



ANALYSE DES CONVENTIONS BILATÉRALES ENTRE LE NIGER ET CERTAINS PAYS VOISINS OU AMIS EN MATIÈRE

Djibo Maiga

CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2011/30

Module juridique



CARIM
Consortium euro-méditerranéen pour
la recherche appliquée sur les migrations internationales

Notes d'analyse et de synthèse – module juridique
CARIM-AS 2011/30

Djibo Maiga
Maître Assistant, Université Abdou Moumouni, Niamey

Analyse des conventions bilatérales entre le Niger
et certains pays voisins ou amis en matière

© 2011, Institut universitaire européen
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce texte ne peut être téléchargé et imprimé, en un seul exemplaire, que pour un usage strictement personnel et non collectif.

Toute autre reproduction, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite préalable du Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées à : carim@eui.eu

Dans les citations et références, ce texte doit être mentionné comme suit :

[Prénom et nom de(s) auteurs(s)], [*titre*], série : "CARIM AS", [n° de série],
Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI):
Institut universitaire européen, [année de publication].

Les opinions exprimées dans cette publication ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position de l'Union européenne

Institut universitaire européen
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italie

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim.org/Publications/>
<http://cadmus.eui.eu/dspace/index.jsp>

CARIM

Le Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM) a été créé à l'Institut universitaire européen (IUE, Florence) en février 2004. Il est co-financé par la Commission européenne, DG AidCo, actuellement au titre du Programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile.

Dans ce cadre, le CARIM a pour objectif, dans une perspective académique, l'observation, l'analyse et la prévision des migrations dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée et d'Afrique subsaharienne (signifiée par « la région » dans le texte ci-dessous).

Le CARIM est composé d'une cellule de coordination établie au Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) de l'Institut Universitaire Européen et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les 17 pays d'observation : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Palestine, Sénégal, Soudan, Syrie, Tchad, Tunisie et Turquie. Tous sont étudiés aussi bien comme pays d'origine, de transit que d'immigration. Des experts externes provenant des pays de l'Union européenne et des pays de la région contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes:

- Base de données sur les migrations méditerranéennes et subsahariennes;
- Recherches et publications;
- Réunions d'experts et rencontres entre experts et décideurs politiques;
- Ecole d'été sur les migrations ;
- Information

Les activités du CARIM couvrent trois dimensions majeures des migrations internationales : économique et démographique, juridique et sociopolitique.

Les résultats des activités ci-dessus sont mis à la disposition du public par le site Web du projet: www.carim.org

Pour plus d'information

Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales
Centre Robert Schuman
Institut universitaire européen (IUE)
Convento
Via delle Fontanelle 19
50014 San Domenico di Fiesole
Italie
Tél: +39 055 46 85 878
Fax: + 39 055 46 85 755
Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Résumé

Le Niger a conclu des accords bilatéraux avec certains de ses voisins et des pays amis. Ces accords dégagent les principes généraux contenus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Ce sont par conséquent des principes universels de libre circulation des personnes, d'égalité, de non-discrimination, de droit de résidence sur la base de la réciprocité. Il y a là une approche commune des Etats contractants de favoriser la mobilité des populations en assouplissant autant que possible les règles d'établissement et d'exercice des activités professionnelles. Cependant, certaines dispositions marquent le souci des gouvernements de protéger les nationaux en soumettant un certain nombre d'activités à restriction. Il faut également souligner que les accords bilatéraux sont en cohérence avec les dispositifs juridiques de la CEDEAO dans la mesure où ces accords bilatéraux ne sont pas moins favorables que ceux de la CEDEAO. De nouveaux enjeux sont soulevés et préoccupent de plus en plus les acteurs impliqués dans le processus migratoire.

Abstract

Niger has concluded bilateral agreements with some of its neighbours and some allied countries. These agreements confirm the general principles found in the 1948 Universal Declaration of Human Rights. These universal principles include the free circulation of persons, equality, non-discrimination, and the right of residency on a reciprocal basis. There is a common approach between contractive states in favouring the mobility of populations with flexible rules for professional activities and for establishment. Yet, some provisions show how governments wish to protect their nationals by restricting a number of activities. Bilateral agreements are coherent with ECOWAS legal mechanisms as long as they do not provide fewer opportunities than these same mechanisms. New stakes have appeared and have increasingly worried persons involved in the migratory process.

Introduction

A la lecture des différents préambules des conventions bilatérales conclues entre le Niger et certains pays voisins et d'autres pays amis, il se dégage un certain nombre de principes essentiels qui gouvernent les relations internationales en matière de droits humains (principe de liberté, de réciprocité, d'égalité, de non-discrimination etc....). Les préambules expriment également et avec force le souci d'établir ou de consolider les liens d'amitié et de fraternité, en vue de la réalisation de l'Unité Africaine dans l'intérêt bien compris des Etats.

