



LA CONTRIBUTION DE L'UNION AFRICAINE A LA PROTECTION DES REFUGIES EN AFRIQUE

Présentée par

**Armel Ghislain TAPSOBA, Docteur en Droit public, Université Thomas
SANKARA/Burkina Faso**

Adresse : tapsobaarmel@yahoo.fr

RESUME

Des prophètes et des révolutionnaires prestigieux pour les uns, des nouveaux barbares envahisseurs pour les autres, des victimes en amont pour les uns, des coupables en aval pour les autres, la question de la protection des réfugiés s'avère un baromètre de certaines valeurs comme l'humanisme, la bonne gouvernance, le respect de l'Etat de droit démocratique et le respect des droits de l'Homme. Ces valeurs sont suffisamment partagées par l'UA ainsi que ses Etats membres à travers l'adoption de certains instruments juridiques importants par leur teneur ainsi que leur portée. Parmi ces instruments, ceux relatifs aux réfugiés en Afrique ne sont pas des moindres. Ainsi, à l'occasion de la 22^{ème} édition de la journée mondiale des réfugiés célébrée le 20 juin 2023 inspirée de la journée du réfugié africain qui se tient d'ailleurs à la même date, il apparait nécessaire de marquer un arrêt pour poser cette interrogation : quel est le degré de contribution de l'UA dans le cadre de la protection des réfugiés en Afrique ? Cette interrogation est pertinente et actuelle d'autant plus que de nouveaux défis liés au terrorisme et aux changements climatiques menacent le système asilaire. Face à ces défis, la contribution de l'UA peut être appréciée suivant deux angles à savoir formel et pratique. Au niveau formel ou normatif, cette contribution est à maxima, tandis qu'au niveau pratique, elle est à minima. Pour des raisons d'efficience, une réforme s'impose.

Mots clés : Union africaine, Contribution, Protection, Réfugiés, Terrorisme, Changements climatiques, Afrique.



SUMMARY

THE AFRICAN UNION'S CONTRIBUTION TO REFUGEES PROTECTION IN AFRICA

From prestigious prophets and revolutionaries for some, new invading barbarians for others, victims upstream for some, culprits downstream for others, the issue of refugee protection is proving to be a barometer of certain values such as humanism, good governance, respect for the democratic rule of law and respect for human rights. These values are sufficiently shared by the AU and its Member States through the adoption of a number of important legal instruments in terms of their content and scope. Not least among these instruments are those relating to refugees in Africa. On the occasion of the 22nd World Refugee Day, celebrated on 20 June 2023, inspired by and coinciding with African Refugee Day, it seems necessary to pause and ask the question : what is the AU's contribution to the protection of refugees in Africa? This question is relevant and topical, especially as new challenges linked to terrorism and climate change threaten the asylum system. Faced with these challenges, the AU's contribution can be assessed from two angles: formal and practical. At the formal or normative level, this contribution is at a maximum, while at the practical level, it is at a minimum. For reasons of efficiency, reform is needed.

Key words: African Union, Contribution, Protection, Refugees, Terrorism, Climate change, Africa.



INTRODUCTION

« De l'espoir loin de chez soi. Pour un monde où les réfugiés auront toujours leur place »¹. Tel était le thème de la journée mondiale du réfugié célébrée le 20 juin 2023. Ce thème qui sonne comme un appel, voire comme un crédo censé gouverner les actions de l'ensemble des acteurs, est invocateur des défis actuels liés à la protection et à l'assistance des réfugiés. Ces défis sont énormes de par les chiffres annoncés par les instances compétentes, mais aussi par l'augmentation ou l'intensification des foyers de tension à travers le monde. En effet, les chiffres sont alarmants car le UNHCR, sur une période s'étalant jusqu'en fin 2022, a annoncé 108,4 millions de personnes déplacées de force dans le monde, soit 19,1 millions de plus qu'en fin 2021². Parmi cette population déplacée, les réfugiés compteraient 35,3 millions³. Ces chiffres jamais atteints dans le monde s'expliquent par la multiplication et l'intensification des conflits sources de persécution, à l'instar des guerres en Ukraine et au Soudan qui sans doute, ont un effet multiplicateur d'effectifs aujourd'hui⁴. Selon le UNHCR⁵, la Turquie, l'Iran, la Colombie, l'Allemagne et le Pakistan⁶ sont respectivement les principaux pays d'accueil, tandis que les principaux pays d'origine avec un taux de 52/100 sont la Syrie, l'Ukraine et l'Afghanistan⁷.

Au regard de ces nouvelles statistiques, s'il semble hasardeux de soutenir aujourd'hui que l'Afrique est le continent qui produit et accueille le plus de réfugiés dans le monde, il n'en demeure pas moins pertinent de la garder sous le feu des projecteurs. Il faut à ce niveau admettre que la guerre en Ukraine avec son lot de réfugiés a cristallisé toutes les attentions et intentions de financement.

Pourtant la situation des réfugiés en Afrique demeure alarmante, en attestent les données statistiques quantitatives et qualitatives des réfugiés en Afrique. En effet, selon toujours

¹ Thème de la journée mondiale du réfugié célébrée le 20 juin 2023.

² <https://www.unhcr.org/fr/en-bref/qui-nous-sommes/apercu-statistique>; consulté le 11 juillet 2023 à 21 h 45 mns.

³ *Ibid.*

⁴ En fin mai 2023, 110 millions de personnes avaient été déplacées ou étaient réfugiées pour des raisons liées notamment aux guerres au Soudan et en Ukraine, mais aussi à la crise humanitaire en Afghanistan; voir <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/le-nombre-de-personnes-deplacees-dans-le-monde-au-plus-haut>; consulté le 11 juillet 2023 à 22 h 02 mns.

⁵ Voir <https://www.unhcr.org/fr/en-bref/qui-nous-sommes/apercu-statistique>; consulté le 11 juillet 2023 à 21 h 45 mns.

⁶ En fin 2022, ces pays d'accueil comptaient respectivement 3,6 millions, 3,4 millions, 2,5 millions, 2,1 millions et 1,7 millions de réfugiés sur leur territoire.

⁷ S'agissant de ces pays de départ, le nombre d'exilés en fin 2022 était, respectivement, estimé à 6,5 millions, 5,7 millions, et 5,7 millions.



l'UNHCR, les personnes déplacées en Afrique subsaharienne se chiffrent à 44 millions en 2023 contre 38,3 millions à la fin de 2021. Parmi cette population, les réfugiés sont estimés à plus de 17 millions, soit 40/100⁸. En Afrique de l'Est, le déplacement forcé de populations est estimé à 19,2 millions à la fin de 2021, tandis qu'au niveau de l'Afrique australe, il est estimé à 10,1 millions et à 12,7 millions en Afrique de l'Ouest⁹. Parmi cette grande population de déplacés en Afrique, le pourcentage et le nombre des réfugiés n'est pas disponible comme c'était le cas il y a quelques années (2016). Le manque de données actualisées pour le continent est un indicateur de la qualité de traitement réservé aux réfugiés. A ce propos, la déclaration en octobre 2022 de Filippo GRANDI, Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés donne une idée en ces termes : « j'ai le regret de vous informer que, pour la première fois depuis que je suis en fonction, je suis inquiet quant à la situation financière du HCR »¹⁰. Cette déclaration doit être lue avec l'observation faite par Aimée-Noël MBIYOGO, consultante, chercheuse principale sur les migrations à l'ISS selon laquelle « en 2022, les prestataires de services à travers l'Afrique ont été contraints de réduire les rations alimentaires, l'eau et les kits d'hygiène jusqu'à 50/100 »¹¹. L'alarmisme justifié de la situation humanitaire en Afrique contraste avec la réduction progressive des financements. Ce qui permet de faire droit à CARE international qui, dans son palmarès des crises humanitaires oubliées dans le monde, relève que l'Afrique elle seule héberge ses crises en 2022¹². L'ONG relève que « plus de 2 millions d'articles ont été écrits sur la guerre en Ukraine, soit plus que pour 41 crises réunies. Il y a eu trois fois plus d'articles sur Will Smith donnant une gifle à Chris Rock aux Oscars (217 529) que sur ces dix crises africaines réunies (66 723) »¹³. L'ONG conclut que la couverture médiatique et la solidarité publique jouent un rôle indispensable dans les réponses humanitaires. A ce titre Fanny Petitbon justifie leur rapport en ces termes : « Comme chaque année, ce que nous voulons avec ce rapport, c'est inviter le public et les médias à réfléchir leurs choix, dans ce qu'ils décident de mettre à la une ou l'information qu'ils consomment. Car d'une certaine manière, nous avons toutes et tous notre rôle à jouer »¹⁴. C'est également à ce propos que l'Union africaine se doit d'être en première ligne au nom du panafricanisme prôné. C'est également dans ce jeu que le

⁸ Voir <https://issafrica.org/fr/iss-today/un-nombre-record-dafricains-deplaces-confrontes-a-un-avenir-sombre>; consulté le 12 juillet 2023 à 00 h 05 mns.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir le nouveau rapport de l'ONG CARE International sur les 10 crises les moins médiatisées de 2022 sur <https://www.carefrance.org/actualites/nouveau-rapport-les-10-crisis-les-moins-mediatisees-de-2022/> ; consulté le 12 juillet 2023 à 11 h 10 mns.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*



choix de réfléchir sur « la contribution de l'Union africaine à la protection des réfugiés en Afrique » s'impose.

