont habilités à saisir en matière des droits humains reconnus par les textes communautaires ou internationaux.

⁴ Il s'agit du Cameroun, de la Centrafrique, du Congo, du Gabon, de la Guinée Equatoriale et du Tchad.

Cependant, malgré de résultats assez positifs, d'importants défis demeurent à relever pour garantir le droit à la mobilité au sein de l'espace CEDEAO. De ces difficultés figurent des pesanteurs politiques et intentionnelles découlant des difficultés d'application des instruments juridiques communautaires, où des velléités d'affirmation souverainiste entravent la liberté de circulation dans l'espace communautaire [17].

2.2.7 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN DE L'AUTORITÉ INTERGOUVERNEMENTALE SUR LE DÉVELOPPEMENT (IGAD)

L'IGAD a été mise en place le 21 mars 1996 à Nairobi (Kenya) en remplacement de l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD). Elle regroupe le Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et l'Ouganda. En créant l'IGAD, les États membres se donnaient entre autres objectifs d'harmoniser leurs politiques en ce qui concerne la libre circulation des personnes, et le droit d'établissement dans l'espace communautaire (art. 7.b de l'Accord portant création de l'IGAD). Le processus de mise en place d'un espace de libre circulation n'est pas encore très développé. En effet, c'est seulement le 26 février 2020 que les ministres chargés de l'Intérieur et du travail des États membres de l'IGAD approuvaient à Khartoum (Soudan) le Protocole sur la libre circulation des personnes. Le processus est encore à ses débuts pour être évaluée.

Cependant, l'IGAD ne fait pas exception au chevauchement que connaissent les autres CER africaines (par exemple la CEEAC ci-dessus). Trois (Kenya, Soudan du Sud et Ouganda) de ces cinq États membres font partie de la CAE (voir *supra*).

2.2.8 CADRE ET RÈGLEMENTATION AU SEIN COMMUNAUTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE (SADC)

Le traité de la SADEC a été signé le 17 août 1992, en succession à la Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique Australe (SADCC) qui existait depuis 1^{er} avril 1980. Elle se compose de seize États membres: l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, Comores, le Lesotho, le Madagascar, le Malawi, l'île Maurice, la Mozambique, la Namibie, la RD Congo, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

L'article 5.2.d du Traité instituant la SADC note parmi ses objectifs: « develop policies aimed at the progressive elimination of obstacles to the free movement of capital and labour [...] ». A cet effet, son Protocole de 2005 sur la facilitation de la circulation des personnes institue la suppression progressive de visa (art. 14 et 15), le droit de résidence (art. 16 et 17) et d'établissement (art. 18 et 19), les droits et les obligations des ressortissants communautaires (art. 20), la protection des droits existants (art. 21), les expulsions (art. 22 à 25), et régit la question des réfugiés et des demandeurs d'asile (art. 28).

En 1996, un protocole plus ambitieux était initié dans l'espace SADC. Cependant, le projet fut abandonné en faveur d'un protocole plus restrictif en matière de circulation des personnes, adopté en 1997, puis révisé en 2005. La raison qui a présidé à l'abandon du projet de 1997 est les disparités économiques qui existent entre les États membres et qui pouvaient entraîner des flux migratoires en un seul sens. Par ailleurs, le protocole de 2005 est loin d'être ratifié et implémenté par l'ensemble des États membres. Seuls l'Afrique du Sud, Botswana, le Mozambique et le Swaziland ont fait de progrès en matière de libre circulation des personnes sur base du protocole de la SADC [18]. Outre les discussions sur le passeport SADC, un cadre régional sur le politique migratoire a été élaboré en 2014, ainsi qu'un protocole sur l'emploi et le travail qui appelle les États membres à garantir les droits humains aux travailleurs migrants et à leurs membres de famille. La SADC a également révisé en 2016 son plan d'action relatif à la main d'œuvre communautaire.

Si les efforts de mise en œuvre de la libre circulation et de l'élargissement de l'espace (notamment les discussions avec le Madagascar) demeurent, les États de la SADC ne s'empressent pas à ratifier adéquatement son Protocole. Si les raisons sont diverses, l'une des majeures sont les pesanteurs d'autres communautés auxquelles participent une partie des États membres. C'est notamment le cas du Comores, de l'île Maurice et des Seychelles qui sont membres de COI.

