

Conférence régionale sur la protection des réfugiés et les migrations internationales en Afrique de l'Ouest

Dakar, Sénégal, 13 – 14 novembre 2008

Rapport sommaire

La Conférence régionale sur la protection des réfugiés et les migrations internationales en Afrique de l'Ouest s'est tenue à Dakar, au Sénégal, les 13 et 14 novembre 2008. Cette conférence est la deuxième de quatre conférences régionales¹ du HCR organisées dans le cadre d'un projet en deux ans financé par la Commission Européenne ayant pour objectif de sensibiliser les principaux acteurs régionaux aux défis de protection dans le contexte des mouvements migratoires mixtes. Ces conférences visent également à promouvoir le Plan d'action en 10 points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes comme cadre de développement d'une stratégie de migration « sensible à la protection ».²

L'objectif principal de la conférence de Dakar était d'améliorer les réponses à la problématique liée aux mouvements migratoires mixtes en Afrique de l'Ouest, par le biais d'une utilisation optimale des processus et cadres juridiques régionaux existants³. Les trois sujets de discussion principaux de l'ordre du jour de la Conférence étaient: (i) la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement⁴, en particulier pour l'intégration locale des réfugiés dans la région; (ii) le renforcement des capacités des Etats pour l'identification et la protection des réfugiés; et (iii) les améliorations possibles en matière de lutte contre la traite des êtres humains au niveau régional.

¹ La première de ces conférences régionales s'est tenue à Sana'a, au Yémen, en Mai 2008. Les débats de cette conférence étaient orientés sur la situation dans le Golfe d'Aden. De plus amples informations sur la Conférence sont disponibles sur le site <http://www.unhcr.org/protect/48722c992.html>.

² Cf. Note d'information sur le projet sur le site <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/483bca3a2.pdf>.

³ La note conceptuelle et tous les autres documents de la conférence sont disponibles sur le site <http://www.unhcr.org/protect/483d0fb04.html>.

⁴ Pour les besoins de ce rapport, lorsqu'il est cité seul, le *Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement* est invoqué au singulier, à savoir le « Protocole ». Lorsqu'il est cité conjointement avec les quatre protocoles additionnels décrits à la note de bas de page 8, le pluriel « protocoles » est utilisé pour décrire les cinq documents (c.-à-d. le Protocole et les quatre protocoles additionnels).

Au cours des séances plénières et des groupes de travail, les participants ont salué les avancées réalisées et identifié les difficultés persistantes quant à la mise en œuvre des protocoles de libre circulation de la CEDEAO

Les participants ont reconnu qu'une harmonisation de la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO, conjuguée au respect des principes de droit des réfugiés, devrait permettre non seulement une meilleure gestion des flux migratoires au sein de la région mais également une plus grande protection de ceux qui en ont besoin. Ce cadre régional, combiné à la création de moyens de subsistance, peut également infléchir la migration clandestine à partir de la sous région.

Il convient de mentionner que cette Conférence a été organisée conjointement par le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en partenariat avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH).

Outre la Commission Européenne, le Bureau pour la population, les réfugiés et la migration du Département d'Etat américain (BPRM) et l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ont apporté une contribution financière.

La Conférence a réuni plus de 200 représentants des quinze Etats membres de la CEDEAO ainsi que des organisations régionales dont l'Union européenne, l'Union africaine, la Communauté des Etats d'Afrique de l'Est, divers donateurs, des organismes internationaux, des organisations non gouvernementales locales et internationales, ainsi que des réfugiés.

Les participants ont échangé leurs vues sur les conclusions du rapport préparé pour la conférence intitulé « L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection »⁵. Sur la base de ces discussions, les participants ont formulé des recommandations sur les moyens de renforcer la coopération interrégionale en matière de migration mixte, sur la base des protocoles de libre circulation et l'Approche Commune sur la Migration de la CEDEAO, le Plan d'action en 10 points du HCR⁶ et le Dialogue sur la Migration pour l'Afrique de l'Ouest de l'OIM (MIDWA).⁷

Ce rapport présente un résumé des principales discussions et recommandations de la Conférence. Il est structuré autour des thèmes examinés par les huit groupes de travail. L'ordre du jour de la Conférence et la liste des participants sont joints en annexe.

⁵ Florianne Charrière et Marion Frésia, novembre 2008, « L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection ». <http://www.unhcr.org/protect/498823d72.html>.

⁶ Le Plan d'action en 10 Points est disponible sur le site <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>.

⁷ Le processus du Dialogue sur la Migration pour l'Afrique de l'Ouest (MIDWA), initié par la CEDEAO et l'OIM a été spécialement conçu pour accélérer le processus d'intégration régionale et encourager les Etats membres de la CEDEAO à discuter des questions et préoccupations communes relatives à la migration dans un contexte régional.

1. Les solutions offertes par la libre circulation des citoyens de la CEDEAO au sein de la région CEDEAO

Les protocoles de libre circulation de la CEDEAO autorisent les citoyens de la CEDEAO à pénétrer librement sur le territoire de l'ensemble des Etats membres de la CEDEAO, à condition qu'ils possèdent un document de voyage valide. Sous réserve de l'application éventuelle de clauses d'inadmission sur le territoire, ils peuvent également travailler et résider dans les Etats membres, à condition de posséder un titre de voyage valide et un carnet de santé international. Ces droits s'appliquent aux migrants et aux réfugiés ressortissants de la région.

Droit d'entrée sans visa

Le droit d'entrée sans visa relève de la première phase de mise en œuvre des protocoles de libre circulation de la CEDEAO. Ce droit a été transposé dans les législations nationales de tous les Etats membres de la CEDEAO et est appliqué dans l'ensemble des pays de la région. Néanmoins, des difficultés persistent telles que le manque de ressources financières des ministères de l'immigration et des postes frontières, l'absence de systèmes d'enregistrement systématique des entrées et sorties et la corruption généralisée parmi les autorités frontalières (pour de plus amples détails, veuillez vous référer au chapitre sur la gestion des frontières).