L'Union africaine, héritière de l'Organisation pour l'Unité Africaine (OUA)¹⁵, a été créée le 11 juillet 2000¹⁶. Elle est une Organisation intergouvernementale à vocation régionale qui regroupe aujourd'hui tous les Etats africains (55). L'objectif principal de l'UA est posé par l'article 3 § A de l'Acte constitutif et se rapporte à la réalisation d'une unité plus étroite entre Etats et peuples africains et à la promotion d'une solidarité accrue. Elle est sans doute l'instance habilitée à parler au nom et pour le compte de l'Afrique. Sa contribution doit être appréhendée à l'aune de ses objectifs, de ses missions, de ses actions et de ses responsabilités. La contribution renvoie à l'apport de l'UA à la protection des réfugiés. La protection renvoie à une fonction dynamique et orientée vers l'action. Elle couvre un éventail d'activités concrètes embrassant des préoccupations sur le plan de la politique générale et des opérations, et elle est menée à bien en coopération avec les Etats et les autres partenaires afin d'assurer le respect de la vie et de la dignité des réfugiés¹⁷. A cette étape de la réflexion, il importe de retenir que le réfugié au *lato sensu* est défini comme « toute personne civile qui ne jouit plus en fait de la protection de son gouvernement »¹⁸, alors que sa vie ou sa liberté est menacée. Le réfugié doit ainsi être distingué du déplacé interne qui est dans une position similaire sauf que demeurant sous la juridiction de son Etat, la protection de ce dernier relève de la responsabilité première de son gouvernement¹⁹. Il doit tout aussi être distingué de l'apatride qui désigne « une personne qu'aucun Etat ne considère comme son citoyen sur la base de sa propre législation »²⁰. Il se distingue enfin du migrant qui est mu par des raisons de « convenances personnelles » en dehors de toute contrainte extérieure en vue de l'amélioration de ses « conditions matérielles et sociales »²¹. Au regard de la persistance des motifs liés au statut des réfugiés en Afrique, de la dégradation de

¹⁵ L'OUA a été créée le 25 mai 1963 à travers la Charte de Addis Abeba.

¹⁶ La date de création de l'UA est le 11 juillet 2000, date d'adoption de son acte constitutif et conformément à l'article 2 dudit acte. Cet acte constitutif est rentré en vigueur le 26 mai 2021.

Voici une brève historique :

- En 1999, s'est tenue la session extraordinaire de Syrte qui a décidé de créer l'Union africaine.
- Le sommet de Lomé, tenu en 2000, a adopté l'Acte constitutif de l'Union.
- Ensuite, c'est au Sommet de Lusaka en 2001 qu'est établi le programme pour la mise en place de l'Union africaine.

Enfin, L'UA a été lancée lors du Sommet de Durban de 2002. À cette occasion, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement a tenu la session inaugurale de l'Organisation.

¹⁷ EXCOM, « Note sur la protection internationale », UNHCR/Genève, 2000, p. 2.

¹⁸ F. BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire du droit humanitaire*, Paris, La découverte, 2000, p. 388.

¹⁹ Voir article 1, al. L de la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (convention de Kampala), 22 octobre 2009, Kampala.

²⁰ F. BOUCHET-SAULNIER, *op. cit.*, p. 29.

²¹ R. PERRUCHOUD, *Droit international de la migration, Glossaire de la migration*, OIM (Organisation Internationale pour les Migrations) série consacrée au droit international de la migration n° 9, 2007, p. 45.



la situation des réfugiés africains, ainsi que l'ampleur des catastrophes humanitaires, il y a lieu de considérer le rôle de l'UA. De cette considération, apparait une interrogation à savoir : quel est le niveau de contribution de l'UA à la protection des réfugiés en Afrique ?

La réflexion sur une telle interrogation comporte des mérites à la lumière des événements catastrophiques, mais actuels. Le plus illustratif réside dans la guerre entre l'Ukraine et la Russie avec le traitement qui en découle. Rappelons que dès les premiers jours qui ont suivi l'agression russe, des promesses financières ont vite été faites à hauteur de 1,5 milliard de dollars US ; les USA, le Canada et l'Australie ont vite fait de mettre en place des mesures spéciales de protection des réfugiés ukrainiens ; l'UE a pour la première fois activé le mécanisme de la protection temporaire²² afin de permettre aux réfugiés ukrainiens de bénéficier d'un droit d'entrée, de séjour et de services socio-économiques exceptionnels. A cet égard, il est nécessaire de faire observer qu'il y a un hiatus entre ces dernières mesures pour juguler la crise migratoire ukrainienne et les mesures prises par l'UE depuis 2015 pour contrer les arrivées des demandeurs d'asile Africains et Asiatiques. Cette largesse sonne alors comme une désinvolture au détriment de certaines catégories de réfugiés, à l'instar des réfugiés engendrés par la guerre au Soudan et qui peinent à avoir le strict minimum. Si comparaison n'est pas raison, on est en droit de jeter l'opprobre sur le système de protection internationale des réfugiés qui est à deux poids, deux mesures, mais aussi de soutenir que la réponse humanitaire à la crise ukrainienne a le mérite de montrer que la solidarité et les solutions créatives sont possibles. Cela passe par un audit réel du système de protection régionale des réfugiés en Afrique afin de déceler les forces et les faiblesses et de soutenir des propositions efficaces. C'est sur ce point que réside l'objectif de cette étude qui *in fine* va consister à mettre l'UA face à ses responsabilités et à la replacer dans ses missions et objectifs. Cette entreprise fait relever deux axes majeurs autour desquels par rapport à la protection des réfugiés en Afrique, l'UA apporte une contribution normative à maxima (I), mais une contribution pratique à minima (II).

I°) Une contribution normative à maxima

Dans cette rubrique, il s'agit d'évoquer l'architecture normative de l'UA dévolue à la protection des réfugiés en Afrique, afin d'apprécier sa part contributive. La part contributive de l'UA doit-

²² Voir la Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 dite « *protection temporaire* ».



être vue à l'aune de l'adoption de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique²³. Cet instrument sur le haut de ses 54 ans de vie peut être présenté comme le plus actuel et le plus pertinent en matière de protection des réfugiés. Les normes qui y sont consacrées sont à maxima étant donné qu'elles portent les stigmates d'une ouverture perçue au niveau de la définition (A), mais aussi au niveau de la procédure (B).

A°) L'extension de la définition du réfugié

L'extension de la définition du réfugié doit être appréciée par rapport à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au Statut des réfugiés²⁴. Avec le Protocole de New York de 1967 relatif au Statut des réfugiés qui la complète, les deux instruments forment aujourd'hui la « pierre angulaire » du système international de protection des réfugiés²⁵. N'en demeure que l'extension définitionnelle au sein de l'UA (2) s'illustre à partir du standard universel mesuré (1).

1°) Le standard universel mesuré

La Convention de Genève constitue le standard minimum de traitement des réfugiés pour les Etats parties. Cette caractéristique est prévue par l'article 5 en ces termes : « *Aucune disposition de cette Convention ne porte atteinte aux autres droits et avantages accordés, indépendamment de cette Convention, aux réfugiés* ». Ainsi, la Convention constitue un plancher des droits des réfugiés avec la discrétion laissée à chaque Etat partie d'adopter des mesures plus favorables. Ce plancher se définit par des contours précis qui apparaissent dans la définition des réfugiés qui y est consacrée. A ce titre, est réfugiée, toute personne qui « *craignant avec raison d'être persécutée, du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouvent hors du pays dont elle a la nationalité*

²³ Cette convention a été signée le 10 septembre 1969 et entrée en vigueur le 20 juin 1974. Elle comptait 46 Etats parties le 16 mai 2019.

²⁴ Cette Convention est entrée en vigueur le 22 avril 1954.

²⁵ Les Etats parties à la Convention de Genève sont estimés à 145 ; les Etats parties au Protocole de New York sont estimés à 146 ; les Etats à la fois parties à la Convention et au Protocole sont estimés à 142 au 31 décembre 2004 ; Les Etats parties à l'un de ces deux instruments sont estimés à 148. Toutes estimations remontent en octobre 2019.



et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte ne veut y retourner »²⁶. Pour bénéficier des droits et avantages de cette Convention, les demandeurs du statut de réfugiés doivent réunir des conditions suffisamment strictes. Les conditions trouvent leur mesure dans l'expression tirée de la crainte avec raison de persécution qui est d'ailleurs l'élément fondamental de la définition du réfugié²⁷. Cette expression traduit une double réalité, à savoir un élément subjectif (crainte de persécution) et un élément objectif (raison de la persécution). Examinés dans ces différentes composantes²⁸, la valeur précise de chaque élément n'est pas toujours aisée à définir.

Des deux composantes, le point de rencontre réside dans la persécution. N'ayant pas reçu de définition universelle, la définition de la *doctrine Hathaway* semble la plus aboutie. De ce point de vue, la persécution est vue « *comme une violation durable ou systématique des droits fondamentaux de la personne résultant de l'absence d'une protection étatique effective. Distinction entre droits civils et politiques, et droits économiques, sociaux et culturels et distinction au sein de tous ces droits, entre droits indérogeables et des droits dérogeables* ». Le UNHCR, par une interprétation à contrario de l'article 33 de la Convention de 1951, a pu déduire que des menaces à la vie ou à la liberté sont toujours des persécutions. La discrimination dépassant un certain seuil peut être considérée comme une persécution au même titre que la remise en cause du minimum vital par des violences physiques, psychologiques et économiques. Ainsi, toutes les persécutions ne sont pas admises.

La crainte de subir des « *persécutions admises* » doit être perçue comme un sentiment, une anticipation ou encore un état d'esprit qui n'est pris en compte dans la procédure de détermination que lorsqu'il s'agit d'un risque de persécution futur. L'existence d'une persécution passée n'est qu'un indice quant au risque d'être à nouveau persécuté²⁹.

²⁶ Article 1. A (II) de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ; voir aussi article 1^{er} (1) de la Convention de l'OUA du 6 septembre 1969 et l'article 3 al. 1 de la loi n° 042-2008/AN du 23 octobre 2008 portant statut de réfugié au Burkina Faso.

²⁷ J.-Y. CARLIER et als., *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 741, §.10.

²⁸ Voir HCR., *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1957 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, UNHCR 1979, réédité, Genève, janvier 1992, §. 37 et ss.