3 LES ENTRAVES À L'EFFECTIVITÉ DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES EN AFRIQUE

Si les avantages de la libre circulation des personnes ne sont plus à prouver vu que cet objectif est porté par TOUTES les CER africaines, y compris les CESR, les défis quant à eux qui bloquent ce processus ne sont pas suffisamment explorés, en particulier dans un contexte continental de l'UA.

Comme cela ressort des lignes précédentes, d'importants efforts pour garantir le droit d'entrer, de séjourner et de s'établir dans un État du continent autre que celui d'origine ont été déployés dans les années qui ont les indépendances. Aujourd'hui, le projet est porté par l'UA dans le cadre de la mise en œuvre du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine. Le processus s'étend sur plus d'une trentaine d'années à partir de 1994. La matérialisation de la libre circulation des personnes sur l'ensemble du continent est l'un des objectifs de la cinquième étape (2019-2023) pour un total de six étapes du

processus. Sans aucun doute, au regard: *Primo*, de la réglementation de la question sur tous les autres continents, y compris en Europe (hormis l'UE qui ne regroupe que 27 Etats européens, l'espace Schengen ne comptant que 26 Etats membres dont 22 Etats membres de l'UE); et *secundo*, des difficultés des CESR et des CER africaines à rendre pleinement opérationnelle la libre circulation des personnes dans des petits ensembles à l'histoire et/ou à la culturelle plus ou moins similaires, l'objectif de rendre effectif la libre circulation des personnes, et les droits de résidence et d'établissement en Afrique est le plus ambitieux et le plus hardi de l'UA.

L'étude de la gouvernance des migrations dans les CESR et les CER africaines fait déjà ressortir les défis de la libre circulation des personnes dans une perspective continentale (3.1). Cependant, d'autres défis sont liés aux interactions intercontinentales (3.2).

3.1 LES ENTRAVES DANS LE CADRE DES CER

Bien que l'UA se fonde sur les CER dans son projet de libre circulation des personnes sur le continent, l'existence des CESR ne peut passer inaperçue dans l'étude des opportunités et des entraves à la libre circulation dans une perspective continentale, encore que certaines CESR, à l'exemple du CEMAC sont plus avancées sur la question. A ce niveau, le terme CER désigne indistinctement les CESR et les CER, qui d'ailleurs les unes comme les autres se chevauchent.

Les entraves à la libre circulation des personnes au niveau continental sont des divers ordres: les unes sont internes aux CER (3.1.1) et les autres liées à leur chevauchement (3.1.2).

3.1.1 LES ENTRAVES INTERNES

Les entraves dans la mise en œuvre de la libre circulation des personnes au sein des CER sont de nature à expliquer la lenteur des Etats africains à s'approprier le Protocole au traité instituant la Communauté économique africaine, relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement (adopté à Addis-Abeba, le 29 janvier 2018). A ce jour, celui-ci n'a été signé que par 32 de 55 Etats membres de l'UA, et seulement quatre ratifications, alors qu'il nécessite quinze ratifications pour son entrée en vigueur (art. 33.1 du Protocole). Ces entraves résultent principalement des affirmations souverainistes (A), des contraintes socioéconomiques (B), des préoccupations d'ordre sécuritaire et de santé publique (C).

3.1.1.1 LES AFFIRMATIONS SOUVERAINISTES

Cette situation traversée presque toutes les communautés économiques africaines. D'abord, pour la SADC, l'échec du projet de l'ambitieux projet de protocole de 1997 est la position de l'Afrique du Sud qui considère qu'une totale libre circulation entraînerait une ruée vers son territoire. Pourtant, s'il existe en effet, des flux vers l'Afrique du Sud dont l'économie est florissante par rapport à d'autres Etats africains, il n'en demeure pas moins que ne migrent que ceux qui ont les moyens et la raison pour le faire. Ainsi, d'importantes restrictions aux migrations, loin de les endiguer, les rendent plus clandestines, couteuses, dangereuses [19]⁵, nourri le sentiment xénophobe, et poussent les migrants dont la motivation de départ était une migration circulaire, à la sédentarisation.