Droit de résidence et d'établissement

Le droit de résidence, le droit d'accéder à des activités économiques et le droit de constituer et de gérer des entreprises dans les Etats membres de la CEDEAO font partie des deuxième et troisième phases de mise en œuvre des protocoles de libre circulation de la CEDEAO. Ces deux phases de mise en œuvre n'ont pas encore été achevées.

Les participants ont déploré le fait que la liberté de mouvement dans la sous-région ne soit pas encore pleinement réalisée. Ils ont souligné que les entraves à l'application des droits aux permis de séjour et de travail ne sont pas dues à l'absence de textes législatifs en la matière, mais au manque d'harmonisation des législations nationales avec les normes établies par les protocoles de la CEDEAO, ainsi que la lenteur de mise en œuvre des deuxième et troisième phases de ces protocoles.

La procédure de délivrance des permis de séjour dépend encore essentiellement des législations nationales et les conditions d'obtention de ces documents sont parfois contraignantes.

Les citoyens de la CEDEAO qui en font la demande doivent au minimum: a) être titulaires d'une carte d'identité en cours de validité, b) prouver qu'ils peuvent satisfaire à leurs besoins financiers et à ceux de leur famille, c) fournir un extrait d'acte de naissance et un casier judiciaire vierge, d) déposer une caution de rapatriement et parfois même un certificat médical. En outre, tous les Etats membres de la CEDEAO perçoivent des frais dont le montant varie d'un pays à un autre.

Les participants ont discuté de la manière de réduire ces entraves à la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO et ont mentionné à titre d'exemple la mise en place, dans neuf Etats membres de la CEDEAO, de comités nationaux chargés du suivi de la mise en œuvre des protocoles.

L'importance des protocoles de la CEDEAO en matière d'intégration locale

Les participants ont rappelé que le Protocole de 1979 et les quatre protocoles additionnels⁸ accordent aux réfugiés qui sont citoyens de la CEDEAO le droit de résider et de travailler dans leurs pays d'accueil après la cessation de leur statut de réfugié. Une mise en œuvre complète des protocoles offrirait à tous les réfugiés qui ne peuvent ou ne souhaitent pas retourner dans leur pays d'origine, la possibilité de s'intégrer localement dans la sous région. L'accord multipartite signé par le Liberia, la Sierra Leone, le Nigeria, la CEDEAO et le HCR en juillet 2007, ainsi que le cadre élaboré récemment par le HCR pour l'intégration locale des réfugiés Sierra léonais et Libériens en Afrique de l'Ouest ont été cités en exemple par les participants. Conformément à cet accord, le Liberia et la Sierra Leone se sont engagés à délivrer des passeports nationaux à leurs citoyens enregistrés comme réfugiés au Nigeria; le Gouvernement du Nigeria s'est quant à lui engagé à leur délivrer des permis de résidents sur la base des protocoles de la CEDEAO; et le HCR a accepté de prendre en charge les frais de délivrance de ces passeports et permis de séjour.

La stratégie d'autonomie élaborée par l'Agence nationale des réfugiés Sierra-Léonaise (NaCSA) en faveur des réfugiés Libériens a également été mentionnée comme une étape positive vers l'intégration des réfugiés ressortissants des Etats membres de la CEDEAO.

⁸ Le 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; le 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, le 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; le 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.

Recommandations

A l'échelle régionale

- La Commission de la CEDEAO, avec le soutien des partenaires concernés, pourrait entreprendre une étude de la législation communautaire relative au droit de libre circulation, de résidence et d'établissement, afin d'identifier les questions nécessitant clarifications et explorer de possibles amendements législatifs:
 - Fixer une durée standard et la présomption d'un renouvellement automatique des permis de séjour ;
 - Uniformiser les procédures d'obtention des permis de séjour et de travail ainsi que le montant des frais de délivrance de ces documents.
- Les institutions de la CEDEAO, avec le soutien des acteurs concernés, devraient mener des campagnes d'information de masse, plus spécifiquement des campagnes de sensibilisation et de conscientisation sur les dispositions des protocoles de la CEDEAO. Ces campagnes devraient cibler les gouvernements, les fonctionnaires responsables de l'application des protocoles de la CEDEAO et le public au sens large.
- Les institutions de la CEDEAO devraient être renforcées afin d'assurer un plus grand suivi de la mise en œuvre des protocoles de libre circulation par les Etats membres.
- La Commission de la CEDEAO, en collaboration avec les Etats membres et autres partenaires concernés, devrait entreprendre une étude pays par pays afin d'évaluer le degré de mise en œuvre des protocoles et identifier les lacunes existantes.
- La Commission de la CEDEAO est encouragée à promouvoir l'utilisation des protocoles afin de faciliter l'intégration locale des réfugiés.

A l'échelle nationale

- Les Etats membres de la CEDEAO devraient harmoniser leur législation nationale avec les dispositions des protocoles de la CEDEAO.
- Les Etats membres de la CEDEAO qui n'ont pas encore établi de mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des protocoles, sont encouragés à suivre les exemples des Etats membres ayant mis en place de telles structures.

- Les Etats membres de la CEDEAO, forts du soutien des partenaires concernés, sont encouragés à organiser des ateliers de sensibilisation et autres activités de renforcement des capacités locales à l'intention des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des protocoles.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à solliciter l'avis de la Cour de Justice des Communautés de la CEDEAO sur l'interprétation du droit communautaire en général, et des protocoles sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement en particulier.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à appliquer les dispositions des protocoles aux réfugiés qui sont ressortissants des Etats membres de la CEDEAO et qui résident dans un pays de la CEDEAO, conformément au Memorandum de la CEDEAO sur l'Egalité de traitement.⁹

2. Le renforcement des capacités locales en matière de détermination du statut de réfugié et de gestion des mouvements secondaires

Les Etats membres de la CEDEAO sont responsables de la détermination du statut de réfugié (DSR). La plupart d'entre eux ont adopté une loi sur l'asile et mis en place des mécanismes pour la détermination du statut de réfugié. Les participants ont salué ces efforts et ont formulé des propositions quant au soutien pouvant être apporté par le HCR et d'autres partenaires aux gouvernements de la région dans l'établissement de procédures de DSR justes et équitables.