²⁹ J.-Y. CARLIER et als., *op. cit.*, p. 266, §. 19.



Au sens de la protection universelle, la crainte de persécution doit être soutenue par des motifs limitativement énumérés et restrictivement interprétés. Le motif est le mobile ou la cause de la fuite du demandeur d'asile. La crainte d'être persécuté en tant que sensation subjective ne satisfait pas aux conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, il faut que cette crainte soit fondée de manière objective³⁰. Les motifs au sens de la Convention de Genève sont la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe et les opinions politiques.

S'agissant du motif tiré de la race, il faut comprendre par-là la prise en compte de considérations de couleurs, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique³¹. Ainsi, le mobile de la race doit être pris dans son sens le plus large en vue d'inclure l'appartenance aux différents types de groupes ethniques, y compris une minorité au sein d'une population plus importante. Le HCR précise que la discrimination raciale est une discrimination à part entière³².

Le motif tiré de la religion peut être invoqué en cas d'« *une interdiction de faire partie d'une communauté religieuse, de célébrer le culte en public ou en privé, de donner ou de recevoir une instruction religieuse, ou également la mise en œuvre de mesures discriminatoires graves envers des personnes du fait qu'elles pratiquent leur religion ou appartiennent à une communauté religieuse donnée* »³³.

Pour la nationalité, il n'y a pas de problème majeur. Elle recouvre en droit international des réfugiés la notion de citoyenneté juridique, de groupe ethnique ou linguistique en tant que minorité nationale ou en tant que peuple sans structures étatiques reconnues³⁴. En cas de double nationalité, le requérant doit avoir une crainte au regard des autorités des deux pays³⁵.

Concernant les opinions politiques, il faut comprendre qu'elles ne se rapportent pas d'emblée aux comportements. Ces opinions, pour être retenues, doivent être connues, ne doivent pas être

³⁰ *Ibid.*, p. 267, §. 20.

³¹ Article 10 de la Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 : « Directive qualification de l'Union Européenne ».

³² HCR., *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1957 relatifs au statut des réfugiés*, *op.cit.*, §§. 68 à 70.

³³ *Ibid.*, §.72 ; voir aussi F. TEBERGHIEU, *Protection des réfugiés en France*, Paris, Economica, 2^{ème} éd., 1988, pp. 330-337 ; voir enfin l'article 10 de la Directive qualification de l'UE.

³⁴ Par exemple les Kurdes, les Palestiniens, les Népalais du Bhoutan ; l'article 10 de la Directive qualification dispose : « *la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté, ou à l'existence de celle-ci, mais recouvre en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat* ».

³⁵ Dans l'affaire Canada c. Ward, la Cour suprême a statué sur la question de la double nationalité. En l'espèce, Mr Patrick Francis Ward est binational, originaire de l'Irlande et du Royaume Uni ; la Cour suprême a fait ressortir qu'« en cas de nationalité multiple, le demandeur doit établir l'absence de protection de la part de tous les Etats dont- il a la nationalité, cf. C.S.C., Arrêt du 30 juin 1993, Rec. n° 689 [1993], Requête n° 21937.



tolérées par les pouvoirs du pays d'origine et doivent faire l'objet de mesures négatives actives. Les opinions politiques³⁶ peuvent être de « circonstance », d'où la notion de réfugié « sur place ».

Enfin, le dernier motif est celui tiré de l'appartenance à un certain groupe social. Jadis considéré comme « *une catégorie fourre-tout* »³⁷, comme un « *filet de sécurité* »³⁸ devant faire de la Convention de Genève « *un instrument vivant qui s'interprète à la lumière des conditions d'aujourd'hui* »³⁹, il faut relever aujourd'hui à la lumière des politiques et pratiques migratoires des pays d'Afrique du nord et de l'Occident, que la montagne a accouché d'une souris.

Par ailleurs, la persécution motivée n'est valable en droit des réfugiés que lorsque le demandeur d'asile se trouve hors de son pays d'origine ou de résidence habituelle, en plus de ne pas pouvoir ou vouloir bénéficier de la protection de son Etat national du fait de cette crainte de persécution. Ainsi, par rapport à cet existant juridique pour la protection des réfugiés, l'Union africaine à travers sa Convention de 1969 reconnaît que « *la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951 modifiée par le Protocole du 31 janvier 1967, constitue l'instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés* »⁴⁰. Par cette disposition, l'UA reprend pour son compte les acquis juridiques de l'instrument universel. Cette reprise transparait aussi bien dans la forme que dans le fond dans l'instrument régional africain. Toutefois, l'UA ne s'est pas contentée d'un mimétisme stérile, mais a surtout fait preuve d'une imagination fertile pouvant déjà se constater à travers une extension définitionnelle.

2°) L'extension définitionnelle au sein de l'UA

L'instrument régional africain relatif à la protection et à la gestion des réfugiés est un instrument ouvert, actuel, pertinent et conséquent. Sa spécificité ne réside pas uniquement que dans la forme de son intitulé évocateur, mais dans la matérialité de la définition du réfugié en Afrique.

³⁶ L'article 10 de la Directive qualification dispose : « *La notion d'opinions politiques recouvre en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels (...), ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur* ».

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 7^{ème} éd., Paris, PUF, 2005, p. 229.

⁴⁰ Voir Préambule, point 9 de la Convention de l'OUA sur les réfugiés.



La Convention de l'OUA opère une endogénéisation de la définition de réfugié. Ce mouvement est opéré à travers l'alinéa 2 de l'article premier qui définit le réfugié comme « [...] toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité »⁴¹. Bernard CONNEN définit ainsi de façon synthétique le réfugié africain comme étant « celui qui a dû quitter son pays pour fuir un danger grave ou qui, résidant à l'étranger, ne peut sans encourir un tel danger revenir dans sa patrie »⁴². Cette disposition est le siège de l'innovation et de la complémentarité que représente l'instrument africain.

En effet, la complémentarité est à point nommé en ce sens que la Convention de l'OUA reprend dans l'alinéa 1 de son article premier les cinq motifs déjà consacrés par l'article premier, alinéa 2 de la Convention de Genève⁴³. L'adverbe « également » incarne cette complémentarité définitionnelle. *In concreto*, outre les motifs classiques, l'instrument africain consacre quatre autres motifs élevant le nombre total des motifs à neuf. Il s'agit particulièrement de l'agression, d'occupation extérieure, de domination extérieure et d'événements troublant gravement l'ordre public. Sur cette extension, il convient d'énoncer avant de poursuivre l'analyse une difficulté consubstantielle à l'instrument africain. Cette difficulté a été fidèlement caricaturée par Michèle MOREL et Nicole De MOOR qui évoquent sur le fondement de l'absence ou de l'insuffisance de travaux préparatoires, de jurisprudence et de littérature académique sur lesquels s'appuyer⁴⁴, les difficultés d'interprétation des dispositions de la Convention de l'OUA. Toutefois, cette carence ne saurait empêcher de progresser dans l'analyse en recourant au droit international pour l'édifier. Ainsi, cette réflexion se propose de les aborder en deux groupes de motifs.

⁴¹ Article 1^{er} al. 2 de la Convention de l'OUA.

⁴² H. – J. TAGUM FOMBENO, « Réflexion sur la question des réfugiés en Afrique », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°57/2004, p. 249.

⁴³ « Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'applique à toute personne qui, craignant avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

⁴⁴ M. MOREL et N. De MOOR, « Migrations climatiques : quel rôle pour le droit international ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 88 | hiver 2012, mis en ligne le 15 mars 2014, consulté le 12 octobre 2018, p. 74. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/18580> ; DOI : 10.4000/conflits.18580



Le premier groupe de motifs est tiré de l'expression « *d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère* ». Ce groupe ne saurait être cerné en dehors du contexte socio-historique et politique de l'Afrique. C'est ainsi qu'il faut comprendre Jean-Nazerre TAMA lorsqu'il soutient que l'adoption de la Convention de l'OUA « [...] a été influencée par le passé colonial du continent, fait de domination des pays africains par l'occupant colonisateur, néo-colonisateur, impérialiste, expansionniste, raciste [...] dont la brutalité pousse des populations à aller chercher refuge hors de leurs pays d'origine ou de résidence »⁴⁵. Toutefois, il convient de relever avec le HCR que « *le nombre de réfugiés tombant dans cette catégorie particulière a beaucoup diminué au cours des années qui ont suivi l'indépendance nationale de la plupart des pays africains* »⁴⁶. Il va sans dire que cette approche historique tend à être erronée et perd de sa pertinence à être invoqué comme motif. De ce point de vue, il faut convoquer une approche positiviste pour interpréter les motifs à la lumière d'aujourd'hui.

De ce fait, l'agression, même très connue en droit international échappe toujours à une définition acceptée par tous les Etats⁴⁷. Néanmoins, la définition la plus stricte exprime l'idée d'« *actes impliquant l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat* »⁴⁸. Selon l'idée posée par la CIJ, *l'agression armée peut être comprise « nécessairement par des attaques armées qui dépassent le seuil de simples incidents armés »*⁴⁹. La CIJ renvoie donc l'agression à une situation du conflit armé.