Dans l'UMA, le conflit de leadership entre l'Algérie et le Maroc entrave la libre circulation des personnes au sein de cette communauté régionale africaine comprise entre deux modèles en matière de mobilité: l'UE d'un côté, et la CEDEAO de l'autre [10]-[11]. De plus, comme le note Simon-Pierre Zogo Nkada, « les Etats engagés dans le processus d'intégration régionale restent encore des entités souveraines ayant une compétence exclusive sur leur territoire en matière de législation et de réglementation sur les mouvements des personnes et des biens. Cette velléité d'affirmation des souverainetés nationales se caractérise par un repli identitaire des populations des Etats [...] » [20], pourtant, si la coopération internationale est une suite logique de la souveraineté des Etats, elle implique un abandon d'une parcelle de pouvoir au profit de l'instauration du vivre-ensemble.

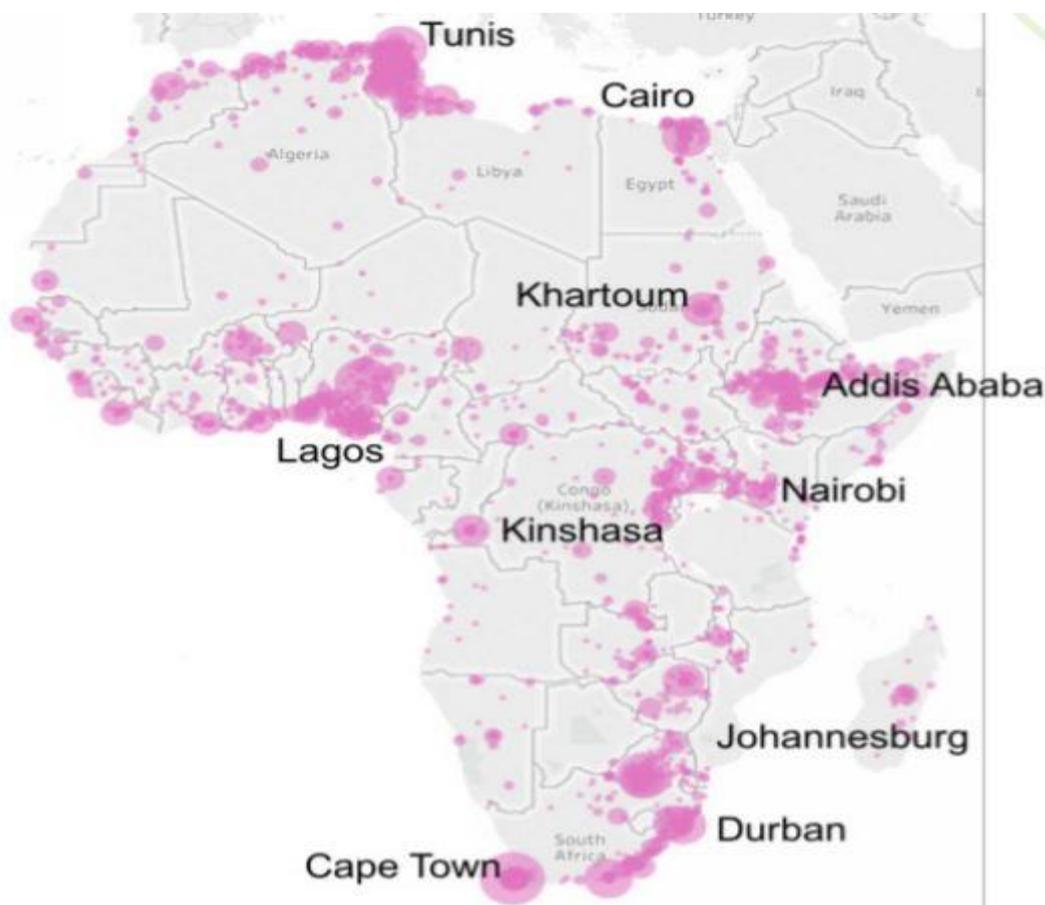
⁵ Voir aussi les positions de Pierre d'Argent (professeur de droit international à l'UCLouvain), et de François Gemenne (chercheur et enseignant à l'ULG et à Sciences Po Paris), Article de presse disponible ici: https://www.rtb.be/info/dossier/la-prem1ere-soir-prem1ere/detail_fermer-les-frontieres-ne-sert-a-rien?id=9951419

3.1.1.2 LES CONTRAINTES SOCIO-ÉCONOMIQUES

L'image que la personne migrante est en quête des prestations sociales, qu'elle représente un poids pour la sécurité sociale de l'Etat de destination, qu'elle s'empare des emplois est totalement exagérée. La mobilité humaine est aussi vieille que monde et on ne peut l'arrêter, sauf à violer massivement les droits humains [21]. Les hésitations des Etats africains à ratifier les protocoles relatifs à la libre circulation des personnes et/ou à les mettre en œuvre par crainte de s'attirer les demandeurs d'emploi d'autres Etats ignorent que les personnes qui migrent sont dans une large majorité des personnes actives, non immédiatement éligibles à la retraite. Par ailleurs, les migrants contribuent à l'économie de son pays d'accueil tant dans la production, la circulation que la consommation des richesses.