Les Procédures de DSR - première instance

L'enregistrement

Les participants ont observé que le HCR joue toujours un rôle central dans les processus d'enregistrement de nombreux pays de la région. Ils ont encouragé les Etats membres de la CEDEAO à assumer l'entière responsabilité de l'enregistrement des demandes d'asile, lequel est partie prenante du processus de DSR.

Les participants ont discuté de l'utilité des partenariats avec la société civile pour développer les services d'aide juridique aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Ils ont fortement encouragé les Etats membres de la CEDEAO à renforcer leurs partenariats avec, entre autres, les universités et les associations d'avocats.

⁹ Le Memorandum sur l'Egalité de traitement des réfugiés avec les autres citoyens des Etats membres de la CEDEAO dans l'exercice de la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, Réunion du Comité sur le Commerce, les Douanes et l'Immigration, 25-27 septembre 2007, Accra.

Le profil des membres des commissions nationales d'éligibilité

Certains participants ont noté que les fonctionnaires chargés d'avaliser les recommandations de DSR, en première instance et/ou en appel, sont le plus souvent de hauts fonctionnaires aux formations professionnelles variées.

Ces derniers ont bien souvent des difficultés à organiser des sessions régulières de DSR en raison de leur agenda chargé. Dans ce contexte, les participants ont appelé à une meilleure interaction entre les niveaux technique et politique. Ils ont suggéré des changements organisationnels, en particulier que les hauts fonctionnaires soient uniquement en charge d'avaliser les décisions d'appel et que les décisions de première instance soient traitées par des agents d'éligibilité.

Les participants n'ont eu de cesse de souligner l'importance des formations de DSR appropriées pour les agents chargés de l'éligibilité et ont sollicité le soutien du HCR pour l'organisation d'ateliers de formations en droit international des droits de l'homme et en droit international des réfugiés, en particulier dans les pays qui ne se sont pas encore acquittés de leurs responsabilités en matière de DSR.

La qualité des décisions de première instance

La qualité des décisions de première instance et les moyens de l'améliorer ont également fait l'objet de longues discussions. L'accent a été mis sur les deux questions suivantes:

Tout d'abord, les participants ont souligné la nécessité de fournir aux demandeurs d'asile déboutés des explications quant au rejet de leur demande afin de leur permettre d'évaluer le bienfondé et le cas échéant de mieux préparer leur recours. La notification des décisions de rejet permet également aux fonctionnaires chargés de la signature des décisions de veiller à ce que les procédures aient été scrupuleusement respectées et les questions de droit correctement interprétées.

Par ailleurs, les participants ont attiré l'attention sur le fait que les demandes d'asile introduites par des requérants ayant transité par des pays tiers sont systématiquement rejetées.

Ces décisions de rejets ne tiennent pas compte du fait que ce trajet, via un/des pays de transit, puisse avoir été motivé par des problèmes de protection. Les agents chargés de l'éligibilité de ces demandes n'évaluent pas non plus la possibilité du retour dans le premier pays d'asile. Les participants ont rappelé la nécessité d'une approche au cas par cas pour ces dossiers.

L'examen de la qualité des décisions de première instance est d'autant plus importante lorsque les demandeurs déboutés sont en danger d'expulsion par les autorités de leur pays d'accueil avant même de pouvoir introduire un recours contre la décision de première instance.

Par ailleurs, les participants ont souligné l'absence de données fiables sur les mouvements secondaires en Afrique de l'Ouest. A cet égard, ils ont rappelé la nécessité de renforcer les mécanismes d'échanges d'informations entre pays d'asile, dans le respect des principes de protection des données.

Appel indépendant

Les participants se sont félicités du fait que la plupart des Etats membres de la CEDEAO ont mis en place des procédures d'appel. Ils ont toutefois noté l'absence d'indépendance de certaines cours d'appel. Ils ont également fait part de leurs préoccupations quant au fait que dans certains pays de la région, les recours sont examinés par les agents d'éligibilité impliqués dans la décision de première instance. Ces pratiques nuisent à l'impartialité du processus d'appel.

Délivrance de documents

Documents d'identité

Les participants considèrent que la durée de validité des documents d'identité délivrés aux demandeurs d'asile est insuffisante, car elle ne couvre pas toujours la période d'instruction de leur demande.

Certains participants ont également relevé que les cartes d'identité délivrées par les Etats membres de la CEDEAO aux réfugiés ne sont pas systématiquement reconnues par les autorités du même pays. Cette situation nuit à la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, et accroît les risques de détention et de refoulement. L'absence de reconnaissance systématique des documents de réfugié entraîne également des contraintes pratiques telles que la difficulté pour les réfugiés d'ouvrir un compte bancaire, de recevoir un colis ou un mandat, de changer d'état civil. Ces difficultés incitent de nombreux réfugiés à acheter de faux documents d'identité.

Titres de voyage

Les participants ont noté que les pays d'asile ne fournissent pas systématiquement des titres de voyage prévus par la Convention (TVC) aux réfugiés qui en font la demande, bien que cette obligation soit inscrite à l'article 28 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Dans certains pays de la région, les réfugiés qui souhaitent obtenir des TVC doivent expliquer les raisons de leur voyage et fournir une lettre d'invitation ainsi qu'un billet retour. Ces critères de délivrance incitent souvent les réfugiés à quitter leur pays d'asile de manière illégale.