En outre, l'occupation extérieure et la domination extérieure sont deux notions qui semblent renvoyer à la ferveur de la colonisation dans laquelle a émergé la Convention de l'OUA sur les réfugiés. Toutefois, avec l'avènement des indépendances des Etats africains et sur le fondement

⁴⁵ J. – N. TAMA, *Droit international et africain des droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 269-270.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Le conflit ayant opposé les 24 et 25 mai 1958 les soldats tunisiens aux soldats français dans le cadre du mouvement de libération de l'Algérie a été qualifié diversement. Tandis que les Tunisiens parlaient d'actes d'agression, les Français parlaient d'incidences. Pour le cas du conflit entre la Syrie et l'Israël le 20 août 1963, le Conseil de Sécurité qualifiait cet affrontement d'incidences armées. Dans l'affrontement qui a eu lieu entre le Viêt-Nam et le Cambodge les 7 et 8 mai 1964, tandis que les autorités vietnamiennes et américaines parlaient d'incidences, le Cambodge faisait allusion aux actes d'agression. Au titre des affrontements entre le Cameroun et le Nigéria le 15 mai 1981, les deux pays ont invoqué des cas d'incidences armées. Dans cet ordre d'idées, les affrontements entre le Rwanda et la RDC qui ont eu lieu le 11 juin 2014 ont été qualifiés d'incidences armées, de même que les affrontements opposant la Corée du Sud et la Corée du Nord ayant eu lieu le 21 août 2015.

⁴⁸ F. BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2000, p. 25.

⁴⁹ M. MEITE, *La juridicité des droits de solidarité en droit international : cas du droit à la paix et du droit au développement*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris Nanterre, Nanterre, 1^{er} juin 2017, p. 99.



de l'article 4 §. 4⁵⁰, l'occupation extérieure et la domination étrangère constitutives de coup de force semblent révolues. Dans cette logique, il convient de soutenir que ces motifs sont en déphasage avec la réalité africaine d'aujourd'hui sauf à interpréter l'agression armée dans le sens des conflits armés internes qui sévissent toujours en Afrique.

Par ailleurs, le second groupe de motifs tiré « *d'événements troublant gravement l'ordre public* » s'avère actuellement être le « *filet de sécurité* »⁵¹ faisant de la Convention de l'OUA « *un instrument vivant qui s'interprète à la lumière des conditions d'aujourd'hui* »⁵². L'ordre public est une notion à contenu variable et difficile à cerner. Il est admis qu'il correspond « *aux conditions générales qui doivent exister pour que les individus puissent jouir de leurs droits et libertés* »⁵³, ou « *garanties légales et matérielles de liberté, de sécurité et de tranquillité qui permettent la vie des individus en société* »⁵⁴. Dans ce cadre, les victimes des attaques terroristes en fuite vers des Etats africains doivent être considérés comme des réfugiés au sens africain. Cette considération est aménagée à travers des mécanismes procéduraux spécifiques.

B°) Les mécanismes procéduraux spécifiques

L'extension de la définition du réfugié en Afrique serait un vain mot si elle n'était pas suivie de procédures adéquates. A ce titre, il y a lieu de rappeler l'intitulé de la Convention de l'OUA qui porte les germes des spécificités d'ordre procédural par rapport à la Convention de Genève sur la question de la gestion des réfugiés. Tandis que la Convention implique une procédure individuelle suffisamment rebutante au regard des défis (1), l'instrument africain innove par la consécration collective (2).

⁵⁰ « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ».

⁵¹ Cf. *Cour suprême du Canada, Arrêt du 30 juin 1993, Canada c. Ward, [1993] 2 R.C.S.689, Requête n° 21937.*

⁵² F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 7^{ème} éd., 2005, p. 229.

⁵³ F. BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire, op. cit.*, p. 313.

⁵⁴ *Ibid.*



1°) Une procédure universelle rebutante

La procédure est la clé du déploiement du système de protection des réfugiés. Pourtant, la Convention de Genève et le Protocole de New York, pierre angulaire du système de protection internationale des réfugiés, ne donne aucune indication précise des procédures à mettre en œuvre pour assurer la détermination du statut de réfugié. Ces instruments consacrent un pouvoir discrétionnaire aux Etats parties⁵⁵ pour l'établissement des procédures adéquates de détermination de statut de réfugié. Toutefois, l'admission à la procédure est un droit.

L'admission à la procédure doit être comprise comme la phase qualifiée d'examen au fond qui permet un examen approfondi de la situation du requérant⁵⁶, en vertu des définitions données par les instruments juridiques relatifs à la protection des réfugiés. A ce titre, il convient de souligner que la discrétion est laissée à chaque Etat dans la mise en place de procédures convenables dans le cadre global de la mise en œuvre de la Convention de Genève. Ainsi, les procédures varient d'un Etat à l'autre selon la traduction nationale de cette convention. Luc LEGOUX faisait justement observer à ce propos « *la liberté laissée aux États d'interpréter à leur convenance la définition du réfugié, et surtout, de fixer les règles de la procédure de la délivrance du statut* »⁵⁷. A cet égard, cette omission ou velléité conventionnelle ouvre la porte aux procédures restrictives d'attribution du statut de réfugié sous l'angle universel. Omission ou velléité, la certitude est que le HCR à travers son Comité exécutif a tenté de remédier à cette faiblesse à travers une Résolution de son Comité exécutif aux termes qu'il « *réitère l'importance d'établir des procédures justes et efficaces de détermination du statut des réfugiés et d'en garantir l'accès à tous les demandeurs d'asile, en conformité avec la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, afin de s'assurer que les réfugiés et autres personnes recevables*

⁵⁵ C. CURNIL et P. MAZZEGA, « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 23 - n°1 | 2007, mis en ligne le 30 juin 2010, consulté le 13 mars 2016, p. 6. URL : <http://remi.revues.org/3541> ; DOI : 10.4000/remi.3541.

Ces auteurs font observer que la Convention de Genève est fortement marquée par la nature interétatique du droit international et le respect des souverainetés nationales avec ses corollaires le principe de non-ingérence et le respect de l'intégrité territoriale.

⁵⁶ J. – Y. CARLIER et als., *op. cit.*, p. 737.

⁵⁷ L. LEGOUX, « Nouvelle donne mondiale, nouvel asile », in M. GUILLON, L. LEGOUX, E. MAMUNG (dir.), *L'asile politique entre deux chaises. Droit de l'Homme et gestion des flux migratoires, Espaces interculturels*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 7.



aux fins de protection en vertu du droit international et national soient identifiés et bénéficient de cette protection »⁵⁸.

Toutefois, cette Résolution n'est pas suivie non pas seulement en raison de son caractère *soft*, mais aussi et surtout à cause d'une pratique étatique négationniste suffisamment répandue en Occident. En ce sens, les procédures adoptées revêtent un caractère personnel et individuel aux antipodes d'une gestion efficace des flux massifs de réfugiés. Cette réalité est le résultat d'une interprétation restrictive de l'article 1^{er}. A. de la Convention de Genève qui dispose que le réfugié est « *toute personne* ». C'est alors singulièrement que la situation des réfugiés est abordée et traitée par la Convention de Genève suivant une procédure individuelle et personnelle. Cette individualité transparait à travers les requêtes introduites et les causes évoquées.

En plus de la procédure individualisée et personnalisée annexée aux instruments universels, d'autres pratiques procédurales restrictives y sont assorties. Il s'agit, dans nombre d'Etats de destination, de l'interprétation abusive des notions « *pays d'origine sûrs* », « *pays tiers sûrs* » et « *options de fuite interne* » d'une part, et d'autre part, à l'abus des procédures accélérées. Les deux premières notions apparaissent comme des doctrines qui postulent des procédures sommaires pour les demandeurs d'asile en provenance ou ayant transité des Etats jugés respectueux des droits de l'Homme sur la base d'une liste préétablie. Légitimement, ces procédures visent à rejeter les « *demandes manifestement infondées* » et donc à désengorger les procédures d'asile. Toutefois, elles sont également des portes ouvertes à la restriction et à l'exclusion injustifiées⁵⁹.

S'agissant de l'« option de fuite interne », soulignons que de nombreux systèmes juridiques et judiciaires surtout à travers les pays développés⁶⁰ ont recours à cette construction juridique pour rendre des décisions de refus du statut de réfugié aux personnes qui risquent d'être persécutées

⁵⁸ HCR., *Lexique des Conclusions du Comité exécutif du HCR*, UNHCR, Division des services de la protection internationale, 4^{ème} éd., 2009, p. 9 ; voir aussi les Conclusions n°74 (XLV) i)- 1994 ; n°82 (XLVIII) d)-1997 ; n°85 (XLIX) p)-1998 ; n°87 (L) j)-1999 ; n°100 (LV)-2004.

⁵⁹ Assemblée parlementaire, *Restrictions du droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne : rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie*, doc. 8598, 1999, p. 9.

⁶⁰ Cette notion n'est pas pertinente dans les Etats parties à la Convention de l'OUA de 1969 car en vertu de l'article 1 §.2 de cette Convention, la définition d'un réfugié inclut « *toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité* ».



pour l'un des cinq motifs de la Convention de Genève⁶¹ sur une partie, et non sur l'ensemble du territoire du pays d'origine⁶². Ainsi, a émergé la notion de possibilité de protection interne ou de réinstallation interne ou de fuite interne. De ce point de vue, dans le sens de l'application de la Convention de Genève, les restrictions procédurales foisonnent et menacent l'institution de l'asile. A ce niveau, la Convention de l'OUA semble une fois de plus avoir intégré de meilleures garanties pour le maintien du système asilaire à travers une procédure à toute épreuve.

2°) Une procédure régionale à toute épreuve

Si l'essence même de la Convention de Genève se rapporte *a priori* à la protection individuelle, la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène consacrent une protection collective. Avant d'abonder dans ce sens, il importe de souligner qu'une partie de la doctrine et le HCR estiment qu'en aucun moment, il n'a été question d'exclure de la protection, des groupes de réfugiés eu égard à l'historique de la protection internationale des réfugiés⁶³. L'existence d'une protection collective ne s'exprime pas au niveau du contenu des instruments, mais au niveau de la procédure. Pourtant, en se fondant sur les travaux préparatoires de la Convention de Genève, il ressort clairement que les Etats affichaient une ferme volonté de ne pas subordonner les flux massifs de réfugiés à la réglementation du principe de non-refoulement. Dans cet ordre d'idées, il convient de souligner que le fait que l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 fasse partie du chapitre V relatif aux mesures administratives est révélateur du caractère procédural du principe de non-refoulement. Ainsi, face aux flux massifs de réfugiés, la Convention de Genève présente une limite d'ordre procédural relative au champ d'application du principe de non-refoulement. Cette limite « *s'inscrit dans l'une des formes les plus efficaces de la complémentarité entre la protection internationale et la protection régionale* »⁶⁴.