Ces différentes conventions bilatérales sont les suivantes :

- Convention d'établissement et de circulation des personnes du 30 juin 1988 (décret de publication N°90-235/PRN/MAE/C du 19 décembre 1990. JO du 26-12-90) signée entre la Libye et le Niger ;
- Convention d'établissement et de circulation des personnes du 22 avril 1964 entre le Niger et le Mali entrée en vigueur le 20-02-65 ;
- Accord pour la suppression du visa entre le Niger et le Maroc, 7 novembre 1967 (instrument de ratification du 28-05-68) non publié ;
- Accord consulaire pour la suppression du visa entre le Niger et la Tunisie, 13 décembre 1965 (entré en vigueur le 13-01-66) ;
- Convention d'établissement du 18 octobre 1966 entre le Niger et la Tunisie (Loi N°67-06 du 11-02-67 autorisant la ratification) ;
- Echange de lettres relatives à la suppression du visa de court séjour entre le Niger et l'Algérie, 21 novembre 1981 (non ratifié) ;
- Accord portant suppression de visa entre le Niger et l'Algérie, 21 novembre 1981 (entré en vigueur le 01-01-82) ;
- Protocole d'accord (délimitation des frontières, mouvements des populations, coopération entre les autorités frontalières) du 23 juin 1964 entre le Niger et la Haute Volta (actuel Burkina Faso), JO du 01-04-67 ;
- Accord sur l'immigration et la suppression du visa entre le Niger le Ghana, 9 juin 1976 (non ratifié par le Niger) ;
- Accord sur l'immigration et la suppression des visas entre le Niger et le Ghana, 8 novembre 1986 (entré en vigueur après échanges des instruments de ratification des deux parties) ;
- Organisation de la délivrance des visas, du déplacement et de l'emploi de la main d'œuvre saisonnière dans la zone frontalière nigérienne du 19 octobre 1971 (entrée en vigueur le 01-11-71), non publiée.

Des contenus des différentes conventions, nous avons dégagé quatre points principaux qui nous serviront de support pour l'analyse des conventions. Nous consacrerons un cinquième point aux enjeux actuels, aux évolutions et aux perspectives du phénomène migratoire. Ces points sont les suivants :

- Les dispositions en matière de circulation des personnes sont généralement souples et favorables (I) ;
- L'affirmation des libertés individuelles et collectives est un souci constant et largement partagé (II) ;
- L'ordre public et la sécurité constituent une préoccupation majeure (III) ;
- Les règles en matière d'établissement et d'exercice de certaines professions comportent des limitations (IV) ;
- Les enjeux actuels, les évolutions et les perspectives des migrations internationales sont soulignés (V).

I. Les dispositions en matière de circulation des personnes sont généralement souples et favorables.

Les différentes conventions bilatérales entre le Niger et les parties contractantes exigent que leurs ressortissants soient munis de passeports nationaux ou de carnets de voyage en cours de validité et de certificats internationaux de vaccination valides.

Si la condition ci-dessus indiquée est satisfaite, leurs nationaux peuvent entrer librement sans visa sur le territoire de l'autre Etat (article 11 de l'Accord entre le Ghana et le Niger, article 1 de l'Accord entre le Niger et le Royaume du Maroc, article 1 de l'Accord Consulaire entre le Niger et la Tunisie, article 1^{er} de l'échange de notes entre le Niger et l'Algérie).

Les Nigériens rentrent donc au Maroc et en Algérie sans visa selon les conventions visées. Mais il faut dire qu'à l'heure actuelle un visa d'entrée existe entre le Niger et l'Algérie et cela à partir des années 1990 à cause des problèmes de sécurité et d'immigration clandestine (nous ne sommes pas en possession de l'accord révisé).

Il faut noter une particularité concernant la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye. Celle-ci a trait à la nécessité d'obtenir un visa d'entrée accordé par les autorités du pays d'accueil ; la durée des visas et leur prorogation seront accordées conformément à la réglementation en vigueur dans chacun des Etats (article 2, alinéas 1 & 2 de la convention d'établissement et de circulation des personnes). D'une manière générale (excepté la Libye et l'Algérie où le visa d'entrée est exigé quelle que soit la durée du séjour), la libre circulation des personnes sans visa d'entrée est une donnée permanente, mais elle a une durée de validité qui ne doit pas excéder trois (3) mois. Ainsi, chaque Etat concerné autorise les nationaux de l'autre partie à séjourner, et à en sortir pour une période maximum de trois (3) mois (article 2 de l'accord entre le Niger et le Ghana, article 1 de l'accord consulaire entre la Tunisie et le Niger, article 1, alinéa 2 de l'accord entre le Niger et le Maroc).

Les ressortissants de chacun des pays qui voudraient se fixer ou y séjourner pendant une durée supérieure à trois (3) mois devront obligatoirement solliciter un permis de séjour, conformément à la législation nationale de chacune des parties (article 11 alinéa 2 de l'accord entre le Niger et le Ghana, article 3 alinéa 2 de l'échange de notes entre le Niger et l'Algérie, article 1 de l'accord consulaire entre la Tunisie et le Niger, article 1 alinéa 2 de l'accord entre le Niger et le Maroc). Les accords entre le Niger et le Maroc et entre le Niger et la Tunisie indiquent que leurs ressortissants qui se trouvent déjà dans l'autre pays, et pour des raisons exceptionnelles et imprévisibles avant leur arrivée dans le pays « se voient contraints de prolonger leur séjour au-delà de la limite de trois (3) mois prévus ou au-delà de la période fixée par le visa délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires doivent obtenir à cet effet, l'autorisation nécessaire des autorités locales. Lesdites autorités seront libres d'accorder ou de refuser cette autorisation » (article 1, alinéa 3 de l'accord entre le Niger et le Maroc, et article 1 alinéa 2 de l'accord consulaire entre le Niger et la Tunisie).

