

La protection des réfugiés en Afrique. Pour une réforme de l'asile au Sénégal.

Ndeye Dieynaba Ndiaye

Département des sciences juridiques

Université du Québec à Montréal,

Email address: ndiaye.ndeye_dieynaba@uqam.ca

Résumé

Après une compréhension historicisée de la notion d'« asile », de ses conditions en Afrique, et de ses transformations internationales depuis la Seconde Guerre Mondiale et les Indépendances africaines, cet article offre dans un second temps une analyse de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile et de ses limites au Sénégal. L'analyse explore les différentes mesures prises par les autorités sénégalaises au fil des décennies, au regard du système de protection africain des réfugiés et du droit international en la matière. Cet article souhaite ainsi contribuer à orienter vers une réforme du droit d'asile à l'échelle locale.

Abstract

After presenting a historical understanding of the notion of "asylum", of its conditions in Africa and of its international transformations since World War II and the African Independences, this article offers, in its second part, an analysis of the protection of refugees and asylum seekers and its limits in Senegal. The analysis explores the various measures decided by the Senegalese authorities over the decades, with regard to the African refugee protection system and the international Refugee Law Council. Thus, this analysis aims at contributing towards a reform of local policies.

Introduction : genèse d'une réflexion sur la protection des réfugiés en Afrique

Selon Keba M'Baye, dans l'Afrique ancienne, « la liberté de circulation d'un territoire à un autre était un principe sacré, que seule l'insécurité des voyages pouvait limiter. (...) L'étranger non seulement était accueilli, mais il faisait l'objet d'attentions particulières (...). Les marques de sympathie dont il était entouré sont la preuve que des droits fondamentaux étaient reconnus en tant que tels aux individus et aux groupes auxquels ils appartenaient, et ne sont en définitive que les premiers balbutiements du droit des personnes. Respecter un étranger, c'était respecter l'entité à laquelle il appartenait. (...) L'histoire de l'Afrique peut fournir de multiples exemples où le réfugié était assimilé (...). On lui accordait le droit de s'établir, de posséder un champ, de fonder une famille, etc. Aucune condition n'était exigée pour quitter son pays ou pour y revenir, pour s'établir ailleurs d'une façon temporaire ou définitive. » (M'Baye, 1978, p. 653).

Dans l'Afrique contemporaine, le phénomène des réfugiés n'a pas été exclusivement lié aux luttes de libération nationale comme en Afrique du Sud, en Rhodésie, en Angola, au Mozambique, en Guinée-Bissau ou dans le Sud-Ouest africain. Il est aussi lié, indique à juste titre le secrétaire général administratif, aux crises internes connues par certains États indépendants (N'Diaye, 1978, p. 677). Par exemple, dans les années 1990, la crise entre la Mauritanie et le Sénégal a exacerbé la tension qui sévissait entre les populations situées sur les deux rives du fleuve depuis quelques années. Ainsi lorsqu'en 1989, 120 000 Mauritaniens noirs appartenant majoritairement au groupe *haalpulaar* sont expulsés de leur région par le gouvernement mauritanien et contraints de trouver refuge au Sénégal et au Mali (Fresia, 2009), il était permis de se demander si « la notion de réfugié ne serait qu'un statut juridique partagé par un ensemble de personnes à un moment donné de l'histoire » (Lassailly-Jacob, 2009). D'autres enjeux notamment liés à la détermination de la nationalité, aux liens de parenté entre « réfugiés » et populations locales situées au nord du Sénégal, à la diversité des profils sociaux des groupes de réfugiés, et à d'autres facteurs dont la porosité des frontières, ont permis de constater le fossé entre le concept de « réfugié », dans son acception universelle, et les besoins de protection des populations quant à la rationalité juridique des critères du régime international des réfugiés.

La question de l'accueil des déplacés, des demandeurs d'asile et des réfugiés en Afrique¹ devrait se placer au cœur des préoccupations des chercheurs du Sud particulièrement. Les propos tenus par le rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les migrants dans son rapport de 2019 attestent ainsi de la nécessité de réfléchir sur la mise en place d'un cadre juridique adéquat aux réalités africaines de la mobilité :

« [n]ous nous sommes penchés sur la catégorie de ceux qui sont appelés à quitter le pays pour un État voisin : sont-ils des déplacés externes ou des réfugiés ? Quel est le cadre juridique qui répond à cette nouvelle catégorie ? Et de quels types de protections peuvent-ils bénéficier ? Au cours de notre présentation, nous avons invité l'assemblée à esquisser quelques réflexions et réponses sur la Convention de l'OUA qui offre un cadre d'interprétation évolutive, dynamique à travers les causes de déplacement susceptibles de couvrir cette catégorie. Nous avons invité les participants à entamer une réflexion sur ce que serait cette nouvelle catégorie juridique afin de combler les lacunes juridiques sur la question et quel serait le support textuel : nouvelle convention, protocole ou instrument de soft law². »

1 Le terme « Afrique » désigne ici l'Afrique subsaharienne.

2 Maya Sahli-Fadel, session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples 2020, paragraphes 37 et 38.

Des études portant sur la protection des réfugiés en Afrique ont été menées par de nombreux auteurs (Malkki, 1996 ; Cordell, 2002 ; Fassin et D'Halluin, 2005 ; Cambrezy, 2007 ; Abuya, 2007 ; Romola, 2008). Cependant, "a survey of these accounts shows that the history of asylum at a national level remains an under-researched area. Current writings have focussed mainly on the evolution of the international refugee protection regime. Whilst some studies have been conducted on Africa, despite the continent generating and playing host to a vast number of 'people of concern', specific country accounts are rare." (Abuya, 2007). L'analyse de la protection des réfugiés pour les pays africains, dans une perspective juridique, est en effet quasi absente dans la doctrine.

Protéger les personnes fuyant les persécutions est un devoir que les États ont reconnu depuis fort longtemps sous différentes formes, jusqu'à l'adoption d'un régime de protection universel des réfugiés avec la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et son protocole de 1967. Mais que signifie l'asile ?

L'asile³ provient du mot grec « ασυλον » qui signifie un lieu protégé (Carlier, 2007 : 63). Sous l'Antiquité et après, quelle que soit la gravité de l'acte commis ou de l'action d'un individu, il pouvait bénéficier de l'asile religieux⁴. Tout pays, toute ville devait asile, protection et sûreté, à ceux qui se trouvaient sur son territoire, quel que soit le motif de leur présence, pourvu que ces derniers respectent les lois du pays et se soumettent aux prescriptions qu'on leur imposait (Reale, 1938 : 497). L'asile religieux et la protection offerts aux individus par le clergé seront supprimés au 18^{ème} siècle et une nouvelle forme d'asile, l'asile politique, voit le jour. La fin de Seconde Guerre Mondiale s'accompagne de l'émergence de normes juridiques visant à protéger les individus contre les persécutions. Une protection universelle se manifeste alors par l'adoption de la Convention de 1951 relative à la protection des réfugiés et son Protocole de 1967, instrument fondamental relatif à la protection des réfugiés, ainsi que la Déclaration sur l'asile territorial, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1967 par la résolution 2312 (XXII). Cette protection individuelle implique un droit de demander asile pour toute personne et le respect du principe de non-refoulement, mais elle laisse aux États les prérogatives d'accorder l'asile aux individus ayant respecté un certain nombre de critères, dans la mesure où le droit d'asile n'est pas reconnu en droit international (Carlier, 2007 :

3 « La notion d'asile est ancienne comme l'humanité. Elle est contemporaine du crime et du malheur, de l'expiation et de la pitié. Cain, banni de la terre qu'il avait souillée du sang de son frère, s'éloignant de la face de l'Éternel, trouve un asile dans la terre de Nod, à l'orient d'Éden. La malédiction et la vengeance de Dieu, pour le plus horrible des crimes, peuvent contraindre le fratricide à aller « errant et vagabond sur la terre », mais elles ne l'empêchent pas de trouver un asile, de fonder un foyer, de bâtir une ville qui sera son refuge. » (Reale, 1938 : 473).

4 « Manifestation du caractère divin qui se trouve à l'origine du droit, la notion de l'asile n'est étrangère à aucune des anciennes civilisations. Le droit d'asile est un droit d'appel à Dieu de la justice humaine ; à l'auteur du droit, de l'abus que les hommes en font. C'est donc un droit placé au-dessus du droit commun, non pour le combattre, mais pour le garder : pour le suppléer, quand il fait défaut, le redresser quand il dévie le droit tutélaire des sociétés naissantes, il semble même avoir présidé à leur formation. À ces époques où le droit qui règne est le droit du fort, le faible a besoin d'un asile. Ce n'est point encore l'autel commun. » (Wallon, 1837 : 2).

40). La convention de Genève de 1951 et son protocole définissent le réfugié comme « 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 trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »⁵. Autrement dit, une personne considérée comme réfugiée est une personne persécutée ou qui craint, avec éléments justificatifs à l'appui, de l'être.

La particularité de la Déclaration de 1967 se trouve dans son article premier selon lequel « l'asile accordé par un État, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris celles qui luttent contre le colonialisme, doit être respecté par tous les autres États ». L'article 14 de la DUDH dispose que : « 1. devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. 2. ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

A priori sont donc exclues du statut de réfugié les personnes qui ont quitté leur pays d'origine pour d'autres raisons que celles citées. Ainsi, on ne devient pas réfugié parce qu'on a quitté un pays ravagé par une sécheresse, une épidémie ou une crise économique. De plus, la définition du réfugié est strictement dépendante du tracé des frontières, et donc de la carte politique du monde et de la liste des États reconnus comme tels par l'ONU (Cambrézy, 2007). Enfin, si le demandeur d'asile est une personne qui cherche la protection du pays d'accueil, tout réfugié est un migrant, mais tout migrant n'est pas un réfugié. Cette différence a une portée importante en droit international, eu égard au contenu des garanties associées à chaque catégorie. Comme pour d'autres régions du monde, particulièrement au « Sud » et à l'« Est », dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, ces deux notions – réfugié et migrant – ne sont pas aussi distinctes en raison de facteurs historiques, géographiques et sociaux. Quelle différence peut-on faire entre un migrant fuyant une crise économique et un migrant persécuté pour des motifs politiques et religieux ? Cette différence est-elle pertinente dans la protection des réfugiés en Afrique et est-elle la cause des limites constatées dans la protection des demandeurs d'asile sur ce continent ?