En effet, l'originalité de la Convention de l'OUA et de la Déclaration de Carthagène a été reconnue dans sa capacité à prendre expressément en compte les situations d'afflux massif de réfugiés. Ainsi, par l'effet de l'élargissement de la définition de réfugié aux personnes fuyant

⁶¹ E. FELLER, V. TÜRK et F. NICHOLSON, *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 404.

⁶² *Ibid.*

⁶³ J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 2007, pp. 93-95.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 97.



« une agression, une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'évènements troublant gravement l'ordre public »⁶⁵, le principe de non-refoulement et partant la protection régionale ont été implicitement élargis aux afflux massifs, d'où la protection *prima facie*.

La protection *prima facie* est un mécanisme qui consiste à élargir le champ d'application du principe de non-refoulement en considérant que *prima facie*, l'ensemble du groupe répond à la définition élargie de la Convention de l'OUA. Cet instrument, pourrait-on dire, participe au rétablissement de l'équilibre entre les droits des personnes et les intérêts des Etats. Cette affirmation trouve son explication dans la suite du principe de non-refoulement et de la règle d'admission temporaire inscrite à l'article 2.5 de la Convention de l'OUA⁶⁶.

A l'encontre de ceux qui estiment que rien dans la Convention de Genève n'exclut de protéger le groupe, il faut dire que la Convention de l'OUA et la Déclaration en font mieux non seulement en consacrant expressément la protection *prima facie*, mais aussi en prévoyant des mécanismes de mise en œuvre. En effet, la Convention de l'OUA dans son article 2.4 fait mention de ces mécanismes en ces termes :

« Lorsqu'un Etat membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet Etat membre pourra lancer un appel aux autres Etats membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres Etats membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront des mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit Etat membre accordant le droit d'asile ».

Il résulte de cet alinéa qu'en cas d'afflux massif de réfugiés, l'Etat d'accueil qui est débordé, a la possibilité d'activer trois mécanismes. Il s'agit du principe de la solidarité, celui de la coopération internationale et celui du partage du fardeau. Ces mécanismes constituent la contrepartie *sine qua non* de la charge du respect du principe de non-refoulement en cas d'afflux massif, surtout pour un pays pauvre.

Cependant, si la consécration de la protection *prima facie* est d'une utilité certaine pour couvrir les situations d'afflux massif, il est aussi de l'intérêt des réfugiés et des Etats que cette notion soit précisée. Ainsi, quel est le seuil à partir duquel il y'aurait afflux massif ? Quels sont les critères relatifs aux afflux massifs ? Quelle autorité a la charge de constater qu'il y'aurait afflux

⁶⁵ Article 1^{er}. 2 de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique de 1969.

⁶⁶ « Tout réfugié qui n'a pas reçu le droit de résider dans un quelconque pays d'asile pourra être admis temporairement dans le 1^{er} pays d'asile où il s'est présenté comme réfugié en attendant que les dispositions soient prises [...] ».



massifs ? Combien de temps s'étendrait la protection *prima facie* ? Ces interrogations s'érigent en défis auxquels est confrontée la protection régionale, en particulier africaine et latino-américaine. Sur ce point, l'intervention de Comité exécutif du HCR peut être un bon point de départ.

Dans ce sens, il propose des critères d'identification des flux massifs induisant l'application de la protection collective. Le premier critère est relatif au nombre important de personnes arrivant par une frontière internationale ; le second est relatif au rythme d'arrivée rapide ; le troisième se rapporte à la capacité d'absorption ou de réponses inadéquates dans les pays hôtes, particulièrement au cours d'une crise ; et enfin le quatrième se ramène aux procédures d'asile individuelles qui lorsqu'elles existent, sont incapables de connaître l'évaluation des populations aussi importantes⁶⁷. Suivant cette proposition, la contribution de l'UA dans le cadre de la protection des réfugiés pourrait se soustraire de la considération selon laquelle cette dernière est en pratique à minima.

II°) Une contribution pratique en minima

Faisant allusion à la Convention de l'OUA sur les réfugiés, Cristiano D'ORSI s'exclamait en ces termes : « *Dix ans après [...], la Convention n'a pas directement incité les législations nationales à réfléchir sur ses principes [...]. L'analyse conduit jusqu'ici montre que quelque chose n'a pas évolué car il est difficile de démontrer qu'elle a été appliquée d'une façon continue pour la plupart des signataires [...]* »⁶⁸. Ce constat qui met à nu les difficultés de mise en œuvre de l'instrument régional s'impose encore aujourd'hui dans l'actualité après 52 ans d'existence. Ces difficultés se développent dans l'énormité des défis politiques (A), mais aussi dans l'insuffisance des moyens techniques (B).

⁶⁷ Conclusion n° 100 (LV)- 2004 « *sur la coopération internationale de la charge et des responsabilités dans les afflux massifs* » du Comité exécutif du HCR, HCR, Recueil des conclusions, 2006, p. 311, lettre a).

⁶⁸ C. d'ORSI, *La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique : Une analyse critique*, Florence, septembre 2005, p. 23. Voir aussi R. LIKIBI, *L'Union Africaine face à la problématique migratoire*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 22.



A°) L'énormité des défis politiques

L'Afrique demeure l'un des continents sur lesquels le feu de l'actualité est continuellement braqué depuis plusieurs décennies. Cette focalisation médiatique témoigne malheureusement davantage de l'existence de tragédies et de crises à répétition⁶⁹. Ces tragédies ont des causes anciennes expressément prises en compte dans la Convention de l'OUA (1), mais aussi procèdent d'un nouveau phénomène qui sévit dans la région africaine qu'est le terrorisme (2). Ces causes se présentent comme des défis auxquels doit faire face l'instrument africain.

1°) La persistance des causes anciennes de déplacement

Si pendant longtemps, l'Afrique a été présentée comme une terre d'accueil et d'hospitalité pour les réfugiés, force est de reconnaître qu'elle est l'un des plus grands producteurs des réfugiés dans le monde. Cette évidence se traduit par les chiffres, mais aussi par la survivance, la multiplication et l'intensification des foyers de conflits. D'ailleurs, déjà en 1992, à l'occasion de l'étude initiée par le HCR sur les « *personnes couvertes par la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés* », le groupe de travail sur les solutions et la protection ont relevé des causes prégnantes engendrant les réfugiés en Afrique. S'il est certes reconnu que tant la dictature et les régimes totalitaires que les politiques gouvernementales d'oppression conjuguées aux difficultés économiques et d'autres catastrophes naturelles ou écologiques obligent de nombreuses populations africaines à fuir⁷⁰, il en est aussi ressorti que la principale cause de « *production* » des réfugiés en Afrique demeure les conflits très souvent occasionnés par des affrontements ou des oppositions interraciales ou interethniques ou des différends frontaliers. C'est en cela qu'il faut comprendre l'affirmation de Romuald LIKIBI selon laquelle « *il faut attaquer le problème des réfugiés à la racine en réduisant l'instabilité politique et les conflits* »⁷¹. Les Etats parties à la Convention de l'OUA avait déjà pris la mesure

⁶⁹ H. J. TAGUM FOMBENO, « Autopsie du système juridique africain en matière de protection des réfugiés », in *Pro Asile 22/Partie 2 : Les différents systèmes de protection internationale*, pp. 33-35.

⁷⁰ HCR., « Personnes couvertes par la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et par la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés sur les réfugiés (présenté par le groupe africain et le groupe latino-américain) », in Doc. EC/1992/SCP/CRP, Genève, UNHCR, 6 avril 1992, §. 5.

⁷¹ R. LIKIBI, *L'Union Africaine face à la problématique migratoire*, op. cit., p. 208. Voir aussi Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé et plan d'action 2018-2030, p. 63.



de cet impératif lorsqu'ils mentionnaient dans le préambule être « *désireux d'enrayer à la source de telles discordes ;* » productrices des réfugiés. Toutefois, le constat est sans appel après 52 ans de vie de la Convention : les conflits persistent.

En effet, le conflit en République Démocratique du Congo qui a connu ses débuts dans les années 1998 opposant plusieurs groupes armés perdure. Ce conflit a engendré des déplacements de populations estimés à 718 000⁷². Au Soudan du Sud, la guerre civile amorcée en 2013 après l'accession à son indépendance en 2011 n'a toujours pas connu de dénouement heureux après avoir fait des déplacés estimés à 2 millions⁷³. Après plusieurs accords de paix en 2015 et en 2018, les minces progrès enregistrés sont battus en brèche à l'occasion de la guerre surnommée « guerre des généraux » débutée le 15 avril 2023 entre l'armée et les Forces de Soutien Rapide (FSR), portant le nombre de guerres civiles au Soudan à quatre depuis 1955. Le conflit actuel dans ce pays qui fait rage a selon les estimations onusiennes fait 3,3 millions de déplacés dont 733 000 réfugiés en juillet 2023⁷⁴. En Centrafrique, en mars 2013, suite à l'opposition armée et au contrôle de la Séléka face au pouvoir du président François Bozizé, des conflits opposant plusieurs groupes armés ont sévi sur la population civile jusqu'en 2019 avec la signature de l'Accord de paix, même s'il faut souligner que la situation reste volatile tout au long de l'année 2022 marquée par une intensification des opérations militaires opposant les Forces Armées Centrafricaines (FACA) (appuyées par leurs alliés) aux groupes armés luttant pour le contrôle des territoires⁷⁵. Ces conflits armés provoquent un nombre important de réfugiés estimés à 60 000 en décembre 2020⁷⁶. En Libye, suivant la guerre en 2011 caractérisée par l'intervention militaire du Conseil de sécurité des Nations unies, le chaos conserve une emprise sur ce pays. Avec 30 000 victimes enregistrées, ce conflit a révélé ou exacerbé beaucoup de tares qui compromettent la protection des migrants et des réfugiés en plus de les multiplier. Rien que pour l'année 2022, il y a eu 3.034 demandes d'asile déposées par les citoyens de la Libye dans des pays étrangers⁷⁷. En Somalie, la situation demeure tout aussi catastrophique depuis la guerre civile qui a éclaté depuis 1991 et maintenant l'Etat dans la faillite. Le cap d'un million de réfugiés somaliens pour la première fois a été dépassé en juillet 2012 du fait de cette guerre.