L'image d'un migrant faisant pitié et méprisable résulte des politiques et discours publics. Le cas de l'Afrique du Sud est une illustration. En effet, dans cet Etat de la SADC, « [p] ermettre la libre circulation a été perçu comme aggravant [... la concurrence sur le marché de l'emploi] en particulier lorsque les migrants sont des travailleurs avec des compétences plus élevées. Cette perception que "les étrangers occupent trop d'emplois locaux" était en grande partie [...] responsable des attaques xénophobes en Afrique du Sud que certains ont appelées "afro phobie" parce que l'hostilité est principalement envers des étrangers africains plutôt que des étrangers blancs » [22].

La situation est loin d'être exclusive à l'Afrique du Sud, comme l'illustre le graphique ci-après:



Graphique 1. Exacerbations de la xénophobie sur le continent africain en 2016

Source: ACLED, Version 6.0, cité par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) [23]

Si l'accueil des « flux » migratoires peut entraîner des contraintes socio-économiques, ils n'en demeurent pas ainsi sur le long terme, ainsi plusieurs Etats africains, dont l'Afrique du Sud, qu'extra-africains notamment les Etats Unis d'Amérique portent l'empreinte migratoire dans leur essor économique.

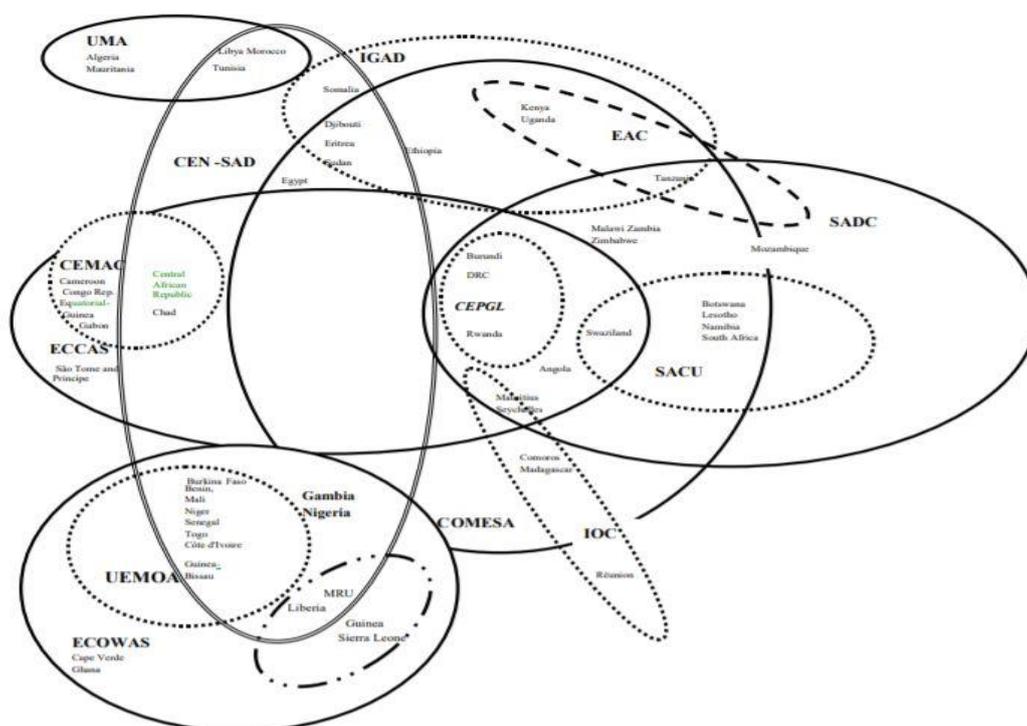
3.1.1.3 LES PRÉOCCUPATIONS D'ORDRE SÉCURITAIRE ET DE SANTÉ PUBLIQUE

Les questions d'ordre sécuritaire et de santé publique ne peuvent pas être inaperçues dans la construction des grands ensembles. Les attaques terroristes notamment au Burkina Faso, au Niger, au Nigeria, au Mali, mais également des groupes armés actifs notamment dans l'Est de la RD Congo, en Libye, au Soudan du Sud, et les défis liés aux crimes organisés ne peuvent qu'inquiéter les gouvernements soucieux de protéger leurs populations et leur stabilité.

