HAL
open science

La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste avancé de l'espace Schengen

Nelly Robin

To cite this version:

Nelly Robin. La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste avancé de l'espace Schengen. OCDE. Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines, OCDE, pp.130-149, 2009, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest. ird-00499354

HAL Id: ird-00499354

https://ird.hal.science/ird-00499354

Submitted on 9 Jul 2010

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

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

La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste frontière avancé de l'espace Schengen

*

Nelly ROBIN
Géographe
Ceped, UMR196, IRD, Université Paris Descartes, INED
Laboratoire Migrinter, CNRS, Poitiers
France

L'Afrique de l'Ouest est la première région d'accueil des migrations en Afrique et constitue un territoire de très fortes mobilités intra-régionales. Parallèlement, l'UE forme la principale destination des migrants ouest-africains en dehors de l'Afrique.

Depuis plus de deux décennies, l'Europe comme l'Afrique de l'ouest tentent d'instaurer en leur sein un espace de libre circulation des personnes entre les Etats signataires, respectivement *des A**ccords de Schengen*** (1985) [1] et du ***Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*** [2] ***sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement*** (1979)[3]. Toutefois, la convention d'application des accords de Schengen prévoit aussi *une protection renforcée aux frontières extérieures de* l'*espace* alors que le Protocole de la CEDEAO n'inclut pas cette dimension. Cette nuance est fondamentale et participe à l'évolution du système migratoire entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe tout au long de la décennie 1990 ; ces changements se poursuivent au début du XXIème siècle.

Dans ce contexte, il est établi que la gestion de l'immigration ne peut plus relever des seules relations bilatérales entre États d'accueil et d'origine, mais requiert des initiatives intégrées à l'échelle d'ensembles géopolitiques plus larges. Dès lors, les « normes » de Schengen vont s'imposer à tous. D'abord aux pays du sud de l'Europe, et, aujourd'hui, leur influence s'exporte au-delà, pour fixer les règles de la « coopération » avec les pays-tiers.

Sur cette base, il s'agit donc de comprendre l'esprit qui a prévalu à l'instauration de l'un et l'autre dispositif de libre circulation des personnes et d'apprécier les incidences de leur évolution sur la gestion des migrations ouest-africaines vers l'Europe.

L'exemple du Niger ou celui du Sénégal apportera ponctuellement des éléments pour illustrer notre analyse. Ces deux Etats membres de la CEDEAO ont connu des mutations comparables et constituent aujourd'hui des lieux de passage essentiels entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb sur les routes de l'Europe.

---

[1] L'espace Schengen comprend aujourd'hui vingt-deux des vingt-sept membres de l'Union européenne (UE). L'Irlande et la Grande-Bretagne peuvent participer à tout ou partie de l'acquis Schengen. **Chypre demeure pour le moment en dehors de cet espace, de même que la Bulgarie et la Roumanie**. En 2009, Chypre pourrait rejoindre intégralement l'acquis Schengen, tandis que la Bulgarie et la Roumanie ne devraient pas y participer totalement avant 2011. La Norvège et l'Islande, extérieurs à l'UE, ont un statut d'associé qui leur donne tous les droits sauf celui de participer aux décisions. La Suisse a signé un accord d'association avec l'UE, qui n'est pas encore entré en vigueur. Fin 2008, le pays devrait devenir un membre à part entière de l'espace Schengen, tout comme le Liechtenstein.

[2] Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest, créé en1975. Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Lagos, le 28 mai 1975.

[3] Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, conclu à Dakar, le 29 mai 1979. Mis en application à partir de 1984.

L'Europe : libre circulation intérieure, protection renforcée aux frontières extérieures, gestion « externalisée » des migrations internationales

En Europe, au début des années 90, s'affirme la volonté des Etats d'une coopération accrue sur les questions migratoires. Une intense activité législative et réglementaire est alors mise en œuvre. Depuis, le chantier ne s'est pour ainsi dire plus arrêté ni en interne ni au niveau bilatéral ni au plan communautaire. Tous les aspects de l'immigration font ainsi régulièrement l'objet de restrictions nouvelles : les conditions de délivrance des visas ont été révisées et rendues plus drastiques, l'accès au droit d'asile est de plus en plus limité, les contrôles aux frontières ont été renforcés et de nouveaux systèmes de lutte contre l'immigration irrégulière sont mis au point.

En 1995, la convention d'application des accords de Schengen *« instaure un espace de libre circulation des personnes entre les Etats signataires et associés tout en garantissant une protection renforcée aux frontières extérieures de l'espace »*[4]. Dès lors, pour franchir les frontières de l'espace Schengen, les ressortissants des pays tiers à l'UE, auxquels appartiennent les pays ouest-africains, sont ainsi soumis à un visa dit *« visa Schengen »* ; il s'agit d'un visa unique délivré par un des Etats membres, valable pour l'ensemble de la zone Schengen.

Face à cette volonté politique, non seulement de contrôler, mais surtout de limiter l'entrée des étrangers extra communautaires sur le « territoire Schengen », les candidats à l'émigration originaires d'Afrique de l'ouest, notamment, élaborent de nouvelles stratégies et explorent de nouveaux itinéraires: aux relations bipolaires initiales (pays d'origine/pays d'accueil), les migrations ouest-africaines vers l'UE substituent une diversité de routes et de destinations, les acteurs se diversifient et des modes de circuler différents s'imposent.