En fait, pour les deux accords entre le Niger et la Tunisie et entre le Niger et le Maroc, leurs ressortissants qui voudraient se fixer dans l'autre Etat ou y séjourner pendant une durée supérieure à trois (3) mois, devront obligatoirement solliciter des autorités compétentes le visa d'établissement provisoire et ce avant leur entrée dans le pays (article 1 de l'accord consulaire entre le Niger et la Tunisie, article 1, alinéa 2 de l'accord entre le Niger et le Maroc).

Cela dit, la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali et le protocole d'accord entre le Niger et la Haute-Volta (actuel Burkina Faso) contiennent des dispositions encore plus favorables. Ainsi : « pourvu qu'ils soient munis des pièces d'identité réglementaires de leurs Etats, les ressortissants des deux parties contractantes circulent librement de part et d'autre de la frontière » (article 3 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali, article 2 du protocole d'accord entre le Niger et la Haute-Volta) ; par ailleurs les différents textes disposent : « tout ressortissant de l'une des parties contractantes peut entrer librement sur le

territoire de l'autre, y voyager, y établir sa résidence dans le lieu de son choix et en sortir sans être astreint à un visa ou à une autorisation quelconque de séjour » (article 3, alinéa 2 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali du 22-04-64, article 2, alinéa 2 du protocole d'accord entre le Niger et la Haute-Volta du 23-06-64). Ce qui montre bien que ces conventions ont été signées bien avant le Protocole d'Accord de la CEDEAO de 1979.

Cette liberté totale en matière de circulation des personnes et de séjour s'explique certainement par les liens séculaires de fraternité de solidarité et les impératifs historiques qui unissent ces pays.

Le Niger et le Mali et le Niger et la Haute – Volta sont des pays limitrophes qui partagent les mêmes langues (le songhai et le peulh parlés au Niger et au Mali, et le gourmantché et le peulh parlés au Niger et en Haute-Volta) et un destin commun (pays enclavés et sous développés).

Pour terminer sur cette question relative à la circulation des personnes, il faut noter que les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires de carrière bénéficient d'un traitement particulier. En effet, ces personnalités et les membres de leurs familles sont libres, quelle que soit la durée de leur séjour de se rendre dans l'autre Etat contractant, d'en sortir sans visa d'aucune espèce sur production d'un passeport national diplomatique spécial ou de service en cours de validité (article 5 de l'accord entre le Niger et le Maroc, article 5 de l'accord consulaire entre le Niger et la Tunisie). Ce traitement de faveur est tout à fait conforme aux référentiels internationaux en matière de circulation des personnes. Cependant, le fait que certains pays comme le Niger, le Mali et le Burkina Faso soient membres de la CEDEAO met en principe au second plan les accords bilatéraux qu'ils ont signés. De toute manière, a priori, il n'y a pas un mécanisme d'insertion directe de ces instruments dans le cadre de la CEDEAO. Néanmoins ces accords ne doivent pas être en contradiction avec ceux conclus dans le cadre de la CEDEAO. De même, ils ne doivent pas non plus prévoir des conditions moins favorables que ces derniers. Les ressortissants du Mali et de la Haute Volta (actuel Burkina Faso) séjournent au Niger sans permis de séjour dans le cadre des accords bilatéraux. Comme on peut le constater ce sont des dispositions plus favorables que celles de la CEDEAO qui exigent un permis de séjour pour une durée supérieure à trois mois. Ces accords conclus avant les instruments de la CEDEAO peuvent être renégociés par les Etats pour tenir compte des instruments communautaires, mais à partir du moment où ces accords sont plus favorables que ceux de la CEDEAO, ils sont maintenus et sont en vigueur et constituent un bon exemple d'intégration.

II. L'affirmation des libertés individuelles et collectives est un souci constant et largement partagé.

D'une manière générale, les accords sont unanimes quant à la reconnaissance des libertés individuelles et collectives, et ils s'appuient pour l'essentiel sur la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Les nationaux de chacune des parties contractantes jouissent sur le territoire de l'autre partie des libertés publiques, telles que : la liberté de pensée, de conscience, d'opinion et d'expression – la liberté de réunion et d'association –, le libre exercice des activités religieuses, culturelles, économiques, professionnelles et sociales. (Article 1 de l'accord entre le Niger et le Ghana, article 1 de la convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie, article 1 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali). Il faut tout de même dire que certaines conventions restent muettes sur les libertés publiques notamment celles relatives à la liberté de culte et de religion (convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye et l'échange de notes entre le Niger et l'Algérie).

Cette restriction est-elle à l'image des régimes autoritaires libyen et algérien de l'époque ? Tout laisse à le penser si l'on se réfère aux événements qui se sont produits ces dernières années par exemple en Algérie (l'assassinat des moines qui a défrayé la chronique dans ce pays). En effet, dans la nuit du 26 au 27 mars 1996, sept (7) moines français du monastère cistercien de Tibéhirine situé à une centaine de kilomètres au sud d'Alger sont enlevés par une vingtaine d'hommes armés. Deux mois

plus tard le groupe islamique armé (le GIA) annonce leur exécution. Selon certaines informations, il s'agissait d'échanger les moines contre des prisonniers détenus en Algérie et en France, mais l'affaire aurait mal tourné. Sur cette affaire, plusieurs hypothèses ont été émises dont certaines accusent les autorités militaires algériennes d'être impliquées dans l'enlèvement. D'autres hypothèses disaient qu'il s'agissait de convaincre les hommes politiques et le peuple français des dangers de l'islamisme. Quoiqu'il en soit il faut dire que ces assassinats sont emblématiques d'une période douloureuse de l'histoire politique de l'Algérie (guerre civile, terrorisme)¹. Au-delà de ces événements tragiques, il faut noter que le libre exercice pour les non musulmans de leur culte est extrêmement difficile dans certains pays du Maghreb.