L'idée qui en résulte, comme le note l'Organisation internationale pour les migrations, est que la mobilité à travers les frontières est perçue met l'Etat en difficulté de déterminer les intentions des personnes migrantes [24]. Cependant, il y a lieu de relever que dans leur grande majorité, les frontières des Etats africains sont poreuses. Il n'est pas rare que l'Etat soit surpris de la présence des milliers d'étrangers à plusieurs kilomètres à l'intérieur de ses frontières⁶. De plus, le croisement fait entre la libre circulation des personnes et les menaces sécuritaires ne reposent pas sur de preuves et de données empiriques suffisantes, pouvant démontrer que les étrangers constituent plus que les nationaux, une menace à la sécurité. Le Rwanda qui a par exemple ouvert son régime de visa n'a pas signalé de problèmes de sécurité plus importants [25]. Par ailleurs, outre qu'une migration contrôlée reste de loin préférable à celle incontrôlée, le Conseil de paix et de sécurité de 2017 de l'UA, reconnaît que la libre circulation des personnes a plus d'avantages que des défis sécuritaires et économiques potentiels et réels [26].

3.1.2 LES ENTRAVES LIÉES AU CHEVAUCHEMENT DES CER

Le chevauchement des communautés économiques africaines constitue une autre entrave à l'effectivité d'une libre circulation en Afrique.



Graphique 2: Chevauchement des communautés économiques africaines

Source: Unctad: ARIA II en bref⁷.

⁶ Voir par exemple, La libre Afrique, *La RDC expulse plusieurs centaines de Burundais « en séjour illégal »*, article de presse accessible ici: <https://afrique.lalibre.be/47881/la-rdc-expulse-plusieurs-centaines-de-burundais-en-sejour-illegal/>

⁷ Disponible en ligne ici: https://vi.unctad.org/resources-mainmenu-64/digital-library?task=d1_doc&doc_name=263_66_aria2

Plusieurs difficultés résultent de ce chevauchement. Il place l'Etat dans une « surobligation ». En effet, en appartenant à plus d'une communauté économique d'intégration, les Etats sont soumis de part et d'autre à des obligations de respecter leurs engagements qui sont des divers ordres et nécessitent diverses ressources. Pour donner effet au droit communautaire, les Etats sont tenus d'enclencher des réformes législatives, administratives, économiques, sociales, etc. De plus, ils ont tenu de verser régulièrement leurs contributions financières à chacune des communautés dont l'Etat est membre, en plus de contributions à l'UA et l'ONU notamment. Par ailleurs, certains objectifs, tout comme des programmes de ces communautés se dupliquent et/ou sont incompatibles. Par conséquent, les Etats ne s'empressent pas à ratifier et à mettre en œuvre les protocoles et autres décisions communautaires.

Hormis la CEDEAO, la CAE et la CEMAC qui font suffisamment des progrès sur la question, cet enchevêtrement semble disperser les efforts des Etats. Nombreux entament ainsi des processus qui mettent des dizaines d'années avant d'aboutir à une ratification, et bien plus d'années avant la mise en œuvre.

3.2 LES ENTRAVES LIÉES À LA COOPÉRATION MIGRATOIRE EXTRA-AFRICAINNE: LE CAS DE LA COOPÉRATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Depuis la « crise » européenne de l'accueil des migrants, celle-ci a concentrée sa politique migratoire sur les pays africains dont la porosité de certaines frontières et l'inefficacité des politiques migratoires a contribué à ces flux. Cette volonté de l'UE et de ses Etats membres de sous-traiter le contrôle de leurs frontières à des pays africains s'est affermie dès novembre 2015 avec le Sommet de La Valette, ayant levé l'option de subordonner l'aide publique au développement à la coopération des Etats africains dans la lutte contre l'immigration clandestine vers l'UE. Pour ce faire, un Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique⁸ a été créé, et un Plan d'action dont le suivi de la mise en œuvre est assuré par des mécanismes préexistants à savoir le Processus de Rabat, celui de Khartoum et la Stratégie commune UE-Afrique⁹.