« En retour, les pays européens adoptent de nouvelles dispositions, plus restrictives encore, tout particulièrement à l'égard des ressortissants des pays tiers »[5] tels que le **visa de transit aéroportuaire** (VTA) et les **pays d'origine sûrs** ; en outre, ces nouveaux mécanismes législatifs peuvent localement être renforcés par un « partenariat » militaire *« pour le contrôle des flux clandestins »* sur les routes terrestres ou maritimes.

Le VTA, un principe d'exception réservé aux ressortissants des pays tiers

« Considérant que la voie aérienne, (…), lors d'un transit aéroportuaire, constitue un moyen important de pénétration en vue notamment d'un établissement illégal sur le territoire des Etats membres et qu'il convient de rechercher une amélioration de la maîtrise de cette voie »[6], les Etats membres de l'UE établissent, en 1996, le **visa de transit aéroportuaire** (VTA)[7] : par ce dispositif, il leur est donné de déroger au principe de « *libre passage en transit par la zone internationale des aéroports* », établi par l'annexe 9 de la Convention de Chicago[8]. Seuls les ressortissants des pays tiers sont soumis à ce principe d'exception et les visas de transit aéroportuaires sont délivrés par les

[4] Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

[5] ROBIN (N.), *Atlas des migrations ouest-africaines vers l'Europe* (1985-1993). EUROSTAT/ORSTOM, Editions ORSTOM, 1997, Bondy, p.82.

[6] 96/197/JAI : Action commune, du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire. Journal officiel n° L063 du 13/03/1996 p.008 – 009.

[7] Le visa de transit aéroportuaire est délivré par les services consulaires des Etats membres.

[8] ROBIN (N.). L'émigration internationale à Dakar au cœur des nouveaux trafics mondiaux, La mondialisation côté Sud. Acteurs et territoires. Editeurs scientifiques J.Lombard, Evelyne Mesclier et Sébastien Velut, ENS et IRD, 2006, Paris, pp 145-162.

services consulaires des Etats membres[9]. Ce, à une période où l'émigration ouest-africaine vers l'Europe utilise essentiellement la voie aérienne.

En 1996, une première liste de pays est publiée[10] ; parmi eux, apparaissent deux Etats membres de la CEDEAO : le Ghana et le Nigeria. Désormais, leurs *« ressortissants sont soumis à l'obligation de visa aéroportuaire par l'ensemble des Etats Schengen*[11] *»*.

Entre 2002 et 2008, conformément à l'article 5 de cette action commune qui prévoit que *« chaque Etat membre décide s'il y a lieu d'exiger un visa de transit aéroportuaire des ressortissants des pays non mentionnés sur la liste »*, certains Etats européens y ajoutent d'autres pays.

La France est l'Etat Schengen qui présente la plus longue liste pour l'Afrique de l'ouest ; les ressortissants de onze Etats membres de la CEDEAO sont soumis à l'obligation du VTA : le Burkina Faso[12], la Côte d'Ivoire, la Gambie[13], la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, le Sénégal, la Sierra Leone[14] et le Togo. En 2008, ces mesures deviennent encore plus draconiennes pour les ressortissants de la Guinée, du Liberia et de la Sierra Leone dont *« les titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou officiel »*[15], ou *« les titulaires d'un visa valable pour un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse »*[16] ne sont plus dispensés de l'obligation de VTA, contrairement aux ressortissants des autres Etats.

<u>Annexe 1</u> :
Liste des pays tiers ouest-africains dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa aéroportuaire par certains Etats Schengen seulement.

Dès lors, au départ des aéroports internationaux de l'ensemble des Etats membres de la CEDEAO, à l'exception du Cap-vert, les exploitants, c'est-à-dire les transporteurs aériens, sont tenus *« de prendre des précautions au point d'embarquement pour faire en sorte que les passagers soient en possession des documents prescrits par les Etats de transit et de destination aux fins de contrôle»*[17]. Ainsi, en s'accordant le droit de déroger aux principes fondamentaux de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour la première fois, les pays européens affirment leur volonté d'externaliser la gestion et le contrôle de leurs frontières aux frontières des pays du Sud.

---

[9] AUDEBERT (C.) et ROBIN (N.), L'externatilsation des « Nords » dans les eaux des « Suds », l'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne. *Vivre et tracer les frontières dans les mondes contemporains*, Colloque international, Center Jacques Berque,Tanger, 31 janvier – 2 février 2008.

[10] Afghanistan, Ethiopie, Erythrée, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Somalie, Sri Lanka, Zaïre. 96/197/JAI : Action commune, du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire.

[11] Les titulaires de document de voyage délivrés par ces pays tiers étant également soumis à cette obligation.

[12] Les ressortissants du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée Bissau et du Mali sont soumis au VTA pour la France seulement lorsqu'ils ne sont pas titulaires d'un visa ou d'un titre de séjour valables pour un Etat membre de l'UE ou un Etat partie à l'Accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen, le Canada, la Suisse ou les Etats- Unis d'Amérique.

[13] Pour les pays du Bénélux, les ressortissants de la Gambie, de la Guinée et de la Sierra Leone, titulaires d'un visa valable pour l'un des Etats membres de l'EEE, l'Andorre, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, Monaco, Saint-Marin ou la Suisse sont exemptés du visa de transit aéroportuaire pour la Belgique.