Pour revenir à nos remarques initiales, une différence essentielle dans la protection des réfugiés, par rapport à l'Afrique ancienne, tient à l'apparition de cadres structurants particuliers en matière de déplacements forcés, principalement l'État – colonial puis post-indépendance – et les organisations humanitaires : le premier en tant que producteur de frontières, de citoyenneté, de lois, de coercition et de guerre ; le second en tant que pourvoyeur d'assistance, de normes et de changement social (Cordell, 2002). Or, la littérature juridique ne commence à s'intéresser à l'asile et aux réfugiés en Afrique

5 Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, 189 RTNU 137 ; Protocole du 4 octobre 1967, 606 RTNU 267.

qu'avec l'adoption de la Convention de l'OUA de 1969⁶.

Nous⁷ commencerons donc par revenir rapidement sur des moments historiques qui ont entraîné des pratiques d'asile en Afrique, avant la régulation de l'asile en droit international, puis sur leur transformation avec celui-ci. La perspective historique est ici pertinente, car « primarily, history gives a reader a perspective on the social and political context from which the concept of refugee protection within a specific setting developed. A historical account can also enable one to appreciate the current challenges facing asylum regimes. Moreover, a historical analysis can provide insights into measures that might be taken to meet the plight of those seeking asylum as refugees ». » (Abuya, 2007: 52).

Notre analyse se focalisera ensuite sur les aspects juridiques de l'asile au Sénégal, tout en revisitant quelques pratiques des sociétés africaines en matière d'accueil des réfugiés, dans le but d'explorer le cadre normatif sénégalais actuel et ses limites.

D'une manière plus globale, l'analyse nous permettra de voir comment le droit, dans certains États africains, s'inspirant fortement du droit universel des droits de l'homme, perd parfois son objectif de protection de ses populations. Aussi, la présente étude servira à pallier un vide doctrinal juridique sur l'asile en Afrique, et au Sénégal en particulier, dans le but de proposer des solutions adéquates aux besoins de protection des personnes exilées, qui incluent notamment les motifs économiques.

I. Droit africain et protection des réfugiés : un dispositif inclusif mais non conforme aux réalités et besoins des populations africaines en exil

L'Afrique fait figure de référence en matière de solidarité envers les réfugiés, a déclaré le Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, lors du sommet de l'Union africaine (UA) à Addis-Abeba en février 2019 : « la générosité de l'Afrique envers ceux qui cherchent un refuge contre la guerre et la persécution est inégalée »⁸. Ces propos traduisent une tradition d'ouverture et d'accueil de l'autre. Il convient d'en étudier la perspective historique avant d'examiner le régime juridique concerné et ses limites.

A - L'Afrique et l'asile : perspective historique

Historiquement, on sait que l'Afrique de l'Ouest a été un espace de brassages, qui a toujours attiré de nombreuses populations de par sa position géographique privilégiée, tournée à la fois vers l'Atlantique et vers le Maghreb (Charrière et Frésia, 2008). Et bien que la notion de réfugié soit relativement récente, en particulier sur le plan juridique,

6 African Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ('OAU Refugee Convention')

7 Cette recherche a été possible grâce au financement de la Fondation Heinrich Böll et à notre participation au programme Migration and international law in Africa, the Middle East and Turkey (MILAMET Research Network), coordonné par T. Spijkerboer (Vrije Universiteit, Amsterdam).

8 ONU Info, « La compassion des Africains envers les migrants et réfugiés devraient nous inspirer tous », 10 février 2019 : <https://news.un.org/fr/story/2019/02/1036071>

avant même l'arrivée du colonisateur, cette région du continent a connu de nombreux exodes qui ont marqué son paysage sociodémographique.

Analyser quelques pratiques africaines face aux flux migratoires apparaît comme une nécessité à plusieurs points de vue: d'abord, méthodologique, car cette démarche contribue à déterminer des conditions d'octroi de l'asile établies de longue date ; ensuite, épistémologique, afin d'interroger le droit international des migrations, le droit international des réfugiés et son caractère universel qui pourrait se révéler un obstacle à la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés en Afrique.

Selon le Comité scientifique international pour la rédaction d'une Histoire générale de l'Afrique (UNESCO), à l'initiative d'Amadou Mahtar M'Bow, « comme les Européens dans leurs ouvrages, les Africains soulignaient l'importance des migrations dans leurs traditions orales. Ainsi, un grand nombre des traditions africaines ayant pour but d'expliquer la création du monde, se référaient fréquemment à des peuples ou à des individus fondateurs venus d'ailleurs, d'un lieu des origines »⁹.

Le cinquième des 8 Tomes consacrés à l'*Histoire générale de l'Afrique* présente notamment différentes formes d'asile établies dans les sociétés africaines il y a plusieurs siècles. Ainsi, « la première guerre d'Éthiopie éclata au début du XVII^e siècle. Après avoir été déposé, le sultan Abd al-kādir se vit accorder l'asile politique par l'empereur d'Éthiopie Susenyos qui le nomma gouverneur de Chelega, d'où l'on pouvait surveiller les mouvements des caravanes le long de la frontière »¹⁰.

Est aussi relaté : « le récit de la migration des ancêtres éponymes des dynasties bambara {qui} reproduit le thème de la traversée du fleuve, qu'on retrouve dans tant de légendes sur les origines en Afrique. Deux frères, Baramangolo et Niangolo, poursuivis par un ennemi et n'ayant pas de pirogue, traversèrent le fleuve (Baoulé ou Niger) en bénéficiant des services d'un énorme *m'polio* (silure) qui les sauva *in extremis*. Ce qui frappe, dans ce récit originel, c'est l'association rapide qui s'instaure, de gré parfois, de force souvent, avec les Soninké (Marka). Ceux-ci étaient des marchands installés dans la région depuis de longs siècles, parfois négociants d'esclaves, et peu portés vers le métier des armes, contrairement aux nouveaux venus. C'est ainsi que sur la rive droite du Niger, l'un des deux frères, Baramangolo, demanda asile aux Buare de Ségou, des Soninke, qui lui accordèrent un territoire, séparé du leur il est vrai, mais qui permettait aux Bambara nouveaux venus de prendre en main la défense de tout le royaume de Ségou. Pendant ce temps, l'autre frère, Niangolo, après avoir traversé le fleuve, édifiait une *tata* (place fortifiée) à Baïko. Les Marka de cette région, après avoir tenté en vain de la prendre d'assaut, finirent par s'accommoder de rapports pacifiques et complémentaires avec les nouveaux venus. Jusqu'au moment où des captifs, amenés du Toron par des Julia, se

⁹ *Histoire générale de l'Afrique. L'Afrique du XVI^e au XVIII^e siècle*, 1999, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation la science et la culture, p. 69.

¹⁰ *Ibid*, p. 209

libérèrent et vinrent grossir considérablement les forces de Niangolo. D'où le passage (graduel sans doute) du statut de réfugié à celui de protecteur de leurs hôtes, puis à celui de maître. Ce processus apparaît nettement à travers la plupart des témoignages sur les origines du pouvoir bambara. »¹¹

Toujours à partir du même ouvrage, il apparaît que des mouvements migratoires forcés, en partie liés à l'esclavage local pratiqué par certaines communautés, en ont marqué d'autres, et impliquaient des mouvements de réfugiés : « {au Tchad} avant 1850, la plupart des peuples de la région vivaient très dispersés. Des Gbaya à l'ouest aux Bada et aux Kresh à l'est en passant, au centre, par les Manza et les Sara, on pratiquait une agriculture extensive et on habitait de petits hameaux à proximité des champs. La multiplication des razzias devait alors produire des concentrations humaines plus larges » (Cordell, 2002). Ou encore, entre 1575-1640, il est noté que « les Jaga défirent les forces royales et la cour dut se réfugier sur une île du bas Zaïre. De nombreux réfugiés furent vendus comme esclaves par les Jaga aux habitants de Sao Tomé »¹².

Ces quelques exemples démontrent que les mouvements migratoires, quelles qu'en soient les causes, ont marqué l'histoire de l'Afrique. Mais les différentes formes d'accueil et de protection qui en ont découlé et qui pouvaient être offertes aux individus ou aux groupes à travers le continent africain n'ont pas été codifiées, ni intégrées par la communauté internationale au moment de la mise en place d'un droit international des réfugiés, à tout le moins dans une perspective juridique. Ce qui peut constituer une limite dans la définition du statut de réfugié en Afrique, si l'on considère l'histoire et la place des pratiques migratoires nationales et régionales dans l'élaboration du droit en général et du droit des réfugiés en particulier.

B – La gestion de la mobilité : quelle réponse des Etats africains à la protection des réfugiés ?

Pour la période de juin 2018 à juin 2019, le Haut-Commissaire des Nations Unies souligne dans son rapport ¹³ relatif à l'« aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés d'Afrique », que l'Afrique subsaharienne a continué d'accueillir un nombre croissant de réfugiés, de personnes déplacées et autres victimes de conflits, de persécutions et de violences, dans un contexte humanitaire où de nouvelles urgences s'ajoutent à des crises prolongées. Fin 2018, 26,4 millions de personnes relevaient de la compétence du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Afrique, contre 24,2 millions en 2017. Ce chiffre inclut 6,3 millions de réfugiés (soit sensiblement le même nombre qu'en 2017) et 17,7 millions de personnes déplacées (14,5 millions auparavant). On comptait aussi pour

¹¹ Ibid, p. 372.

¹² Ibid, p. 613.