Recommandations

A l'échelle régionale

- Améliorer les mécanismes d'échanges d'informations entre Etats membres de la CEDEAO pour une meilleure gestion des mouvements secondaires dans la sous région.
- Créer un réseau régional d'experts en DSR et développer des mécanismes d'échanges d'informations en la matière à travers la région. A cet effet, l'assistance de l'Association Internationale des Juges en Droit des Réfugiés (IARLJ, *International Association of Refugee Law Judges*)¹⁰ pourrait être sollicitée.

A l'échelle nationale

- La capacité des Etats à s'acquitter pleinement de leurs responsabilités en matière de DSR devrait être renforcée, avec le soutien du HCR, et éventuellement de l'Association Internationale des Juges du Droit des Réfugiés, afin que tous les demandeurs d'asile jouissent de l'application de la loi selon les procédures prévues. L'efficacité des structures actuelles des institutions d'asile devrait être évaluée et la qualité des décisions de DSR améliorée. Les procédures d'appel doivent être équitables et indépendantes.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont appelés à délivrer des cartes d'identité à tous les réfugiés et à s'assurer que ces documents sont reconnus par les autorités compétentes.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à simplifier la délivrance des Titres de voyage aux réfugiés reconnus. En particulier ceux qui souhaitent voyager à l'intérieur de la région CEDEAO.
- Les partenariats avec la société civile (universités, associations d'avocats) en matière d'aide juridique devraient être renforcés.

¹⁰ Des informations sur l'IARLJ sont disponibles sur le site <http://www.iarlj.org/general>.

3. La lutte contre la traite des êtres humains et la mise en œuvre du Plan d'action de Ouagadougou

La plupart des Etats membres de la CEDEAO ont ratifié le *Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, (2000)* et plusieurs d'entre eux ont adopté une législation nationale en la matière.

En décembre 2001, la CEDEAO a émis une Déclaration politique et adopté un plan d'action en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Ce Plan d'Action exige des Etats membres de la CEDEAO qu'ils mettent en oeuvre des mesures spécifiques pour le renforcement de leurs capacités en matière de lutte contre la traite, notamment dans le domaine de la pénalisation de la traite, la protection et l'assistance aux victimes, la sensibilisation, la création d'unités spécialisées dans la lutte contre la traite, l'amélioration des mécanismes de collecte de données et la mise en place de groupes de travail nationaux. Le Plan d'Action appelle également les Etats membres à renforcer leur coopération dans ce domaine.

En juillet 2006, la CEDEAO et la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) ont joint leurs forces pour développer une coopération interrégionale et offrir aux gouvernements d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale les moyens nécessaires pour répondre de manière adéquate à la problématique de la traite des êtres humains.

Ces divers instruments juridiques, ainsi que le *Plan d'action de Ouagadougou pour combattre la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants (2006)*, ont été avalisés par l'Union africaine et l'Union européenne. Ces instruments prévoient un ensemble de mesures concrètes visant à lutter contre la traite des êtres humains et engagent les Etats dans des activités allant de la sensibilisation à la coopération en matière judiciaire.

Les participants ont reconnu que la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes posent de nombreux défis. Ils ont discuté de la manière dont les gouvernements de la région pourraient renforcer leurs efforts pour une plus grande mise en œuvre du Plan d'action de Ouagadougou et une réponse régionale efficace à la question de la traite des êtres humains.

La coopération inter-étatique a été identifiée comme un élément clé pour une meilleure réponse régionale à la question de la traite et les participants ont appelé les Etats membres de la CEDEAO à renforcer leur coopération, ainsi que leurs partenariats avec la

société civile, afin d'apporter des réponses régionales adéquates en matière de lutte contre la traite et de protection des victimes.

Les participants ont cité en exemple la coopération transfrontalière en matière de protection des victimes de la traite au Sénégal, impliquant sept Etats membres de la CEDEAO (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger, Côte d'Ivoire, Guinée et Guinée-Bissau; le Togo et le Nigeria devant rejoindre ce groupe très prochainement).

Les participants ont également salué les accords bilatéraux de coopération sur le rapatriement des victimes de la traite et l'engagement de poursuites judiciaires contre les trafiquants signés entre la Côte d'Ivoire et le Mali; le Bénin et le Gabon; le Ghana, le Togo, le Bénin et le Nigeria.

Ces accords sont appuyés par différentes initiatives, parmi lesquelles la coopération pluridisciplinaire et le renforcement des réseaux de fonctionnaires chargés de l'application de la loi, de personnels judiciaires, d'officiers chargés de la protection sociale et de représentants de la société civile. Dans ce cadre, l'OIM s'efforce de mettre en place un réseau pour soutenir la mise en oeuvre desdits accords, par le biais de formations et de la diffusion de bonnes pratiques.

L'identification des victimes de la traite des êtres humains

Les participants ont discuté des difficultés rencontrées en matière d'identification des victimes de la traite, en particulier dans un contexte de mouvements migratoires mixtes où les victimes sont couramment identifiées à partir d'un pool de migrants appartenant à différentes catégories, notamment les migrants irréguliers, les migrants clandestins, les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés, les migrants ayant des besoins spécifiques, aucune catégorie n'étant mutuellement exclusive.

Pour les agences exerçant les fonctions régaliennes, l'identification d'une victime de la traite peut avoir des implications en matière pénale. Pour les fournisseurs de services étatiques et non étatiques, l'identification peut déterminer le type d'assistance adéquat et avoir des incidences financières. Pour les victimes de la traite elles-mêmes, leur identification peut leur éviter la détention ou la déportation et leur permettre l'accès à un régime de protection adapté.

A la lumière de tous ces défis, les participants ont discuté de la manière pour les gouvernements de la région de renforcer les capacités des acteurs nationaux et régionaux pour l'amélioration de l'identification et de la protection des victimes de la traite des êtres humains, tout en renforçant les mécanismes de protection des victimes, et de collecte et de partage de données transfrontalières.

Les séminaires régionaux organisés par l'OIM en 2007 sur l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains en Afrique de l'Ouest ont été mentionnés par les participants comme des exemples de bonne pratique.