Si la coopération internationale demeure importante, celle-ci est cependant de nature à entraver la circulation sur le continent. En effet, la politique extérieure européenne en matière de migration est loin de ne lutter que contre les migrations irrégulières, elle se révèle de plus en plus de nature à restreindre les canaux légaux des migrations. L'UE et ses Etats membres n'ont cessé au fil des ans de durcir les conditions des migrations du Sud vers le Nord [27]-[28] sans réellement tenir compte de la situation des Etats africains¹⁰, et du potentiel que représente cette migration pour l'Afrique. La logique de l'UE est une logique de fermeture et de renvoi des migrants. Or, aujourd'hui, l'UE – comme le titre Claudia Charles et Pascaline Chappart – prend les frontières africaines pour les siennes [29], ce qui est en inadéquation avec le projet africain de formation d'un vaste ensemble de libre circulation sur le continent. Les Etats africains du pourtour de la Méditerranée n'ont cessé de reformer leur législation relative à l'entrée, au séjour et à la sortie des étrangers pour répondre à la demande européenne [30].

Cette coopération que l'UE, en tant qu'un bloc de 27 Etats (28 avant le Brexit) prend le soin d'entretenir avec chaque Etat africain pris isolément crée en soi un déséquilibre dans le dialogue et ne garantit pas un partenariat d'égal à égal. D'ailleurs, Nasser Bourita, ministre marocain des Affaires étrangères, a eu à le souligner à l'approche de l'adoption du Pacte mondial pour les migrations en ces termes: « [l'UE] ne peut pas demander au Maroc son aide sur la question migratoire [...] tout en traitant le pays comme un objet. »¹¹.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, l'influence de l'UE sur le continent en matière de libre circulation de personnes est de plus en plus croissante, elle serait bénéfique (notamment en termes de formation, de contrôle de frontières, de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants, etc.) si les Etats africains forment un bloc dans le cadre de l'UA pour

⁸ En mai 2018, le montant de ce Fonds s'élevait à 3,4 milliards d'euros.

⁹ Le premier Sommet Afrique-UE de Lisbonne en 2007 a conduit à l'adoption d'un Partenariat Afrique-UE sur la Migration, la Mobilité et l'Emploi (MME), il est l'un des neuf partenariats thématiques institués dans le cadre de la Stratégie commune UE-Afrique.

¹⁰ Par exemple, le 2 février 2020 est entrée en vigueur le Règlement (UE) 2019/1155 portant modification du Règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (codes des visas). Ce règlement, au motif de permettre aux Etats européens d'avoir plus de ressources financières pour maintenir des effectifs consulaires suffisants traitant les demandes de visa, a revu à la hausse le tarif applicable à la demande de visa, passant de 60 à 80 euros (art. 16.1 du Règlement (UE) 2019/1155). Pour les enfants (6-12 ans) l'article 16.2 du même Règlement octuple spectaculairement les droits de visa passant de 5 à 40 euros. En clair, ce sont les pays pauvres qui financent le fonctionnement consulaire des pays riches.

¹¹ Extrait de l'interview du Chef de la diplomatie marocaine, Nasser Bourita, accordée au quotidien autrichien *Die Presse*, publiée le 04 octobre 2018 et relayée sur <http://www.legriot.info/25004-le-maroc-appelle-leurope-a-un-partenariat-degal-a-egal-sur-la-migration.html>

Avec ce nouveau Cadre de politique migratoire, l'UA, qui se doit de mobiliser l'ensemble de ses Etats dans la dynamique de l'« agir ensemble », met au centre de son action, la libre circulation des personnes¹², y compris la création des conditions favorables à la participation des migrants, surtout ceux de la diaspora au développement du continent. Les migrations sont pour l'Afrique d'une grande opportunité de croissance et de développement inclusif¹³ plus que l'aide publique étrangère. Ce nouveau cadre africain sur les migrations, couplée à l'adoption en décembre 2018 à Marrakech (Maroc) du Pacte mondial pour les migrations permettent une compréhension commune par tous les Etats africains, des opportunités et des défis des migrations, ainsi que de la nécessité d'établir une coopération plus ambitieuse au niveau de l'Afrique, pour mieux protéger leurs droits, ainsi qu'une coopération équilibrée avec notamment l'UE.