¹³ Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, questions relatives aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés et questions humanitaires A/74/322, 2019.

ce continent 484 000 demandeurs d'asile et 712 000 apatrides. L'Afrique subsaharienne abrite ainsi plus de 26% des réfugiés du monde (cf. HCR Afrique). Des crises qui perdurent au Burundi, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Nigéria, en Somalie et au Soudan du Sud, entraînent des mouvements de population massifs à l'intérieur et au-delà des frontières de ces Etats. Tandis que de nouveaux conflits et d'autres facteurs de déplacement sont apparus¹⁴ et placent le continent africain dans une situation d'urgence de façon permanente.

L'Union Africaine a souligné que « les États africains ont une longue tradition d'accueil des réfugiés et ont développé des cadres juridiques régissant les aspects de la protection des réfugiés spécifiques à l'Afrique. Néanmoins, le grand nombre de réfugiés déplacés en raison de conflits et d'autres facteurs pose de sérieux défis aux États. Les États devraient renforcer les efforts nationaux pour s'acquitter des obligations de protection internationale, fournir des solutions durables aux réfugiés et s'attaquer aux causes profondes du déplacement de réfugiés, y compris les conflits et l'instabilité politique, en collaboration avec le HCR et d'autres partenaires nationaux et internationaux. » (Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé et plan d'Action 2018 – 2030 relatif à la migration pour le développement de l'Afrique, 2019 : 63). Mais si de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest par exemple se sont désormais dotés d'une législation nationale en matière d'asile et de commissions d'éligibilité, les demandeurs d'asile et les réfugiés rencontrent de nombreux obstacles, notamment la longueur et le coût exorbitant des procédures d'asile et leur absence d'équité et d'efficacité. Parmi les vices de procédures, on peut notamment relever : le court délai accordé aux demandeurs d'asile pour déposer une demande après leur entrée dans le pays, le manque d'interprètes et d'assistance juridique tout au long de la procédure, le coût, la durée pouvant dépasser les 24 mois, l'absence de possibilité de faire appel, ou encore l'absence de comité d'appel indépendant (Charrière et Frésia, 2008 : 34).

En Afrique, la protection des réfugiés se heurte à deux obstacles majeurs : l'absence d'une politique à la fois volontariste et humaniste en matière de droit d'asile des réfugiés d'une part (Cambrézy et Laacher, 2007 : 1-4.) et la faiblesse des moyens dont disposent les organisations humanitaires pour aider ces pays à appliquer les termes des conventions internationales, d'autre part (Cambrézy, 2007). Pourtant, la problématique des réfugiés en Afrique qui se matérialise par des millions de femmes, d'hommes et d'enfants dans des camps est contemporaine des guerres et conflits débutés dans les années 1960-70 et ayant produit des déplacements massifs dans les pays limitrophes.

La période des Indépendances en Afrique est en effet marquée par des guerres intra-régionales et des mouvements de réfugiés à travers les foyers d'instabilité dès les années 1960. Il s'agit, entre autres, des Guerres du Biafra au Nigeria (1967-1970), de la lutte de libération en Guinée-Bissau (1963-1973), du mouvement indépendantiste en Casamance

14 Voir UNCHR, [https:// www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/5a3b720c7/appeal-global-2018-2019du-hcrafrrique.html](https://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/5a3b720c7/appeal-global-2018-2019du-hcrafrrique.html)

au Sénégal (dès les années 1980), du conflit mauritanien en 1989, et des conflits qui ont déchiré les pays du fleuve Mano (Sierra-Leone et Liberia) de 1989 à 2000 (Charrière et Frésia, 2008 : 10). Au lendemain des Indépendances, pour faire face à ces flux de réfugiés et de personnes déplacées, les États africains avaient adopté une approche inclusive, sans les camps que l'on connaît aujourd'hui¹⁵ : « l'objectif était de créer des communautés économiquement viables et localement intégrées, afin de les faire contribuer au développement du pays d'accueil et d'alléger ainsi le fardeau de la prise en charge des réfugiés à la fois pour les pays hôtes et pour la communauté internationale » (Lassailly-Jacob, 2012 : 29). Par ailleurs, devant l'aggravation du problème des réfugiés en Afrique, l'Organisation de l'Unité africaine avait été amenée à élaborer une convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, en date du 10 septembre 1969 (Vusak, 1978 : 171). L'activité de l'Organisation de l'Unité Africaine dans le domaine de la lutte anticolonialiste l'a en effet conduite à s'occuper en même temps des réfugiés, dont le nombre prenait des proportions inquiétantes (N'Diaye, 1978 : 675)¹⁶. Contrairement à la Convention de Genève, le droit d'asile est garanti à l'article II de cette Convention de 1969 sur les aspects propres aux réfugiés africains et à l'article 12 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Nairobi le 27 juin 1981 (Carlier, 2007 : 63). L'adoption de ce traité marque définitivement la volonté des États africains de suppléer à l'absence de protection spécifique des réfugiés africains par la convention de 1951 et de son protocole eu égard aux particularités historiques, sociales et politiques du continent. Ces avancées dans la prise en charge des particularités des sociétés africaines et des déplacements des populations par la convention de 1969 sont importantes vis-à-vis des personnes fuyant des persécutions. Cet engagement n'était pas mince, sachant que de nombreux déplacements de populations se font entre États voisins et sont sources de conflits que la Convention et la Charte prohibent (Carlier, 2007 : 63).

Toutefois, même si ces avancées ont été déterminantes, elles n'occulent en rien nos interrogations sur le choix des États africains de ne pas avoir intégré le motif économique dans la définition du réfugié en 1969. Un choix qui s'aligne sur la position de la communauté internationale d'exclure toute protection liée à des raisons économiques. Ainsi, pour le HCR, « un migrant est une personne qui, pour des raisons autres que celles

15 "During the 1960s and 1970s, the vast majority of African refugees did not live in camps, but lived in rural settlements, were provided with agricultural tools and training, and encouraged to be self-reliant. Many refugee settlements produced surplus crops, thereby contributing to local markets and regional development. During this time, the hosting of refugees was a source of pride for African states, and refugees were seen to bring many benefits to the communities that hosted them" (Milner, 2009, p. 2).

16 « Dans les deux ans qui ont suivi l'adoption de la Déclaration sur l'asile territorial, l'Organisation de l'Unité Africaine a adopté la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, s'inspirant des articles 1 à 3 de la Déclaration sur l'asile territorial de 1967 pour énoncer les obligations relatives à l'octroi de l'asile et au non-refoulement (art. 2). De même, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 consacre le droit des personnes persécutées de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger (art. 12, al. 3). Ces deux instruments, s'inspirant aussi de l'article 4 de la Déclaration, interdisent aux réfugiés de se livrer à des activités subversives (art. 3 de la Convention de 1969, et art. 23, al. 2, de la Charte africaine de 1981) » (Godwin-Gill, 2010, p. 9).

qui sont indiquées dans la définition du réfugié, quitte volontairement son pays pour aller s'installer ailleurs. Il peut être mû par le désir de changement ou d'aventure, ou par des raisons familiales ou autres raisons à caractère personnel. S'il est mû exclusivement par des considérations économiques, c'est un migrant économique et non pas un réfugié » (Guide des procédures, 1992, p. 61).

La question de l'acceptation de cette distinction est d'autant plus pertinente que le continent connaît toujours des crises majeures poussant des millions d'individus à fuir leur pays pour des raisons diverses. Selon, Sikanyiso Masuku and Sizo Nkala (2018), « the rise of civil wars and internecine conflict in Africa has seen millions of people fleeing the horrors of violence in their homelands to seek refuge in other countries ». Des mouvements « mixtes » de personnes qui se déplacent (réfugiés et migrants économiques) se multiplient en Afrique et dans certaines zones de conflits, favorisant la réflexion sur l'élargissement de la définition du statut de réfugié. Ainsi, l'insuffisante prise en compte des problèmes économiques et sociaux vécus dans les pays en guerre ou en situation de post-conflit conduit à augmenter le nombre de réfugiés sans statut sur la voie de la migration économique et alimente ainsi des flux migratoires « mixtes ». Ces flux, composés de « vrais réfugiés » mais sans statut » et de migrants économiques revendiquant le statut de réfugié, ouvrent le champ à de nombreuses interprétations (Cambrezy, 2007). Une situation qui explique peut-être les tragédies survenant dans la Méditerranée depuis les années 2000, qui ont fait des milliers de morts et de disparus (Last et Spijkerboer, 2014)¹⁷. A la suite des politiques d'ajustement structurel et face à la fermeture grandissante des frontières en Europe, l'Afrique devrait répondre aux besoins des réfugiés sur son sol fuyant des conditions économiques catastrophiques.

Cela pourrait se faire à travers l'inclusion du motif économique dans les critères de détermination du statut de réfugié, afin d'assurer une protection effective aux populations fuyant les persécutions et qui ont franchi ou non une frontière. La Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) de 2009 prescrit des obligations aux États par rapport aux personnes déplacées en ses articles 4 et 5. En effet, plus de 40% des personnes déplacées dans le monde en raison de conflits ou violences vivent en Afrique. Le continent abrite 12 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹⁸. La Convention de Kampala expose les motifs de ces déplacements internes, qui croisent certains critères d'inclusion de détermination de statut dans des situations, tels que les conflits, les guerres, les changements dus aux conditions climatiques, la pauvreté, entre autres. Ce traité cristallise la volonté de l'Union Africaine d'éradiquer les causes de déplacements internes et l'agenda 2063, à son paragraphe 66, engage les pays à traiter les causes profondes des conflits en abordant les facteurs suivants : « (...) lutter contre les inégalités et l'exclusion économique

17 Depuis janvier 2014, le projet Missing Migrants a enregistré les décès de plus de 35 000 personnes. Cf. OIM, Missing Migrants Project: <https://missingmigrants.iom.int>

18 <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/AU-media-pack-FR.pdf>

et sociale, renforcer la bonne gouvernance et inclusive, lutter contre toutes les formes de discrimination, et forger l'unité dans la diversité grâce à des pratiques et des mécanismes démocratiques aux niveaux local, national et continental ». Cependant, la ratification de ce traité par les États africains est toujours timide, et par exemple, le Sénégal, entre autres, ne l'a pas encore adopté. Une situation qui emporte des conséquences néfastes sur la protection des personnes déplacées en interne sur le continent.