[14] JORF n°0020 du 24 janvier 2008, texte 24. Arrêté du 15 janvier 2008 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation, articles 3. JORF n°0028 du 2 février 2008, texte 25. Arrêté du 1 février 2008 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation, article 1.

[15] Arrêté du 15 janvier 2008 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation, article 4, alinéa 1.

[16] Arrêté du 15 janvier 2008 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation, article 4, alinéa 3.

[17] Paragraphe 3.53, chapitre 3, Annexe 9 de la Convention de Chicago.

Les pays d'origine sûrs, un concept doté d'une présomption de non persécution

Ce dispositif est renforcé par la notion de *pays d'origine sûr*. Un pays est considéré comme sûr *« s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*[18]. L'intention déclarée est de *« lutter contre le détournement du droit d'asile en mettant en œuvre des notions nouvelles* ». Toutefois, l'objectif est bien de restreindre au maximum les possibilités de demande d'asile depuis les pays tiers.

Le concept de pays d'origine sûr (POS) est appliqué de manière différente selon les pays européens :

- En France, il est introduit par la loi 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. La liste actuellement en vigueur comprend quinze Etats[19] dont cinq membres de la CEDEAO : le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana, le Mali et le Sénégal. La décision du Conseil d'Etat du 13 février 2008, suite à une requête de l'association Forum des réfugiés, a reconnu que le Niger doit être retiré de la liste des pays d'origine sûrs[20], pour autant elle ne remet pas en cause le principe du POS. Celui-ci modifie profondément les conditions d'exercice du droit d'asile en France. Et, sa conformité à l'article 3[21] de la Convention de Genève, relative aux statuts des réfugiés (1951) qui prévoit que *« les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine. »*, suscite un profond débat. Il s'agit d'une question très complexe : la loi qui permet d'opposer aux ressortissants de certains pays tiers, la notion de pays d'origine sûrs peut apparaître comme discriminatoire et de fait non-conforme à l'article 3 de la Convention de Genève ; mais dans le même temps, le texte qui définit les modalités d'application de ce dispositif précise que *« la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande »*, et cette disposition rejoint l'une des exigences essentielles de la Convention de Genève : celle d'un examen individuel de la demande d'asile. Effectivement, l'appartenance à un POS n'est pas une cause de non recevabilité de la demande. Dès lors, la vraie question n'est plus de principe, elle est de pratique : tous les ressortissants des pays tiers concernés disposent-ils de conditions égales pour réunir les documents nécessaires à leur défense au fond ?
- Le Royaume-Uni présente une liste de POS plus longue mais, initialement, aucun pays ouest-africain n'était concerné. Toutefois, en 2007, la Gambie, le Liberia, le Mali, la Mauritanie et la Sierra Leone ont été introduits[22].
- En Allemagne, le Ghana et le Sénégal sont considérés comme des POS[23].
- La Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Suède n'appliquent pas ce concept.

D'autres pays comme la Pologne, la République Tchèque, la Hongrie ou les Pays Bas l'ont adopté sans publier une liste officielle des pays concernés.

---

[18] Au sens de l'article L.741-4,2° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[19] Décision du 30 juin 2005 fixant la liste des pays d'origine sûrs complétée par la décision du 16 mai 2008 du conseil d'administration de l'OFPRA : Albanie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Macédoine, Madagascar, Mali, Maurice, Mongolie, Sénégal, Tanzanie, Ukraine.

[20] Conseil d'Etat statuant au contentieux, N° 295443, a décidé, article 1er : « La décision du 16 mai 2006 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides complétant sa décision du 30 juin 2005 fixant la liste des pays d'origine sûrs est annulée en tant qu'elle inscrit sur cette liste la République d'Albanie et la République du Niger ».

[21] *« non discrimination »*.

[22] Liste des POS établie en 2003 : le Bangladesh, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Equateur, l'Estonie, la Hongrie, la Jamaïque, la Lettonie, la Lituanie, la Macédoine, Malte, la Moldavie, la Pologne, la Serbie-Monténégro, la Roumanie, la Slovaquie, le Sri Lanka, l'Afrique du Sud et l'Ukraine. En 2007, ont été ajouté la Bosnie-Herzégovine, la Gambie, le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mali, l'Ile Maurice, la Mauritanie, le Pérou, la Sierra Leone, la Serbie et le Monténégro.

[23] Liste des POS en Allemagne : la Bulgarie, le Ghana, la Pologne, la Roumanie, le Sénégal, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie

Cette généralisation du ***VTA*** et du concept de ***pays d'origine sûrs*** souligne le souci des Etats de l'UE de mettre en œuvre une politique d'éloignement efficace des candidats à l'émigration et, plus largement, de gestion en amont des migrations internationales.

Dans cette logique, le « partenariat » proposé aujourd'hui aux pays-tiers vise à les inciter à des contrôles plus stricts des étrangers en transit sur leur territoire ; les pays ouest-africains sont ainsi appelés à constituer une sorte de *première ligne de filtrage* des migrations à destination de l'UE.

A travers ces accords de «coopération », les Etat-tiers signataires s'obligent, de facto, à aligner leur législation (visa, entrée, réadmission, lutte contre l'immigration clandestine, asile) sur les normes et principes établis dans l'UE.