La traite des enfants

Les participants ont exprimé de vives préoccupations quant au fait que les enfants sont particulièrement exposés au risque de traite en raison de leur grande vulnérabilité. Ils ont rappelé la nécessité de prendre en compte la question de la traite des enfants dans la mise en place des programmes de lutte contre la traite des êtres humains en Afrique de l'Ouest.

Les participants ont mentionné comme exemple de bonne pratique, les campagnes nationales contre la traite des enfants, pour le renforcement de la législation contre la traite des êtres humains et la réinsertion des victimes, conduites par six pays de la région (Bénin, Mali, Togo, Côte d'Ivoire, Gambie et Libéria). A également été mentionnée, la nécessité d'un recentrage sur l'interdiction du commerce des produits issus de la traite, qu'il s'agisse de biens ou de services.

Les réfugiés victimes de la traite

Les participants ont discuté de la situation spécifique des réfugiés, lesquels sont des cibles vulnérables pour les trafiquants. Le déplacement et la vulnérabilité inhérents aux persécutions et aux conflits exposent les réfugiés à de plus grands risques d'exploitation et d'abus, comme cela a été souligné dans le rapport préparé pour la conférence. Les participants ont déploré le peu d'attention accordé à cette question cruciale et ont appelé les Etats membres de la CEDEAO, avec l'appui du HCR, à veiller à ce que les réfugiés, les demandeurs d'asile et autres personnes relevant du mandat du HCR, ne soient pas doublement victimes, en étant soumis à la traite.

Les participants ont également souligné que les individus victimes de la traite et qui craignent d'être persécutés en cas de retour dans leur pays d'origine, ou les individus qui craignent être victimes de la traite, peuvent être reconnus réfugiés et jouir de la protection internationale qui s'y attache. Une plus grande attention est nécessaire, notamment de la part du HCR, afin que ces besoins de protection internationale soient identifiés et pris en compte.

Les poursuites judiciaires contre les trafiquants

Les poursuites judiciaires contre les trafiquants ont été identifiées par les participants comme un défi majeur dans la sous région.

La proportion d'arrestations et de poursuites judiciaires des délits liés à la traite des êtres humains est très faible par rapport à la dimension du problème. Selon des statistiques récentes, sur un total annuel de 600.000 à 4 millions de victimes, environ 6 000 cas sont traités avec succès.

Les réticences des victimes de la traite à solliciter de l'aide, et ce pour différentes raisons (troubles de stress post-traumatique, craintes de témoigner contre les trafiquants, difficulté à produire des preuves matérielles contre ces derniers, etc.) constituent l'un des principaux obstacles au fonctionnement d'un cadre juridique de lutte contre la traite propice à l'identification et la protection des victimes et à la poursuite des trafiquants.

Les participants ont insisté sur la nécessité d'une législation pénale spécifique en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Cette législation devra prévoir des peines pénales contre les trafiquants et l'indemnisation des victimes pour préjudices subis.

En outre, les participants ont vivement conseillé aux Etats de coordonner leurs efforts opérationnels en matière de prévention de la traite des êtres humains avec ceux déployés pour la protection des victimes et la poursuite des trafiquants. Le programme de l'ONUSD relatif au renforcement des capacités des systèmes pénaux en matière de lutte contre la traite des êtres humains en Afrique du Nord et en Afrique de l'Ouest a été mentionné comme une initiative positive.

Recommandations

Reconnaissant les difficultés liées à l'identification et à la protection des victimes de la traite dans le contexte des mouvements migratoires mixtes, les participants se sont mis d'accord sur les recommandations suivantes pour la mise en œuvre du Plan d'action de Ouagadougou :

A l'échelle régionale

- Standardiser la collecte de données et les outils analytiques et établir des mécanismes transfrontaliers d'échanges d'informations entre acteurs concernés.
- Augmenter le nombre de participants des Etats membres de la CEDEAO à la réunion annuelle d'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action de la CEDEAO contre la traite des êtres humains.

A l'échelle nationale

- Les Etats membres de la CEDEAO sont invités à transposer leurs obligations internationales et régionales dans leur législation nationale et à établir des mécanismes de suivi pour évaluer leur mise en œuvre.
- Les Etats membres de la CEDEAO, avec l'appui des partenaires concernés, sont encouragés à créer des centres d'information sur les migrations et à conduire des campagnes de conscientisation et de sensibilisation pour permettre aux migrants potentiels de faire des choix migratoires en connaissance de cause.
- Les Etats membres de la CEDEAO, en coopération avec les acteurs clé (acteurs du secteur privé, fournisseurs de services médicaux et éducatifs, communautés religieuses et communautés de migrants) sont encouragés à renforcer la protection et l'aide aux victimes de la traite par le biais de mécanismes renforcés pour l'identification, l'orientation et le soutien aux victimes de la traite. Ces mécanismes incluraient également des programmes de réintégration offrant aux victimes de la traite des possibilités de compensation pour préjudices subis.
- Les Etats membres de la CEDEAO, avec l'appui des partenaires concernés, sont encouragés à mettre en place un mécanisme de veille pour les mineurs non accompagnés et les enfants séparés, lequel mécanisme serait déclenché lors du passage à la frontière et tout au long du transit.
- Les Etats membres de la CEDEAO pourraient envisager le déploiement d'équipes multidisciplinaires chargées d'identifier des solutions adaptées aux intérêts de l'enfant.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à solliciter l'assistance de l'OIM pour l'identification des victimes de la traite et à renforcer les capacités des acteurs concernés en matière d'identification et d'assistance aux victimes.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à solliciter l'assistance du HCR pour l'identification des besoins de protection internationale des victimes de la traite.

4. Le renforcement de la gestion des frontières dans le respect des principes de protection

Les participants ont examiné les moyens de relever les défis que posent les atteintes aux droits de l'homme et à la protection des réfugiés aux frontières identifiés par le rapport préparé pour la conférence L'amélioration des principes de libre circulation des citoyens de la CEDEAO ainsi que le renforcement de la coopération transfrontalière ont fait l'objet d'un débat nourri.