D'un point de vue politique et juridique, la gestion des crises et des conflits en Afrique qui engendrent des millions de personnes déplacées ou de réfugiés au sens de la convention de 1951 et de son protocole de 1967 ne tient pas compte des réalités africaines et des besoins spécifiques des populations, malgré la réponse aux préoccupations liées aux flux massifs qui élargit la définition du réfugié dans le traité proposé par l'Union Africaine en 1969 (article 1, paragraphe 2). Il ne s'agit pas de revenir sur le concept d'universalisme de la protection des réfugiés, mais d'amorcer une réflexion sur une réforme du droit en Afrique en matière de mobilité, en rupture avec le cadre actuel dont les limites et l'inefficacité se mesurent à travers le temps et l'augmentation croissante du nombre de réfugiés sur ce continent. Le contexte actuel des déplacements de populations en Afrique pour de multiples raisons, parfois inconnues des systèmes politiques occidentaux, et la gestion du phénomène complexe de l'immigration irrégulière sont déterminants. Pendant que le HCR compte plus de 70 millions de personnes en exil dans le monde, les solutions proposées par les institutions internationales sont loin d'apporter des réponses durables et justes pour tous ces millions d'hommes, de femmes et enfants. En Afrique plus particulièrement, des difficultés à définir le contenu de ce droit et les procédures de son application, dans un contexte marqué par une mobilité croissante et des déséquilibres économiques entre États, pourraient expliquer l'absence d'ouverture des critères régissant la catégorie de réfugié dans la demande de protection internationale adoptée.

II. La protection des réfugiés et des demandeurs d'asile au Sénégal

Le Sénégal, pays d'Afrique de l'Ouest bordé par l'océan Atlantique à l'ouest, la Mauritanie au nord, le Mali à l'est, et la Guinée et la Guinée Bissau au sud, est un pays d'émigration, mais aussi un pays de transit et surtout un pays d'accueil, ce qui en fait un carrefour migratoire de la sous-région. On note que même si les migrants peuvent s'y installer librement, ils n'accèdent pas toujours à leurs droits et connaissent des difficultés pour s'intégrer (Secours catholique, 2019). La protection des réfugiés y est aussi limitée. Par « protection des réfugiés », il faut entendre leur protection juridique, souvent désignée comme étant « quasi-consulaire » et non en termes d'assistance matérielle (Schwelb, 1978 : 268). Ainsi, en décembre 2019, le Comité des droits de l'homme a rendu des Observations finales concernant le Cinquième rapport périodique du Sénégal, dans lesquelles, il se dit préoccupé par plusieurs facteurs sur la protection des

réfugiés, notamment par les informations sur le statut précaire des demandeurs d'asile au Sénégal, les délais excessifs observés par la Commission nationale d'éligibilité au statut de réfugié pour rendre ses décisions, et l'absence de recours ouvert contre les décisions de la commission et pour la reconnaissance des cartes d'identité délivrées aux réfugiés par les services publics et les établissements privés comme les banques¹⁹ (Comité des droits de l'homme, 1er décembre 2019, CCPR/C/SEN/CO/5, point 32). Ces points résument les principales limites que l'on observe dans le régime d'asile au Sénégal. Aussi bien au niveau international que local, les obstacles à une meilleure protection des demandeurs d'asile et des réfugiés semblent d'ordre juridique, procédural, politique et même institutionnel. Pourtant, le Sénégal a de longue date accueilli et produit des réfugiés à l'instar d'autres pays africains (Mujuzi, 2009).

Nous souhaitons donc questionner le régime du droit d'asile sénégalais, mais aussi les cadres politique et institutionnel au regard du droit international des droits des réfugiés, afin de faire ressortir des causes et d'établir la corrélation entre une absence de protection et de prise en compte des réalités des populations africaines dans l'encadrement juridique de l'asile. Le Sénégal s'est doté d'un cadre juridique comprenant presque toutes les conventions internationales qui garantissent le respect des droits fondamentaux des réfugiés et des demandeurs d'asile, mais force est de reconnaître que la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés n'est pas effective.

La désuétude des normes qui régissent le droit d'asile au Sénégal explique certaines carences constatées²⁰. Au-delà de la non prise en compte du caractère inclusif de la Convention de 1969 portant sur les aspects particuliers des réfugiés en Afrique, il apparaît pertinent de procéder à l'analyse du droit contemporain de l'asile au Sénégal dans le but d'identifier ses limites. Ses textes législatifs et les mesures prises pour répondre aux demandes des populations mauritaniennes depuis la crise de 1989 ou venant d'autres pays d'Afrique, laissent supposer que les problèmes de l'asile au Sénégal sont liés à l'absence de réforme du cadre légal et politique, ainsi qu'à l'absence des motifs économiques dans les critères de détermination du statut de réfugié. La complexité des procédures et les difficultés d'accès aux organismes compétents peuvent aussi être considérés comme des facteurs justifiant la pertinence d'une réforme de l'asile au pays de la *teranga*, nonobstant la ratification des instruments universels de protection, notamment la Convention relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967. Le Sénégal a fait l'objet d'études sur ces questions dans plusieurs disciplines de sciences sociales (cf. Fresia, 2009), mais la perspective juridique a été peu abordée.

En parcourant le « profil migratoire du Sénégal » réalisé en 2018 par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) et l'Organisation Internationale pour les Migrations, on observe que le Sénégal est un pays d'accueil pour des réfugiés et

19 Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique du Sénégal, 1er décembre 2019, CCPR/C/SEN/CO/5, point 32.

20 Ibid.

demandeurs d'asile provenant de divers horizons et pour des raisons multiples. Mais en raison de limites structurelles et administratives, les demandeurs d'asile et les réfugiés ne bénéficient pas de certains droits fondamentaux, dont le droit d'appel face à un refus de leur demande. Le Sénégal connaît un encadrement juridique faible et qui date des années 1960, traduit par une procédure complexe, mais aussi par certaines modalités permettant d'octroyer ou de mettre fin au statut de réfugié. En 2012, un projet de loi avait été proposé afin de réformer l'asile au Sénégal, mais il n'a pas toujours été adopté. Selon le HCR, « la nouvelle loi {allait permettre entre autres, la mise en place d'une procédure d'appel devant une instance différente de celle prenant les décisions en premier ressort, d'introduire de façon explicite le principe de l'unité familiale et le concept de statut dérivatif, ainsi qu'une meilleure protection des requérants d'asile mineurs non accompagnés ou séparés } »²¹. Ceci démontrait une volonté politique du Sénégal de répondre aux besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés de la sous-région ouest-africaine et d'Afrique en général. Toutefois, cette volonté peine à se matérialiser concrètement en raison de l'absence d'une politique d'asile cohérente et accessible²².

Cette étape représente pourtant un tournant majeur, dans un contexte ouest-africain où ces dernières décennies sont marquées par différents déplacements de populations suite à des conflits, coups d'état, guerres, instabilités politiques, dérèglements des conditions climatiques, famines, aggravations du chômage, etc. Les motifs pouvant inciter des personnes à quitter leur pays d'origine ou de résidence sont nombreux et diversifiés, et les mouvements de réfugiés en Afrique de l'Ouest se caractérisent par des déplacements vers des régions, des villes ou des villages situés de part et d'autre des frontières. Selon A.M. Sène (2019), « les déplacements s'effectuent vers les zones les plus proches qui servent aux populations de zones de transitions, ensuite vers celles les plus « sécurisées » qui servent de zones d'accueil ».

C'est ainsi que depuis 1990, des milliers de Sénégalais traversent la frontière gambienne en raison de la crise casamançaise. En août 2002, 11 000 réfugiés casamançais ont été recensés en Gambie par la Croix rouge et le HCR. Parmi eux, 4 000 réfugiés étaient accueillis par les populations locales des régions gambiennes *Lower river* et *Western Division*, situées le long de la frontière avec le Sénégal, les autres réfugiés étant répartis dans différents camps (Robin, 2006). Mais ces chiffres restent indicatifs, car les lieux de déplacements sont en outre choisis en fonction de la localisation d'un parent. Ainsi, selon la *Gambia commission for refugees et al.*, en 2013, « l'appartenance à la même famille élargie, d'ethnie, de langue et de culture joola, entre les réfugiés et les familles d'accueil, ainsi que le caractère spontané des déplacements des réfugiés et la perméabilité de la frontière empêchent l'établissement de chiffres précis du nombre total de réfugiés ».²³

21 Ibid.

22 Cf. Cécile Leclerc-Laurent, « le Sénégal, entre accueil et indifférence », *Secours catholique*, publié le 06/11/2019.

23 Cf. Gambia Commission for Refugees.

Le Sénégal reçoit aussi des individus déplacés qui y séjournent temporairement, outre des réfugiés qui s'y établissent de façon permanente. Ces déplacés temporaires trouvent souvent un accueil local le long des frontières en attendant de pouvoir retourner dans leur pays. En 2017, selon les déclarations du porte-parole du HCR, B. Baloch, 45 000 personnes seraient arrivées au Sénégal en provenance de la Gambie, dans un contexte d'incertitude politique²⁴. Selon le HCR, la grande partie de ces populations étaient de retour en Gambie à la fin de la crise²⁵.

D'autres personnes fuient leurs pays et présentent des demandes de protection internationale au Sénégal. Leur situation particulière engage donc l'État à élaborer une politique d'asile et à mettre en place un cadre juridique conforme aux instruments de protection internationale que le Sénégal a ratifiés dans le but de mettre en œuvre une protection effective des réfugiés.