Un partenariat militaire pour une *« coopération en matière de flux clandestins »*

En outre, cette « coopération » s'accompagne parfois d'un partenariat militaire, à l'image de l'*« accord de coopération en matière de flux clandestins »* signé le 12 août 2004 entre l'Italie et la Libye, considérée comme une « *zone de sas* ». En décembre 2007[24], le processus est renforcé par un nouvel accord italo-libyen de coopération qui prévoit des patrouilles mixtes, formées de militaires libyens et de policiers italiens, intervenant tant dans les eaux libyennes qu'internationales. L'objectif est de rechercher en mer les embarcations des candidats à l'immigration en Europe et surtout, en amont, d'intercepter les bateaux qui embarquent des migrants sur les plages libyennes de Zuwarah, de Zaniyah et de Miswatah, notamment. A partir d'un centre opérationnel dont le siège est à Tripoli, la mer est surveillée par radar et par satellite jusqu'aux côtes italiennes.

Parallèlement, l'Union européenne s'est dotée d'une agence de surveillance des frontières en méditerranée, nommée Frontex (Agence Européenne pour la Gestion de la Coopération Opérationnelle aux Frontières Extérieures des États membres de l'Union européenne) [25]. Cette agence a pour mission *« de coordonner la coopération entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, de les assister pour la formation des garde-frontières nationaux, et de leur fournir l'assistance technique et l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes »*[26].

En juin 2006, à la demande de l'Espagne, Frontex étend son *« dispositif de contrôle de l'émigration clandestin*e » aux eaux de l'Atlantique nord, au large de la Mauritanie, d'abord, puis du Sénégal[27], ensuite. L'objectif est *« d'intercepter les pirogues d'émigrés clandestins »*, suspectées de faire route vers l'archipel espagnol des Canaries[28]. L'identification des candidats à l'émigration vers le territoire européen et la responsabilité des résultats sont ainsi déléguées aux autorités mauritaniennes ou sénégalaises[29]. Ces accords prolongent celui signé entre l'Espagne et le Maroc en février 2005 ; tous prévoient de « « *renforcer les liens entre les forces de sécurité des deux pays, en matière de lutte contre l'immigration clandestine, les réseaux de trafic des êtres humains, le contrôle maritime des activités de pêche et même dans le domaine de la détection de trafic de drogue* ». En 2008, trois nouveaux accords ont été signés

---

[24] 29 décembre 2007.

[25] Crée en octobre 2004 et opérationnelle en octobre 2005. Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, JO L 349 du 25.11.2004.

[26] Site FRONTEX : http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fr.htm.

[27] En juin 2007, les autorités espagnoles et sénégalaises ont signé un nouvel accord qui prolonge FRONTEX d'un an ; il a été de nouveau prorogé d'un an par un accord signé par le ministre de l'intérieur sénégalais et son homologue espagnol, en mai 2008.

[28] Pour assurer sa mission, FRONTEX associe des compétences et des moyens logistiques sénégalais, italiens et espagnols : *« un hélicoptère sénégalais alterne les sorties avec celui des Espagnols ; quand ik faut aller en haute mer, on fait sortir l'avion italien »*, précise le lieutenant-colonel Mouhamadou Moustapha Sylla, de la base aérienne de Ouakam (Dakar), l'Express, 8 mars 2007.

[29] Les équipages à bord des vedettes de surveillance sont composés de quatre membres : un commandant espagnol ou italien, et trois représentants des services sénégalais (armée, police et gendarmerie) ; seuls ces derniers sont habilités à porter des armes et à tirer en cas de sommation.

entre l'Espagne, d'une part, et la Gambie, la Guinée-Bissau et la Guinée, d'autre part, afin d'étendre le périmètre de surveillance de Frontex.

La question de l'implication des pays tiers dans la régulation des migrations internationales et la lutte contre les trafics de populations demeurent donc au cœur de la réflexion de l'UE : qu'il s'agisse de trouver les moyens de maintenir les candidats à l'exil dans des «zones de protection » au plus près des pays en crise[30], d'inciter les pays de transit à réadmettre ceux trouvés en situation irrégulière dans l'UE[31] et à prendre en charge leur renvoi vers les pays d'origine ou d'aider les pays de transit à se transformer en *poste frontière avancé*.

Dans ce contexte, le terme de « coopération » a pu, parfois, apparaître peu adapté à la réalité des négociations. Ainsi, la présentation du *Pacte Européen sur l'immigration et l'asile*[32]au Conseil européen[33], les 7 et 8 juillet 2008, à la veille de la *Réunion préparatoire à la Deuxième conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement pour la mise en place du Plan d'action de Rabat*[34] (9-10-11 juillet 2008), a introduit le doute auprès des pays tiers ouest-africains. En marge de cette conférence, le Ministre des Affaires étrangères du Sénégal a fait part de sa « *surprise devant l'initiative européenne d'un Pacte alors que le Processus de Rabat nous engageait dans une autre voie… ». « Si tout cela est confirmé, il sera urgent pour la partie africaine de se concerter et de se démarquer nettement des partenaires européens et de promouvoir fermement notre vision d'une migration concertée et non choisie et d'une approche globale et non ciblée »*, a-t-il précisé. A cette fin, il préconise la mise en place par l'Afrique d'un projet de pacte en réponse au pacte européen sur la migration pour aller ensuite un jour vers un pacte concerté euro-africain.