⁷² Voir sur <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/d%C3%A9cembre-2019-mars-2020/les-foyers-de-conflits-en-afrique>; consulté le 07 août 2023 à 13 h 20 mns.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Voir sur <https://news.un.org/fr/story/2023/07/1136977>; consulté le 07 août 2023 à 15 h 30 mns.

⁷⁵ Voir sur <https://dtm.iom.int/reports/republique-centrafricaine-tableau-de-bord-des-deplacements-17-decembre-2022-janvier-2023>; consulté le 07 août 2023 à 16 h 00 mn.

⁷⁶ Voir sur <https://www.unhcr.org/fr/actualites/briefing-notes/le-nombre-de-refugies-centrafricains-augmente-alors-que-la-violence> ; consulté le 08 août 2023 à 9 h 05 mns.

⁷⁷ Voir sur <https://www.donneesmondiales.com/afrique/libye/refugies.php> ; consulté le 08 août 2023 à 9 h 25 mns.



C'est d'ailleurs pour cette raison que le HCR affirmait que « *la Somalie est l'une des pires et des plus anciennes crises de réfugiés au monde. Durant la dernière décennie, seuls deux autres conflits, en Afghanistan et en Iraq, ont forcé plus d'un million de personnes à fuir leur maison* »⁷⁸. En Côte d'Ivoire, la crise politico-militaire qui a duré une dizaine d'années (2002-2011) a été lourde de conséquences humaines et migratoires. Le HCR estimait le nombre de réfugiés ivoiriens à 150 000 dans douze pays de l'Afrique de l'Ouest du fait de la guerre en avril 2011⁷⁹.

Au-delà de ce tableau noir et non exhaustif des conflits en Afrique à l'origine des déplacements, il y a lieu de retenir que l'Afrique demeure une zone de conflits ouverts, latents et potentiels. Pour n'aborder que les conflits ouverts, on peut faire observer avec Philippe Hugon qu'« *entre 1970 et 2002, l'Afrique a été le théâtre de 35 guerres dont une grande majorité étaient des conflits internes. En l'an 2003, 20 % de la population africaine et 15 pays étaient concernés par la guerre. On estimait le nombre de réfugiés à plus de 8 millions et celui des déplacés à 10 millions* »⁸⁰. De 2003 à 2023, la situation n'y a pas globalement connu une amélioration avec une typologie assez variée de conflits qui persistent. Antoine-Denis N'Dimina-Mougala donne une belle caricature en énumérant cinq catégories à savoir les conflits de libération nationale ou d'indépendance, les conflits de frontières, les conflits sécessionnistes, les conflits identitaires, les conflits de pouvoir⁸¹. Si les conflits ne sont pas étrangers à la Convention de l'OUA au titre des motifs donnant droit au statut de réfugiés, force est de reconnaître que cet instrument est actuellement limité en ne prenant pas en compte les privations économiques, ou la pauvreté chronique ou la conjugaison de plusieurs facteurs⁸² et des causes nouvelles de déplacement avec en tête l'hydre terroriste.

⁷⁸ Voir sur <https://www.unhcr.org/fr/actualites/stories/plus-dun-million-de-refugies-somaliens-dans-les-pays-de-lacorne-de-lafrique> ; consulté le 08 août 2023 à 11 h 41 mns.

⁷⁹ Voir <https://www.unhcr.org/fr/actualites/briefing-notes/le-nombre-des-ivoiriens-exiles-dans-les-pays-voisins-atteint-150-000> ; consulté le 08 août 2023.

⁸⁰ P. HUGON, « Les conflits armés en Afrique : apports, mythes et limites de l'analyse économique », in *Revue Tiers Monde* 2003/4 (n° 176), p. 829 (p. 1).

⁸¹ A. - D. N'DIMINA-MOUGOULA, « Les conflits africains au XXe siècle. Essai de typologie », in *Guerres mondiales et conflits contemporains* 2007/1 (n° 225), pages 121 à 131.

⁸² *Ibid.*, §. 7.



2°) L'émergence des causes nouvelles : le terrorisme et les changements climatiques

Le terrorisme est aujourd'hui au point culminant des préoccupations des Etats africains en ce sens qu'il s'érige comme une donnée considérable en amont, mais aussi en aval de la chaîne de la migration forcée indépendamment des considérations liées au développement. Pourtant, ce phénomène qui semble récent en ce sens qu'il est souvent ramené à l'attaque du *Wall Street* le 11 septembre 2001 aux USA (l'attaque des tours jumelles), ont des origines bien lointaines dont l'une des phases les plus violentes s'inscrit dans l'atmosphère de la révolution française, c'est-à-dire entre 1793-1794⁸³. A cette période, le terrorisme avait deux éléments caractéristiques à savoir la terreur et la peur. Sur cette rubrique, le « *terroriste* » était considéré comme un « *agent du système de la terreur* »⁸⁴. Le concept prendra de nouvelles proportions indépendantes de ses origines historiques à partir du XIX^{ème} siècle, pour « *qualifier divers usages de la violence dans le cadre de mouvements protestataires aux origines et aux visées très différentes : mouvements sociaux, anarchistes, syndicaux ou politiques.* »⁸⁵. Ainsi, il y eut une sorte d'appropriation étatique de la notion pour la qualification d'une diversité de situations fâcheuses.

Cette appropriation a eu pour conséquence la consécration selon deux études réalisées dans le courant des années soixante-dix et quatre-vingt-dix, plus d'une centaine de définitions différentes du terme qui pouvaient être relevées dans la littérature spécialisée ou dans les textes législatifs et réglementaires nationaux⁸⁶. C'est ce que l'on pourrait appeler « *la subjectivation des pouvoirs publics de la notion du terrorisme* ». Cette situation trouve son illustration dans l'affirmation de Pierre Klein en ces termes :

« Nelson Mandela et Yasser Arafat sont ainsi passés du statut de terroristes à celui d'acteurs respectés de la scène internationale (encore que le cas du second montre que la réversibilité n'est jamais totalement exclue...), alors que Oussama Ben Laden semble bien avoir suivi le

⁸³ Voir notamment W. LAQUEUR, *Le terrorisme*, Paris, PUF, 1979, pp. 14-15 ; E. HUGUES, « *La notion du terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique* », in *JDI*, 2002, p. 175.

⁸⁴ E. HUGUES, « *la notion du terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique* » in *JDI*, 2002, p. 756.

⁸⁵ P. KLEIN, *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*, Cours de l'ADI, 1996, p. 228

⁸⁶ W. LAQUEUR, *op. cit.*, pp. 14-15.



chemin adverse, le héros de la lutte antisoviétique qu'il était étant devenu la figure emblématique du terrorisme international. »⁸⁷.

Si ce mouvement de subjectivation du terrorisme constitue un terreau de toutes les interprétations et de toutes les légitimations des actions des Etats, mais aussi des OI et ONG en matière de droits de l'homme, il importe de souligner que le terrorisme est une réalité qui s'impose aux Etats, surtout africains. Autant la subjectivation est un défi pour la protection effective et efficace des réfugiés en Afrique, autant la réalité du terrorisme sur le continent s'impose comme un défi pour l'UA, mais aussi pour les autres organisations sous régionales africaines, pas seulement pour la question des réfugiés, mais aussi sur la question des droits de l'homme et d'Etat de droit démocratique. L'une entraîne d'ailleurs l'autre.

En effet, selon le *Global Terrorism Index* (2022), 29 pays africains sont touchés par le terrorisme⁸⁸. Parmi ces pays, le Burkina Faso se hissant à la tête des pays africains touchés par le terrorisme peut faire l'objet d'une attention particulière. En effet, le Burkina Faso connaissant depuis 2015 l'hydre terroriste est devenu un pays de départ de réfugiés à destination des pays voisins comme la Côte d'Ivoire et le Ghana, le Mali et le Niger. Le terrorisme au Burkina Faso à l'instar du Mali et du Niger a engendré une instabilité politique se traduisant par des coups d'Etat constitutionnels. Ce cocktail d'évènements a selon le HCR provoqué depuis janvier 2021 plus de 17 500 réfugiés burkinabé doublant presque le nombre total de réfugiés et de demandeurs d'asile burkinabè en six mois seulement⁸⁹. Il convient de souligner que le Burkina Faso n'est pas seulement un pays de départ, mais est aussi un pays de destination de réfugiés estimés à 22 700 (dont la majorité sont des maliens)⁹⁰. D'une zone terroriste à une autre, le défi de protection demeure dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Même dans les pays ne connaissant pas l'hydre terroriste comme le Ghana, le traitement réservé aux réfugiés est aujourd'hui à questionner. C'est d'ailleurs à ce propos qu'il faut comprendre l'interpellation de Nana Akufo-Addo par l'ONU après l'expulsion de centaines de réfugiés burkinabè par le Ghana en juillet 2023⁹¹. A ce sujet, le HCR a appelé le 12 juillet 2023 dans un communiqué, le Gouvernement du Ghana à « *mettre fin à ces expulsions qui constituent une violation du principe de non-refoulement, et à garantir l'accès au territoire et l'asile aux ressortissants du*

⁸⁷ P. KLEIN, *op. cit.*, p. 229.