5 CONCLUSION

Depuis les indépendances, les Etats africains se sont lancés sur la voie de la reconstitution des grands ensembles pour notamment faciliter la mobilité de leurs populations. L'objectif d'assurer cette mobilité est largement partagé dans toutes les communautés économiques sous-régionales et régionales. Cependant, le niveau de réglementation et de mise en œuvre de la libre circulation des personnes à travers les frontières africaines diffère d'une communauté économique à une autre.

Ces communautés économiques régionales constituent les piliers de l'ambitieux programme africain d'instaurer d'ici à 2028, un Marché commun africain. Pour cela, la libre circulation des personnes devra être effective sur le continent d'ici à 2023. Cependant, les Etats africains trainent le pas à ratifier et à mettre en œuvre le Protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation, au droit de résidence et au droit d'établissement. Pourtant, la libre circulation des personnes sur le continent a plus d'avantages que des défis sécuritaires et économiques réels et potentiels qui peuvent en résulter [33]. Plus qu'hier, le contexte est favorable aujourd'hui, et le succès de l'UA dépend entièrement de l'appropriation de ce processus par ses Etats membres.

REFERENCES

- [1] Alfred Ombeni Musimwa et Sylvie Sarolea, « The Great Lakes and the European Union », à paraître dans l'ouvrage édité par Dr. Adeoye O. Akinola et Dr. Jesper Bjarnesen, *Worlds Apart: African and European Perspectives on Migration*.
- [2] Louis De Clerck, *L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962)*.
- [3] Di-Kuruba Dieudonné Muhinduka, *Gestion additive, biens publics et fourniture de l'électricité dans la région de Bukavu, RD Congo*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, Université catholique de Louvain, Mai 2010, p. 128.
- [4] Convention portant création de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (C.E.P.G.L.), *Journal officiel de la République du Zaïre*, n° 20 du 15 octobre 1980, article 2.
- [5] Réseau Européen pour l'Afrique Centrale (ci-après: EURAC), « Grands Lacs: La libre circulation des personnes et des biens au sein de la CEPGL », *Grands Lacs*, N° 56, Juillet 2009, p. 2.
- [6] Canada, Immigration and Refugee Board of Canada, République démocratique du Congo/Burundi/Rwanda: information sur les déplacements entre ces pays, y compris information indiquant si un passeport est requis; information sur les autres documents utilisés pour voyager, 15 March 2012, ZZZ104039.EF
Available at: <https://www.refworld.org/docid/4f9e596d2.html> [accessed 23 July 2020].

¹² Il est prévu dans le cadre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, l'introduction du Passeport unique pour l'Afrique au cours de l'année 2018, suivant trois phases: L'application du droit d'entrée et abolition du droit de visa, ensuite l'application du droit de séjour et enfin, l'application du droit d'établissement. Voy. Union africaine, *Protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de séjour et au droit d'établissement*, 2018.

¹³ On peut lire dans la note d'information de la Banque mondiale d'Avril 2018, que les envois de fonds vers la région Afrique subsaharienne se sont accélérés à 11% pour atteindre 38 milliards de dollars américains (USD) et enregistré une croissance de 9% en Afrique du Nord. Voy Dilip Ratha, Supriyo De, Eung Ju Kim et alii, *Migration and Development Brief 29*, Banque mondiale, 2018, pp. 29 et 33. Alors que pour la même année, l'Aide publique au développement (APD) à l'Afrique subsaharienne a été de 25 milliards USD, et une augmentation pour l'Afrique en général de 3%, renseigne l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), en ligne: <http://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>

Aussi, les projections démographiques révèlent que la population jeune d'Afrique comptera 2,4 milliards de personnes d'ici 2050, alors que l'Europe devrait perdre 30 millions de ses 738 millions d'habitants d'ici 2050. Lire à ce sujet: ONU, *Rapport du représentant spécial du Secrétaire général sur la migration*, 2017, p. 12. Lire aussi, S. Smith, *La ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le Vieux Continent*, Grasset, 2018, p. 19.