La CEDEAO : la libre circulation des personnes, un principe fondateur

En prémices, le 30ème Sommet ordinaire des Chefs de Gouvernement de la CEDEAO[35], a mandaté dès 2006, la Commission pour définir une approche commune des Etats membres sur la migration. La même année[36], le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO a réaffirmé cette priorité, en demandant au Président de la Commission de *« poursuivre la réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la gestion de la migration intra régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions »*. Au début de l'année 2008, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO ont adopté une *approche commune sur la migration*[37].

---

[30] L'idée d'une « *régionalisation de la politique d'asile* » est apparue dès le début des années 1990.

[31] Ainsi, en 2006 et 2007, la Gambie, la Guinée et la Guinée-Bissau, notamment, ont signé avec l'Espagne des accords de réadmission de migrants majoritairement subsahariens, ayant atteint les côtes des îles Canaries et rapatriés après un temps de détention dans des camps. De son côté, le Sénégal a accepté ces réadmissions forcées alors que le texte qui les prévoit fait encore l'objet de négociations. Ces accords sont le plus souvent assortis d'un programme d'aide au développement qui se veut incitatif.

[32] Le Pacte Européen sur l'immigration et l'asile prévoit : *« d'organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration, de lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière, de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières, de bâtir une Europe de l'asile et de créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement. »* Ce pacte a été adopté en octobre 2008 par les 27 Etats de l'espace Schengen.

[33] Présenté les 7-8 juillet 2008 à Cannes, il a été adopté par les Etats de l'espace Schengen, lors d'un conseil européen, organisé à Paris, les 15 et 16 octobre 2008.

[34] Ce Plan d'action a été défini lors de la Conférence euro-africaine « Migration et développement » (Rabat, 10-11 juillet 2006).

[35] Réunis à Abuja en juin 2006.

[36] Réunion de Ougadougou le 20 décembre 2006.

[37] 33ème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Ouagadougou, 18 janvier 2008.

L'application du Protocole sur la libre circulation des personnes, tempérée par la pratique administrative

Cette volonté politique prolonge l'esprit du Traité fondateur de la CEDEAO qui, dès 1975, pose la liberté de circuler comme l'un de ses principes généraux[38] :

> *« Les citoyens des Etats Membres sont considérés comme citoyens de la Communauté, en conséquence les Etats Membres s'engagent à abolir tous les obstacles qui s'opposent à la liberté de mouvement et de résidence à l'intérieur de la Communauté. »*, chapitre 4, article 27, alinéa 1.

En 1979, le *Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement*[39] établit les normes juridiques et les modalités d'application**,** prévue en trois étapes : 1/*droit d'entrée et abolition du visa*[40], 2/ *droit de résidence*[41],*3/ droit d'établissement*[42].

Ainsi, selon les termes de la mise en exécution de la première étape, *« tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des Etats membres »* y est autorisé, « *par un point d'entrée officiel, sans avoir à présenter de visa »*, s'il possède *« un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité »*. En outre, s'il désire *« séjourner dans un Etat membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix jours (90),* (il devra) *à cette fin obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes. »*

Ces dispositions juridiques, destinées à favoriser la libre circulation des personnes, se sont matérialisées par l'instauration d'un carnet de voyage (1985)[43], d'une carte de résident (1990)[44] et d'un passeport (2000)[45] des Etats membres. Le Burkina Faso, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Niger, le Nigeria et la Sierra Leone ont mis en circulation le carnet de voyage ; mais pour le moment, seuls le Sénégal et le Mali ont mis à disposition de leurs ressortissants le passeport CEDEAO. La détention de l'un ou l'autre dispense le citoyen de la Communauté de remplir le formulaire d'immigration et d'émigration des Etats membres de la CEDEAO. A terme, le passeport est appelé à remplacer le carnet de voyage.

Toutefois, l'itinéraire du migrant est encore jalonné de nombreux postes de contrôle ; le Secrétariat exécutif de la CEDEAO a ainsi identifié 69 postes de contrôle sur l'axe Lagos-Abidjan, long de 992 km, soit 7 postes de contrôle au 100 km[46]. Un commerçant sénégalais qui dit avoir voyagé dans de nombreux pays de la sous-région reconnaît que *« les tracasseries ont diminué avec les passeports CEDEAO (…) mais que la traversée de certaines frontières comme le Togo ou la Côte d'Ivoire reste un véritable casse-tête. Les étrangers doivent payer entre 30 000 et 50 000 FCFA aux multiples points de contrôle. »*[47]. Une Burkinabé, immigrée à Dakar, qui se rend régulièrement par le train Dakar-Bamako puis en véhicule jusqu'à Bobo Dioulasso partage cette opinion[48]. Les pratiques des agents chargés du contrôle aux frontières constituent donc encore des obstacles à l'application du *Protocole de libre circulation des personnes de la CEDEAO* ; cette situation est renforcée par le manque d'information des migrants sur les dispositifs mis en œuvre depuis l'adoption de ce texte. Conscients

---

[38] Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, signé à Lagos, le 28 mai 1975.

[39] Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, conclu à Dakar, le 29 mai 1979.