⁸⁸ Voir sur <https://www.agenceecofin.com/multimedia/2004-96841-le-classement-des-pays-africains-les-plus-touchees-par-le-terrorisme-global-terrorism-index-2022> ; consulté le 9 août 2023 à 9 h 05 mns.

⁸⁹ Voir <https://www.unhcr.org/fr/pays/burkina-faso> ; consulté le 9 août 2023 à 10 h 40 mns.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ <https://www.jeuneafrique.com/1463341/politique/ionu-interpelle-nana-akufo-addo-apres-lexpulsion-de-refugies-burkinabe-par-le-ghana/>; consulté le 09 août 2023 à 11 h 10 mns.



Burkina Faso en quête de protection internationale »⁹². Les déclarations, les dénonciations et les interpellations ont toujours foisonné en de pareilles situations, mais la réalité des barrières érigées et accentuées par les mesures anti-terroristes est têtue. Il est donc difficile de dissocier les mesures d'expulsion ou de refoulement aux mesures protectionnistes des intérêts vitaux des Etats. Cette réalité est la conséquence d'un état d'esprit entretenu par les attaques terroristes qui persistent dans la sous-région ouest-africaine. C'est ce que Henri Joël TAGUM FOMBENO relève en soutenant que les réfugiés en Afrique qui, auparavant étaient considérés comme des êtres exceptionnels, des prophètes et des révolutionnaires prestigieux, porteurs et symboles de grandes causes⁹³, sont aujourd'hui perçus comme des victimes en amont, mais comme des coupables en aval. En effet, derechef, des frontières s'érigent sous la forme de fortifications pour rejeter les « *nouveaux barbares envahisseurs* », faisant du vieil adage latin « *hostis hospes* »⁹⁴, une réalité contemporaine en Afrique au détriment de la protection des réfugiés⁹⁵. L'UA, afin d'éviter que sa Convention sur les réfugiés ne soit un vain mot, une coquille vide, devra davantage se pencher sur la question terroriste dans les Etats touchés.

Par ailleurs, le terrorisme n'est pas le seul facteur mettant au défi la contribution de l'UA à travers son instrument. En effet, il y a la question des changements climatiques qui constituent une menace aux conditions de vie et de survie des populations africaines qui sont obligées de migrer, pas pour l'amélioration de leurs conditions d'existence, mais pour leur survie. Ainsi, l'UA et ses Etats membres sont également interpellés à ce sujet et attendus dans les conférences des Etats parties (COP) contre les changements climatiques. Une diplomatie climatique africaine fondée sur une démocratie climatique africaine portée par l'UA est un impératif, sans oublier l'impératif de remédier à l'insuffisance des moyens techniques.

B°) L'insuffisance des moyens techniques

La contribution de l'UA peut être saisie entre réalisme et utopie. Pour mieux comprendre ce parallélisme, il convient de saisir le contexte des insuffisances et des défis à travers cette observation : « *Mettre en avant l'impératif de réalisme s'avère inéluctablement paralysant et*

⁹² *Ibid.*

⁹³ H. J. TAGUM FOMBENO, « Réflexion sur la question des réfugiés en Afrique », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°57/2004, p. 247.

⁹⁴ « Etranger, Ennemi ».

⁹⁵ R. LIKIBI, *L'Union Africaine face à la problématique migratoire*, op. cit., p. 11.



étouffe l'audace. Le véritable risque est (...) celui de faire trop peu et ainsi de maintenir des souffrances et des drames »⁹⁶. Il semble que l'UA, à défaut de miser sur un réalisme paralysant, est allée sur un autre terrain pouvant être qualifié d'utopie par l'effet de l'extension par les détracteurs. S'agit-il d'une utopie abstraite ou d'une utopie concrète tant étant que l'utopie peut se percevoir à travers l'audace ou l'ambition ? La réponse à cette question réside dans la consécration de moyens techniques. A ce sujet, il est aisé de noter une quasi-absence des mécanismes juridiques (1), en plus de la précarité des moyens matériels de mise en œuvre de la Convention de l'OUA (2).

1°) La quasi absence des mécanismes juridiques de mise en œuvre

Les mécanismes juridiques de mise en œuvre qui sont appréhendés dans cette rubrique sous l'angle procédural, mais aussi institutionnel, constituent à l'heure actuelle des goulots d'étranglement pour le déploiement effectif et efficace de la Convention de l'OUA.

Sous l'angle de la procédure, il y a lieu d'évoquer d'énormes limites qui caractérisent l'action de l'UA en faveur des réfugiés. Ces limites se rapportent à la non indication des procédures de détermination du statut des réfugiés. En ce sens, la détermination du statut de réfugié peut être entendue aux termes du HCR comme « *le processus par lequel, les autorités du pays d'accueil ou le HCR établissent qu'une personne qui sollicite une protection internationale est bien un réfugié c'est-à-dire qu'elle remplit les critères d'éligibilité définis par les instruments régionaux ou internationaux relatifs aux réfugiés, par la législation nationale ou le mandat du HCR* »⁹⁷.

De cette citation, il apparaît que pour une bonne administration de la justice, la détermination du statut de réfugié devrait relever de procédures justes et efficaces⁹⁸. Des procédures justes et efficaces sont en amont celles qui permettent le respect de la protection contre le refoulement à travers des garanties d'accès au territoire et à la procédure.

⁹⁶ J.-M. LAVIEILLE, J. BETAILLE et J.-P MARGUENAUD, « Présentation su projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *op. cit.*, p. 379.

⁹⁷ HCR., *Détermination du statut de réfugié : module d'autoformation 2*, Genève, UNHCR, 2005, p. 1.

⁹⁸ Voir Conclusion n° 8 (XXVIII) du HCR sur la Détermination du statut de réfugié, 1977.



Cependant, dans les pays du sud, l'attelage institutionnel de gestion des réfugiés n'est pas au beau fixe, avec souvent l'impossibilité d'obtenir des informations et du soutien pour déposer une demande d'asile⁹⁹. En effet, contrairement aux pays développés où les réfugiés bénéficient de procédures d'asile bien établies et des mesures d'accompagnement (assistance d'un interprète), les procédures dans les pays du sud ne sont pas aussi bien établies. Cette situation est imputable à l'absence d'indication dans la Convention de l'OUA de procédures adéquates. La conséquence immédiate réside dans la désintégration des procédures applicables dans les Etats membres.

A titre illustratif, au Burkina Faso, la détermination du statut des réfugiés est soumise à une procédure purement administrative. Cette procédure peut être compartimentée en trois phases. En effet, le demandeur d'asile doit se conformer d'abord à la phase d'enregistrement qui consiste pour un requérant d'asile présent ou arrivant sur le territoire du Burkina Faso de se faire identifier comme tel, dans un délai de 15 jours, auprès des autorités compétentes de la CONAREF¹⁰⁰. Ensuite, le demandeur d'asile doit se soumettre à la deuxième phase qui est celle de l'instruction de la requête. Cette phase consiste pour le demandeur d'asile à se soumettre à un entretien de détermination de statut de réfugié au plus tard dans un délai de 30 jours à compter de la date d'enregistrement¹⁰¹. Enfin, intervient la dernière phase qui est celle de la détermination proprement dite. Cette détermination relève de la compétence du Comité d'éligibilité de la CONAREF qui a la charge de statuer sur le bien-fondé de la demande d'asile¹⁰². Le demandeur d'asile doit se conformer à toutes ces étapes procédurales à titre personnel ; ce qui remet fondamentalement en cause les standards de la protection collective.

En cas de décision de refus à l'admission au statut des réfugiés, le demandeur a la possibilité de se pourvoir devant un Comité de recours. Il est également prévu un recours en révision devant le Comité d'éligibilité en cas de survenance de nouveaux éléments si la décision de rejet n'était pas fondée sur la sécurité de l'Etat ou sur une faute grave. En Côte d'Ivoire, la procédure est plutôt juridictionnalisée ; ce qui est très important même s'il faut relever que celle procédure déroge à l'instar du Burkina Faso aux standards de la protection collective. Au regard de la

⁹⁹ FIDH, *Obstacles au droit d'asile dans le monde*, 2007, p. 2.

¹⁰⁰ Cf. Articles 2 à 5 du Décret N° 2011-119/PRES/PM/MAE/CR du 10 mars 2011 relatif aux modalités d'application de la Loi N° 042-2008/AN portant statut des réfugiés au Burkina Faso.

¹⁰¹ Cf. Article 6 du Décret précité.

¹⁰² Voir article 7 du Décret précité.



pratique, on pourrait soutenir que la protection *prima facie* est de facto, en dehors de la Convention de l'OUA.

Au-delà des limites susmentionnées, il faut sans doute faire observer que dans certains Etats africains, le mot qui convient n'est pas « insuffisance », mais « indifférence ». C'est d'ailleurs ce que Johannes VAN DER KLAUW renseignait en ces termes : « [...] *Aucun des pays dans la région du Maghreb n'a établi un cadre légal complet ou une procédure opérationnelle pour traiter la question des réfugiés et des demandeurs d'asile, pas plus qu'ils n'ont élaboré les capacités institutionnelles et administratives requises pour répondre efficacement aux défis de protection. En tant que signataires de la Convention de 1951 (à l'exception notoire de la Libye), ils permettent au HCR de déterminer le statut des réfugiés, mais ils en contestent les résultats* »¹⁰³.

En tout état de cause, les garanties de crédibilité, d'impartialité, de légalité et d'efficacité ne sont pas assurées à travers les procédures consacrées. Lorsqu'un demandeur d'asile ne bénéficie pas de tous les moyens logistiques nécessaires à l'enregistrement et à l'instruction de sa demande, cela peut conduire à une décision de refus du statut de réfugié. En filigrane, cet état de fait est susceptible d'occasionner des violations des droits fondamentaux des réfugiés. En outre, les procédures dans les Etats membres semblent être calquées sur le modèle de la Convention de Genève et non sur celui de la Convention de l'OUA qui est pourtant annoncée plus protectrice. Cette réalité fait de la Convention de l'OUA, une « *utopie abstraite* » qui est moins ressentie dans l'insuffisance des procédures que dans la déresponsabilisation institutionnelle dont l'UA semble se rendre coupable.