L'article 12 alinéa 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981²⁶ consacre le droit de rechercher et de recevoir l'asile en territoire étranger, conformément à la loi de chaque pays et aux conventions internationales. Pourtant, depuis quelques années des voix s'élèvent pour critiquer la gestion de l'asile au Sénégal, notamment quant à son cadre normatif qui n'offre pas de garanties juridictionnelles tout au long de la procédure de demande et même dans certains cas, après la décision favorable de l'organe compétent. La crise de 1989 entre la Mauritanie et le Sénégal a entre autres permis d'interroger la pertinence de maintenir ce cadre normatif. L'un des ouvrages de référence est celui de M. Frésia (2009) sur les Mauritaniens réfugiés au Sénégal. L'anthropologue a effectué des enquêtes empiriques au nord du Sénégal en 2004 : son analyse présente l'inadéquation du droit international concernant les réfugiés avec les besoins humanitaires et de protection des Mauritaniens. L'ouvrage souligne aussi que la grande majorité des personnes expulsées de Mauritanie à la même époque avaient des liens de parenté avec les populations qui les ont accueillies au Sénégal. Ce cas de figure a illustré la complexité de la question des réfugiés dans la sous-région et peut mettre en lumière les arguments favorables à une réforme du droit et de la politique d'asile au Sénégal, voire en Afrique.

24 UNCHR. Déclaration du 20 janvier 2017 : <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2017/1/5881ea47a/senegal-pres-45-000-personnes-fui-lincertitude-politiquedgambie.html>

25 Voir UNHCR, Hélène Caux, rév. par Leo Dobbs, 24 janvier 2017 : <https://docs.google.com/document/d/1p8ZtZTpVFf7qliSXfDsgkKa7dvRuG9CXEBY2-9WNsnA/edit?pli=1>

26 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 27 juin 1981 (1988), 1520 R.T.N.U. 217.

A - La perspective juridique comme méthode d'analyse appropriée

A partir du cadre juridique international et continental que nous avons exposé, nous nous proposons d'analyser la protection des réfugiés au Sénégal en suivant une approche holistique et dans une perspective juridique. Ceci afin de dégager des pistes de solution qui puissent doter le Sénégal d'un cadre de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile conforme aux exigences actuelles, dans le respect des principes de la souveraineté étatique et des engagements internationaux en termes de droits humains.

Le positivisme juridique sert ici de cadre méthodologique. Il postule que le droit n'a pas pour raison d'être d'incarner des valeurs universelles ou partagées, même s'il peut arriver qu'il le fasse. La validité du droit ne dépend pas non plus de sa conformité à la morale ou à la religion. Elle dépend plutôt de ses sources : le droit est issu de la législation, de la jurisprudence ou de la coutume²⁷. Ainsi, la démarche méthodologique adoptée nous permet d'abord de répertorier les principales sources de droit et de faire ressortir des limites, en procédant à un inventaire des sources de droit national, régional et international sur la question qui nous intéresse.

Il nous est apparu pertinent d'ajouter l'herméneutique²⁸ comme méthode interprétativiste des sources du droit d'asile au Sénégal, dans la mesure où une approche critique de ces cadres normatifs semble nécessaire pour une analyse de la protection des réfugiés dans le régime juridique qui s'exerce à travers les mesures et actions entreprises par les autorités. Au demeurant, cette conception interprétativiste est différente de ce que certains désignent comme la « théorie officielle » de l'interprétation des lois, en ce sens qu'elle reconnaît que le résultat de l'interprétation n'est pas étranger à la personne qui interprète.

Notre analyse de l'ordre juridique du Sénégal en matière de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés débouche sur la présentation de limites qui entravent aussi les conditions d'accès et de protection des droits humains de ces mêmes demandeurs d'asile et réfugiés. Malgré la garantie d'un droit d'asile dans les conventions relatives à l'asile et aux droits de l'homme, les pays africains réitèrent leur attachement à la souveraineté étatique lorsqu'il s'agit de reconnaître le droit d'immigrer. Pourtant, la complexité des parcours et l'évolution des conditions des migrants durant le voyage vers le pays de destination sont des indicateurs qui permettraient d'introduire d'autres motifs dans le régime juridique de protection des réfugiés. La problématique est prégnante au niveau juridique pour proposer des modifications importantes aussi bien dans le cadre normatif sénégalais qu'au niveau institutionnel, et pour offrir des garanties effectives aux personnes fuyant les persécutions qui présentent des demandes d'asile.

27 Voir Michelle Cumyn et Mélanie Samson, 2013, « La méthodologie juridique en quête d'identité », in Georges Azzaria (dir.), *Les cadres théoriques et le droit, Actes de la 2e journée d'étude sur la méthodologie et l'épistémologie juridiques*, Québec, éditions Yvon Blais.

28 Jean Grondin, *L'herméneutique*, 2011, Paris, P.U.F, 3e éd.

B - De la nécessité de reformer le droit d'asile au Sénégal

Sur le portail opérationnel sur la crise des réfugiés de l'UNHCR, la population réfugiée au Sénégal était de 14 469 au 31 décembre 2019 et de 1 864 demandeurs d'asile en date du 30 avril de la même année²⁹. Dans la période de mai à juillet 2020, 66 nouvelles demandes d'asile (48 hommes et 18 femmes, pour la plupart de nationalité centrafricaine) ont été enregistrées par la Commission nationale d'éligibilité au Sénégal (CNES).

Au 31 décembre 2019, les principaux pays d'origine des réfugiés au Sénégal sont la Mauritanie (14150) et la Centrafrique (228)³⁰. Plus de 96% des réfugiés au Sénégal sont constitués de Mauritaniens, dont la plupart sont *halpulaar* et ont des liens de parenté avec les habitants de la rive sud du fleuve Sénégal, au nord du pays (cf. Fresia, 2009). Ces populations sont-elles devenues réfugiées à partir de 1989, sur les terres de leurs ancêtres et de leurs parents proches – une situation qui a donné lieu à une longue période de chevauchement entre deux formes d'assistance (l'une fondée sur les solidarités locales et parentales, l'autre sur les solidarités conventionnées, nationales et internationales) ? La situation de ces demandeurs d'asile et réfugiés a créé des dynamiques sociales originales et inattendues, faites de choix et de réappropriation (ibid.). Mais elle favorise aussi la réflexion sur la définition contemporaine du statut de réfugié, ainsi que sur les écarts constatés entre le droit, les politiques d'asile et les réels besoins des populations. Une autre considération concerne la question des frontières établies par la colonisation et leurs impacts en termes de scissions, mais que nous ne pourrions développer dans cet article.

Le régime juridique adopté confère une protection internationale aux personnes fuyant leur pays en raison de crainte de persécutions. Ces personnes sont de plus en plus nombreuses à solliciter un asile au Sénégal. En 2017, outre les ressortissants de Mauritanie et de Centrafrique, on peut citer par ordre d'importance ceux du Rwanda (274), du Libéria (61), du Burundi (55) et de la Gambie (44). Au 31 décembre 2017, les réfugiés au Sénégal concernaient 21 nationalités, et les demandeurs d'asile recoupaient 46 nationalités³¹. Cette pluralité de profils et de nationalités indique bien que le Sénégal constitue un pays de destination dans la sous-région et au-delà. Pour répondre à ces demandes de protection temporaire ou définitive, le cadre normatif et institutionnel présente de nombreux défis quant à l'accès aux garanties procédurales, ainsi qu'aux droits et obligations des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'ensemble des dispositifs législatifs établis pour réglementer l'asile est conforme aux obligations internationales découlant

29 Voir UNCHR : <https://data2.unhcr.org/fr/country/sen>

30 Ibid.

31 Voir Babacar Ndione, 2018, « Migration au Sénégal, Profil migratoire Sénégal 2018 », ANSD, OIM : <http://www.ansd.sn/ressources/publications/ANSDOIM%20%20Profil%20Migratoire%20du%20Senegal%202018.pdf>

d'instruments universels de protection des réfugiés. Cependant, apparaissent des limites, dont la source peut provenir de la forte adhésion du Sénégal à certains principes reconnus comme universels, qui ne répondent pas aux besoins et réalités sociales des populations réfugiées dans la sous-région et sur le continent (Lezzar, 2005).

Le contexte actuel de la mondialisation et l'évolution des dynamiques migratoires nécessitent en outre des réformes substantielles, en raison du chevauchement croissant entre migration et asile. Dans un contexte de mutations importantes en Afrique, interroger une réforme du droit d'asile au Sénégal est l'occasion de questionner l'histoire de l'asile dans ce pays, de prendre en compte des éléments occultés par la loi sénégalaise de 1968 relative au statut des réfugiés, mais aussi par la Convention de l'Union Africaine régissant les problèmes des réfugiés en Afrique. En effet, la définition adoptée par l'UA est plus large que celle des Nations unies, mais elle a négligé l'une des raisons essentielles de l'exil en Afrique, à savoir les difficultés et désastres économiques ou environnementaux dus à la sécheresse par exemple. En cela, elle avait aussi semble-t-il adopté la position dominante qui consiste au rejet de la notion de « réfugié économique »³².

Dans la recherche d'une solution durable à ces questions, l'examen du cadre légal de l'asile au Sénégal peut permettre d'élaborer une proposition concrète, qui pourrait ouvrir à une réforme législative et politique plus globale, conforme aux besoins des populations réfugiées et affranchie de l'héritage eurocentrique de la gestion de l'asile (Chimni, 2019). Ainsi, dans la mesure où plusieurs motifs, présents déjà lors de l'adoption de la Convention de l'organisation de l'Unité africaine³³, comme les critères économiques, n'ont pas été inclus dans l'extension de la définition de réfugié au Sénégal, il paraît pertinent de procéder à un inventaire des sources de droit régissant la protection des réfugiés, avant de voir les limites structurelles et procédurales de ces dispositifs.