- [7] Alfred Ombeni Musimwa et Sylvie Sarolea, « The Great Lakes and the European Union », à paraître dans l'ouvrage édité par Dr. Adeoye O. Akinola et Dr. Jesper Bjarnesen, *Worlds Apart: African and European Perspectives on Migration*.
- [8] MRU, Consolidated fourth protocol to the Mano river Declaration: Expanding the aims and objectives of Mano river union, pp. 22-24. Disponible ici <http://mru.int/wp-content/uploads/2019/09/MRU-CONSOLIDATED-PROTOCOLS-.pdf>.
- [9] Commission de l'océan Indien, *Rapport annuel 2017*, p. 26.
- [10] Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), *Need New translation: Union du Maghreb arabe*, pp. 10 à 11.
- [11] Delphine Perrin, « La circulation des personnes au Maghreb », *CARIM Notes d'analyse et de synthèse*, 2008/46, p. 1.
- [12] Hajer Gueldich, Droit de l'intégration de l'Union du Maghreb Arabe: D'une naissance prématurée à l'échec d'une intégration régionale, Addis Abeba, novembre 2013, p. 10.
- [13] Secrétariat du COMESA – Unité de communication institutionnelle, *Le COMESA en bref. Croissance à l'unisson, Prospérité partagée*, Lusaka, septembre 2018, p. 4.
- [14] International Organization for Migration, *Free movement of persons in regional integration processes*, International dialogue on migration, June 2007, p. 12.
- [15] Floriane Charrière et Marion Frésia, *L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection*, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Novembre 2008, p. 3.
- [16] Floriane Charrière et Marion Frésia, *L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection*, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Novembre 2008, p. 23.
- [17] Simon-Pierre Zogo Nkada, « La libre circulation des personnes: Réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de Droit économique*, 2011/1, t. XXV, pp. 127 à 129.
- [18] United Nations – Economic Commission for Africa, *SADC – Free movement of persons*, available on line: <https://www.uneca.org/pages/sadc-free-movement-persons>.
- [19] Naomi Berger, « Les migrations: caravanes millénaires de l'espoir », *Centre permanent pour la citoyenneté et la participation*, Bruxelles, 2015, p. 16.
- [20] Simon-Pierre Zogo Nkada, « La libre circulation des personnes: Réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de Droit économique*, 2011/1, t. XXV, pp. 128 à 128.
- [21] F. Crépeau (Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants 2011-2017), *La mobilité et la diversité, défis des sociétés contemporaines*, Discours prononcé lors des journées des réseaux institutionnels de la Francophonie, Paris, Juin 2016, p. 2.
- [22] Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Etudes des avantages et des défis de la libre circulation des personnes en Afrique*, UA et OIM, Janvier 2018, p. 70.
- [23] Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Etudes des avantages et des défis de la libre circulation des personnes en Afrique*, UA et OIM, Janvier 2018, p. 71.
- [24] Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Etudes des avantages et des défis de la libre circulation des personnes en Afrique*, UA et OIM, Janvier 2018, p. 84.
- [25] Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Etudes des avantages et des défis de la libre circulation des personnes en Afrique*, UA et OIM, Janvier 2018, p. 85.
- [26] Décision du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, *PSC/PR/COMM.1 (DCLXI)*, Addis-Abeba, 23 février 2017.
- [27] Jean Yves Carlier et François Crépeau, « De la "crise" migratoire européenne au pacte mondial sur les migrations: exemple d'un mouvement sans droit ? », *Annuaire français de droit international*, LXIII, Paris, CNRS Editions, 2017, p. 464.
- [28] Yves Pascouau et Henri Labayle (dir.), Les conditions d'accès au regroupement familial en question: Une étude comparative dans neuf Etats membres de l'UE, European policy centre, Fondation Roi Baudouin, Novembre 2011, p. 22.
- [29] Claudia Charles et Pascaline Chappart, *L'UE prend les frontières africaines pour les siennes*, GISTI, « Plein droit », 2017/3 n° 114.
- [30] Delphine Perrin, « La circulation des personnes au Maghreb », *CARIM Notes d'analyse et de synthèse*, 2008/46, p. 2.
- [31] Conseil exécutif de l'Union africaine, Décision EX.CL/Dec.987 (XXXII)
En ligne: https://au.int/sites/default/files/decisions/33909-ex_cl_decisions_986-1007_e.pdf.
- [32] J. Mangala, « L'Afrique ne disposait pas d'un cadre politique et d'une stratégie de migration cohérents sur la base desquels engager collectivement l'Europe », *Op cit*, p. 199.
- [33] Décision du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, *PSC/PR/COMM.1 (DCLXI)*, Addis-Abeba, 23 février 2017.