Les participants ont également émis des suggestions sur la mise en place de systèmes frontaliers respectueux des principes de protection. La plupart des participants considèrent que la connaissance des provisions des protocoles de la CEDEAO et l'harmonisation des législations nationales en la matière sont les conditions préalables à l'objectif fixé qu'est le démantèlement des frontières intra-régionales

Les participants ont reconnu que le passage des frontières au sein de la région CEDEAO est plus simple pour les citoyens de la région que pour les ressortissants d'autres pays et se sont félicités du fait que les cas de *refoulement* sont rares dans l'espace CEDEAO. Les participants ont néanmoins reconnu les obstacles à la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO et à la protection des droits humains identifiés dans le rapport préparé pour la conférence.

Certains officiers d'immigration et citoyens de la CEDEAO semblent toujours méconnaître les dispositions selon lesquelles les ressortissants de la CEDEAO en possession de documents de voyage valides, tels que passeports ou certificats de voyage, peuvent pénétrer librement sur le territoire de tous les pays de la CEDEAO. Cette méconnaissance des dispositions des protocoles de libre circulation de la CEDEAO explique en partie les différents degrés de mise en œuvre des protocoles dans la région.

En outre, de nombreux rapports confirment que le passage des frontières est toujours soumis au prélèvement de taxes informelles par les gardes-frontières cherchant à assurer le bon fonctionnement de leurs opérations quotidiennes ou à compléter leurs maigres salaires. Bien que les conditions de travail des gardes-frontières soient difficiles, les participants ont estimé que cet état de fait ne justifie pas la corruption qui perdure dans de nombreuses zones frontalières.

Les participants ont souligné la nécessité pour tous les acteurs concernés (les services d'immigration, de police, de sécurité, mais également la société civile, les réfugiés et les migrants) de connaître les protocoles de la CEDEAO et leur interaction avec le régime international de protection des réfugiés.

A cet égard, les participants ont fait référence aux quatre ateliers sur la « Protection et la Migration mixte » organisés conjointement par l'OIM et le HCR en Angola en 2008. Ces ateliers avaient pour objectif de sensibiliser près de 200 officiers d'immigration, de gardes-frontières et autres agents étatiques chargés de l'application des lois, aux défis posés par la gestion des mouvements migratoires mixtes et à la nécessité d'une gestion humaine des flux migratoires.

Certains participants ont souligné que les accords bilatéraux conclus entre certains Etats membres de l'Union Européenne et de la CEDEAO, en mettant l'accent sur le contrôle de la migration irrégulière, entravent la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO.

D'autres participants ont défendu l'idée selon laquelle ces accords ne reflètent pas nécessairement la politique de l'Union Européenne, laquelle est favorable à la libre circulation au sein de la CEDEAO conjuguée à une meilleure gestion de la migration et un contrôle renforcé aux frontières externes (c'est à dire le périmètre de la CEDEAO).

Recommandations

A l'échelle régionale

- Les institutions de la CEDEAO sont encouragées à développer leur activités de suivi de la mise en œuvre des protocoles (par le biais notamment de la réplique du projet pilote mis en place dans plusieurs Etats membres) et à assurer une large représentation des acteurs concernés parmi les agents en charge de ce suivi – par exemple, les agents de sécurité, les ministères, les acteurs régionaux, les acteurs humanitaires et les membres de la société civile.
- Fortes du soutien des partenaires concernés, les institutions de la CEDEAO pourraient mettre en place un centre régional de formation pour les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO. La formation spécialisée devrait être dispensée de manière continue et la possibilité d'utiliser les structures régionales existantes telles que le Centre de formation Kofi Annan pour le maintien de la paix à Accra, devrait être envisagée.

A l'échelle nationale

- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à transposer les principes des droits de l'homme dans leurs politiques migratoires nationales.

- Les Etats membres de la CEDEAO pourraient faciliter les mouvements transfrontaliers des citoyens de la CEDEAO, notamment grâce à la délivrance systématique de passeports nationaux CEDEAO, l'établissement de guichets réservés aux citoyens CEDEAO aux postes frontières et l'adoption de visas d'entrée et de séjour communs pour les citoyens des pays non membres de la CEDEAO.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à renforcer les capacités et à améliorer les conditions de travail des agents frontaliers (par le paiement régulier des salaires, un dialogue accru avec les gardes-frontières, la formation, et la fourniture de matériel adéquat). Il leur est également vivement conseillé de poursuivre en justice les personnels frontaliers coupables d'actes de corruption, lesquels entravent l'application des protocoles de libre circulation de la CEDEAO.
- Les Etats membres de la CEDEAO, ainsi que les personnes physiques et morales sont encouragés à référer les cas de violations graves des dispositions des protocoles de libre circulation de la CEDEAO à la Cour de Justice des Communautés de la CEDEAO.

5. Les défis en matière de protection des droits de l'homme

Les participants ont convenu que les migrants et les réfugiés, en particulier lorsqu'ils voyagent clandestinement, sont particulièrement vulnérables et peuvent être exposés à des violations de leurs droits humains.

Ils sont souvent victimes de graves discriminations tout au long de leur voyage et sont soumis à de nombreux risques, tels que la traite des êtres humains, le crime organisé, etc. Les échanges des participants sur cette question recourent plusieurs sujets de discussions élaborés dans le chapitre 4.

Les participants ont souligné que la gestion des mouvements migratoires mixtes exige une approche « globale mais différenciée » qui garantit l'accès aux procédures d'asile, la protection des réfugiés, ainsi que l'identification et la protection de victimes de la traite tout en assurant le respect des droits humains des autres catégories de personnes.

Les participants ont salué le fait que la majorité des Etats membres de la CEDEAO ont ratifié la *Convention des Nations Unies sur la Protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles*.

