



COMMISSION CEDEAO

ECOWAS COMMISSION

**Réunion du Comité Commerce, Douanes et Immigration
Lomé, 25-27 septembre 2007**

Egalité de traitement entre les réfugiés ressortissants d'un Etat membre de la CEDEAO et les autres citoyens de la CEDEAO en ce qui concerne la libre circulation des personnes et les droits de résidence et d'établissement.

MEMORANDUM

August 2007
Commission de la CEDEAO

INTRODUCTION

Depuis toujours, l'Afrique de l'Ouest connaît des phénomènes de mouvements migratoires d'un pays à l'autre qu'ils soient légaux ou illégaux, volontaires ou forcés. La migration est un concept large qui comprend une variété de situations différentes: le déplacement de nomades à la recherche de pâturages, l'exode des jeunes à la recherche d'un emploi de la campagne vers les villes, l'exode vers l'étranger dans l'espoir d'y trouver un avenir meilleur, et le départ de ceux qui fuient les conflits, la guerre civile, les persécutions, les violations graves des droits de l'homme ou les catastrophes naturelles.

Récemment, le nombre de réfugiés dans la région a augmenté de manière significative en raison des conflits majeurs au Libéria, en Sierra Leone et dans une moindre mesure en Côte d'Ivoire, en Guinée Bissau et au Togo. Le retour de la paix dans ces pays n'a pas entraîné le retour de tous les réfugiés dans leurs pays d'origine. Certains ont choisi de ne pas rentrer chez eux après la cessation de leur statut de réfugié en raison d'affinités ethniques, linguistiques ou autre, avec leurs communautés d'accueil ou parce qu'ils s'y sentent plus en sécurité ou parce qu'ils y ont reconstruit leur vie.

Ces individus ont-ils le droit de bénéficier des protections et privilèges garantis à tout citoyen des états membres par le *Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement (A/P.1/5/791985)* et les protocoles additionnels¹ ?

Droits énumérés dans les protocoles

Selon les protocoles sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement, tout citoyen de la Communauté:

- droit d'entrée
- droit de séjour
- droit de résidence
- droit d'établissement²

Tout citoyen de la Communauté a le droit d'entrer sur le territoire de l'un des Etats membres sans visa s'il est en possession d'un document de voyage

¹ *Protocole additionnel de 1985 (A/SP.1/7/85) portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement*
Protocole additionnel de 1986 (A/SP.1/7/86) relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement
Protocole additionnel de 1989 (A/SP.1/6/89) modifiant et complétant les dispositions de l'article 7 du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement
Protocole additionnel de 1990 (A/SP.2/5/90) relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement

² Traité révisé de la CEDEAO, articles 3(d)(iii) et 59; Protocole, article. 2; et Protocoles Additionnels (cf. tableau)

valable (comme par exemple le carnet de voyage, le passeport de la CEDEAO ou les titres de voyage conventionnels³) et des certificats internationaux de vaccination.

Tout citoyen de la Communauté a le droit de séjourner dans un Etat membre pour une durée maximum de quatre vingt dix (90) jours sans avoir à effectuer de formalités administratives ou de police.

Le droit de résidence dans un Etat membre de la CEDEAO repose sur la présentation d'une carte de résident ou d'un permis de résident qui peut être obtenue par tous les citoyens de la CEDEAO qui en font la demande. La carte de résident est valable trois (3) ans et est renouvelable dans les mêmes conditions que lors de la première demande de carte ou de permis ; c'est-à-dire que les Etats membre se réservent le droit de refuser le renouvellement pour des raisons d'ordre publique, de sécurité nationale ou de santé publique.

Le droit d'accès aux activités économiques et le droit d'occuper un emploi, y compris les professions libérales, inscrits dans les protocoles, s'appliquent à tous les citoyens d'un Etat membre de la CEDEAO en possession d'une carte de résident ou du permis de résident.

Egalité de traitement entre les réfugiés citoyens de la CEDEAO et les autres citoyens de la CEDEAO en ce qui concerne les droits de résidence et d'établissement.