[40] Protocole additionnel A/SP1/7/85.

[41] Protocole additionnel A/SP1/1/6/89.

[42] Protocole additionnel A/SP2/5/90.

[43] Décision 2/7/85 portant institution du carnet de voyage des états membres de la CEDEAO.

[44] Décision 2/5/90 portant institution d'une carte de résident des états membres de la CEDEAO.

[45] Décision A/DEC.1/5/2000 portant institution du passeport des états membres de la CEDEAO.

[46] Tableau « *Des postes de contrôle identifiés le long de certaines routes trans ouest africaines* ». Source : Secrétariat exécutif de la CEDEAO

[47] Témoignage recueilli par l'Agence de Presse SYFIA Grands lacs, 03.05.2005.

[48] Op.cit Agence de Presse SYFIA.

de ces difficultés les Chefs d'Etat ont d'ailleurs adopté une décision relative à la création de *Comités nationaux de suivi de l'application des décisions et protocoles sur la libre circulation des personnes*[49] ; ces derniers doivent *« veiller à I'application effective des textes communautaires relatifs aux transports, en vue de faciliter la libre circulation des personnes et des biens dans la sous-region »*[50].

Toutefois, malgré ces difficultés, l'uniformisation juridique des conditions d'entrée dans l'ensemble des Etats de la CEDEAO constitue un progrès indéniable pour la libre circulation des personnes et un facteur essentiel d'intégration régionale.

Le droit régional, une prééminence en conformité avec l'histoire des migrations

Ainsi, en application du principe selon lequel le droit régional prévaut sur le droit national, et peut être appliqué directement[51], le Niger et le Sénégal, devenus les deux principaux pays de transit ouest-africains entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb sur les routes de l'Europe, offrent aujourd'hui aux ressortissants de la CEDEAO des conditions identiques d'entrée et de transit sur leur territoire ; précédemment, une application de leur droit national respectif, défini par le *Décret nigérien n°87-076 du 18 juin 1987*[52] *et par le Décret sénégalais n°71-860 du 28 juillet 1971*[53], ne permettait pas cette unité de traitement. Ces deux textes stipulent que *« pour pénétrer sur le territoire national, tout étranger doit être porteur d'un passeport national, ou d'un document de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa (sénégalais/nigérien) et d'un certificat de vaccination international.»*[54] Est considéré comme étranger *« toute personne qui n'a pas la nationalité (sénégalaise/nigérienne), soit qu'elle ait une nationalité étrangère, soit qu'elle n'ait aucune nationalité »*[55]. Toutefois, les *voyageurs en transit* sont considérés comme des *étrangers non immigrants*[56] *;* des dispositions particulières leur sont appliquées dans les deux pays mais selon des modalités différentes *:*

- au Sénégal, *« le séjour des voyageurs en transit ne peut excéder **10 jours**. S'il y a impossibilité pour eux de poursuivre leur voyage, ils doivent, avant l'expiration de ce délai, demander une autorisation de séjour au Ministère de l'Intérieur»* ; celle-ci peut être *« accordée pour une durée de 4 mois maximum »*[57] *;*
- au Niger, le visa d'entrée n'est pas exigé pour les *voyageurs en transit*[58] ; de plus, pour séjourner dans le pays, ils sont dispensés de la demande de permis de séjour ; *« il leur (est) délivré un* (simple) *visa, tenant lieu de permis de séjour dont la validité ne saurait excéder deux ans.»*[59]

---

[49] Décision A/DEC/3/8/94. Les Etats membres suivants ont mis en place des comités : Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo. Source : Commission de la CEDEAO.
[50] Art. 3, décision A/DEC/3/8/94.
[51] Et ce malgré des dispositions différentes au niveau du droit national des pays concernés.
[52] En application de l'ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger. Jusqu'après l'indépendance, le Niger comme le Sénégal étaient régis par le décret français du 12 janvier 1932 réglementant les conditions d'admission des Français et des Etrangers en AOF ; celui-ci a été abrogé par la l'ordonnance de 1981 au Niger et par la loi de 1971 au Sénégal (précitées). Ces deux textes organisant l'entrée et le séjour des étrangers sont toujours en vigueur. Toutefois, précisons que *« l'ordonnance de 1981 est intervenue pendant une période d'exception alors que la République du Niger n'avait pas d'assemblée nationale pour voter des lois. C'est donc le Président de la République, Président du Conseil Militaire Suprême, qui légiférait sous forme d'ordonnance rendue exécutoire d'office. »*, cf. Rapport de Mission de M.Boluvi, I.Chassard et M.Sene, Programme OMAE, IRD, juillet 2008.
[53] En application de la loi n°71-10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers.
[54] Art 1, Décret nigérien n°87-076 du 18 juin 1987 et Décret sénégalais n°71-860 du 28 juillet 1971.
[55] Art 1, Ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1981 et la loi n°71-10 du 25 janvier 1971.
[56] Art 8, Ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1981 (Niger) et art. 3, la loi n°71-10 du 25 janvier 1971 (Sénégal).
[57] Art 4, Décret n°71-860 du 28 juillet 1971.
[58] Art 7, Décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987, réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger : *« Sont dispensés de l'obligation prévue à l'article 6, in fine, ci-dessus (visa), les étrangers non immigrants tels qu'ils sont définis à l'article 9 de l'ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1981 »* ; parmi les étrangers non immigrants figurent les « voyageurs en transit. »
[59] Art 11, Chapitre III, Décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987.