2°) La déresponsabilisation institutionnelle

Aujourd'hui, il est aléatoire, inconséquent et désincarné de s'exprimer sur la protection des réfugiés en Afrique indépendamment du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR). Sur ce point, Romuald LIKIBI fait une belle fixation à travers cette interrogation : « *Et si nous nous posions la question fondamentale de savoir ce que serait devenue la*

¹⁰³ Cf. J. VAN DER KLAUW, « Les défis multidimensionnels de la Migration en Afrique du nord », in *RMF*, n° 28, octobre 2007, p. 14. Voir aussi R. LIKIBI, *L'Union Africaine face à la problématique migratoire*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 23.



Convention de Genève de 1951 si, malgré les signatures apposées au bas de ce document parfois depuis fort longtemps, le HCR n'avait pas réellement déployé un vaste réseau de ses bureaux sur le continent »¹⁰⁴. Cette interrogation peut être reprise et contextualisée sous l'angle de la Convention de l'OUA en ces termes : qu'est devenue la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique en dehors d'une organisation régionale et d'un vaste réseau de bureaux sur le continent chargés de veiller à son application ?

Face à cette interrogation, le constat est sans appel : la Convention de l'OUA souffre d'ineffectivité chronique et consubstantielle dont l'UA se rend coupable ou complice. Cette attitude de l'UA censée être la seule Organisation « *à pouvoir incarner pleinement l'intérêt général du continent, la mieux à même de le représenter et de le cristalliser et donc de le défendre d'avantage* »¹⁰⁵, est qualifiée par certains auteurs d'indolence et d'hyper-complaisance ou d'hypocrisie¹⁰⁶. Si ces qualifications semblent excessives, il faut néanmoins reconnaître une absence de volonté de l'UA de prendre à bras le corps la question de la gestion des réfugiés en Afrique.

En effet, si l'année 2019, au 32^e sommet de l'UA¹⁰⁷, le thème retenu était « *année des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées internes : vers des solutions durables au déplacement forcé en Afrique* », la réalité est que ce choix comporte un malaise. En effet, l'UA est absente sur le terrain des urgences humanitaires soient-elles à petite échelle. Cette absence est mise en exergue dans l'affirmation de Mengesha GEBEDE, Directeur adjoint du Bureau des opérations du HCR au Tchad et au Soudan selon laquelle « *même si les urgences de petite échelle sont souvent occultées dans les médias, il se trouve qu'elles représentent en fait un effort considérable pour le bureau de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés si elles ne sont pas financées par des fonds supplémentaires* »¹⁰⁸. Saïd DJINNIT, Secrétaire général adjoint de l'OUA d'antan renchérit ces propos en ces termes : « *Les sorts des personnes déplacées et réfugiés sur notre continent est une priorité majeure, d'où la nécessité de renforcer notre coopération avec toutes les agences humanitaires, à commencer par le CICR et le HCR [...]*.

¹⁰⁴ R. LIKIBI, *L'Union Africaine face à la problématique migratoire*, op. cit., p. 210.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 58-59.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 208.

¹⁰⁷ La 32^e session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine s'est tenue à Addis-Abeba (Ethiopie) les 10 et 11 février 2019. L'Assemblée de l'UA comprend les chefs d'Etat et de gouvernement de l'ensemble des 55 pays africains.

¹⁰⁸ Centre des Nouvelles de l'ONU, Communiqué du 09 mars 2009.



L'OUA ne cherche pas à déployer des actions humanitaires sur le terrain [...] »¹⁰⁹. Ces propos sonnent comme une irresponsabilité assumée de l'Organisation régionale. Cette réalité fait droit à Sergio RICCA lorsqu'il relevait que « les Etats africains adoptent véritablement une politique du laisser-faire à défaut d'avoir les moyens politiques, institutionnels et financiers d'une vraie politique publique en matière de migration »¹¹⁰. A la lumière des prises de positions au sein de l'Organisation, ce défaut est suivi d'un transfert de responsabilité à l'intention des Organisations sous régionales africaines. L'UA levait dans cette lancée une invocation en des termes : « [...] Etant donné que les flux, schémas, volumes et dynamiques migratoires varient selon les pays et les régions, le cadre de politique ne prévoit ni de priorités, ni de mécanismes de mobilisation pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions recommandées puisse qu'il incombe aux Etats et aux régions de déterminer les actions à mener en fonction de leurs défis spécifiques de migration, de leurs ressources et leurs compétences »¹¹¹. Cette absence institutionnelle doit être nuancée car elle se rapporte à la pratique. En effet, sous l'angle de la conception, de la formation et de la proposition, l'UA est belle et bien présente. C'est d'ailleurs ce qui amène à dire qu'elle brille par la production normative. Au titre de l'UA, on pourrait parler de bureaucratie institutionnelle à deux compartiments. On peut distinguer les organes politiques et les organes techniques qui tous sont en relation de collaboration avec le HCR et d'autres OIG et ONG.

Au titre des organes politiques, on peut citer la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CCEG) et la Commission des vingt de l'UA¹¹² dont les actions sont orientées vers la sensibilisation, la promotion du droit international des réfugiés et l'adoption de principes et décisions relatifs à la protection et à la gestion des réfugiés. La CCEG intervient en amont avec la priorité qu'elle se donne de résoudre les conflits qui sont à l'origine des flux massifs de réfugiés africains et en aval à travers les principes de mise en œuvre qu'elle dégage. La Commission est compétente pour se prononcer sur toutes les questions relatives aux problèmes des réfugiés en Afrique et pour formuler des recommandations au Conseil des ministres.

Au titre des organes techniques, l'UA dispose d'une gamme variée de mécanismes à savoir le Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les migrants en Afrique et le Fond Spécial de l'UA pour les réfugiés. Le fonctionnement de ces

¹⁰⁹ J.-F BERGER, « L'OUA sur le terrain humanitaire », *Magazine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, vol. 3, Genève, 2001.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 20.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Voir CM/Res.1627 (LXIII) sur les réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, 3 p.



deux mécanismes techniques prouve à suffisance le caractère bureaucratique de l'intervention de l'UA dans le cadre de la protection des réfugiés. En effet, à la lecture des missions attribuées au Rapporteur Spécial, on note qu'au même titre que les organes politiques, il se présente comme une force de proposition, de formation, de coopération, de sensibilisation, de promotion et d'établissement des faits relatifs aux réfugiés¹¹³. S'agissant du Fond, il est alimenté par les Etats et les OI en vue d'appuyer la mise en œuvre accélérée des programmes et participer à l'allègement du fardeau des Etats de destination dans l'assistance des réfugiés. Bien d'autres organes existent au sein de l'UA à l'instar du Comité Technique Spécialisé sur la migration, les réfugiés et les personnes déplacées, le Comité de Coordination pour l'Assistance et la Protection des Réfugiés, des Rapatriés et des Personnes déplacées (CCAR) mais ces derniers sont réduits à une protection formelle et non matérielle. C'est dans cette optique que le doyen DEGNI-SEGUI disait à propos de la protection des réfugiés que l'Afrique est tiraillée entre les politiques généreuses et la modicité de ses moyens¹¹⁴. Entre générosité et précarité des moyens, entre protection et assistance, entre absence de volonté politique et ambitions, il faut relever avec Nasrredine LEZZAR « [...] que les structures universelles [...] ont été exclusivement seules dans le cas d'assistance aux réfugiés africains, et ce, tant sur le plan des études théoriques que des interventions pratiques sur le terrain des douleurs et parfois des horreurs. Terrain déserté par des instances africaines et où les Etats africains n'ont joué qu'un rôle subalterne d'appoint et d'exécution »¹¹⁵. Il est donc souhaitable que l'UA s'aligne sur le modèle de la protection et de l'assistance universelles aux réfugiés pour rendre sa contribution importante à tous les niveaux.

CONCLUSION

L'UA fait face aujourd'hui à des défis de plus en plus importants qui menacent sa crédibilité, son existence et rendent très relative sa contribution à la protection des réfugiés. Au titre de ces défis, la question des réfugiés et des déplacés internes s'impose comme une des mesures de la

¹¹³ Voir ACHPR/Res.72(XXXVI)04 : Résolution sur le mandat du Rapporteur Spécial sur les réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées en Afrique.

¹¹⁴ R. DEGNI-SEGUI, « L'action des institutions africaines en matière de réfugiés », in SFDI, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, Pédone, 1997, p. 237 ; disponible sur www.rdbi.bruylant.be, consulté le 20 janvier 2017 à 11 h 30.

¹¹⁵ N. LEZZAR, « Le problème des réfugiés en Afrique », *Le Quotidien d'Oran*, 27 octobre 2005 ; disponible sur <https://algeria-watch.org/?p=50028>; consulté le 16 août 2023 à 17 h 50 mns.



bonne santé de l'Institution régionale. En ce sens, l'intégration régionale, l'Etat de droit, la démocratie et le respect des droits de l'Homme qui constituent des valeurs existentielles de l'UA sont menacées par la renaissance de vellétés souverainistes justifiées par la pauvreté, les catastrophes humanitaires, la mal gouvernance et l'hydre terroriste. C'est sur ces chantiers que l'UA est attendue pour contribuer en amont, mais aussi en aval à la protection des réfugiés dans une démarche proactive. Pour ce faire, une réforme du système humanitaire et sécuritaire de l'UA est nécessaire pour inspirer confiance et adhésion des Etats et des peuples africains. Une bonne gestion de la question humanitaire et sécuritaire se pose comme un impératif.