C – L'encadrement normatif de l'asile au Sénégal : des critères pas totalement inclusifs

Le premier dispositif législatif règlementant le statut des réfugiés a été adopté au lendemain de l'Indépendance, donc dans un contexte particulier. Il s'agit de la Loi 68-27 du 27 juillet 1968 portant statut des réfugiés³⁴ qui crée un régime de protection. L'application est limitée à toute personne étrangère réfugiée au Sénégal qui relève du mandat du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et qui répond aux définitions de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, complété par le protocole adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966,

32 Voir UNCHR, <https://www.unhcr.org/fr/publications/fundraising/5a3b720c7/appeal-global-2018-2019du-hcrafrrique.html>

33 Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 1969, entrée en vigueur le 20 janvier 1974

34 Loi n° 68-27 du 1968 modifiée portant statut des réfugiés, 17 août 1968 : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b5038.html>

et qui a été reconnue comme telle dans les conditions prévues à l'article 3 ci-après. Cet article 3 détermine les conditions d'octroi et de cessation du statut du réfugié et met en place la Commission nationale d'éligibilité en ces termes: « l'admission d'une personne au bénéfice du statut de réfugié ou constatant la perte de ce bénéfice sont décidées par décret après avis d'une commission présidée par un magistrat et comprenant les représentants des Ministères intéressés. Le représentant du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés assiste aux réunions de la commission en qualité d'observateur, et peut être entendu sur chaque affaire ». La Commission nationale d'éligibilité (CNE) émet des avis favorables lorsque ses membres se prononcent sur l'admission des personnes au bénéfice du statut de réfugié, mais c'est le Président de la République qui détient les prérogatives d'octroi ou non d'une protection. En effet, le formulaire de l'Office africain pour le développement et la Coopération, (OFADEC)³⁵ indique que la demande d'asile est adressée à l'État du Sénégal par le biais de la CNE, laquelle transmet un avis à ce dernier. La décision finale quant au statut revient donc au Président de la République.

De plus, les critères d'éligibilité et de cessation sont ceux prévus à l'article 1A et C de la Convention relative au statut des réfugiés et de son protocole de 1967, et au chapitre II (6. A) du statut de l'UNCHR de 1950³⁶. Mais bien que l'article 6 de la Loi de 1968 énonce que les dispositions des articles 3 à 34 de la Convention du 28 juillet 1951, s'appliquent à tous les bénéficiaires du statut de réfugié, sous réserve des dispositions plus favorables des articles suivants ou des textes pris pour leur application, il est constaté quelques incohérences quant au principe de non-refoulement. En effet, l'expulsion des bénéficiaires du statut de réfugié est autorisée dans certaines situations en vertu de cette loi, reprenant textuellement l'alinéa 2 de l'article 33 de la Convention de Genève, notamment pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. C'est-à-dire si les individus concernés s'immiscent dans la politique nationale, se livrent à des activités contraires à l'ordre public ou s'ils sont condamnés à une peine privative de liberté pour des faits qualifiés de crime ou de délit d'une particulière gravité.

A regard du même dispositif, on constate que les conditions d'octroi de l'asile au Sénégal peuvent aussi s'éloigner de certaines réalités locales. Par exemple, comme le souligne Nasreddine Lezzar (2005), que peut signifier « la résidence habituelle » pour des individus nomades dont le déplacement et la mobilité géographique sont un mode de vie ou une condition de survie ? Que peut également signifier une « frontière » pour ces femmes et ces hommes, ou encore une « adresse » dans les zones désertiques où se développe le nomadisme ? Autant de questions qui interrogent plusieurs aspects de la loi de 1968, toujours en vigueur au Sénégal.

Celle-ci a été complétée par quelques textes réglementaires, dont les plus récents sont

35 Office africain pour le développement et la Coopération (OFADEC) : http://ofadec.org/wp-content/uploads/2018/05/brochure_demandeurs_dasile.pdf

36 ONU, Résolution n°428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950 statut du Haut-Commissariat des Nations- Unies pour les réfugiés.

le décret n°78-484 du 5 juin 1978 relatif à la Commission des Réfugiés, modifié ensuite par le décret n°89-1582 du 30 décembre 1989³⁷. Ce dernier se justifie par l'afflux de réfugiés de nationalité mauritanienne sur le territoire national à la suite des événements d'avril 1989, qui a nécessité la mise en œuvre de nombreuses mesures permettant d'assurer l'accueil des intéressés et de respecter les engagements internationaux du Sénégal à l'égard des réfugiés. Malgré le caractère individuel de la protection instaurée par la loi de 1968, les autorités sénégalaises évoquent alors l'urgence de la situation, créée par l'exode massif auquel elles ont assisté au cours des mois précédents, et proposent de permettre l'immatriculation et l'attribution, par le Ministre de l'Intérieur, de titres de voyage de la convention à tous les réfugiés mauritaniens qui en feront la demande au préfet de leur département de résidence – à la double condition qu'aucune raison impérieuse de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y oppose et qu'ils aient demandé le statut de réfugié (cf. article 1).

Les derniers dispositifs qui composent le corpus juridique en matière de protection des réfugiés au Sénégal sont le Décret n°2003-291 du 8 mai 2003 portant création du Comité National chargé de la gestion de la situation des Réfugiés, Rapatriés et Personnes Déplacées (CNRRPD)³⁸ et l'arrêté présidentiel n°38-09 du 13 avril 2004 fixant la composition, les attributions et le fonctionnement des organes du CNRRPD³⁹. Ces modifications portent essentiellement sur la Commission nationale d'éligibilité (CNE), seul organe compétent habilité à examiner les demandes d'asile au Sénégal et qui sert d'organe d'appel.

La loi de 1968, au-delà de quelques aménagements complémentaires et malgré les limites structurelles et procédurales qui la caractérisent, demeure donc le texte de référence en matière d'asile au Sénégal. Nous allons donc analyser les procédures de détermination auprès de la CNE et de l'exercice de son mandat, qui font aussi ressortir un certain nombre de limites.

D - Des procédures administratives complexes aux garanties juridictionnelles presque inexistantes

La loi de 1968 protège les droits des réfugiés, met en exergue le principe de non-discrimination et accorde aux réfugiés le même traitement que les nationaux en matière d'éducation, d'accès à l'emploi, de liberté de mouvement, d'accès aux services sociaux de base et à la santé⁴⁰; tandis que le Décret n°78-484 du 5 juin 1978 relatif à la Commission

37 Décret n° 89-1582 du 30 décembre 1989 modifiant le décret no 78-484 du 5 juin 1978 relatif à la Commission des Réfugiés. Journal officiel, 1990-03-17, no 5338, pp. 143-144 (INFORM)

38 Décret n° 2003-291 du 8 mai 2003 portant création du Comité National chargé de la gestion de la situation des Réfugiés, Rapatriés et Personnes Déplacées (CNRRPD) **Journal officiel, n° 6131 du 25 Octobre 2003**

39 Supra note

40 Ibid.

des réfugiés apporte des modifications substantielles au régime de protection des réfugiés.

Une première modification concerne la CNE. Cet organe se compose d'un magistrat, président, désigné par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ; d'un représentant du Ministre chargé des Affaires étrangères ; d'un représentant du Ministre chargé de l'Intérieur ; et d'un représentant du Ministre chargé de l'Action sociale. Un suppléant permanent du président de la commission est désigné dans les mêmes conditions que lui et le remplace en cas d'empêchement. L'alinéa 3 de l'article 1 du Décret n° 78-484 du 5 juin 1978 relatif à la Commission des réfugiés a créé un secrétariat. Le secrétariat de la Commission est assuré par le représentant du Ministre chargé des Affaires étrangères et des précisions ont été apportées sur les crédits nécessaires au fonctionnement de la commission des réfugiés, inscrits au budget du Ministre des Affaires étrangères. Le HCR recommande aux États d'établir des procédures qui satisfassent certaines exigences minimales. Celles-ci sont destinées à assurer le bénéfice de garanties essentielles au demandeur⁴¹. Or, en dépit des informations que nous avons obtenues de façon informelle, nous ne disposons pas d'éléments pouvant confirmer que le secrétariat remplit les conditions prévues dans le guide du HCR⁴², alors que son rôle est déterminant car il évalue la recevabilité de la demande (c'est-à-dire les conditions de fond et de forme exigées par le législateur afin de déclencher le processus d'éligibilité).

De plus, malgré la révision de l'aspect structurel de la CNE, ses fonctions demeurent essentiellement l'admission des demandes d'asile, leur analyse et l'émission d'avis favorables ou non aux autorités gouvernementales. L'octroi de l'asile est du ressort de chaque État en vertu des règles de souveraineté, principe largement reconnu en droit international. Le Sénégal exerce donc ses prérogatives en confiant au Chef de l'État la charge de procéder par décret dans l'acceptation ou le refus de la demande d'asile, proposée par la CNE après l'examen de la demande de protection. Toutefois, cette étape supplémentaire, bien que le légitime, n'impacte-t-elle pas les garanties offertes aux demandeurs d'asile et aux réfugiés ?

41 Cf. Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, 28ème session, octobre 1977, point 92 du guide du HCR.

42 Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/1P/4/FRE/REV.1 UNHCR 1979 Réédité, Genève, janvier 1992.

1) L'étape introductive de la demande d'asile devant la CNE

Les demandeurs d'asile bénéficient d'une procédure formelle de détermination du statut de réfugié sous la conduite de la CNE. La gratuité de la demande, depuis son enregistrement jusqu'à la prise de décision favorable par la CNE (suivi de la préparation d'un projet de loi par le secrétariat) ou défavorable, puis la communication de la décision au demandeur, est prévue. La brochure relative à la demande d'asile mise en ligne par l'OFADEC explicite le déroulement des procédures qui se réalise en plusieurs phases.

Ainsi, le demandeur reçoit un formulaire qu'il doit remplir et signer (il peut recevoir des informations complémentaires si nécessaires). Puis il doit rédiger une demande manuscrite adressée au président de la Commission des réfugiés, avec de l'aide éventuellement, muni de quatre photos (en cas d'impossibilité, le secrétariat prendra les photos gratuitement). Mais il n'y a aucune mention de la présence d'un interprète lors de cette phase de dépôt de la demande d'asile.