Toujours en ce que concerne les libertés publiques, l'unanimité est presque faite dans les différents accords en ce qui concerne la protection judiciaire légale (pas de caution *judicatum solvi*) et l'assistance judiciaire. L'assistance judiciaire était déjà consacrée au Niger par le décret du 20 décembre 1911 (décret du 20 décembre 1911 organisant l'assistance judiciaire devant la Cour d'Appel et les tribunaux). Selon ce texte, l'assistance judiciaire peut être accordée en tout état de cause, à toutes personnes, ainsi qu'à tous établissements publics ou d'utilité publique et aux associations privées ayant pour objet une œuvre d'assistance et jouissant de la personnalité civile, lorsque, à raison de l'insuffisance de leurs ressources, ces personnes, établissements et associations se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs droits en justice, soit en demandant, soit en défendant (article 1 du décret précité).

Cela dit, tout ressortissant d'une des parties contractantes jouira sur le territoire de l'autre partie, de la pleine protection pour sa personne et ses biens.

Il aura accès à toutes les juridictions dans les mêmes conditions que les nationaux du pays d'accueil². Ces dispositions dépassent le cadre très restreint des conventions bilatérales et ont une portée universelle (comme du reste, la plupart des dispositions déjà indiquées) telle qu'elle est consacrée par les articles 8, 10 et 11 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Ainsi : «Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi» (article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948) ; « toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle » (article 10 de la Déclaration Universelle de 1948 précitée) ; « toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées » (article 11, alinéa 1 de la Déclaration Universelle de 1948).

L'acquisition et la protection des biens est une donnée récurrente dans la plupart des conventions. C'est ainsi que tout ressortissant d'une des parties contractantes jouira sur le territoire de l'autre Etat de la pleine protection de ses biens et ses autres intérêts (article 5 de la convention d'établissement entre le Niger et le Mali) ; dans le même sens, tout national de l'une des parties contractantes jouit sur le territoire de l'autre partie contractante des mêmes droits civils que les nationaux de ladite partie, notamment le droit d'investir ses capitaux, d'acquérir, de posséder, de gérer ou de louer tous biens meubles et immeubles, tous droits et intérêts, d'en jouir et d'en disposer (article 7 de l'accord entre le Niger et le Ghana, article 9 de la convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie, article 12 de

¹ Cf. les hypothèses sur la mort des moines de Tibéhirine par Armand Veilleux, Procureur Général de l'ordre cistercien trappiste lors de l'enlèvement des moines, article paru dans Le Monde du 24-01-03

² (article 3 de l'accord entre le Ghana et le Niger, article 5 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye, article 4, alinéa 2 de la convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie, article 5 alinéa 2 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye, article 4, alinéa 2 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali).

la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali). La convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye adhère aux mêmes principes évoqués, mais avec une différence de taille ; en effet, les nationaux des deux pays travaillant sur le territoire de l'autre ont le droit de transférer dans leur pays respectif un pourcentage de leurs revenus par la voie officielle, tout en s'acquittant des droits et taxes en vigueur dans le pays (article 7 de la convention d'établissement et de circulation des personnes).

Le problème est que la convention reste silencieuse sur le niveau du pourcentage des revenus à transférer. Cet état de chose est de nature à favoriser la création de canaux informels de transfert avec de réels risques de mainmise et de saisie des biens incriminés. A notre avis, les émigrants nigériens seront bien plus exposés dans la mesure où ils constituent une main d'œuvre extrêmement importante en Libye.

Sur un autre plan, certains accords invoquent le statut personnel de leurs ressortissants. L'article 12 de la convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et le Mali dispose : « Le statut personnel des Nigériens sur le territoire de la République du Mali est régi par la loi nigérienne, le statut personnel des Maliens sur le territoire de la République du Niger est régi par la loi malienne » ; de la même manière l'article 9 de la convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie dispose : « Le statut personnel des Nigériens sur le territoire de la République tunisienne est régi par la loi nigérienne, le statut personnel des Tunisiens sur le territoire de la République du Niger est régi par la loi tunisienne ». L'article 7 de l'accord entre le Niger et le Ghana reconnaît le statut personnel de leurs nationaux dans des termes identiques.

Sans revenir sur notre communication « Genre et migration au Niger » où nous avons longuement évoqué les problèmes liés au statut personnel qui implique la coexistence de plusieurs droits (droit coutumier, droit moderne, droit coutumier islamisé)³, nous voulons ici souligner que c'est une loi du 16 mars 1962 qui prévoit l'application de la coutume des parties par les juridictions :

- dans les affaires concernant leur capacité à contracter et à agir en justice, l'état des personnes, la famille, le mariage, le divorce, la filiation, les successions, donations et testaments ;
- dans celles concernant la propriété ou la possession immobilière, sauf lorsque le litige portera sur un terrain immatriculé.