Selon ces dispositions nationales, un voyageur en transit au Niger peut séjourner légalement deux ans alors qu'au Sénégal son séjour ne peut pas excéder 4 mois.

Le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation uniformise ces conditions d'entrée et de séjour des ressortissants d'un Etat membre dans un autre Etat membre. Depuis l'adoption de ce texte, pour tout citoyen de la Communauté désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des Etats membres, seul est requis *« un document de voyage en cours de validité établissant l' identité de son titulaire, avec sa photographie, délivré par ou au nom de I'Etat Membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés» ;* en outre, pour celui désirant séjourner dans un Etat Membre pour une durée maximum de quatre vingt dix jours, une autorisation doit être délivrée par les autorités compétentes. En pratique, pour les ressortissants ouest-africains, à la frontière, une simple carte d'identité en cours de validité est exigée à minima comme document de voyage, bien que les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration ne puissent y être apposés, et, sur le territoire, lorsqu'ils sont interpellés pour *« séjour irrégulier »*[60], aucune poursuite n'est engagée à leur encontre en deçà de 90 jours, même s'ils ne détiennent pas l'autorisation requise.

Implicitement, le Traité de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes a conféré un statut particulier aux ressortissants ouest-africains qui émigrent dans les autres pays de la Communauté ; de ce fait, les modalités de contrôle des migrants ouest-africains sont plus souples ; cette application « aménagée » des dispositions juridiques répond à la logique des échanges migratoires qui fondent l'histoire de cette région, découpée par des frontières nationales au mépris des pratiques sociologiques et économiques des communautés qui la composent.

Les pays de transit, une *double appartenance* complexe

Dès lors, à la croisée des routes reliant l'Afrique sub-saharienne à l'UE, les pays ouest-africains sont aujourd'hui confrontés aux exigences contradictoires de deux espaces de libre circulation : la CEDEAO, qui place la mobilité intra régionale au cœur du processus d'intégration régionale, et l'UE, dont les Etats entendent reporter aux frontières des pays tiers le contrôle de leurs propres frontières.

Ainsi, le Niger comme le Sénégal sont d'un côté, tenus de laisser entrer librement sur leur territoire tout citoyen de la CEDEAO, doté à minima d'une carte d'identité en cours de validité, et d'un autre côté, contraints, par un nombre croissant de pays européens, non seulement de contrôler le départ de ces mêmes migrants à destination de l'Europe, mais surtout de les retenir s'ils ne disposent pas des titre de voyage requis pour transiter ou entrer dans l'espace Schengen, voire de les réadmettre s'ils sont refoulés ou expulsés[61].

Dans le même temps, les effets des conflits sous-régionaux et des crises environnementales[62] se combinent pour renforcer la dépendance des pays du sud à l'égard des migrations internationales. Dans ce contexte, faute d'atteindre la destination projetée, du fait de la rigueur des contrôles accrue aux portes de l'Europe, et peut-être plus encore du report de ces contrôles aux frontières des pays de départ, les migrants s'installent de plus en plus durablement dans les pays de transit.

De ce fait, les pays-ouest-africains sont désormais confrontés à la problématique des *migrants en transit en panne* ; cette situation nouvelle est susceptible d'entraîner une évolution de la perception de

[60] Au Sénégal, le séjour irrégulier est considéré comme une infraction pénale.

[61] Lors de l'identification des immigrés susceptibles de faire l'objet de mesures de refoulement, d'expulsion ou de réadmission, certains déclarent pour diverses raisons, économiques ou politiques, une nationalité autre que la leur. A titre d'exemple d'accords de réadmission, signés récemment avec les pays ouest-africains, on peut citer, notamment, l'*accord cadre de coopération en matière d'immigration entre la République du Mali et le Royaume d'Espagne du 23 janvier 2007*, prévoyant en son alinéa h), article 8, chapitre VI : *« le retour de toute personne qui n'a pas ou a cessé d'avoir le droit d'entrer, de demeurer ou de résider sur le territoire de la partie contractante requérante »*. Par ailleurs, un accord le rapatriement des mineurs a été signé entre les autorités espagnoles et les autorités sénégalaises, le 5 décembre 2006 et est entré en vigueur le 1er juillet 2008. (Boletín Oficial del Estado du 18 juillet 2008, nº 173, pages 31413-31415).

[62] Notamment les sécheresses au Sahel.

l'étranger qui à terme risque d'introduire une volonté de contrôle des frontières nationales, elle-même susceptible de fragiliser la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO.

La Communauté des Etats membres se voit donc interpellée par de nouvelles questions : comment gérer le transit de populations qui ne peuvent poursuivre leurs itinéraires ? Comment s'assurer du respect des droits de personnes concernées ? Comment prévenir les réactions négatives de nationaux, eux-mêmes confrontés à des difficultés économiques grandissantes et qui s'estimeraient concurrencés par ces migrants en transit, y compris pour les départs vers l'Europe ? Comment en débattre avec les pays voisins sans compromettre les relations établies ou sans ajouter à la déstabilisation de certains ?