Le demandeur reçoit ensuite un récépissé de validité de deux à trois mois au lendemain du dépôt de sa demande. Mais le texte ne précise pas la portée de ce récépissé sur les conditions du demandeur. En effet, nonobstant le fait que le législateur définit les étapes procédurales, il ne précise pas le contenu des droits du demandeur d'asile. Ce dernier reçoit-il un document qui lui permet de rester sur le territoire sénégalais ? Le récépissé remis lors de la demande de statut de réfugié permet-il au demandeur d'accéder aux soins de santé, à un logement, un travail ou une formation menant à un travail, des études ? Quels sont les droits économiques et sociaux applicables au demandeur durant cette phase cruciale de dépôt et d'attente de décision ? Le récépissé est-il opposable pour l'application du principe de non-refoulement ?

L'OFADEC décrit les deux auditions auxquelles le demandeur est soumis, préalable à la présentation de son dossier devant les membres de la CNE.

Le premier entretien est effectué par le secrétariat de la Commission, un fonctionnaire de l'État. Mais on ignore les conditions dans lesquelles se déroule cette audition, les règles procédurales, les indications à suivre pour le demandeur. Or, ce premier contact est décisif pour le demandeur.

Plus tard, le demandeur est soumis à un second entretien devant un inspecteur de police du ministère de l'Intérieur, qui doit procéder à une enquête approfondie de la situation du demandeur. S'agit-il du représentant du Ministre chargé de l'Intérieur, membre de la CNE, tel que prévu à l'article 1 du Décret n 78-484 du 5 juin 1978 modifié relatif à la Commission des réfugiés ? La CNE ne fournit pas de réponse, mais cet entretien pourrait être lié à des considérations d'ordre sécuritaire. Des vérifications s'imposent dans le but d'éliminer les clauses d'exclusion du statut de réfugié au regard des sections D, E, F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967. En effet, ces sections contiennent des dispositions prévoyant que

certaines personnes, bien que répondant aux conditions requises par la section A de l'article premier pour être considérées comme réfugiées, ne peuvent pas être admises au bénéfice de ce statut. L'objectif de ce second entretien avec un personnel de police permet de valider que la situation du demandeur ne figure pas dans les cas d'exclusion prévus à l'article 1 F) de la Convention. Il s'agit de vérifier : a) qu'il n'a pas commis de crime contre la paix, de crime de guerre ou de crime contre l'humanité – au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ; b) qu'il n'a pas commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugié ; c) qu'il ne s'est pas rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

À l'issue de cette seconde audition, l'OFADDEC précise que le dossier contenant les deux auditions et les résultats de l'enquête est présenté à la CNE, qui se réunit sur convocation de son président toutes les fois que le nombre ou l'urgence des affaires à examiner l'exige, au niveau de son siège au Palais de Justice à Dakar et à tout autre lieu approprié en cas de nécessité selon l'article 5 du Décret de 1978. L'étape suivante de la procédure indique les conditions dans lesquelles la demande est évaluée par la CNE.

2) L'analyse de la demande d'asile et les garanties du demandeur devant la CNE

Le régime juridique de protection des réfugiés au Sénégal présente des lacunes procédurales qui limitent la protection des réfugiés, en raison de l'absence de règles claires entourant le déroulement de détermination du statut de réfugié par la CNE.

Concernant le déroulement des audiences de celle-ci, le législateur sénégalais prescrit à l'article 7 du Décret de 1978 : « les séances de la commission sont publiques ; toutefois, le président peut ordonner le huis-clos dans le cas où l'ordre public l'exigerait ». En vertu de ce dispositif, les déclarations du demandeur peuvent être tenues devant tout individu souhaitant y assister. Les conditions dans lesquelles se tiennent ces audiences exigent en outre du demandeur d'étayer ses déclarations, d'apporter des preuves, de présenter des éléments de sa vie à caractère personnel devant toute personne souhaitant assister à l'audience. Or, un demandeur d'asile fuit généralement son pays d'origine ou de résidence en raison d'une crainte de persécution. Dans un but de protection, il est donc important que les déclarations des demandeurs soient considérées comme confidentielles et qu'ils en soient informés⁴⁷. La procédure de reconnaissance du statut de réfugié auprès de la CNE présente ainsi des limites importantes à cette étape. Les autorités sénégalaises devraient revoir les pratiques qui peuvent porter atteinte aux droits et au respect de la vie privée, à la vie même du demandeur d'asile, et qui peuvent le soumettre à des représailles des autorités de son pays d'origine ou de provenance. De

plus, selon le HCR⁴³, une personne qui, par expérience, a appris à craindre les autorités de son pays peut continuer à éprouver de la défiance à l'égard de toute autre autorité. Elle peut donc craindre de parler librement et d'exposer pleinement et complètement tous les éléments de sa situation, l'ouverture des audiences au public ne pouvant qu'accentuer un sentiment de peur. Cette situation fragilise le demandeur d'asile, déjà vulnérable en raison de sa situation d'exil. Plusieurs éléments de la procédure constituent des facteurs de déstabilisation. Or, le Sénégal, à l'instar d'autres États qui utilisent les instruments internationaux de protection des droits humains, devrait créer un climat favorable à l'accueil d'exilés réfugiés, dans le respect de la dignité humaine et des droits et libertés des demandeurs d'asile. En l'état actuel des procédures, c'est surtout la présence du HCR en tant qu'observateur, tel que prévu à l'article 7 alinéa 2 du Décret de 1978, lors des séances de la commission, qui représente un soutien pour les demandeurs d'asile.

On note également que la présence de ces derniers lors des séances de la commission n'est pas garantie, dans la mesure où l'article 8 du Décret de 1978 stipule que « la commission peut, par elle-même ou par un rapporteur désigné parmi ses membres, prescrire toutes mesures d'instruction utiles. Elle peut, notamment, ordonner la comparution personnelle du requérant ». Or, la comparution du demandeur devrait être automatique, car son audience lui offre l'occasion d'établir le bien-fondé de sa requête. La restitution des faits entourant sa situation, à travers la présentation et la précision des allégations de persécution et des présumés auteurs de cette persécution, les preuves documentaires le cas échéant, requièrent la présence du demandeur avec ou sans défenseur. Les autorités sénégalaises devraient donc lui laisser le choix de comparaître ou non lors des séances de la CNE.

Un dernier élément concerne les façons de statuer sur les demandes d'asile. L'article 1 du Décret de 1978 prévoit quatre examinateurs, qui peuvent prendre des décisions par consensus. En l'absence de consensus, il est procédé à un vote. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante, selon l'article 9 du Décret de 1978. Or, dans le rapport du Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2012)⁴⁴, le comité note avec inquiétude la lenteur du traitement des demandes d'asile par la Commission nationale d'éligibilité au statut de réfugié (durée d'une année en moyenne) et les conséquences néfastes sur la jouissance des droits économiques et sociaux des demandeurs. La Commission sénégalaise des droits de l'homme constate aussi dans son cinquième rapport périodique de 2019 des retards excessifs de la CNE dans la prise de ses décisions. Il n'y a pas non plus de recours possibles devant une autre instance contre les décisions de la CNE. Enfin, la reconnaissance des cartes d'identité délivrées aux réfugiés par les services publics et privés (les administrations comme les banques) n'est pas effective.

43 Paragraphe 198 du Guide du HCR

44 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/SEN/CO/16-18, 81st Session, August 31st, 2012, par. 17.

Selon la société civile sénégalaise, « les dossiers des personnes demandant l'asile au Sénégal ont un taux de reconnaissance en tant que réfugiées qui est extrêmement faible. La Commission ne compte pas de représentants de la société civile, ce qui rend son action non transparente. Tout ceci soulève la question de savoir si la Commission refuse de façon arbitraire et injustifiée d'accorder l'asile à ceux qui en font la demande et par conséquent s'engage dans des expulsions arbitraires »⁴⁵.

Les autorités peuvent en effet pratiquer des expulsions, toutefois, d'après le HCR, ces dernières années, le principe du non-refoulement a régulièrement été respecté par les autorités sénégalaises⁴⁶. Par ailleurs, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a recommandé que les politiques et stratégies de migration du Sénégal prennent en compte les demandeurs d'asile et les réfugiés. Dans la perspective d'un meilleur accès au processus de détermination du statut de réfugié, il a spécifiquement été recommandé la mise en place de systèmes de référence entre les services de l'immigration et la CNE⁴⁷.

Conclusion : quelles perspectives pour une protection effective ?

La protection effective des demandeurs d'asile et des réfugiés au Sénégal semble devoir passer par une réforme du droit d'asile. Le cadre normatif en matière d'asile au Sénégal date de plus de 40 ans et les modifications ultérieures de la Loi n° 68-27 du 1968 portant statut des réfugiés sont loin de permettre une protection effective des demandeurs d'asile et des réfugiés. La législation est un vecteur dans la reconnaissance des droits fondamentaux des individus. En l'état actuel, ces droits sont surtout garantis pour les citoyens en vertu de l'article 8 de la Constitution du Sénégal en vigueur⁴⁸. La reconnaissance de l'existence de droits de l'homme inviolables et inaliénables comme base pour toute communauté humaine, de la paix et de la justice, du principe d'égalité entre tous les êtres humains devant la loi, à l'article 7, et de la garantie de la défense dans tous les États et à tous les degrés, à l'article 9 de la Constitution sénégalaise, devrait impliquer la mise en place de plusieurs mesures afin de garantir des droits économiques et sociaux fondamentaux (droit au travail, à l'éducation, à la santé) et des garanties juridictionnelles dans les procédures de reconnaissance du statut du réfugié. Cependant, une modification législative dans le but d'éliminer les obstacles juridiques et procéduraux permet-elle d'assurer une protection effective des demandeurs d'asile au Sénégal?

45 Cf. Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) (Afrique/Sénégal) : « Rapport alternatif de la société civile sur le respect par le gouvernement sénégalais de ses obligations en vertu de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille » ; Communiqué à la 13ème session du Comité sur les Travailleurs Migrants portant sur l'examen du rapport initial présenté par le gouvernement sénégalais. Novembre 2010, p. 43.