En cas de conflit de coutume, il est statué :

- selon la coutume de la femme si celle-ci est nigérienne, dans le cas contraire, selon la coutume de l'époux, dans les questions intéressant le mariage et le divorce ou l'attribution de l'enfant et le sort de l'épouse en cas de rupture du mariage par divorce, répudiation ou décès de l'un des conjoints ;
- selon la coutume du donateur dans les questions relatives aux donations ;
- selon la coutume du défunt dans les questions relatives aux successions et testaments ;
- selon la coutume du défendeur dans les autres matières.

Enfin, les tribunaux appliquent la loi pour toutes les matières autres que celles énumérées ci-dessus (voir les articles 51, 52 et 53 de la loi n°62-11 du 16 mars 1962 fixant l'organisation et la compétence des juridictions de la République du Niger, J.O n°7 du 1^{er} avril 1962).

Nous pouvons considérer que l'application du statut personnel des nationaux dans le pays d'accueil est une avancée significative dans la promotion et la consolidation des libertés individuelles.

³ CARIM ASN 2011/08, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15593>

Cependant, on peut s'interroger sur le niveau de connaissances du juge du pays d'accueil en la matière pour trancher d'une manière efficace et juste en cas de conflits. Malheureusement, nous n'avons pas connaissance d'une jurisprudence pour nous faire une opinion sur la question.

III. L'ordre public et la sécurité constituent une préoccupation majeure.

Toutes les conventions mettent l'accent sur les questions d'ordre public, de sécurité et de santé publique. L'économie générale des différents textes fait ressortir les points suivants :

- l'expulsion des ressortissants indésirables ou dont l'activité constitue une menace pour l'ordre public ;
- l'entrée des nationaux des différents pays par des points d'entrée officiels, reconnus et normaux.

a) L'expulsion des ressortissants indésirables ou dont les activités constituent une menace pour l'ordre public.

Sur ce premier point, deux attitudes sont à observer :

Une première attitude est d'informer l'autre partie contractante de la décision d'expulsion de son ressortissant ; ainsi l'expulsion a lieu en vertu d'une décision individuelle et motivée de l'autorité compétente. Un délai suffisant (20 jours en général) est accordé à l'intéressé pour lui permettre de faire face aux mesures nécessitées par son départ. Par ailleurs, en cas d'urgence absolue reconnue par décision motivée, une mesure d'expulsion à effet immédiat peut être mise en œuvre et le Gouvernement de l'intéressé est mis au courant (article 11 de l'accord entre le Niger et le Ghana, article 13 de la convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie, article 16 de la convention d'établissement entre le Niger et le Mali, article 4 de la convention d'établissement entre le Niger et la Libye).

Un point important est à souligner, il s'agit de la sauvegarde par tous les moyens appropriés des biens et des intérêts de la personne expulsée. Le constat général est que l'expulsion est toujours individuelle et elle doit préserver les biens et autres intérêts des personnes concernées ; malheureusement les exemples d'expulsions collectives des étrangers sont nombreuses et fréquentes et servent souvent d'exutoire pour certains gouvernements incapables de régler les problèmes sociaux auxquels ils sont confrontés (question traitée dans notre communication intitulé « *Le cadre juridique général de la migration de, vers et à travers le Niger* »⁴). Ces expulsions collectives souvent accompagnées d'expropriation ou de destruction des biens des travailleurs migrants sont pourtant interdites (tous les accords bilatéraux ou régionaux comme la CEDEAO sont unanimes sur ce point). Des Nigériens ont été victimes d'expulsion collective en Côte d'Ivoire pendant la rébellion armée, en Libye, au Nigéria, l'on aurait pu alors s'attendre à une réaction de protestation des autorités du pays ; malheureusement à notre connaissance force est de constater le mutisme et le profil bas toujours observés en ces circonstances douloureuses par les autorités politiques. Ce comportement peut-il être analysé comme une attitude de prudence pour ne pas mettre en danger la vie de l'importante diaspora nigérienne dans ces pays d'accueil ?

La deuxième attitude en matière d'ordre public et de sécurité est la remise en cause de l'accord lui-même. Ainsi, chacune des parties pourra suspendre l'accord temporairement pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique, et la suspension devra être notifiée immédiatement à l'autre partie par la voie diplomatique et si possible après entente préalable. Tous les accords bilatéraux prévoient généralement des mécanismes de règlement des différends liés à l'interprétation ou à

⁴ CARIM ASN 2010/76, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15580>

l'application de ces accords. De toute façon la possibilité de dénonciation assortie d'un préavis est prévue par tous les accords en cas de violation ou de difficulté d'application⁵.

Le flou qui entoure les notions d'ordre public, de sécurité, de santé publique peut entraîner des dérapages, des dérives, des remises en cause. En fait, chaque Etat peut interpréter ces notions à sa manière et en tenant compte de considérations souvent inavouées, ce qui nous renvoie aux expulsions collectives déjà mentionnées.