Toutes ces interrogations soulignent la complexité des réalités qui doivent être prises en compte pour la définition d'une approche commune sur la migration **à l'intérieur comme aux frontières extérieures de l'espace CEDEAO** ; l'objectif est d'éviter que les accords bilatéraux, signés avec les pays européens, ou les nouveaux dispositifs de contrôle, pris de manière unilatérale par ces derniers à l'encontre des pays tiers, fragilisent un *modèle relativement accompli* de libre circulation des personnes, conciliant des réalités nationales contrastées ; l'évolution de ces échanges migratoires intra régionaux constitue un enjeu majeur pour la région ; son développement économique et sa stabilité politique en dépendent fortement.

Conclusion

A l'évidence, répondre aux seuls impératifs de contrôle, imposés par les pays du Nord, n'est pas la meilleure des réponses politiques que peuvent apporter les Etats membres de la CEDEAO à la complexité des dynamiques migratoires aujourd'hui à l'œuvre en Afrique de l'ouest.

Aucune coopération véritable ni aucune régulation positive des migrations ne verront le jour si seuls les pays les plus riches en tirent tous les profits en laissant aux pays de départs l'essentiel des inconvénients. Si l'on veut rééquilibrer même partiellement ce partage inégal, c'est la philosophie même de la coopération qui doit être repensée.

En ce sens, il paraît utile d'aider à l'ouverture d'une voie nouvelle : celle d'actions concertées entre les Etats de la CEDEAO, pour ensuite en débattre collectivement ou individuellement avec l'UE. Il s'agit de définir les contours d'un véritable partenariat pour le développement, susceptible de fixer les populations dans leur région d'origine, en leur ouvrant des perspectives de participation aux bénéfices de la mondialisation, y compris sous la forme d'une régulation positive des migrations de travail.

Annexe 1 :

Liste des pays tiers ouest-africains dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa aéroportuaire par certains Etats Schengen seulement. Les titulaires de documents de voyage délivrés par ces pays tiers étant également soumis à cette obligation

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
	BNL[2]	CZ[4]	DK	DE[11]	EE[4]	EL	ES[3]	FR[4]	IT[5]	CY	LV	LT[10]	HU	MT	AT[1]	PL[15]	PT	SI	SK	FI	SE	IS	NO
Bénin																							
Burkina Faso								X															
Côte d'Ivoire		X			X		X	X								X							
Gambie	X			X				X															
Ghana																							
Guinée	X	X						X					X			X							
Guinée-Bissau	X	X					X	X								X							
Liberia		X			X		X	X					X		X	X	X						
Mali		X			X		X	X								X							
Mauritanie		X																					
Niger		X														X							
Nigeria																							
Sénégal		X			X			X	X				X			X	X						
Sierra Leone	X	X			X		X	X					X			X							
Togo					X		X	X															

Source : Office des étrangers, Ministère de l'Intérieur, Bruxelles, Belgique, juillet 2008

Notes :

1. Les ressortissants étrangers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA) n'ont pas besoin de ce visa pour transiter par un aéroport autrichien dans la mesure où ils sont en possession des documents suivants pour la durée du séjour nécessaire au transit:
   - un titre de séjour d'Andorre, du Japon, du Canada, de Monaco, de Saint-Marin, de la Suisse, du Saint-Siège ou des États-Unis garantissant un droit de retour absolu;
   - un visa ou un titre de séjour d'un État Schengen pour lequel l'Accord d'adhésion a été mis en vigueur;
   - un titre de séjour d'un État membre de l'EEE.
2. Seulement lorsque ces ressortissants ne sont pas titulaires d'un titre de séjour valable dans un des pays de l'EEE, d'Andorre, du Canada, des États-Unis, du Japon, de Monaco, de Saint-Marin ou de la Suisse. Les titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou spécial ainsi que les membres d'équipage des avions qui sont titulaires d'un "Flightcrew Member's Licence" ou d'un "Crew Member Certificate" délivré par application de la Convention de Chicago, sont également dispensés du VTA.
3. Les titulaires de passeports diplomatiques, officiels ou de service ne sont pas soumis à l'obligation de VTA. Il en va de même en ce qui concerne les titulaires d'un passeport ordinaire résidant dans un État membre de l'EEE, aux États-Unis d'Amérique ou au Canada, ou en possession d'un visa d'entrée valable pour un de ces pays.
4. Sont dispensés du VTA: les titulaires de passeports diplomatiques et de service, les titulaires d'un des titres de séjour énumérés dans la partie III, les membres d'équipage des avions ressortissants d'un État partie à la Convention de Chicago.
5. Seulement lorsque ces ressortissants ne sont pas titulaires d'un titre de séjour valable pour les États membres de l'EEE, le Canada ou les États-Unis.

10. L'obligation de VTA ne s'applique pas aux titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de service.

11. Sont dispensés du VTA:

a) les titulaires d'un visa ou d'un autre titre de séjour délivré par un État membre de l'UE ou par un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi que

b) les titulaires d'un titre de séjour ou de tout autre document visé à la partie III, liste B.

Un VTA ne constitue pas un visa au sens du point a).

15. Sont dispensés du VTA:

a) les titulaires de passeports diplomatiques et de service;

b) les membres d'équipage des avions ressortissants d'un État partie à la Convention de Chicago;

c) les titulaires de titres de séjour délivrés par un État membre de l'EEE et la Suisse.