Les pères fondateurs de la CEDEAO espéraient ardemment établir un espace unifié dans lequel les citoyens de tous les Etats membres seraient libres de circuler, résider et de s'établir sans crainte de discrimination. Ce désir est inscrit dans le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement adopté le 29 mai 1979.

Ce protocole confère aux citoyens de la CEDEAO le droit d'entrer sur le territoire d'un Etat membre sans avoir besoin de visa, et le droit d'y résider et de s'y établir pour y entreprendre des activités économiques qui contribueront à l'intégration sociale et économique de la région.

Malgré quelques difficultés conjoncturelles, ce Protocole et ses quatre Protocoles additionnels méritent d'être reconnus comme étant les catalyseurs de l'intégration économique et sociale des Etats Membres de la CEDEAO.

Ces avantages ne sont pas réservés aux citoyens qui ont eu la chance de ne pas être déplacés par un conflit. De nombreux réfugiés de la Sierra Leone, du Libéria, de la Côte d'Ivoire et du Togo, par exemple, ont choisi de ne pas rentrer

³ Documents de voyage émis selon les dispositions de l'Article 28 (1) de la Convention relative au statut de réfugiés de 1951 et de l'article VI de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969.

dans leurs pays d'origine, mais de rester dans les Etats membres de la CEDEAO qui les ont si chaleureusement accueillis et qui leur offrent toujours leur hospitalité. Une telle cohabitation entre populations réfugiées et d'accueil a engendré un véritable esprit d'unité parmi ces populations qui partagent les mêmes valeurs sociales et culturelles. Cette cohésion sociale est elle-même un des principaux objectifs de la liberté de circulation et doit être préservée. La CEDEAO est consciente du rôle social que joue la libre circulation des personnes dans l'unification globale de la région. C'est pour ces raisons et étant donné la base juridique solide de cette interprétation que la CEDEAO reconnaît le besoin impératif d'assurer que les réfugiés bénéficient des protocoles sur la libre circulation.

Alors que le climat politique sous-régional a récemment été marqué par une résurgence de conflits armés requérant une gestion des frontières plus efficace par soucis légitime de sécurité, il est vital de trouver un équilibre entre la nécessité de protéger les droits des migrants et réfugiés et les considérations de sécurité.

Dans le cas des réfugiés qui bénéficient de l'application des protocoles sur la libre circulation des personnes, les mécanismes requis pour cette application (délivrance de documents de voyage hautement sécurisés et permis de résidence) auront dans le même temps un rôle non dommageable pour la sécurité régionale.

Autres droits pertinents énumérés dans d'autres instruments juridiques

Bien que le Traité de la CEDEAO a principalement une orientation économique, il promeut aussi l'intégration dans la région d'Afrique de l'Ouest pour d'autres raisons comme la solidarité et l'autosuffisance collective⁴, le maintien de la paix régionale, de la sécurité et de la stabilité grâce à la promotion et au renforcement des relations de bon voisinage,⁵ et à la promotion et protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*.⁶

Ni le Traité de la CEDEAO, ni ses Protocoles sur la libre circulation des personnes ne prétendent limiter l'applicabilité d'autres instruments juridiques régionaux et universels. Ceci est explicite dans l'article 84 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993 et le Protocole Additionnel Relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement de 1986.⁷

L'article 84 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993 dispose que :

⁴ Article 4(b) du Traité révisé de la CEDEAO de 1993

⁵ Article 4((e) du Traité révisé de la CEDEAO de 1993

⁶ Article 4(g) du Traité révisé de la CEDEAO de 1993

⁷ Les droits des travailleurs migrants définis dans le Protocole Additionnel de 1986 (A/SP. 1/7/86) sont des droits non-dérogeables selon l'Article 25 de ce Protocole.

1. Les Etats membres peuvent conclure des accords à caractère économique, technique ou culturel avec un ou plusieurs Etats Membres, avec des Etats Tiers, des organisations régionales ou toute autre organisation internationale à condition que ces accords ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent Traité.