Ils ont observé que des lacunes demeurent au niveau de son application et ont enjoint les états signataires à intégrer les dispositions de cette Convention dans leurs législations nationales respectives et à renforcer les mécanismes de contrôle nationaux et régionaux.

Les participants ont mentionné l'Examen Périodique Universel (EPU),¹¹ mécanisme de contrôle mis en place par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, comme instrument essentiel de suivi et de dialogue avec les Etats pour le respect de leurs obligations internationales, notamment en matière de politiques migratoires.

Recommandations

Les participants ont réaffirmé le principe de l'application des droits humains à tous les individus, sans discrimination, et ont élaboré les propositions suivantes:

A l'échelle régionale

- Renforcer la coopération régionale en matière de protection des droits de l'homme des acteurs impliqués dans les politiques migratoires.
- Le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), en coopération avec les partenaires concernés, devrait renforcer son plaidoyer en faveur de la ratification de la *Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles*, non seulement par les Etats membres de la CEDEAO, mais également par les pays de destination en Europe de l'Ouest.

A l'échelle nationale

- Les Etats membres de la CEDEAO sont fortement encouragés à ratifier les instruments juridiques internationaux des droits de l'homme et à transposer leurs obligations internationales dans leur législation nationale.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont appelés à davantage sensibiliser les agents étatiques chargés de d'application de la loi à la question des droits de l'homme, par le biais notamment de formations.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à mettre en place ou à renforcer des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme conformément aux Principes de Paris.

¹¹ Cf. Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 60/251 du 15 mars 2006.

- Les Etats membres de la CEDEAO, les personnes physiques et morales, les membres de la société civile sont encouragés à référer les cas de violations des droits de l’homme à la Cour de justice des communautés de la CEDEAO.

6. Les options pour les migrants non ressortissants des Etats membres de la CEDEAO

Les participants ont souligné le défi majeur que pose la situation des migrants qui ne sont pas ressortissants des Etats membres de la CEDEAO et auxquels, par conséquent, les protocoles de libre circulation ne s’appliquent pas. Ces migrants ont souvent très peu de possibilités de régulariser leur statut, d’où leur vulnérabilité.

A cet égard, les participants ont mentionné comme exemple de bonne pratique, les opportunités d’intégration locale offertes par les autorités et la société civile maliennes aux réfugiés congolais sous mandat du HCR à la suite de leur expulsion d’Algérie.

Les participants ont également discuté de la situation spécifique des demandeurs d’asile déboutés. Ces derniers entrent dans la catégorie générale des « migrants irréguliers » et, à l’heure actuelle, rares sont les initiatives susceptibles de faciliter leur régularisation dans la région CEDEAO et/ou leur retour volontaire dans leurs pays d’origine ou dans leur premier pays d’asile.

Les participants ont mentionné la possibilité pour les demandeurs d’asile déboutés d’obtenir des permis de séjour en Côte d’Ivoire comme étant un développement positif en matière de création d’opportunités d’intégration locale pour ce groupe de migrants.

Les participants ont également débattu du manque d’informations sur les mouvements migratoires en l’Afrique de l’Ouest. Le projet de la CEDEAO et de l’OIM de créer une base de données sur la migration dans un certain nombre de pays pilotes dans la région a été salué comme une initiative positive par l’ensemble des participants.

Recommandations

A l’échelle régionale

- La CEDEAO devrait envisager une étude du cadre régional de gestion des flux migratoires, laquelle étudierait en particulier les législations, politiques et procédures en vigueur tant sur le plan national que régional. Cette étude permettrait de mieux identifier et de mieux répondre aux besoins spécifiques des migrants extrarégionaux.

A l'échelle nationale

- Les Gouvernements d'Afrique de l'Ouest sont encouragés à élaborer des stratégies spécifiques pour les migrants non ressortissants de la CEDEAO. Celles-ci devraient explorer les options possibles pour l'intégration locale de cette catégorie de migrants.

7. Le retour des non réfugiés

Contrairement aux réfugiés reconnus qui bénéficient de l'assistance du HCR pour leur retour volontaire dans leurs pays d'origine, le retour des non-refugiés (déboutés de l'asile, migrants clandestins, etc.) pose un défi majeur en Afrique de l'Ouest.

Les participants ont discuté de la dimension sociale du retour et du fait que dans les pays sahéliens, le rapatriement est considéré comme une « honte » et ne saurait être envisagé que si les « rapatriés » ont suffisamment épargné pour satisfaire aux exigences de la nouvelle répartition sociale.

Les participants ont également noté que, dans de nombreux cas, le retour n'est pas une option viable en raison du manque d'opportunités de réinsertion dans le pays d'origine. Ils ont discuté des programmes de réinsertion existants dans la région CEDEAO, lesquels ne sont généralement disponibles que pour les migrants ayant été expulsés par des pays européens dans le cadre d'accords de réadmission. Les participants ont mentionné à cet égard le *Plan Retour vers l'Agriculture (REVA)* mis en place par le gouvernement sénégalais, avec le soutien financier des autorités espagnoles, pour aider d'anciens migrants à s'investir dans des projets agricoles au Sénégal.

Les participants ont également mentionné comme exemple de bonne pratique le plan triennal (2003-2005) mis en place par les autorités Burkinabées pour la réinsertion des migrants dans leurs pays d'origine.

Le projet d'un fonds de réinsertion piloté par l'OIM au Mali, au Niger et au Ghana pour la formation et l'assistance aux microprojets destinés aux migrants, a également été mentionné comme une initiative positive par les participants.

Certains ont également souligné que les lacunes identifiées dans les procédures de détermination de statut du réfugié de certains pays de la région ne permettent pas d'exclure que des demandeurs d'asile déboutés auraient du être reconnus réfugiés. L'amélioration des procédures de détermination du statut de réfugié devrait permettre de pallier ces lacunes (voir chapitre 2).