Certaines conventions vont encore plus loin dans l'application des questions d'ordre public et de sécurité. Si l'on se réfère au protocole d'accord entre le Niger et la Haute-Volta, il est clairement indiqué que « les forces de sécurité des parties contractantes coopéreront dans la recherche des individus coupables de crime ou de délit, dans la lutte contre les pillages et par la communication mutuelle de renseignements » (article 4 dernier alinéa du protocole d'accord) ; dans le même ordre d'idées, l'article 7, alinéa 3 de la convention d'établissement entre le Niger et le Mali indique : « les forces de sécurité des parties contractantes coopéreront dans la recherche des individus coupables de crimes ou de délits, dans la lutte contre les pillages et par la communication mutuelle des renseignements. Toutefois, cette coopération pourra être refusée lorsque les infractions seront considérées par la partie requise comme des infractions politiques, ou comme des infractions connexes à de telles infractions ».

Le contenu de ces dispositions est assez ambigu ; la coopération dans la recherche des individus coupables de crimes ou des délits signifie-t-elle un accord d'extradition entre les parties contractantes ? La question est posée !

b) L'entrée des nationaux des différents pays par des points d'entrée officiels, reconnus et normaux

Les accords exigent que les ressortissants des parties contractantes se présentent aux points d'entrée officiels.

Selon l'article 11 de l'accord entre le Ghana et le Niger, « les nationaux de chacune des parties contractantes (...) peuvent entrer librement sans visa sur le territoire de l'autre Etat, par des points d'entrée reconnus et normaux ». Faisant écho à cet article 11 précité, « les ressortissants algériens, munis d'un passeport national en cours de validité peuvent se rendre sur le territoire de la République du Niger et en sortir par les points reconnus officiellement sans être soumis à l'obtention préalable d'un visa » (article 2 échange de notes entre le Niger et l'Algérie). L'obligation de se présenter aux points d'entrée

⁵ L'article 16 de la Convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie qui dispose : « la présente convention aura une durée de 3 ans, elle sera renouvelée par tacite reconduction sauf dénonciation au moins 6 mois avant l'expiration du terme » ;

L'article 8 de l'Accord entre le Niger et le Maroc dispose : « chacune des parties pourra dénoncer le présent accord moyennant un préavis d'un mois » ;

L'article 20, al. 2 de la Convention entre le Niger et Mali : « la convention demeurera en vigueur jusqu'à l'expiration d'une année à compter du jour où l'une des parties contractuelles aura déclaré vouloir en faire cesser les effets » ;

L'article 8 de l'Echange de notes entre le Niger et l'Algérie : « le présent accord demeurera en vigueur pour une période illimitée. Il prendra fin 3 mois après que l'une des 2 parties contractantes aura notifié à l'autre son intention d'en faire cesser les effets » ;

L'article 12 de la Convention d'établissement entre le Niger et la Libye : « la présente convention est conclue pour une durée de 3 ans renouvelable automatiquement pour les mêmes durées tant que l'une des 2 parties contractantes n'a pas avisé l'autre par écrit de son désir de l'amender ou d'y mettre fin 6 mois avant la date de son expiration » ;

Les articles 14 et 15 de l'Accord entre le Niger et le Ghana : « tout différend pouvant surgir entre les 2 Etats au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord est réglé à l'amiable ou par voie diplomatique ; le présent accord est conclu pour une durée de 3 ans, il sera renouvelé par tacite reconduction pour de nouvelles périodes d'un an à moins qu'une partie ne le dénonce par écrit au moins 6 mois avant l'expiration de son terme ».

officiels est un moyen de lutte contre l'immigration clandestine qui est un phénomène crucial à l'heure actuelle sur le plan mondial (voir notre communication sur l'immigration irrégulière au Niger⁶).

IV. Les règles en matière d'établissement et d'exercice de certaines professions et leurs limitations.

a) Les règles en matière d'établissement.

Les différentes conventions indiquent que les nationaux des parties contractantes devront se soumettre à un certain nombre de conditions pour rendre leur séjour régulier. Ainsi, par exemple, les « ressortissants marocains et nigériens qui désirent se rendre respectivement au Niger et au Maroc dans le but d'exercer un métier, une profession ou autre occupation lucrative (...) seront en tout cas tenus d'obtenir au préalable, des représentants diplomatiques ou consulaires compétents des deux pays respectifs, le visa nécessaire » (article 3 de l'accord entre le Niger et le Maroc) : dans le même ordre d'idées, « en ce qui concerne (...) l'exercice de toutes activités professionnelles, les nationaux de l'une des parties contractantes jouiront des mêmes privilèges que ceux de l'autre partie, sauf les dérogations imposées par les lois et règlement en vigueur dans ladite partie » (article 4 de l'accord entre le Niger et le Ghana).

En fait, ce qui ressort de toutes les conventions est que le candidat à l'émigration de travail doit être en règle vis-à-vis de la réglementation du pays d'accueil. En tout état de cause, si la liberté de circulation est admise sans visa (en tenant compte d'une certaine durée), il est clair que le visa et le permis de séjour sont exigés pour exercer une activité salariée. La soumission aux règles internes des parties contractantes reflète clairement ce que les parties ont voulu au moment de la conclusion des accords. Au Niger, l'exercice par des étrangers d'une activité salariée (contrat de travail à durée déterminée) est soumis à l'obtention du permis de séjour (par les autorités policières) et du visa d'approbation du contrat de travail à durée déterminée par le service public de l'emploi ou l'inspection du travail (voir notre communication sur l'immigration de, vers et à travers le Niger).

b) L'exercice de certaines activités non professionnelles est soumis à restriction.