46 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Soumission du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés pour la compilation établie par le Haut-Commissariat au HCR aux Droits de l'Homme - Examen Périodique Universel : Sénégal, March 2013, p. 2.

47 Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante, Addendum, Mission au Sénégal, A/HRC/17/33/Add.2 23 February 2011, paragraphe 97

48 Constitution du Sénégal, Loi n°2001-03 du 22 janvier 2001 portant constitution, modifiée

Le HCR a recommandé une réforme du droit d'asile au Sénégal, lorsque se préparait la rédaction d'un projet de loi en 2012. Selon le HCR, « la nouvelle loi va permettre, entre autres, la mise en place d'une procédure d'appel devant une instance différente de celle prenant les décisions en premier ressort, d'introduire de façon explicite le principe de l'unité familiale et le concept de statut dérivatif, ainsi qu'une meilleure protection des requérants d'asile mineurs non accompagnés ou séparés ». Mais ce projet de loi de 2012, dont l'adoption est toujours en cours dans le processus législatif, et en dépit de ses aspects positifs entourant le statut des réfugiés, n'octroie pas le droit à l'éducation, au travail et aux soins médicaux pour les demandeurs d'asile.

Or, bien que leurs droits économiques et sociaux ne soient pas reconnus de façon explicite dans la convention de l'OUA, une protection de ces droits est prévue dans la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son protocole de 1967. Les États africains reconnaissent que ce traité et son protocole constituent un instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés, et reflètent la sollicitude que les États portent aux réfugiés, ainsi que leur désir d'établir des normes communes de traitement de ces derniers (préambule, point 9, Convention de l'UA).

Une garantie des droits économiques permettrait donc d'assurer une meilleure protection des demandeurs d'asile.

L'inclusion des motifs économiques dans la définition du statut de réfugié en droit sénégalais est une perspective d'autant plus pertinente dans la mesure où, selon le HCR, lorsque des mesures économiques compromettent la survie d'un groupe particulier (par exemple par le retrait du droit de faire du commerce et une imposition discriminatoire ou excessive frappant les membres de certains groupes ethniques ou religieux), les victimes de ces mesures peuvent, compte tenu des circonstances, devenir des réfugiés lorsqu'elles quittent leur pays (point 63 du guide des procédures et critères du HCR, 1992). D'autres facteurs concourent à l'inclusion de ce motif dans la définition du statut de réfugié au Sénégal, notamment les famines et la pauvreté qui poussent des populations à la recherche de meilleures conditions de vie. Ainsi, à l'occasion de la 62^{ème} Assemblée générale de l'ONU, Jean Ziegler, l'ancien rapporteur spécial pour l'alimentation avait demandé aux États d'élaborer un nouvel instrument de droit international à l'attention des « réfugiés de la faim ». Le même Rapporteur spécial a estimé que 12 millions supplémentaire de personnes souffraient de la faim, pour un total estimé à 854 millions d'individus concernés dans le monde en 2007. Mais cet appel n'a pas été suivi par la communauté internationale et a davantage polarisé le débat sur la mise en place de nouvelles règles pour protéger ces « réfugiés de la faim ».

Pourtant, ces derniers fuient aussi les conflits, les guerres, les conditions sanitaires et climatiques et leurs conséquences néfastes. En Afrique de l'Ouest et au Sahel, 19,1 millions de personnes environ se sont retrouvées en situation d'insécurité alimentaire pendant la période de soudure de juin à août 2020, en pleine pandémie du Covid 19 – un niveau inégalé depuis une dizaine d'années – et cela représentait une augmentation

de 77% par rapport à 2019. L'insécurité alimentaire, dont le sud de la Mauritanie, le nord du Sénégal, le bassin du lac Tchad et le centre du Sahel sont des épicentres, résulte principalement en effet de la persistance de conflits et de l'insécurité régionale, qui entraînent des déplacements, des dysfonctionnements infrastructurels, la déstabilisation des marchés et des flux économiques, et la mise à mal des moyens de subsistance⁴⁹. A nouveau, le facteur économique, parce que lié à tout un ensemble d'autres concomitants, devrait avoir toute sa place dans la définition juridique, législative et politique du statut de réfugié.

Bibliographie

- ABUYA Edwin Odhiambo, 2007, "Past Reflections, Future Insights: African Asylum Law and Policy in Historical Perspective", 19:1 Intl J Refugee L 51.
- ACHIUME E. Tendayi, 2019, « Migration as Decolonization », 71:6 Stan L Rev 1509.
- ADEOLA Romola, 2008, *The African Union Protocol on Free Movement of Persons in Africa: development, provisions and implementation challenges*, Beneduce.
- BOLZMAN Claudio, GAKUBA Théogene-Octave, Cissé Ibrahima, 2011, *Migrations des jeunes d'Afrique subsaharienne : Quels défis pour l'avenir ?*, Paris, L'Harmattan.
- CAMBRÉZY Luc, 2007, « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité ? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n°3, p. 13-28.
- CAMBRÉZY Luc, LAACHER Smaïn, 2007, « L'asile au Sud : Afrique, Méditerranée », *La Chronique*, n° 53, Paris, CEPED, p. 1- 4.
- CHARRIÈRE Floriane, FRÉSIA Marion, 2008, « L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection », novembre, UNHCR, <https://www.unhcr.org/fr-fr/4b151cb61d.pdf>
- CARLIER Jean-Yves, 2007 « Droit d'asile et des réfugiés. De la Protection aux droits », in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, volume 332, Brill
- CHIMNI B.S, 2018, « Global Compact on Refugees: One Step Forward, Two Steps Back », *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, n°4, p. 630-634.
- COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique du Sénégal*, 1er décembre 2019, CCPR/C/SEN/CO/5, point 32.
- CORDELL Dennis D., 2002, « Des « réfugiés » dans l'Afrique précoloniale ? L'exemple de la Centrafrique, 1850-1910 », (Traduction de Marc-Antoine Pérouse de Montclos), *Politique africaine*, vol. 1, n°85, p.16-28.
- FASSIN Didier, D'HALLUIN Estelle, 2005, "The Truth from the Body: Medical Certificates as Ultimate Evidence for Asylum Seekers", *American Anthropologist*, vol. 107, n°4, p. 597-608.

49 ONU, Activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, Rapport du Secrétaire général, S/2020/585, Rapport du Secrétaire général sur les activités de UNOWAS (S/2020/585) - Juin 2020

- FOUCAULT Michel, 1997 (1976) « Il faut défendre la société », Cours au Collège de France, Paris, Gallimard-Le Seuil-Hautes études.
- FRESIA Marion, 2009, « Les enjeux politiques et identitaires du retour des réfugiés en Mauritanie : Vers une difficile « réconciliation nationale ? », *Politique africaine* vol. 114, n° 2, p. 44-66.
- FANON Frantz, 1959, *L'An V de la révolution algérienne*, Paris, François Maspero.
- GOODWIN-GILL Guy S., 2010, « Déclaration de 1967 sur l'asile territorial », All Souls College, Oxford.
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX RÉFUGIÉS, Rapport, novembre 2008.
- LASSAILLY-JACOB Véronique, 2009, « Marion Frésia, Les Mauritaniens réfugiés au Sénégal. Une anthropologie critique de l'asile et de l'aide humanitaire », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 25, n° 2, p. 142-147.
- LASSAILLY-JACOB Véronique, 2012, « Les non-dits de l'asile en Afrique subsaharienne », *e-Migrinter*, n°9, p. 29-46.
- LAST Tamara, SPIJKERBOER Thomas, 2014, « Tracking deaths in the Mediterranean », in T. BRIAN, F. LACZKO, *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during migration*, Genève, Organisation Internationale pour les Migrations, p. 85-108. https://publications.iom.int/fr/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf.
- LEZZAR Nasreddine, 2005, « Le problème des réfugiés en Afrique. L'inéluctable choix entre universalisme et spécificités » *Le Quotidien d'Oran*, 27 octobre, <https://algeria-watch.org/?p=50028>
- MALKII Liisa H., 1996, "Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization", *Cultural Anthropology*, vol. 11, n°3, p. 377-404
- M'BAYE Kéba, 1978, « Les droits de l'homme en Afrique », in Karel VASAK, *Les Dimensions internationales des droits de l'homme: manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme*, Paris, UNESCO.
- MASUKU Sikanyiso, NKALA Sizo, 2018, « Patterns of the refugee cycle in Africa », *Journal of African Union Studies*, vol. 7, n°3, p 89-105.
- MILNER James, 2009, « Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa », Part of the St Antony's Series book series.
- MUJUZI Jamil Ddamulira, 2009 « The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Promotion and Protection of Refugees' Rights », 9:1 Afr Hum Rts LJ 160.
- N'DIAYE Birame, 1978, « La place des droits de l'homme dans la Charte de l'OUA », in Karel VASAK, *Les Dimensions internationales des droits de l'homme: manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme*, Paris, UNESCO.
- REALE Egidio, 1938, « les origines du droit d'asile. L'asile religieux », 63 recueils de cours

- ROBIN Nelly, 2006, « Le déracinement des populations en Casamance. Un défi pour l'État de droit », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°1, p 153-181.
- SÈNE Abdourahmane Mbade, 2019, « Les frontières dans un contexte de conflit, géopolitique. L'exemple de la frontière Sénégal-Gambie », *Association Population & Avenir*, vol. 13, n° 17, p. 1-16.
- SCHWELB Egon, « Institutions des Nations Unies », in Karel Vasak, *Les Dimensions internationales des droits de l'homme: manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme*, UNESCO, 1978.
- UNCHR, 2013, Soumission du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme - Examen Périodique Universel : Sénégal.
- UNESCO, 1999, *Histoire générale de l'Afrique. L'Afrique du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation la science et la culture.
- VUSAK Karel, 1978, « Les droits civils et politiques », in Karel VASAK, *Les Dimensions internationales des droits de l'homme: manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme*, Paris, UNESCO
- WALLON Henri, 1837, *Du droit d'asile*, Thèse de doctorat, Faculté des Lettres de Paris.