L'article 24 du Protocole Additionnel de 1986 dispose que :

1. Aucune disposition du présent Protocole ne peut être interprétée comme portant atteinte aux droits plus favorables qui sont garantis aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille en vertu:
 - a. du droit, de la pratique d'un Etat membre : ou
 - b. d'un accord international quelconque en vigueur vis-à-vis de l'Etat membre considéré.

La Convention relative au statut des réfugiés de 1951⁸ qui cherche à garantir aux réfugiés la jouissance d'un minimum de droits fondamentaux, contient une disposition similaire qui précise que les réfugiés peuvent bénéficier des dispositions plus favorables contenues dans d'autres instruments juridiques lorsque de telles dispositions existent. Tous les Etats membres de la CEDEAO ont signé et ratifié la Convention de 1951 :

L'Article 5 de cette convention dispose que :

Aucune disposition de cette Convention ne porte atteinte aux autres droits et avantages accordés, indépendamment de cette Convention, aux réfugiés.

Par conséquent, la disposition la plus favorable a vocation à s'appliquer là où des dispositions relatives aux droits des réfugiés citoyens de la CEDEAO se chevauchent. Les réfugiés peuvent bénéficier simultanément des droits de différents instruments juridiques.

Les réfugiés peuvent par conséquent bénéficier de tous les droits énumérés dans les Protocoles en plus de ceux qui leur sont garantis par le droit international des réfugiés.

Dans d'autre cas, les droits et privilèges définis dans les Protocoles fourniront une base légale sûre et suffisante pour que les réfugiés puissent rester dans leur pays d'accueil après qu'ils aient renoncé volontairement à leur statut de réfugié et ne requièrent plus la protection internationale.

⁸Il est important de noter que les Etats ont le droit de formuler des réserves (ce que certains ont fait) sur les articles de la Convention relative au statut de réfugiés de 1951, à l'exception des articles 1 (définition), 3 (non-discrimination), 4 (religion), 16(1) (droit d'ester en justice) et 33 (non-refoulement).

RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'absence d'incompatibilité légale entre les instruments juridiques des Nations Unies concernant directement les réfugiés et les protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, les recommandations suivantes sont formulées à l'attention du Conseil des Ministres :

1. Réaffirmer que les réfugiés originaires des Etats membres de la CEDEAO continueront à bénéficier de la citoyenneté de la CEDEAO et ont par conséquent le droit de profiter pleinement des Protocoles sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement à condition qu'ils résident sur le territoire de la Communauté.

2. Demander aux pays d'origine des réfugiés à délivrer des documents de voyage valables (passeports et cartes d'identité nationale) à leur ressortissants qui résident dans d'autres Etats membres de la Communauté et en font la demande.

3. Demander aux Etats membres d'accueil à délivrer à prix réduit des cartes de résident ou des permis de résident aux réfugiés citoyens de la CEDEAO résidant sur leur territoire.

4. Demander aux Etats membres de la CEDEA de respecter le délai de validité d'une durée de trois (3) ans avec possibilité de renouvellement. Le renouvellement ne pourra être refusé que pour les raisons définies dans les Protocoles (principalement pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique)⁹ et adhèrent aux garanties procédurales décrites

5. Demander aux HCR de créer une Unité Régionale de Gestion de l'Intégration Locale du réfugiés dont la mission sera entre autres de :

- (a) faciliter l'acquisition du statut de résident, y compris assister les Etats membres, le cas échéant, à vérifier le statut de réfugié du demandeur.
- (b) assurer une large diffusion des protocoles de la CEDEAO et des législations nationales concernant la résidence et l'emploi.
- (c) Veillez à une plus grande conformité entre les dispositions de ces protocoles et les lois nationales sur la naturalisation
- (d) sensibiliser les réfugiés sur les conditions d'accès aux droits et privilèges énumérés dans les protocoles;

⁹ Cf. Article 3 du Protocole Additionnel de 1986 disposant que des restrictions au droit de résidence ne peuvent être justifiées que par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

- (e) assurer un suivi régulier de la délivrance et du renouvellement des permis de résidence et du passeport pour les réfugiés de la CEDEAO résidant dans la sous région.
- (f) encourager le renvoi de tous cas et questions pertinents à la Cour de Justice de la Communauté;