Dans le souci de protection et de promotion sociale des nationaux, et faisant référence à la situation économique et sociale de l'autre partie contractante, les accords bilatéraux réduisent significativement les possibilités d'exercice de certaines professions. Aussi l'article 5 de la convention d'établissement entre le Niger et la Tunisie indique « l'accès à certaines professions libérales et salariées sur le territoire de l'une des parties contractantes, pourra être réservé en priorité aux nationaux de cet Etat, en vue de permettre leur promotion sociale ; l'accès auxdites professions sera subordonné à l'autorisation du gouvernement de l'Etat dont relève le postulant » dans les termes identiques. L'article 8 de la convention d'établissement entre le Niger et le Mali consacre la même idée. Il faut dire que la législation nigérienne en la matière est très contraignante dans la mesure où certaines activités professionnelles non salariées sont totalement interdites aux étrangers : commerçants en armes et munitions, agent s'occupant d'immigration ou d'émigration, bureau de placement financier etc.⁷.

⁶ CARIM ASN 2010/28, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/13682>

⁷ Voir notre communication : « Cadre Juridique de la Migration Irrégulière au Niger », *ibid.*

V. Les enjeux actuels, les évolutions et les perspectives des migrations internationales

a) La gestion bilatérale des migrations internationales

Aucune région de la planète ne peut se dérober au processus actuel de la mondialisation et de ses implications en matière de mobilité de la main d'œuvre⁸. Si les migrations en Afrique de l'Ouest demeurent principalement intra-régionales et s'effectuent majoritairement entre pays voisins ou proches avec des pays de départ comme le Burkina Faso, le Mali, la Guinée et le Niger et des pays d'accueil comme la Côte d'Ivoire, le Nigéria et le Ghana, l'on constate aujourd'hui un changement de cap avec de nouveaux pays de destination via le Maghreb (les pays européens). Les différents accords bilatéraux et le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement s'inscrivent dans cette nouvelle dynamique qui nous permettra d'identifier les enjeux actuels d'une gestion bilatérale, régionale ou multilatérale des migrations en Afrique de l'Ouest. Dans le rapport 2003 de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), une évolution dans la gestion des migrations internationales d'une approche bilatérale vers des approches régionales et multilatérales est soulignée. Les Etats commencent à se regrouper au sein de consultations intergouvernementales sur les politiques migratoires en Europe, en Amérique du Nord, en Australie ou au sein d'unions régionales comme l'Union Européenne par exemple⁹. C'est certainement dans cette optique qu'il faut situer la visite du Ministre italien de l'intérieur au mois de février 2010 à Niamey. L'objectif visé à travers cette visite est de jeter selon Monsieur Oumarou Moussa (journaliste)¹⁰ « *de façon effective et officielle les bases juridiques d'une coopération sécuritaire beaucoup plus globale, plus durable et plus concrète avec la partie nigérienne* ». A cette occasion, les deux ministres de l'intérieur nigérien et italien ont procédé à la signature d'un mémorandum d'entente notamment entre les deux directions de police nationale et d'un accord de coopération entre les deux pays. Au cours d'une cérémonie officielle, le ministre italien a remis à la partie nigérienne une dizaine de véhicules et un lot de matériel informatique et de matériel de fouille. Ces matériels viennent en appui à la Police Nationale du Niger pour lutter contre la migration clandestine, les activités criminelles, la production et le trafic illicite de drogue et substances psychotropes, le terrorisme, la criminalité organisée transnationale, la traite des êtres humains. Comme on peut le constater, l'accord de coopération entre le Niger et l'Italie est multiforme et recouvre tous les aspects de la problématique migratoire. Au cours de la cérémonie de signature de l'accord, le ministre nigérien a mis en relief la position stratégique du Niger avec ses longs corridors disséminés dans sa partie septentrionale qui font de lui un pays de transit par excellence pour bon nombre de candidats à l'immigration vers les pays européens. Le ministre nigérien a par ailleurs évoqué la participation de l'Italie au financement du projet dénommé « ACROSS THE SAHARA » exécuté conjointement par le Niger et la Libye pour développer leurs capacités de surveillance et de gestion des flux migratoires irréguliers le long de leurs frontières communes. Il faut aussi signaler que le ministre italien avait séjourné auparavant au Ghana où il a signé avec les autorités de ce pays un accord de coopération pour le contrôle de l'immigration (il s'agit de la formation conjointe de patrouilles mixtes qui ont pour rôle d'identifier et faciliter l'expulsion des ressortissants ghanéens d'Italie). Au vu de ces accords, le « tout sécuritaire » constitue l'un des enjeux majeurs des migrations internationales. Il ne s'agit plus seulement d'endiguer le flot des candidats à l'immigration irrégulière « économique » avec ses conséquences dramatiques mais aussi de lutter contre toutes les formes de délinquance qui se tissent autour du phénomène migratoire vers l'Europe via le Maghreb. A cet égard, l'Italie se positionne comme un rempart étant donné qu'elle est une des portes d'entrée du continent européen.

⁸ Dieudonné Ouédraogo : « Migrations circulaires et enjeux identitaires en Afrique de l'Ouest », Les cahiers du GRES, vol.3 N°1, 2002, p.20

⁹ Lama Kabbanji (Université de Montréal), Dieudonné Ouédraogo (Université de Ouagadougou), Victor Piché (Université de Montréal) : « Politiques migrations et intégration régionale en Afrique de l'Ouest », Rapport OIM.