Enfin, les participants ont regretté l'absence de mécanismes de coopération et d'échanges d'informations entre pays d'origine et pays de destination. Les difficultés auxquelles sont confrontés certains Etats dans le traitement des mineurs non accompagnés ont fait l'objet de vives discussions.

Recommandations

A l'échelle nationale

- Les Etats membres de la CEDEAO devraient, en collaboration avec des organisations internationales et la société civile, mettre en place un mécanisme global de retour volontaire, englobant tous les aspects du processus de retour, de l'identification à l'information avant le départ, l'appui psychosocial, le transport, l'aide à l'arrivée, les conseils pour la réinsertion et le soutien socio-économique adapté pour la réintégration.
 - Ce programme devrait être développé dans l'ensemble des pays de la région, et cibler tous les candidats au retour, indépendamment de l'existence d'un accord de réadmission entre le pays hôte et le pays d'origine.
 - Ce mécanisme devrait inclure des demandeurs d'asile déboutés au terme d'une procédure juste et équitable, et non pas uniquement les migrants expulsés d'Europe ou interceptés en mer.

8. Le renforcement de la migration légale: alternative aux dangers de la migration clandestine?

Au cours des dernières années, la migration clandestine en provenance d'Afrique de l'Ouest s'est considérablement développée et pose aujourd'hui un défi majeur pour les gouvernements de la région

L'image péjorative des migrants, et des clandestins en particulier, a un impact négatif sur l'attitude du public à leur égard ainsi que sur la protection des réfugiés et les politiques d'immigration. En ce sens, la « destigmatisation » des migrants irréguliers dans le discours public est essentielle.

La migration légale au sein de la région CEDEAO

Partant du postulat que l'augmentation de la migration légale de travail permet de réduire la migration irrégulière, les participants ont discuté de l'expansion de telles opportunités en Afrique de l'Ouest et en dehors de la région, en particulier par l'utilisation accrue des

cadres et processus régionaux existants, tels que les protocoles de libre circulation de la CEDEAO.

Les participants ont admis que le cadre de la CEDEAO offre un ensemble de possibilités pour une migration sûre, légale et respectueuse des droits humains dans la région, lesquelles n'ont pas été suffisamment explorées et gagneraient à être promues.

La migration légale hors de la région CEDEAO

La question de la migration de l'Afrique de l'Ouest vers l'Afrique du Nord et l'Europe a également été discutée. A cet égard, les participants ont convenu de la nécessité de favoriser et de développer des partenariats pour un partage de responsabilité entre les pays concernés et/ou affectés par les mouvements migratoires, qu'ils soient pays d'origine, de transit ou de destination.

Tout en soulignant la nécessité d'une politique commune et cohérente de la CEDEAO vis à vis de l'Union européenne, les participants ont encouragé la signature d'accords bilatéraux dans le domaine de la migration de travail afin de faciliter une migration légale entre les états d'Afrique de l'Ouest et les Etats membres de l'Union Européenne

Les participants ont mentionné comme exemples de bonne pratique le centre régional d'information sur la migration (CIGEM) financé par la Commission Européenne et inauguré récemment au Mali, ainsi que et le centre d'information sur la migration mis en place au Cap Vert (CAMPO).

La protection des droits des travailleurs migrants

Dans le cadre de leurs discussions sur la migration légale à l'intérieur et hors de la région CEDEAO, les participants ont rappelé la nécessité de renforcer la protection des droits des travailleurs migrants.

Ils ont encouragé les pays d'origine et les pays de destination qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la *Convention sur la Protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles* ainsi que les conventions du Bureau International du Travail (BIT) sur les travailleurs migrants.

Les participants ont également souligné la nécessité de déployer davantage d'efforts pour informer les travailleurs migrants de leurs droits.

A cet égard, ils ont cité en exemple le cadre multilatéral pour une migration de travail légale développé par le BIT dans cinq pays d’Afrique de l’Ouest (Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Mali et Sénégal). Ce cadre a pour objectif de soutenir les efforts des gouvernements et autres partenaires pour une gestion de la migration de travail respectueuse des droits des migrants.

Recommandations

La migration légale au sein de la région CEDEAO

- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à harmoniser leurs législations et politiques migratoires.
- Les institutions de la CEDEAO sont encouragées à développer des mécanismes devant faciliter la reconnaissance des diplômes et des qualifications des travailleurs migrants dans l’ensemble des Etats membres de la CEDEAO.
- Les structures nationales impliquées dans la migration légale sont encouragées à renforcer leurs mécanismes de coordination et d’échanges d’informations. En outre, les relations avec des acteurs clés, tels que les syndicats professionnels, les chambres de commerce dans les pays d’origine et les pays de destination devraient être élargies en vue de garantir l’égalité de traitement entre travailleurs migrants et citoyens.

La migration légale hors de la région CEDEAO

- Le dialogue et la coopération entre pays d’origine, de transit et de destination devrait être renforcés et les accords bilatéraux encouragés en vue de faciliter la migration légale.
- Avec le soutien d’acteurs pertinents, les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à créer des centres d’information sur la migration afin d’informer les migrants sur les opportunités de migration légale et les conditions de vie et de travail dans les pays de destination.
- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à prendre toutes les dispositions nécessaires pour prévenir la « fuite des cerveaux » dans les pays d’origine et veiller à ce que les travailleurs peu qualifiés bénéficient de programmes relatifs à la migration de travail.

- Les Etats membres de la CEDEAO sont encouragés à impliquer les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et d'autres acteurs clés (comme les mères, marabouts, etc....) dans la conception et la mise en œuvre des politiques intra-régionales sur la migration de travail.

La protection des droits des travailleurs migrants

- Grâce à l'appui d'acteurs pertinents, les Etats membres de la CEDEAO devraient mener des campagnes de sensibilisation et de conscientisation sur les droits des travailleurs migrants.

UNHCR/CEDEAO/OIM/HCDH, 15 April 2009