¹⁰ Cf. Journal Le Sahel du mercredi 10 février 2010, p.2

b) La gestion régionale des migrations au sein de l'espace CEDEAO : l'Approche Commune sur les migrations

La CEDEAO a adopté l'Approche Commune sur les migrations lors de son 33^{ème} Sommet ordinaire tenu à Ouagadougou le 18 janvier 2008. L'objectif visé est de traiter les questions de migration interne et externe de manière globale et complète. Pour ce faire, l'Approche Commune a identifié un certain nombre d'enjeux prioritaires qui sont notamment :

- la promotion du développement local dans les zones de départ et dans d'autres zones d'accueil potentielles,
- la lutte contre les migrations irrégulières,
- l'introduction de la dimension genre dans les politiques migratoires,
- l'optimisation de la migration légale vers des pays tiers notamment en Europe, en Amérique du Nord,
- la protection des droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, etc. etc.

La mise en perspective de ces enjeux prioritaires dans le cadre de l'Approche Commune implique pour la CEDEAO une nouvelle orientation dans sa politique migratoire : il ne s'agit plus seulement de mettre en place la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace communautaire (qui d'ailleurs est chaotique) mais aussi d'adopter des mesures relatives aux migrations interrégionales et en particulier vers l'Europe. Dans ce cadre, il faut envisager le développement des zones de départ comme moyens de restreindre les migrations, ce qui aurait pour conséquence de ne plus considérer la migration comme facteur de développement des pays de l'Afrique de l'Ouest. D'où de nombreuses mesures tendant à maintenir sur place les populations grâce à la mise en place des projets de développement. Ainsi des actions tendant à lutter contre la migration irrégulière prennent de plus en plus de l'importance.

c) La gestion multilatérale des migrations internationales

Ici, il y a lieu de nous attarder quelque peu sur la politique migratoire de l'Union Européenne vis-à-vis de l'Afrique. Une Conférence ministérielle sur les migrations et le développement entre l'Union Européenne et l'Afrique s'est tenue à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006. Cette conférence avait pour objet de déterminer les moyens à mettre en œuvre afin de lutter contre la poussée de l'émigration clandestine de l'Afrique vers l'Europe. Lors de cette conférence, l'Union Européenne et l'Afrique ont convenu de développer un partenariat en vue d'une gestion plus efficace des migrations dans le sens d'un profit partagé. Au niveau bilatéral, des accords d'expulsion de ressortissants ont été conclus entre Etats européens et africains afin de faciliter l'identification et la reconduite des immigrés clandestins arrêtés par les forces de l'ordre. De même, des conventions sont conclues pour le recrutement de travailleurs par voie d'immigration légale pour pourvoir les besoins en main d'œuvre des exploitations agricoles en Espagne et les fabriques italiennes par exemple¹¹. C'est dans ce cadre qu'il faut situer selon Mactar Diop l'accord de coopération signé entre le Mali et l'Espagne ; au terme de cet accord le Mali accepte le rapatriement de ses ressortissants en situation irrégulière et l'Espagne met à la disposition du Mali 800 visas au profit de travailleurs saisonniers. En fait cette convention est destinée à lutter contre l'immigration clandestine. Par ailleurs, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) coordonne la coopération opérationnelle entre les Etats membres en matière de gestion des frontières extérieures. Sur les côtes africaines, cette coopération a permis de mettre en place au large du Sénégal et de la Mauritanie un dispositif de contrôle de l'émigration clandestine avec des moyens navals et aériens apportés par l'Italie, la France, l'Espagne et

¹¹ Mactar Diop : « Migrations, identités et conflictualité dans l'espace subsaharien », mémoire Master Université Panthéon – Assas Paris 2, 2007-2008, p.53.

le Luxembourg. Les gouvernements européens sont convaincus que la recherche de meilleures perspectives économiques constitue la principale cause des migrations. C'est pourquoi ils estiment que le développement économique des pays de l'Afrique subsaharienne réduira d'autant le flux migratoire en provenance de cette région vers l'Europe en particulier l'immigration clandestine¹².

Conclusion générale

Les conventions bilatérales conclues entre le Niger et certains pays voisins ou amis reflètent le souci pour les parties contractantes de consolider les liens de fraternité, de solidarité et de coopération fructueuse entre elles. Il ne s'agit pas seulement de mettre en place la libre circulation des personnes à l'intérieur des Etats, mais également d'adopter des mesures complètes qui répondent à la protection des Droits de l'Homme à travers des principes universels d'égalité, de non discrimination et de réciprocité. Ces intentions sont louables et ont précédé dans la majorité des cas les textes fondateurs de l'espace CEDEAO par exemple en matière de circulation, de résidence et d'établissement. Mais au-delà des textes, la volonté politique des gouvernants d'asseoir véritablement des espaces d'intégration en faveur des migrants se heurtent souvent aux intérêts réels ou supposés des populations d'accueil. Depuis quelques années, les nouveaux enjeux du phénomène migratoire sont soulignés dans les réunions ou conférences. L'accent est de plus en plus mis sur des questions sécuritaires et de développement des pays de départ de l'immigration clandestine. L'avenir nous dira si ces nouveaux concepts et visions permettront de réduire significativement l'immigration irrégulière d'autant que d'autres fléaux comme le banditisme, le terrorisme, le trafic de drogue se greffent à la migration clandestine.

¹² Mactar Diop, op. cit p.54